



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## Onderzoek

*Invulling beleidsvrijheid Wet werk en  
bijstand: verkennende studie*

*Einddatum – 1 augustus 2005*

## Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid*

# Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand

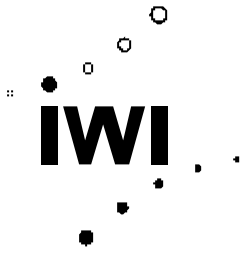
## Conclusie

De Wet werk en bijstand (WWB) geeft de gemeenten veel beleidsvrijheid en veel financiële prikkels om zaken als activering (re-integratie en bevordering participatie) en handhaving (zowel preventief als repressief) uit te voeren. Het beleid van gemeenten dient te worden vastgelegd in vijf verordeningen. De inspectie heeft geïnterviewd hoe de gemeenten dat doen door de verordeningen te vergelijken met drie modelverordeningen, die bij de start van de WWB zijn ontwikkeld door drie gemeentelijke organisaties: VNG, Divosa en Stimulansz. Bron: Bibliotheek SZW

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/e94plxry>





# **Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand**

Verkennde studie



*V05/04, augustus 2005*



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1.	Werkwijze en onderzoeksmethode	5
<b>2</b>	<b>Bevindingen op hoofdlijnen</b>	<b>9</b>
2.1	Gebruik modelverordening/regionale afstemming	9
2.2	Reïntegratieverordening	9
2.3	Afstemmingsverordening	11
2.4	Toeslagenverordening	12
2.5	Handhavingsverordening	12
2.6	Verordening cliëntenparticipatie	13
<b>Bevindingen per verordening</b>		
<b>3</b>	<b>Bevindingen reïntegratieverordening</b>	<b>15</b>
3.1	Inleiding	15
3.2.	Beleidsplan en –regels	15
3.3.	(Doel)groepenbeleid	15
3.4	Prioritering	16
3.5	Voorzieningen voor reïntegratie	17
3.6	Inzet voorzieningen t.a.v. doelgroepen en prioritering	19
3.7	Verdeling financiële middelen over de voorzieningen	20
3.8	Doelstellingen en taakstellingen	20
3.9	Uitstroom en sluitende aanpak	21
<b>4</b>	<b>Bevindingen afstemmingsverordening</b>	<b>23</b>
4.1	Inleiding	23
4.2	Uitwerking maatregelenbeleid	23
<b>5</b>	<b>Bevindingen toeslagenverordening</b>	<b>29</b>
5.1	Inleiding	29
5.2	Gekozen variant	29
5.3	Uitwerking toeslagen- en verlagingenbeleid	29
<b>6</b>	<b>Bevindingen handhavingsverordening</b>	<b>33</b>
6.1	Inleiding	33
6.2	Hoogwaardige handhaving of handhaving in verordening benoemd	33
<b>7</b>	<b>Bevindingen verordening cliëntenparticipatie</b>	<b>37</b>
7.1.	Inleiding	37
7.2	Cliëntenraad	37





## 1 Inleiding

Centraal uitgangspunt van de per 1 januari 2004 in werking getreden Wet werk en bijstand (WWB) is: werk boven inkomen. Om de gemeenten in staat te stellen aan dit uitgangspunt invulling te geven is door het Rijk besloten tot een systeemwijziging. De WWB geeft gemeenten veel beleidsvrijheid en veel financiële prikkels om zaken als activering (reïntegratie en bevordering participatie) en handhaving (zowel preventief als repressief) uit te voeren. Behalve de deregulering en decentralisatie draagt ook de derapportage eraan bij dat gemeenten zich meer kunnen richten op het primaire proces. Het beleid van gemeenten dient (grotendeels) te worden vastgelegd in vijf verplicht door de gemeenteraad vast te stellen verordeningen.

Doel van deze verkennende studie is om inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeenten grosso modo via de vijf verplicht door de gemeenteraad vast te stellen WWB-verordeningen, en de eventuele nadere uitwerking hiervan in beleidsplannen en/of beleidsregels, invulling geven aan de aan hen op deze onderdelen van de wetsuitvoering toekomstige beleidsruimte. De eventuele uitvoeringsvoorschriften en werkinstructies vallen buiten de scope van dit onderzoek. In samenspraak met de directies W&B en AM van het kerndepartement is het onderzoek zo ingericht dat de bevindingen door beide directies gebruikt kunnen worden voor het analyseren van de verordeningen op een algemeen beeld (trends) en verschillen tussen gemeenten voor het deelproject Analyse Verordeningen voor de Evaluatie WWB. Dit deelproject vloeit voort uit een toezegging aan het Parlement.

In de nota wordt eerst ingegaan op doel/bereik van het onderzoek en de werkwijze/onderzoeksmethode. In hoofdstuk twee worden de bevindingen per verordening op hoofdlijnen geschetst. Voor degene die geïnteresseerd is in detailinformatie wordt verwezen naar de hoofdstukken drie tot en met zeven.

### 1.1 Werkwijze en onderzoeksmethode

#### **Steekproefbepaling**

De door Regioplan, in het kader van het door haar in het voorjaar van 2005 uitgevoerde onderzoek 'Inventarisatie stand van zaken WWB', gekozen steekproefverantwoording is 1-op-1 overgenomen conform de met de beleidsdirecties van het kerndepartement gemaakte afspraak. In dit onderzoek zijn 24 gemeenten, inclusief de G4, betrokken. Bij de twintig niet-G4-gemeenten zijn de gemeenten door Regioplan verdeeld in vier grootteklassen: minder dan 40.000 inwoners, 40.000 tot 60.000 inwoners, 60.000 tot 100.000 inwoners en 100.000 tot 250.000 inwoners. Regioplan had 24 gemeenten in reserve voor het door haar ingestelde onderzoek.

Voor het IWI-onderzoek is er voor gekozen hiervan nog eens twintig gemeenten te selecteren om op de gewenste dekking van ten minste vijftig procent van de landelijke bijstandspopulatie te komen.



De verdeling naar grootteklasse ziet er als volgt uit:

- 10 gemeenten tot 40.000 inwoners;
- 10 gemeenten met 40.000 tot 60.000 inwoners;
- 9 gemeenten met 60.000 tot 100.000 inwoners;
- 10 gemeenten met 100.000 tot 250.000
- De G4-gemeenten.

Eén gemeente is niet in het onderzoek betrokken, omdat de voor dit onderzoek noodzakelijke documenten niet zijn ontvangen. De dekking van het onderzoek komt hierdoor op 49,7 procent van de landelijke bijstandspopulatie.

### **Wijze van verzamelen documenten**

Om de toezichtbelasting voor de gemeenten te beperken is eerst geprobeerd de voor dit verkennend onderzoek noodzakelijke informatie te verzamelen via openbare bronnen, zoals de gemeentelijke websites. Dit is bij dertien gemeenten gelukt. Pas daarna is via een separate brief bij 31 gemeenten uitvraag van mogelijk nog ontbrekende documenten gedaan. Van veertien gemeenten zijn alle documenten alsnog binnen de daarvoor door IWI gestelde termijn ontvangen. Van de resterende zeventien gemeenten zijn, behoudens door drie van deze gemeenten nog niet vastgestelde verordening cliëntenparticipatie, alle verordeningen ontvangen. Dit geldt echter niet voor de eventuele aan deze verordeningen gelieerde beleidsplannen en/of beleidsregels. Deze documenten konden dus ook niet in het onderzoek worden betrokken.

### **Onderzoeksmethode/analysemodel**

Om vast te kunnen stellen hoe de gemeenten via de vijf verplicht door de gemeenteraad vast te stellen WWB-verordeningen, en de eventuele nadere uitwerking hiervan in beleidsplannen/en of beleidsregels, invulling geven aan hun beleidsvrijheid is gebruik gemaakt van een referentiekader. Dit zijn de model/voorbeeldverordening reïntegratie van de VNG, de door DIVOSA, in samenwerking met de VNG en Stimulansz, ontwikkelde model/voorbeeld verordening maatregelen en de model/voorbeeld verordening toeslagen van Stimulansz. Uit het in het najaar van 2004 door IWI ingestelde onderzoek 'De invoering van de Wet werk en bijstand in 2004' is namelijk gebleken, dat veel gemeenten bij het opstellen van hun verordeningen hiervan gebruik hebben gemaakt. (Mede) op basis van de hiervoor genoemde modelverordeningen zijn vragenlijsten gemaakt aan de hand waarvan de gemeentelijke verordeningen zijn geanalyseerd. Vervolgens zijn de uitkomsten van de per gemeente ingevulde vragenlijsten met de modelverordeningen reïntegratie, afstemming en verhoging/verlaging vergeleken. De bedoeling hiervan is een antwoord te krijgen op de vraag of er sprake is van 'overname' dan wel van een eigen ontwikkeld beleid en hoe anders dat er dan uit ziet. Alle informatie dient uit te monden in het kunnen benoemen van overeenkomsten en verschillen ten opzichte van de modelverordening.

