

# COMMISSIE WERK EN INKOMEN

griffier van de raadscommissie  
greet.sietsema@griffie.groningen.nl  
tel 050-367 7725

## VERGADERSTUK

vergaderdatum: 8 november 2006

onderwerp: Wijziging Maatregelenverordening

### *Toelichting*

Als gevolg van de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) is per 1 januari 2005 de nieuwe Groningse maatregelenverordening van kracht geworden. Het nieuwe sanctiebeleid dat in deze verordening is vastgelegd is inmiddels ruim een jaar van kracht, en verschilt op enkele punten van het oude sanctiebeleid. Bij de invoering van het nieuwe sanctiebeleid is in de raad uitgebreid gediscussieerd over de inzet van sancties. Op basis van deze discussie is door de raad besloten om het door het college van B&W voorgestelde sanctieregime op verschillende punten te verlichten. Daarbij is ook afgesproken dat de inzet van sancties in de praktijk zullen worden onderzocht.

In het najaar van 2005 heeft de raad een reeds een notitie ontvangen over de ontwikkeling in het aantal opgelegde sancties na invoering van de verordening. De nota 'Sanctioneren op maat' beschrijft het gebruik van maatregelen in de praktijk, gebaseerd op interviews met consulenten en klanten die in het afgelopen jaar zijn gesanctioneerd.

Naar aanleiding van deze ervaringen stellen we voor om het huidige maatregelenbeleid grotendeels voort te zetten, maar de huidige maatregelenverordening op één punt aan te passen. Om de effectiviteit van de inzet van het sanctie-instrumentarium in de praktijk te vergroten stellen we voor de inzet van de schriftelijke waarschuwing te flexibiliseren. Voor enkele gedragingen stellen we voor om de huidige verplichte schriftelijke waarschuwing te wijzigen in een zogenaamde 'kan-bepaling'. Concreet gaat het om de gedragingen:

- het niet naar vermogen trachten algemene arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
- het niet of onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
- het in onvoldoende mate gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling.

In de praktijk betekent dit dat eerst een waarschuwing wordt opgelegd tenzij er redenen zijn om direct een maatregel op te leggen. De keuze om direct maatregel op te leggen dient te worden gemotiveerd.

Het voorstel voor wijziging van de huidige maatregelenverordening is verwoord in de 'Verordening tot wijziging van de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand'. De evaluatie 'Sanctioneren op maat' vormt daarvoor de motivering. Deze evaluatie van het maatregelenbeleid en het raadsvoorstel voor wijziging van de verordening zijn als twee verschillende besluiten reeds op 18 juli jl. in het college van B&W vastgesteld. Op verzoek van de voorzitter van de raadscommissie Werk en Inkomen zijn beide besluiten nu samengevoegd tot één raadsvoorstel. De brief met dit verzoek is bijgevoegd.

## Aan de raad,

Als gevolg van de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) is per 1 januari 2005 de nieuwe Groningse maatregelenverordening van kracht geworden. Het nieuwe sanctiebeleid dat in deze verordening is vastgelegd is inmiddels ruim een jaar van kracht, en verschilt op enkele punten van het oude sanctiebeleid. Bij de invoering van het nieuwe sanctiebeleid is in uw raad uitgebreid gediscussieerd over de inzet van sancties. Op basis van deze discussie is door de raad besloten om het door ons college voorgestelde sanctieregime op verschillende punten te verlichten. Daarbij is ook afgesproken dat de inzet van sancties in de praktijk zullen worden onderzocht.

In het najaar van 2005 heeft uw raad een notitie ontvangen over de ontwikkeling in het aantal opgelegde sancties na invoering van de verordening. De nota 'Sanctioneren op maat' (bijlage bij dit raadsvoorstel) beschrijft het gebruik van maatregelen in de praktijk, gebaseerd op interviews met consultants en klanten die in het afgelopen jaar zijn gesanctioneerd.