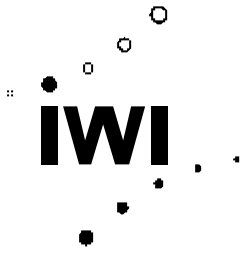
Bij twee verordeningen zijn geen modellen beschikbaar, namelijk voor respectievelijk handhaving en cliëntenparticipatie. Voor de beoordeling van de verordening cliëntenparticipatie is als referentie gebruik gemaakt van de door SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG,





opgestelde handreiking cliëntenparticipatie en voor de handhavingsverordening het concept van Hoogwaardig Handhaven (HH).

Door Hoogwaardig Handhaven als referentie te nemen kan daaraan een extra aspect worden toegevoegd, namelijk dat de raad door een keuze voor Hoogwaardig Handhaven een expliciete beleidskeuze maakt voor een zwaardere inzet op handhaving.





## 2 Bevindingen op hoofdlijnen

### 2.1 Gebruik modelverordening/regionale afstemming

Zoals onder 1.1 van deze nota is aangehaald was de aanname vooraf dat veel gemeenten bij het opstellen van hun verordeningen gebruik hebben gemaakt van de model-/ voorbeeldverordeningen van DIVOSA, Stimulansz en/of de VNG.

Tabel 1 Gebruik model/voorbeeldverordening<sup>1</sup>

<b>gemeenten</b>	<b>in %</b>
Modelverordening gebruikt:	
- afstemmingsverordening	65
- reïntegratieverordening	51
- toeslagenverordening	37
Regionaal afgestemd	
- afstemmingsverordening	42
- reïntegratieverordening	33
- toeslagenverordening	42
Afwijking door de raad van de vooraf regionaal afgestemde verordening	
- afstemmingsverordening	33
- reïntegratieverordening	43
- toeslagenverordening	33

Uit de tabel blijkt dat met name de modelverordeningen afstemming en reïntegratie als le idraad hebben gediend bij het opstellen van de gemeentelijke verordeningen. Gemiddeld ruim een derde van de gemeenteraden heeft afgeweken van de vooraf in regionaal verband afgestemde verordeningen.

### 2.2 Reïntegratieverordening

Op grond van artikel 8, eerste lid, onder a, WWB dient de gemeenteraad regels te stellen stelt over het ondersteunen van de doelgroep en, indien noodzakelijk, het bepalen en het aanbieden van voorzieningen gericht op de arbeidsinschakeling (zie artikel 7 WWB). Voorwaarde is dat de regels betrekking hebben op een evenwichtige aandacht voor groepen en doelgroepen daarbinnen. Het behoort tot de bevoegdheid van de gemeente(raad) om vast te leggen wat moet worden verstaan onder evenwichtigheid alsmede de beoordeling daarvan.

Nagegaan is of en hoe gemeenten aansluiten op het beleid vervat in de modelverordening van de VNG. De modelverordening bevat bepalingen over de wettelijke groepen, de mogelijkheid tot het opstellen van een beleidsplan, het stellen van beleidsprioriteiten ten aanzien van doe-

<sup>1</sup> Tenzij anders is vermeld zijn de in de tabellen genoemde percentages berekend over de 43 onderzochte gemeenten.



groepen, het stellen van budget- en subsidieplafonds en vele voorbeelden van voorzieningen. Bij de voorzieningen in de modelverordening gaat het doorgaans om ‘kan-bepalingen’.

In paragraaf 2.1. van deze nota is al vermeld, dat in meer dan de helft van de onderzochte gemeenten de modelverordening als leidraad is gebruikt voor het opstellen van de gemeentelijke verordening. Uit de analyse blijkt dat, anders dan in de modelverordening, doelgroepen worden benoemd in vele varianten. Voorbeelden zijn:

- jongeren;
- alleenstaande ouders;
- ouderen;
- nieuwkomers;
- vroegtijdige schoolverlaters;
- kwetsbare groepen.

Bij het stellen van prioriteiten blijkt dat kansrijken en jongeren de eerste aandacht krijgen. Dit blijkt ook uit het zwaartepunt van de ingezette voorzieningen. Bij zestig tot ruim tachtig procent van de gemeenten bestaat het voorzieningenpakket in het bijzonder uit premies aan personen, scholing en werkstages. Daarna volgt loonkostensubsidie gericht op arbeidsinschakeling, sociale activering, vrijlating van arbeidsinkomsten naast de uitkering en vergoeding kinderopvang.

De rijke geschakeerdheid van de voorzieningen in de modelverordening is ook terug te vinden in de meerderheid van de gemeentelijke verordeningen, zoals:

- werkstages;
- sociale activering;
- loonkostensubsidie gericht op arbeidsinschakeling;
- scholing;
- premies aan personen/werkgevers;
- vergoeding kinderopvang;
- vergoeding voor scholingskosten, reiskosten, sociale activering.

Daarnaast zijn er voorzieningen die wel in de gemeentelijke maar niet in de modelverordening voorkomen zoals:

- voorzieningen gericht op arbeid en zorg;
- deskundigenonderzoek;
- trainingen, integrale trajecten, bemiddeling.

Uit de documenten valt alleen impliciet te achterhalen welke directe link er bestaat tussen een voorziening en een geprioriteerde of een bij vele gemeenten benoemde doelgroep. De feitelijke toewijzing van een voorziening en de omvang daarvan per doelgroep is dus niet bekend. Wel zijn in een aantal verordeningen voor anw'ers en nuggers expliciet voorwaarden benoemd voordat sprake kan zijn van een voorziening.

Middelen uit het W-deel worden volgens een derde van de gemeenten verdeeld over de voorzieningen en in mindere mate aangevuld uit andere bronnen. Binnen het reïntegratiebeleid zijn



door een overgrote meerderheid van gemeenten doelstellingen geformuleerd doch vooral in meer algemene termen. Bij sluitende aanpak ligt het accent bij jongeren.

### 2.3 Afstemmingsverordening

In de WWB is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening regels dient te stellen met betrekking tot het verlagen van de bijstand. Op grond van de in deze (afstemmings)verordening opgenomen criteria dient het college te bepalen wat de hoogte en de duur van de verlaging is indien belanghebbende zijn uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt.

Bijna tweederde van de gemeenten (zie onder 2.1) heeft bij het opstellen van de afstemmingsverordening gebruik gemaakt van de door DIVOSA, in samenwerking met de VNG en Stimulansz, ontwikkelde model-/voorbeeldverordening maatregelen. Dit valt ook duidelijk af te lezen uit bijvoorbeeld de opzet van de gemeentelijke verordeningen en het gebruik van gelijke tekstblokken.

De hieronder genoemde bepalingen in de modelverordening komen in veel gevallen in de gemeentelijke verordeningen voor. Dit betekent niet dat deze bepalingen geheel/ongewijzigd door de gemeenten zijn overgenomen. In veel gevallen is in de uitwerking duidelijk sprake van een andere invulling.

De meeste, zowel in de modelverordening als in de gemeentelijke verordeningen voorkomende bepalingen, op een rij:

- Bepaling inzake tijdsverloop verwijtbare gedragingen;
- Bepaling samenloop verwijtbare gedragingen;
- Categorisering verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en het benoemen van de hoogte en de duur van de maatregel bij het niet nakomen van deze verplichtingen;
- Recidivebepaling;
- Bepaling bij het niet tijdig verstrekken van inlichtingen en het niet/onvolledig verstrekken van inlichtingen met en zonder gevolgen voor de bijstand;
- Bepaling bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid en
- Bepaling ingeval van zeer ernstige misdrijven jegens het college van B&W.

Voorbeelden van *wel* in alle beoordeelde gemeentelijke verordeningen doch niet in de modelverordening opgenomen verplichtingen/verwijtbare gedragingen zijn:

- het niet of niet tijdig voldoen aan een oproep om in verband met arbeidsinschakeling op een aangegeven tijd en plaats te verschijnen;
- het niet nakomen van de verplichtingen die strekken tot vermindering of beëindiging van bijstand (artikel 55 WWB);
- het niet nakomen van de medewerkingsverplichting (artikel 17, tweede lid, WWB);
- het niet tijdig indienen van een verzoek tot inning van kinderalimentatie (artikel 56, eerste lid, WWB);
- het onverantwoord interen op vermogen voorafgaand aan de bijstand.



De overige genoemde verplichtingen/verwijtbare gedragingen zijn zeer divers van aard en worden in drie of minder verordeningen genoemd.

## 2.4 Toeslagenverordening

Met de invoering van de WWB kon worden volstaan met een technische aanpassing van de reeds op voet van de Abw bestaande verordening aangezien in artikel 3 van de Invoeringswet WWB is bepaald dat de verordening, bedoeld in artikel 38 Abw, geldt als een Toeslagenverordening als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder c jo. artikel 30 WWB. Indien en voorzover er sprake is van een inhoudelijke aanpassing diende voor 1 januari 2005 een nieuwe verordening te worden vastgesteld.

Omdat op het punt van de toeslagen en verlagingen de verschillen tussen de Abw en de WWB beperkt zijn mag worden aangenomen dat de gemeenten de voorbeeldverordening van Stimulansz met name hebben gebruikt op het nalopen van deze verschillen en de consequenties hiervan voor de toeslagenverordening.

Er is bij 42 procent van de gemeenten sprake van een wijziging. Deze zijn technisch en/of inhoudelijk van aard.

De inhoudelijke verschillen bij deze gemeenten hebben met name betrekking op :

- Invoering geen/lagere toeslag 21-22-jarigen 50 procent
- Invoering verlaging toeslag/norm in verband met beëindiging studie 39 procent

Van belang om te weten is hoe de gemeentelijke verordeningen op enige wijze kunnen worden gekarakteriseerd als gemeenten de modelverordening niet als leidraad voor het opstellen van de eigen verordening hebben gebruikt. Hierbij is aangesloten op de twee uitgangspunten die in de modelverordening van Stimulansz worden genoemd. Dit is een geheel forfaitaire benadering en een benadering waarin ook rekening gehouden wordt met de werkelijke kosten van belanghebbende. Beide methodes zijn weer uitgewerkt in twee varianten, een 'streng' en een 'soepele'.

De verordeningen waarbij de modelverordening niet als leidraad is gebruikt (63 procent) kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

Forfaitair soepel 48 procent van de gemeenten

Forfaitair streng 26 procent van de gemeenten

De overige verordeningen zijn een mix van de varianten 'soepel' en 'streng'.

## 2.5 Handhavingsverordening

Met de inwerkingtreding van de WWB zijn de gemeenten verplicht een handhavingsverordening op te stellen (artikel 8a WWB). Hierin dienen regels te zijn opgenomen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

Voor het opstellen van deze verordening is geen modelverordening beschikbaar. Als referentie is voor de analyse van de handhavingsverordeningen c.q. het gemeentelijk handhavingsbeleid



het concept van Hoogwaardig Handhaven gebruikt. Kenmerkend voor Hoogwaardig Handhaven is een combinatie van de twee preventieve en twee repressieve elementen, die elkaar wederzijds versterken.

Ruim driekwart van de gemeenten heeft 'hoogwaardige handhaving' benoemd of beschreven in de verordening (waaronder begrepen de toelichting) dan wel in beleidsregels. Alhoewel dus bijna een kwart van de gemeenten in de verordening niet expliciet heeft gekozen voor het concept van hoogwaardig handhaven, is bij een aantal toch sprake van specifieke methoden/instrumenten van het hoogwaardig handhaven.

Bij hoogwaardige handhaving gaat het om preventieve en repressieve elementen die onderverdeeld kunnen worden in algemene en specifieke instrumenten.

Bij het preventieve element kan worden gedacht aan informatievoorziening aan cliënten (bijvoorbeeld doelgerichte informatieprogramma's) en informatievergaring vooraf door de dienst (bijvoorbeeld het gebruik van een statusoverzicht en een mutatieformulier). Bij het repressieve element gaat het om controle op maat/intensieve controle (bijvoorbeeld gebruik maken van een signaalgestuurd onderzoek) en het sanctioneren op maat (een effectief sanctioneringproces).

Bij een meerderheid van de gemeenten heeft terugvordering en verhaal een imperatief karakter. Bij nagenoeg alle gemeenten is er in de verordening een koppeling aangebracht tussen handhaven en het opleggen van maatregelen.

## 2.6 Verordening cliëntenparticipatie

Op grond van artikel 47 WWB dienen in deze verordening regels te worden gesteld over de wijze waarop belanghebbenden of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de WWB. Nagenoeg alle gemeenten hebben een cliëntenraad ingesteld. In alle beoordeelde verordeningen is er sprake van gevraagd en ongevraagd adviseren door de raad.

De meest voorkomende taakomschrijving is: 'Het gevraagd en ongevraagd adviseren over alle onderwerpen met betrekking tot de vorming, uitvoering, controle en evaluatie van het gemeentelijke beleid ten aanzien van de WWB, daaronder begrepen de wijze waarop de rijksregelgeving wordt uitgevoerd'.

In de verordeningen zijn tal van overlegvormen geregeld zoals met de directeur/hoofd Soza en met de verantwoordelijk wethouder. Er vindt niet of nauwelijks overleg plaats met de gemeenteraad/raadscommissie, maar hoofdzakelijk met het management en/of de wethouder. De evaluatie van het functioneren van de cliëntenraad komt in ruim 40 procent van de gemeenten voor.







### **3 Bevindingen reïntegratieverordening**

#### **3.1 Inleiding**

De gemeenteraad dient regels te regels vast te stellen over ondersteuning en over het aanbieden van voorzieningen gericht op de arbeidsinschakeling. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de evenwichtige aandacht voor de in artikel 7, eerste lid, onderdeel a genoemde groepen (te weten bijstandsgerechtigden, personen die al een inkomen hebben op grond van een voorziening, personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de Anw en niet uitkeringsgerechtigden) en doelgroepen daarbinnen. Ook dient de gemeente in de reïntegratieverordening aandacht te besteden aan de wijze waarop rekening wordt gehouden met zorgtaken.

#### **3.2 Beleidsplan en - regels**

Uit de verordeningen blijkt dat bijna driekwart van de gemeenten de mogelijkheid noemt tot het vaststellen van een beleidsplan. Daarvan is ruim negentig procent daadwerkelijk aanwezig. Voor beleidsplan blijken ook andere benamingen te worden gebruikt. Verder noemt ruim tachtig procent van de gemeenten de mogelijkheid tot het vaststellen van beleidsregels. De helft van deze gemeenten heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Enkele gemeenten noemen in de verordening of beleidsplannen ook afdelingsplannen. Deze zijn niet in het onderzoek betrokken. Veelal wordt het verslag over de uitvoering als verantwoordingsstuk over het gevoerde beleid genoemd.

#### **3.3 (Doel)groepenbeleid**

De wetgever maakt onderscheid in groepen en doelgroepen. In de gemeentelijke documenten wordt dit onderscheid niet altijd gemaakt. In hun stukken benoemen de gemeenten in ieder geval de groepen die in de wet worden genoemd (zie tabel 2). Frequent worden doelgroepen benoemd binnen de groepen (zie tabel 3). Het benoemen van doelgroepen gebeurt niet altijd expliciet. Bij beschrijving van beleidsuitgangspunten worden indirect ook doelgroepen beschreven. Een voorbeeld is het onderwerp afstemming arbeid en zorg waar dan uiteraard alleenstaande ouders met kinderen ter sprake komen of een ander voorbeeld als het gaat om taal- scholing van allochtonen.

Tabel 2 Benoemen groepen in de wet vermeld

<b>gemeenten</b>	<b>in %</b>
<b>Benoemde groepen die aanspraak kunnen maken op ondersteuning naar werk</b>	
Anw-ers	98
Nuggers	98
WWB-ers tot 65 jaar	95
Ioaw-ers	92
Ioaz-ers	92
Werknemers in gesubsidieerde arbeid	91

Tabel 3 Benoemen doelgroepen binnen de groepen

<b>gemeenten</b>	<b>in %</b>
<b>Doelgroepen die de gemeenten noemen in hun reïntegratiebeleid</b>	
Nuggers	80
Anw-ers	77
Jongeren	65
Alleenstaande ouders	50
Werknemers in gesubsidieerde arbeid	36
Ouderen	35
Cliënten i.r.t. de afstand tot de arbeidsmarkt	33
Allochtonen	31
Arbeidsgehandicapten	28
Nieuwkomers	23
Herintreders	15
Oudkomers	15
Nieuwe instroom	10
Vroegtijdige schoolverlater	8
Startende zelfstandigen	8
Ioaw-er en Ioaz-er	8
Kwetsbare groepen	8
Id-ers/Wiw-ers	8
Iedereen zonder ontheffing van de arbeidsplicht	8

### 3.4 Prioritering

Bijna de helft van de gemeenten geeft aan aandacht te hebben voor doelgroepen via een prioriteitsstelling.

Tabel 4 Aandacht gemeenten voor doelgroepen

Gemeenten	in %
Kansrijken	76
Jongeren	47
Afbouw id-banen	28
Nieuwe instroom	23
Alleenstaande ouders in relatie tot werk en zorg	23
Groep ouderen heeft geen prioriteit	23
Nuggers terughoudend beleid	14

n = 21

### 3.5 Voorzieningen voor reïntegratie

In het model reïntegratieverordening van de VNG wordt een opsomming gegeven van diverse reïntegratievoorzieningen die gemeenten kunnen inzetten. Dit in tegenstelling tot de ‘doelgroepen’ waarvan in de modelverordening geen specifieke opsomming wordt gegeven. Bij de analyse van de reïntegratieverordeningen is duidelijk waarneembaar dat gemeenten zich hebben laten leiden door de modelverordening, als het gaat om de mogelijke inzet van voorzieningen. De benaming van een voorziening hoeft daarbij niet altijd één op één overeen te komen met die in de modelverordening, als het gaat om soortgelijke voorzieningen.

De meerderheid van de gekozen voorzieningen is onder te brengen in de lijst van voorzieningen die worden genoemd in het model reïntegratieverordening. De mate waarin bepaalde voorzieningen in de praktijk worden ingezet is, gegeven doel en bereik van dit onderzoek, niet onderzocht. Het gaat daarbij om de feitelijke inzet en combinatie van voorzieningen over de (doel)groepen. Of en hoe gemeenten specifiek eigen beleid hebben ontwikkeld is derhalve onbekend.

In onderstaand overzicht zijn overeenkomstige voorzieningen zo veel als mogelijk gebundeld onder de benaming die wordt gebruikt in het model reïntegratieverordening.

Tabel 5 Genoemde voorzieningen in de verordening

gemeenten	in %
Premies aan personen	83
Scholing	81
Werkstages	79
Sociale activering	76
Loonkostensubsidies gericht op arbeidsinschakeling	76
Vergoeding voor scholingskosten, reiskosten, sociale activering e.d.	76
Inkomstenvrijlating	72
Vergoeding kinderopvang	67
Schuldhelpverlening	55
Voorzieningen gericht op nazorg	53



Detacheringbanen	51
Voorzieningen gericht op arbeid en zorg	48
Deskundigenonderzoek	46
Loonkostensubsidies gericht op participatie	41
Premies aan werkgevers	39
Opstapbanen	25
Persoonsgebonden reïntegratiebudget	23
Work first / bemiddeling	23
Premies, leerwerkbaan, budgetadvisering	16
Gesubsidieerde arbeid	13
Vrijwilligerswerk kostenvergoeding e.d.	11
Tijdelijke baan/werk, vrijwilligerswerk	9
Verhuiskosten	4
Trainingen/integrale trajecten/jobhunting/bemiddeling	4
Voorbereiding op zelfstandig beroep	4
Bemiddeling afbouw Id / Wiw	4
Soc. maatsch en psychische hulpverlening/ advies doorverw/leerwerkplek	4

Om een beter inzicht te krijgen welke voorzieningen het vaakst worden genoemd in de onderzochte reïntegratieverordeningen, zijn de betreffende voorzieningen gegroepeerd in oplopende bandbreedtes van twintig procent. Van meest genoemde naar minst genoemde voorziening ontstaat het volgende beeld.

- meer dan tachtig procent van de gemeenten heeft in het voorzieningenpakket premies gericht aan personen en scholing. De betreffende voorzieningen zijn vooral gericht op directe arbeidsdeelname en bedoeld voor werkzoekende met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt vanuit de 'Work First' gedachte.
- zestig tot tachtig procent van de gemeenten noemt werkstages en sociale activering als een reïntegratie- dan wel participatie-instrument.  
Verder vindt meer dan zestig procent van de gemeenten dat de vergoeding voor kinderopvang en de vergoedingen voor scholingskosten, reiskosten en andere arbeidsgerelateerde onkosten een voorwaarde zijn voor een duurzame reïntegratie.  
Ook scoort binnen deze bandbreedte de loonkostensubsidie gericht op arbeidsinschakeling, alsmede de vrijlating van arbeidsinkomsten voor bepaalde groepen. Tenslotte gaat het vooral, afgezien van sociale activering, om specifieke instrumenten voor meer kansrijke werkzoekenden.
- veertig tot zestig procent van de gemeenten noemt in z'n reïntegratieverordening voorzieningen die zijn gericht op de combinatie arbeid en zorg, voorziening gericht op nazorg en schuldhulpverlening. Detacheringbanen en loonkostensubsidie voor participatiebanen zijn voor ruim de helft van de gemeenten een optie in een traject gericht op uitstroom naar ongesubsidieerde arbeid op termijn, vaak tussen de één en drie jaar.
- twintig tot veertig procent. Binnen deze bandbreedte heeft iets meer dan twintig procent van de gemeenten in z'n reïntegratieverordening het persoonsgebonden reïntegratiebudget opgeno-



men. Ongeveer veertig procent van de gemeenten heeft in z'n reïntegratieverordening voorzien in het bieden van premies aan werkgevers.

De meeste voorzieningen die gemeenten benoemen zijn terug te vinden in het model reïntegratieverordening.

### 3.6 Inzet voorzieningen voor doelgroepen en prioritering

Het gaat hier om de vraag of de gemeente, volgens de beleidsstukken, gericht beleid heeft ten aanzien van (doel)groepen en in te zetten voorzieningen dat al dan niet via een prioritering tot uitdrukking komt.

In bijna tweederde van de onderzochte gemeenten wordt er een vorm van prioritering gehanteerd ten aanzien van het wel/niet inzetten van voorzieningen voor bepaalde doelgroepen. In bijna zestig procent daarvan is een plafond aangegeven aan het aantal personen in relatie tot een bepaalde voorziening.

In bijna de helft van deze gemeenten met een prioriteitsstelling worden nadere voorwaarden gesteld ten aanzien van nuggers/anw'ers, zoals:

- nuggers tot maximaal 130 procent van het minimumloon;
- Anw-ers en nuggers worden niet actief benaderd;
- eigen bijdrage en/of gehanteerd plafond.

*Tabel 6 Vormen van prioritering*

<b>gemeenten</b>	<b>in %</b>
Plafond aan aantal personen met specifieke voorzieningen	33
Subsidieplafonds	25
Terughoudend beleid m.b.t. Nuggers en Anw'ers (niet actief, tenzij voldoende perspectief)	11
Budget en subsidieplafonds	11
Anw-ers en nuggers geheel of gedeeltelijk subsidie	7
Eigen bijdrage nuggers	7
Budgetplafond nuggers	7
Nugger/anw-ers alleen bij gezinsinkomen < 130 procent WML	7
Voor de categorie alleenstaande ouders, kinderopvang, scholing	7
Geen opstap/inleenbaan voor gehuwde partner > 2x WML	3
Nuggers tot maximaal 130 procent min loon	3
Anw-ers en nuggers worden niet actief benaderd	3
Prioritering in doelgroepen is mede ingegeven door W-budget	3
Terugvorderen bij niet voldoen aan verplichtingen	3
Id- regeling afbouw subsidie aan werkgever periode 2004-2007	3
Regulier maken van Id-banen en uitstroom	3
Werkzoekende ouder 50 jaar, passief indien geen perspectief	3

Werkervaringsplaatsen en leerwerkstages	3
Scholing aan doelgroep jongeren zonder startkwalificatie	3
Plafond vaststellen voor subsidie aan werkgevers	3
Prioriteiten stellen in verband met financiële en conjuncturele ontwikkelingen	3
Nuggers worden uitgesloten van reïntegratie instrumenten	3

n = 27

### 3.7 Verdeling financiële middelen over de voorzieningen

Gemeenten hebben de mogelijkheid om de beschikbare financiële middelen uit het W-deel te verdelen over de verschillende soorten voorzieningen. Ruim een derde van de gemeenten heeft dat aangegeven in de documenten.

Naast het W-deel zetten gemeenten ook andere financieringsbronnen in. In twintig procent van de gemeenten is daarvan sprake. Daarbij gaat het om de volgende bronnen:

- onderzoek mogelijkheden ESF-gelden 88 procent
- educatie en oudkomersgelden 11 procent
- O&O fonds 11 procent

### 3.8 Doelstellingen en taakstellingen

Als sprake is van opgestelde beleidsplannen (gebaseerd op de verordening) dan mag verwacht worden dat er ook doel- en taakstellingen zijn geformuleerd. Voor nagenoeg alle gemeenten die beleidsplannen hebben opgesteld geldt dat er doelstellingen zijn geformuleerd en in ruim de helft taakstellingen.

Tabel 7 Geformuleerde doel- en taakstellingen

<b>gemeenten</b>	<b>in %</b>
Doelstellingen geformuleerd	93
Taakstellingen geformuleerd (normering)	51
Te weten:	
Algemeen geformuleerde (wettelijke) doelstellingen	51
Diverse aantal taakstellingen (n=15)	46
Diverse kwalitatieve doelstellingen (n=15)	33
Reïntegratiebeleid leidt tot uitstroom (gekwantificeerde taakstelling) (n=15)	20
100 procent cliënten met arbeidsverpl. zsm plan van aanpak tot reïntegratie	7
Strategische doelstellingen (onderwijs, kinderopvang, schuldhulpverlening)	3
Sluitende keten van dienstverlening	3
Regulier maken van Id-banen en Wiv dienstbetrekkingen	3
Maximale groei bestand	3
Budgetneutrale uitvoering	3

n=27 (m.u.v. regel 1 en 2)



Ook bij de in deze tabel genoemde percentages bij doel- en taakstellingen is er sprake van overlap.

### 3.9 Uitstroom en sluitende aanpak

#### Duurzame uitstroom

In bijna veertig procent van de onderzochte gemeenten bestaat er een duidelijke formulering in de verordening dan wel in beleidsregels van het begrip ‘duurzame uitstroom’

#### Sluitende aanpak

Sluitende aanpak beoogt de doelgroep (terug) te geleiden naar regulier werk, indien nodig met een traject. Duurzame uitstroom meet men af aan de periode dat de bijstandsgerechtigde niet terug valt in de bijstand. Meestal geldt hiervoor een periode van zes maanden.

Tabel 8 Sluitende aanpak

gemeenten	in %
De gemeente formuleert sluitende aanpak als doel	69
Gemeente beperkt sluitende aanpak tot:	
.alleen jongeren	43
.jongere onder 23 jaar krijgen specifieke aandacht (allen een traject)	36
.ieder uitkeringsgerechtigde /jongere na inschrijving bij het CWI	30
.nieuwe instroom	23
.uitkeringsgerechtigde Wwb/Ioaw/Ioaz <12 maanden	6
.alleenstaande ouders zonder vrijstelling arbeidsplicht	3
Termijn(en) die de gemeente hanteert bij sluitende aanpak	
.uiteindelijk binnen 6-12 maanden na inschr. bij CWI	50
.voor uitkeringsgerechtigde van jonger dan 23 jaar 6 maanden	23
.voor uitkeringsgerechtigde van 23 jaar en ouder 12 maanden	13
.binnen 3 maanden na toekenning uitkering	6

n = 30 (m.u.v. regel 1 van de tabel)

Van de gemeenten die sluitende aanpak expliciet als doel hebben gesteld maken enkele gemeenten een onderscheid naar leeftijd.







## 4 Bevindingen afstemmingsverordening

### 4.1 Inleiding

Het in de artikelen 14 t/m 14 f van de Abw opgenomen systeem van het opleggen van een boete of een maatregel is in de WWB vervangen door afstemmen van de bijstand (verlaging van de uitkering). De WWB geeft de gemeente aanzienlijk meer beleidsverantwoordelijkheid dan onder de vigeur van de Abw het geval was. Hierbij past niet een landelijk voorgeschreven sanctiesysteem omdat deze niet aansluit bij het beleid, dat van gemeente tot gemeente kan verschillen. Bovendien deed dit systeem geen recht aan de individuele situatie en aan de persoonlijke omstandigheden. Daardoor hadden de gemeenten onvoldoende mogelijkheden tot het leveren van maatwerk. Het leveren van maatwerk staat in de WWB centraal. Dat komt tot uitdrukking in de concretisering van de rechten en de verplichtingen en wordt doorgetrokken in de individualisering van het sanctiebeleid.

Het verlagen van de bijstand op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichtingen als hiervoor genoemd niet of onvoldoende mate nakomt, wordt in de terminologie van de WWB aangeduid als het *afstemmen* van de bijstand op de mate waarin de belanghebbende de opgelegde verplichtingen nakomt. Met het begrip ‘afstemmen’ wordt het uitgangspunt van de WWB benadrukt dat rechten en plichten één kant van dezelfde medaille vormen.

Gelijk aan, de door DIVOSA, in samenwerking met de VNG en Stimulansz, ontwikkelde model/voorbeeldverordening maatregelen wordt het verlagen van de bijstand in verband met het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen in deze nota geduid als het opleggen van een maatregel omdat hiermede het sanctionerende karakter wordt benadrukt.

### 4.2 Uitwerking maatregelenbeleid

Tabel 9 Uitwerking maatregelenbeleid<sup>2</sup>

<b>gemeenten</b>	<b>in %</b>
1. Bepaling inzake opleggen maatregel bij bijzondere bijstand	93
2. Bepaling inzake opleggen maatregel bij langdurigheidstoelage	47
3. Bepaling tijdsverloop verwijtbare gedraging	84
-Onderscheid naar schending inlichtingenplicht	89
4. Bepaling samenloop verwijtbare gedragingen	81
-Optellen van de aan de verwijtbare gedragingen gekoppelde percentage's	40
-Verwijtbare gedraging waarop het hoogste percentage is gesteld	49
5. Verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling ingedeeld in categorieën	98
6. Hoogte en duur van de maatregelen gecategoriseerd	98
7. Recidivebepaling opgenomen	98
-Recidive gedraging van dezelfde categorie	10
-Recidive bij gedraging van dezelfde of hogere categorie	57
-Verdubbeling duur bij recidive	93

<sup>2</sup> In de toelichting op deze tabel is in voorkomende gevallen aangegeven op welk deel van de gemeenten de percentages betrekking hebben in het geval waarin *niet* is uitgegaan van de 43 onderzochte gemeenten.

-Recidive op recidive als optie	21
8. Bepaling niet tijdig verstrekken van inlichtingen	95
-Schriftelijk waarschuwing als optie	61
9. Bepaling bij verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen <b>zonder</b> gevolgen voor de bijstand	88
10. Bepaling bij verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen <b>met</b> gevolgen voor de bijstand	100
11. Bepaling bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid	100
12. Bepaling bij zeer ernstige misdragingen	91
13. Verwijzing naar handhavingsverordening	26

### **Bijzondere bijstand en maatregel**

De gemeenten die ook de mogelijkheid tot het opleggen van een maatregel bij bijzondere bijstand in hun verordening hebben opgenomen beperken dit in overgrote meerderheid tot de in aanvulling op de algemene bijstand te verlenen bijzondere bijstand aan een 18-21 jarige (artikel 12 WWB).

### **Langdurigheidstoeslag en maatregel**

In artikel 36, zesde lid, lid 6 WWB is bepaald dat artikel 18, tweede lid, WWB van overeenkomstige toepassing is. Dit betekent dat in de afstemmingsverordening tevens de mogelijkheid van het opleggen van een maatregel op de te verlenen langdurigheidstoeslag dient te zijn geregeld. Bijna de helft van de gemeenten heeft dit gedaan.

### **Tijdsverloop**

Bij bijna vijftig procent van de gemeenten wordt geen maatregel opgelegd voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Daarop maakt bijna negentig procent een uitzondering voor schending van de inlichtingenplicht. In dat geval bedraagt de (verjarings)termijn vijf jaar.

### **Samenloop verwijtbare gedragingen**

Het kan zich voordoen dat een belanghebbende zich tegelijkertijd schuldig maakt aan meerdere verwijtbare gedragingen (samenloop). Bij ruim tachtig procent van de gemeenten is er een samenloopbepaling in de verordening opgenomen. Daarvan gaat bijna de helft bij het bepalen van de hoogte van de maatregel uit van de gedraging waarop in de verordening het hoogste percentage is gesteld terwijl ruim veertig procent de aan de afzonderlijke verwijtbare gedragingen gekoppelde percentages van de maatregelen bij elkaar optellen.

### **Categorie-indeling verplichtingen en categorisering maatregelen**

Op één na hebben alle gemeenten er voor gekozen de gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid in categorieën in te delen en aan elke categorie een standaardmaatregel te koppelen. De ernst van de gedraging is hierbij het onderscheidend criterium. De ene gemeente die hier niet voor heeft gekozen maakt een onderscheid tussen ernstig tekortschietend en zeer ernstig tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.



Ruim een derde van de gemeenten heeft onverkort de categorie-indeling uit de modelverordening maatregelen overgenomen terwijl nog eens ruim een derde hiervoor heeft gekozen aangevuld met een aantal niet in de modelverordening opgenomen verplichtingen zoals het niet nakomen van de medewerkingsverplichting (artikel 17, tweede lid, WWB). De overige gemeenten hebben deels gekozen voor de in de modelverordening opgenomen verplichtingen met of zonder aanvullende verplichtingen.

Ruim een derde van de gemeenten sluit voor wat betreft de hoogte en duur van de op te leggen maatregel aan bij het dienaangaande bepaalde in het vanaf 1 januari 1996 van toepassing zijnde Maatregelenbesluit Abw, Ioaw en Ioaz (dit besluit is ook in de modelverordening als uitgangspunt genomen).

Bijna een derde van de gemeenten koppelt aan de verwijtbare gedragingen twee of drie in plaats van de vier standaardmaatregelen als genoemd in het Maatregelenbesluit. Hierbij komt in nagenoeg alle gevallen de standaardmaatregel van vijf procent uit het Maatregelenbesluit te vervallen en is de laagst op te leggen maatregel tien procent gedurende één maand.

Daarnaast heeft ruim tien procent van de gemeenten besloten om voor alle categorieën uit te gaan van een hoger percentage als genoemd in het Maatregelenbesluit Abw.

Ten aanzien van het herhaald niet nakomen van de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling hebben, op één na, alle gemeenten een recidivebepaling in de verordening opgenomen. Tien procent merkt een herhaling van een verwijtbare gedraging binnen een bepaalde periode van dezelfde categorie aan als recidive terwijl bijna zestig procent dit doet als er sprake van een verwijtbaar gedrag uit dezelfde of een hogere categorie.

De overige gemeenten hanteren criteria als: bij volharding van verwijtbaar gedrag kan een hogere maatregel worden opgelegd en geen onderscheid naar categorieën.

Als periode hanteert bijna negentig procent van deze gemeenten twaalf maanden en ruim twaalf procent een periode variërend van zes tot 24 maanden. Bijna alle gemeenten brengen de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking in een verdubbeling van de duur van de maatregel.

Ruim twintig procent heeft in de verordening de bepaling opgenomen dat een recidivemaatregel meerdere keren kan worden toegepast.

### **Niet tijdig verstrekken van inlichtingen**

Van de gemeenten die een maatregel oplegt bij het niet tijdig verstrekken van inlichtingen legt bijna tweederde gedurende één maand een maatregel op van vijf procent en twintig procent gaat uit van één maand tien procent. Andere perioden en andere percentages komen bij minder dan vijf procent van de gemeenten voor.

Nagenoeg alle gemeenten hebben gekozen voor een recidivebepaling. Ruim driekwart daarvan gaat uit van recidive indien binnen twaalf maanden sprake is van herhaald verwijtbaar handelen. Ruim tien procent hanteert geen termijn. De resterende gemeenten gaan uit van een periode variërend van 6 tot 24 maanden.



Bijna tweederde van de gemeenten kent de mogelijkheid om te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar (bijna tweederde) respectievelijk één jaar (ruim een derde) te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.

#### **Verstrekken onjuiste of onvolledige gegevens *zonder* gevolgen voor de bijstand**

Bijna alle gemeenten leggen een maatregel op bij het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen *zonder* gevolgen voor de bijstand. Bijna tweederde hiervan legt gedurende één maand een maatregel op van vijf procent en bijna dertig procent gaat uit van één maand tien procent. Andere perioden en/of percentages komen bij minder dan vijf procent van de gemeenten voor.

Niet in alle gevallen wordt bij het niet nakomen van deze verplichting direct een maatregel opgelegd. Ruim tweederde van deze gemeenten ziet af van het opleggen van een maatregel en volstaat met het geven van een schriftelijke waarschuwing, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar (bijna zeventig procent) respectievelijk één jaar (ruim dertig procent) te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.

#### **Verstrekken onjuiste of onvolledige gegevens *met* gevolgen voor de bijstand**

Alle gemeenten leggen een maatregel op bij het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen *met* gevolgen voor recht op en hoogte van de bijstand. Ruim zeventig procent hiervan stemt de hoogte en de duur van de maatregel af op het benadelingsbedrag. Hiervan volgt ruim veertig procent de modelverordening terwijl ruim een kwart van de gemeenten hiervan deels afwijken (andere percentages en/of andere bedragen). Bijna een derde wijkt over de hele linie af van de in de modelverordening genoemde percentages en bedragen.

Van de bijna dertig procent die niet kiest voor afstemming op het benadelingsbedrag legt bijna zestig procent een maatregel op van tien procent gedurende één maand. Elke andere periode en/of percentages komt bij minder dan vijf procent van de gemeenten voor.

#### **Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid**

Indien er sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan leggen alle gemeenten een maatregel op. Bijna een kwart stemt de hoogte en de duur van de maatregel af op het benadelingsbedrag. Twintig procent hiervan volgt onverkort de modelverordening op dit punt. Ruim een kwart van de gemeenten stemt niet af op het benadelingsbedrag maar op de periode dat belanghebbende als gevolg van zijn gedraging eerder of langer recht heeft op bijstand. Vervolgens legt nog eens bijna een kwart een maatregel op afhankelijk van de aard van het tekortschietend besef. De overige gemeenten (ruim een kwart) leggen een maatregel op variërend van één maand tien procent tot twee maanden 100 procent.



### **Zeer ernstige misdragingen jegens het college**

Van de gemeenten die in de verordening hebben bepaald dat wanneer er sprake is van zeer ernstige misdragingen jegens het college van burgemeester en wethouders een maatregel wordt opgelegd kiest ruim een kwart voor een maatregel van honderd procent, een gelijk deel voor twintig procent, bijna twintig procent kiest voor vijftig procent en bijna tien procent van de gemeenten voor tien procent in alle gevallen gedurende één maand.

Ruim tien procent van de gemeenten stelt de hoogte en de duur van de maatregel afhankelijk van de soort ernstige misdraging.

Elke andere periode en/of percentages komt bij minder dan tien procent van de gemeenten voor.

### **Relatie met handhavingsverordening**

Ruim een kwart van de gemeenten heeft in de afstemmingsverordening een bepaling opgenomen met betrekking tot het handhavingsbeleid als bedoeld in artikel 8a van de WWB.





## 5 Bevindingen toeslagenverordening

### 5.1 Inleiding

Zoals ook bij de uitvoering van de Abw het geval was, moet de gemeenteraad in een verordening vastleggen voor welke categorieën de norm wordt verhoogd of verlaagd en op grond van welke criteria de hoogte van die verhoging of verlaging wordt bepaald.

Op één onderdeel wijkt de WWB af van de Abw t.w.:

Ingeval van lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan als gevolg van de woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning, kan in de WWB de norm of de toeslag worden verlaagd. Het betreft hier codificatie van een uitspraak van de CRvB van 20 februari 2001, nr. 99/644 NABW, inzake de toepassing van artikel 35 Abw. In deze uitspraak heeft de raad bepaald dat ook indien de betrokkene de woonkosten niet hoeft te betalen, omdat een derde die kosten betaalt (bijvoorbeeld de onderhoudplichtige ex-echtgenoot), een verlaging dient plaats te vinden met toepassing van artikel 35 Abw.

### 5.2 Gekozen variant

Alle gemeenten hebben bij het opstellen van de toeslagenverordening gekozen voor de forfaitaire variant. Bij deze variant wordt geen differentiatie toegepast voor de verschillende kostensoorten. Een ieder die niet alleen een woning bewoont wordt een toeslag op de basisnorm toegekend in de vorm van een vast percentage van de bijstandsnorm voor gehuwden van 21-65 jaar. Elke alleenstaande of alleenstaande ouder die de kosten kan delen ontvangt bovenop de relevante norm een toeslag van bijvoorbeeld tien procent van de gehuwdennorm voor personen van 21-65 jaar. Voordeel van deze variant is eenvoudig en dus een hoge score voor wat betreft de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Overigens kan het college in een voorkomend geval de bijstand afstemmen op het individuele geval. Grondslag voor deze individualisering is artikel 30, vierde lid, WWB in verbinding met artikel 18, eerste lid, WWB.

### 5.3 Uitwerking toeslagen- en verlagingenbeleid

Tabel 10 Uitwerking toeslagen- en verlagingenbeleid

Gemeenten	in %
1. Toeslagen en verlagingen ook t.a.v. personen 18-21 niet in inrichting verblijvend	7
2. Alleenstaande/alleenstaande ouder:	
-10 procent toeslag bij delen kosten met onderhuurder, kostganger etc.	84
-Verschil in hoogte toeslag bij delen kosten met één ander of met twee of meer anderen	14
3. Maximale toeslag ook ondanks delen kosten	
-Inwonende kinderen 18-21 jaar onafhankelijk van soort inkomen	37
-Inwonende kinderen vanaf 18 jaar onafhankelijk van soort inkomen	35
-Inwonende kinderen vanaf 18 jaar met uitsluitend inkomen uit WSF/Wtos	79

-Belanghebbende verzorgingsbehoefstig/medebewoner verzorgingsbehoefstig	70
4. 10 procent verlaging norm gehuwden bij delen kosten met onderhuurder, kostganger etc.	84
5. Omstandigheden geen verlaging norm gehuwden ⇔ omstandigheden toekenning maximale toeslag aan alleenstaande/alleenstaande ouder	88
6. Verlaging als gevolg van de woonsituatie waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning	95
7. Verlaging schoolverlaters	53
8. Afwijkende toeslag 21- jarigen	81
-Afwijkende toeslag 22-jarigen	74
9. Gemeentelijke anticumulatiebepaling	51

### **Toeslag aan alleenstaande/alleenstaande ouder**

In ruim tachtig procent van de gemeenten is gekozen voor een toeslag van tien procent op de norm van de alleenstaande/alleenstaande ouder indien hij/zij de kosten kan delen met één ander. Kunnen de kosten met twee of meer anderen worden gedeeld dan hanteert bijna vijftien procent daarvan een lager percentage.

De gemeenten die niet kiezen voor toeslag van tien procent (ruim vijftien procent) geven een toeslag variërend van vijf tot zeventien procent en maken, op één uitzondering na, geen onderscheid tussen het delen van kosten met één ander of met twee of meer anderen.

### **(Ook) maximale toeslag aan alleenstaande/alleenstaande ouder**

Op grond van artikel 30, tweede lid, WWB heeft de alleenstaande en de alleenstaande ouder met zijn tot zijn ten laste komende kinderen in wiens woning geen ander zijn hoofdverblijf heeft recht op de maximale toeslag. Tussen 35- en 37 procent van de gemeenten kiest er voor de maximale toeslag aan deze categorie ook te verlenen indien er sprake is van een inwonend niet ten laste komend kind met een eigen inkomen ongeacht het soort inkomen. Hierbij wordt in de verordeningen onderscheid gemaakt naar leeftijd. Ook hanteert meer dan driekwart van deze gemeenten voor de hoogte van het inkomen, niet zijnde inkomen uit Wet studiefinanciering (WSF) of een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos), van het inwonend verdienend kind een maximum, bijvoorbeeld dat het inkomen niet meer mag zijn dan de 'kale' norm van een alleenstaande van 21-65 jaar + tien procent van de gehuwdennorm voor personen van 21-65 jaar.

Indien het inkomen van een studerend kind vanaf achttien jaar uitsluitend bestaat uit een tegemoetkoming op grond van de WSF/Wtos neemt ruim driekwart van de gemeenten deze tegemoetkoming niet in aanmerking.

### **Verlaging norm gehuwden bij delen kosten**

Het verlagen van de norm voor gehuwden kan worden gespiegeld met het toekennen van de toeslag aan de alleenstaande en de alleenstaande ouder. De bijna vijfentachtig procent van de gemeenten die hebben gekozen voor tien procent toeslag aan de alleenstaande/alleenstaande ouder hanteren hetzelfde percentage als verlaging indien en voorzover het gehuwden betreft die de kosten met een ander kunnen delen. Het percentage van de gemeenten dat een





onderscheid maakt tussen het delen van de kosten met één ander of met twee of meer anderen is ook identiek.

### **Geen verlaging norm bij gehuwden**

De omstandigheden die leiden tot het verlenen van de maximale toeslag aan de alleenstaande/alleenstaande ouder is eveneens een spiegelbeeld van het afzien van een verlaging van de norm bij gehuwden. Bij bijna negentig procent van dezelfde gemeenten zijn deze omstandigheden gelijklopend.

### **Verlaging in verband met de woonsituatie**

Van de gemeenten die ervoor hebben gekozen de norm/de toeslag te verlagen indien er sprake is van lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan als gevolg van de woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning, drukt ruim de helft deze verlaging uit in een percentage van twintig. De overige gemeenten kiezen voor een verlagingpercentage van tien (bijna twintig procent), achttien procent (bijna vijftien procent) en andere percentages (bijna vijftien procent).

### **Verlaging norm/toeslag bij schoolverlaters**

De gemeenten die gebruik maken van de mogelijkheid om bij schoolverlaters de norm/de toeslag te verlagen hanteren hiervoor zeer verschillende percentages. De meest voorkomende percentages zijn twintig (bijna veertig procent) en tien procent (ruim twintig procent). De overige percentages variëren van twaalf tot 25 procent (ruim een kwart). Ook zijn er gemeenten hanteert die geen percentage hanteren maar de verlagen met het in aanmerking te nemen inkomen uit WSF/Wtos als bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel a, WWB (bijna veertien procent).

### **Afwijkende toeslag 21-22 jarigen**

Van de gemeenten die de toeslag voor een 21- of 22 jarige afwijkend vaststellen heeft bijna zestig procent er voor gekozen aan de 21-jarige geen toeslag te verlenen en 20 procent heeft de toeslag vastgesteld op tien procent. De overige percentages lopen uiteen van twaalf tot 25 procent (bijna een kwart).

Aan de 22-jarigen wordt door bijna twintig procent van deze gemeenten geen toeslag verstrekt en door vijftig procent een toeslag van tien procent. De overige percentages voor de 22-jarigen variëren eveneens van twaalf tot 25 procent (ruim dertig procent).

### **Gemeentelijke anticumulatiebepaling**

In artikel 30, tweede lid, onderdeel b van de WWB is bepaald dat een verlaging voor schoolverlaters en alleenstaanden van 21 en 22 jaar niet gelijktijdig mogen worden toegepast. In de toeslagenverordening moet worden aangeven welk van beide verlagingen in een specifiek geval van toepassing is.

Naast deze wettelijke anticumulatie kan de gemeente er voor kiezen in de toeslagenverordening een eigen anticumulatiebepaling op te nemen. De optelsom van norm, toeslag en verlagingen kan namelijk leiden tot een bijstandsnorm die te laag is om in de algemeen noodzakelijke



kosten van het bestaan te voorzien. Indien en voorzover een eigen anticumulatiebepaling ontbreekt dan zal het college de bijstandsnorm bij wijze van individualisering moeten verhogen.

Grondslag voor deze individualisering is artikel 30, vierde lid, WWB in verbinding met artikel 18, eerste lid, WWB.

Van de gemeenten die een dergelijke (eigen) anticumulatiebepaling in de verordening hebben opgenomen, heeft ruim veertig procent bepaald dat er na verlaging van de bijstand, gedifferentieerd naar leefvorm, een bepaald percentage van de gehuwdennorm dient te resteren terwijl eveneens ruim veertig procent een percentage van de relevante norm hanteert. De overige percentages zijn divers.

#### **Nadere uitwerking verordening in beleidsregels**

Vijf procent van de gemeenten heeft gekozen voor de optie van een nadere uitwerking van de verordening in beleidsregels.



## 6 Bevindingen handhavingsverordening

### 6.1 Inleiding

Op grond van artikel 8a van de WWB zijn de gemeenten verplicht een handhavingsverordening op te stellen. In deze verordening dienen regels te zijn opgenomen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Zoals onder 1.1 van deze nota al is aangegeven is, bij het ontbreken van een modelverordening, als referentie voor de analyse van de handhavingsverordeningen c.q. het gemeentelijk handhavingbeleid het concept van Hoogwaardig Handhaven gebruikt.

Het ministerie van SZW heeft een instrumentarium ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het vorm en inhoud geven aan een integrale handhavingpraktijk (Hoogwaardig Handhaven). Het uiteindelijke doel van Hoogwaardig Handhaven is dat (potentiële) klanten de wet- en regelgeving uit zichzelf, spontaan naleven. Kenmerkend voor het Hoogwaardig Handhaven is een combinatie van de twee preventieve en twee repressieve elementen, die elkaar wederzijds versterken.

Op basis van deze preventieve en repressieve elementen is in het kader van dit onderzoek een vragenlijst gemaakt aan de hand waarvan de handhavingsverordeningen zijn geanalyseerd. Ook de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan de bevoegdheid tot terugvordering en verhaal van kosten van bijstand maakt onderdeel uit van deze analyse.

### 6.2 Hoogwaardige handhaving of handhaving in verordening benoemd

Door ruim driekwart van de gemeenten wordt 'hoogwaardige handhaving' en door bijna een kwart 'handhaving' benoemd of beschreven in de verordening (waaronder begrepen de toelichting) dan wel in beleidsregels.

#### **Hoogwaardig handhaven**

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenten die in de verordening 'hoogwaardig handhaven' hebben benoemd de *algemene elementen* en/of *specifieke methoden/instrumenten* van hoogwaardig handhaven als volgt hebben beschreven.

#### ***Preventief 1***

Van deze gemeenten heeft 85 procent het algemene element, namelijk informatie op maat/tijdige voorlichting beschreven.

Met betrekking tot de specifieke methoden/instrumenten is een onderscheid gemaakt tussen de volgende elementen: informatiemap voor de klanten, doelgroepgerichte informatieprogramma's en een communicatieplan (intern en extern) voor handhaving.



- 55 procent heeft een informatiemap;
- 45 procent beschikt over een communicatieplan.
- 39 procent heeft doelgroepgerichte informatieprogramma's.

### ***Preventief 2***

Van deze gemeenten heeft 88 procent het algemene element namelijk dienstverlening op maat/klantvriendelijke dienstverlening beschreven.

Met betrekking tot de specifieke methoden/instrumenten is een onderscheid gemaakt tussen de volgende elementen: statusoverzicht ('event driven' inlichtingen) en mutatieformulier, signaalgestuurde rechtmatigheidonderzoeken (van periodiek naar 'per signaal') op basis van informatie die beschikbaar is gekomen van het Inlichtingenbureau, het expliciet benoemen van kwaliteitskenmerken van de dienstverlening en een goed gesprek over dienstverlening tussen klant en klantmanager.

- 76 procent stelt een rechtmatigheidonderzoek in zodra terzake relevante informatie van het Inlichtingenbureau is ontvangen;
- 55 procent heeft expliciet kwaliteitskenmerken van de dienstverlening benoemd;
- 45 procent maakt gebruik van een statusoverzicht en een mutatieformulier;
- 42 procent heeft expliciet benoemd dat een goed gesprek over de dienstverlening tussen klant en klantmanager een methode is van preventief onderzoek.

### ***Repressief 1***

Van deze gemeenten heeft 91 procent het algemene element: controle op maat/intensieve controle beschreven.

Met betrekking tot de specifieke methoden/instrumenten is een onderscheid gemaakt tussen de volgende elementen: signaalgestuurd onderzoek (het zogenaamde stoplichtenmodel, een intensieve controle op basis van risico's (risicoprofielen) en gebruik van de Wet Boeten Maatregelen-wijzer (detector van fraudesignalen / 'fraude kompas').

- 79 procent voert een intensieve controle uit op basis van risicoprofielen;
- 64 procent maakt gebruik van het signaalgestuurd onderzoek;
- 33 procent maakt gebruik van de WBM-wijzer (Wet boeten en maatregelen).

### ***Repressief 2***

Van deze gemeenten heeft 94 procent het algemene element namelijk sanctionering op maat/feitelijke sanctionering beschreven.

Met betrekking tot de specifieke methoden/instrumenten is een onderscheid gemaakt tussen de volgende elementen: een plan voor een effectiever WBM-proces, een analyse van zwakke schakels in de bedrijfsvoering inzake de uitvoering van de WBM en een lokaal gerichte aanpak voor analyse en probleemoplossing voor verbetering van beleid en uitvoering van de WBM.



- 42 procent heeft een analyse gemaakt van zwakke schakels in de bedrijfsvoering inzake uitvoering van de WBM;
- 39 procent heeft een plan voor een effectiever WBM-proces geformuleerd;
- 39 procent heeft een lokaal gerichte aanpak voor analyse en probleemoplossing voor verbetering van beleid en uitvoering van de WBM.

*NB. In de tekst van de verordeningen wordt nog gesproken over de WBM. In plaats hiervan dient gelezen te worden 'sanctionering(-proces)' omdat het in de artikelen 14 t/m 14 f van de Abw opgenomen systeem van het opleggen van een boete of een maatregel in de WWB vervangen door 'afstemming van de bijstand'. De WWB kent, in tegenstelling tot de Abw, niet de mogelijkheid tot het opleggen van een boete bij het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht.*

### **Handhaven**

De gemeenten die niet expliciet hebben gekozen voor het concept van hoogwaardig handhaven (bijna een kwart), is bij sommige gemeenten toch sprake van specifieke methoden/instrumenten van het hoogwaardig handhaven:

- 30 procent voert een intensieve controle uit op basis van risicoprofielen;
- 30 procent stelt gebruik te maken van 'overige' methoden en instrumenten;
- 20 procent stelt een rechtmatigheidonderzoek in zodra terzake relevante informatie van het Inlichtingenbureau is ontvangen;
- 20 procent maakt gebruik van het signaal gestuurd onderzoek (stoplichtenmodel);
- 10 procent heeft een informatiemap voor de klant.

Onder de noemer 'overig' zijn de volgende items genoemd: gebruik maken van goed geredigeerde besluiten, een adequate fraudepreventie, bestandsvergelijkingen met het Inlichtingenbureau en het gebruik van suwinet.

### **Terugvordering en verhaal kosten van bijstand**

Veel gemeenten geven aan terugvordering (bijna driekwart) en verhaal (bijna tweederde) een imperatief karakter en hebben vastgelegd dat het college kan afzien van terugvordering.

### **Afstemming van de uitkering**

In de handhavingsverordening wordt door bijna alle gemeenten aangegeven dat de bijstand in voorkomende gevallen wordt afgestemd op grond van de afstemmingsverordening.

### **Aangifte Openbaar Ministerie**

Door bijna tweederde procent van de gemeenten is in de verordening opgenomen dat aangifte wordt gedaan bij het Openbaar Ministerie conform de aanwijzing sociale zekerheidsfraude.





## 7 Bevindingen verordening cliëntenparticipatie

### 7.1 Inleiding

In deze verordening dienen regels te worden gesteld over de wijze waarop belanghebbenden of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de WWB. In verband met het ontbreken van een model/voorbeeldverordening is voor de beoordeling als referentie gebruik gemaakt van de door SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, opgestelde handreiking cliëntenparticipatie en is op basis deze handreiking een vragenlijst gemaakt aan de hand waarvan de verordeningen zijn geanalyseerd.

### 7.2 Cliëntenraad

In ruim negentig procent is een verordening cliëntenparticipatie vastgesteld. Hiervan heeft vijf procent géén cliëntenraad ingesteld, maar heeft gekozen voor een andere vorm van cliëntenparticipatie (klanttevredenheidsonderzoek respectievelijk gerichte informatieverstrekking en inspraak). In dertig procent van de gemeenten met een verordening wordt verwezen naar een huishoudelijk reglement of nog nader vast te stellen beleidsregels of statuten waarin diverse onderwerpen worden geregeld.

#### Samenstelling cliëntenraad

In de verordening cliëntenparticipatie kan de omvang en de voordracht van de leden van de cliëntenraad worden geregeld. In ruim tachtig procent van de verordeningen is de omvang van de raad benoemd.

In de helft van de gemeenten worden de leden van de cliëntenraad voorgedragen door belangenorganisaties en in ruim de helft door de cliëntenraad zelf. Voordracht door directeur/hoofd Soza vindt in ruim tien procent van de gemeenten plaats. Opgemerkt dient te worden dat de voordracht door zowel belangenorganisaties, cliëntenraad én door de directeur/hoofd Soza kan plaatsvinden. Hier kan sprake zijn van een 'én-én'-situatie.

#### Taken cliëntenraad

In alle beoordeelde verordeningen is er sprake van gevraagd en ongevraagd adviseren door de cliëntenraad. De taakomschrijving die het meest voorkomt, is: 'Het gevraagd en ongevraagd adviseren over alle onderwerpen met betrekking tot de vorming, uitvoering, controle en evaluatie van het gemeentelijke beleid ten aanzien van de WWB, daaronder begrepen de wijze waarop de rijksregelgeving wordt uitgevoerd.'

De cliëntenraad adviseert:

- In 34 procent alleen aan het college
- In 24 procent niet aan een specifieke instantie, er wordt dan gesproken over 'de gemeente'
- In 21 procent aan het college en de gemeenteraad



- In 16 procent aan het college, de gemeenteraad en het management
- In 2,5 procent aan het college en het management
- In 2,5 procent alleen aan het management

Met betrekking tot de taken waarin de cliëntenraad niet bevoegd is, scoort in ruim tachtig procent van de verordeningen: ‘de behandeling van klachten, bezwaarschriften en andere zaken die op individuele cliënten betrekking hebben, met uitzondering van de hierbij gehanteerde procedures en regelingen’ het hoogst.

### **Vormen van overleg**

Bij de in het onderzoek betrokken gemeenten kent de cliëntenraad de volgende vormen van overleg:

- |                            |            |
|----------------------------|------------|
| • Alleen cliëntenraad      | 85 procent |
| • Met wethouder            | 68 procent |
| • Met directeur/hoofd Soza | 63 procent |
| • Met raadscommissie       | 8 procent  |

Bij deze cijfers dient opgemerkt te worden dat deze vormen van overleg elkaar niet uitsluiten. Er vindt nauwelijks overleg plaats met de gemeenteraad/raadscommissie, maar hoofdzakelijk met het management en/of de wethouder. De wijze waarop de cliënten of hun vertegenwoordigers agendapunten voor het overleg kunnen aanmelden is divers. Hierin is geen duidelijke lijn te onderkennen.

### **Informatievoorziening/verantwoording/evaluatie**

In ruim tachtig procent van de beoordeelde verordeningen is een bepaling opgenomen m.b.t. een adequate informatievoorziening van de leden. Over de jaarlijkse verantwoording van de activiteiten van de cliëntenraad is in ruim zeventig procent van de verordeningen iets opgenomen.

### **Faciliteiten/vergoeding leden**

In nagenoeg alle gemeenten worden faciliteiten beschikbaar gesteld voor de werkzaamheden van de cliëntenraad. Hierbij kan gedacht worden aan: vergaderaccommodatie, kosten van scholing en deskundigheidsbevordering, administratieve ondersteuning en dergelijke. In 66 procent van de gemeenten is het verstrekken van een vergoeding aan de leden van de cliëntenraad in de verordening opgenomen.