Naar aanleiding van deze ervaringen stellen we voor om het huidige maatregelenbeleid grotendeels voort te zetten, maar de huidige maatregelenverordening op één punt aan te passen. Om de effectiviteit van de inzet van het sanctie-instrumentarium in de praktijk te vergroten stellen we voor de inzet van de schriftelijke waarschuwing te flexibiliseren. Voor enkele gedragingen stellen we voor om de huidige verplichte schriftelijke waarschuwing te wijzigen in een zogenaamde 'kan-bepaling'. Concreet gaat het om de gedragingen:

- het niet naar vermogen trachten algemene arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
- het niet of onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
- het in onvoldoende mate gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling.

In de praktijk betekent dit dat eerst een waarschuwing wordt opgelegd, tenzij er redenen zijn om direct een maatregel op te leggen. De keuze om direct maatregel op te leggen dient te worden gemotiveerd.

Het voorstel voor wijziging van de huidige maatregelenverordening is verwoord in de 'Verordening tot wijziging van de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand'. De evaluatie 'Sanctioneren op maat' vormt daarvoor de motivering.

In bijgaande nota 'Sanctioneren op maat' geven we aan de huidige genuanceerde invulling van het sanctiebeleid op hoofdlijnen te willen voortzetten. Daarbij wordt de lijn gehandhaafd, zoals die is beschreven in de paragraaf 'kunnen en willen' van de hiervoor genoemde nota. Wel stellen we voor de flexibiliteit van het sanctiebeleid te vergroten, waar het gaat om het opleggen van een schriftelijke waarschuwing bij arbeidsverplichtingen. Om die reden dient artikel 10 van de Maatregelenverordening gedeeltelijk te worden gewijzigd. In die gevallen, waarin bij schending van een arbeidsverplichting verplicht eerst een waarschuwing moest worden opgelegd, blijft deze verplichting gehandhaafd wat betreft de inschrijving bij het CWI. Echter wat betreft verplichtingen als solliciteren, meewerken aan een diagnose gesprek en voldoende meewerken aan reïntegratie (categorie 2 en 3a) stellen we voor de waarschuwingsverplichting te wijzigen in een zogenoemde 'kan-bepaling': het college kan besluiten eerst een waarschuwing op te leggen in plaats van direct een maatregel bij schending van deze verplichtingen. Dit zal in de uitvoeringspraktijk gaan betekenen, dat de eerste keer binnen een jaar een waarschuwing wordt gegeven, *tenzij* er in het voorliggende geval redenen zijn om direct een maatregel op te leggen. De keuze voor een maatregel wordt gemotiveerd.

Concreet stellen we derhalve voor om het tweede lid van artikel 10 van de maatregelenverordening:

Art.10 lid 2: 'Er *wordt* volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing ten aanzien van een verwijtbare gedraging bedoeld in artikel 9, *eerste en tweede categorie en derde categorie onderdeel a*, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van dezelfde verplichting plaatsvindt binnen een periode van twaalf maanden, te rekenen vanaf de datum, waarop eerder aan belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.'

te wijzigen in:

Art.10 lid 2: ‘Er wordt volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing ten aanzien van een verwijtbare gedraging bedoeld in artikel 9, *eerste categorie*, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van dezelfde verplichting plaatsvindt binnen een periode van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum, waarop eerder aan belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.’

en aan artikel 10 een derde lid toe te voegen dat luidt:

Art.10 lid 3: ‘Er *kan worden* volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing ten aanzien van een verwijtbare gedraging bedoeld in artikel 9, tweede categorie en derde categorie sub a, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van dezelfde verplichting plaatsvindt binnen een periode van twaalf maanden, te rekenen vanaf de datum, waarop eerder aan belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.’

Deze wijziging houdt in dat bij de volgende gedragingen niet meer eerst verplicht een schriftelijke waarschuwing hoeft te worden gegeven voor:

- het niet naar vermogen trachten algemene arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
- het niet of onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
- het in onvoldoende mate gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in art. 9, eerste lid, onderdeel b en art. 10 eerste lid van de wet.

In de artikelsgewijze toelichting op dit artikellid wordt uiteengezet dat deze bepaling op de volgende wijze dient te worden uitgelegd en uitgevoerd: de eerste keer binnen een jaar wordt een waarschuwing opgelegd, tenzij er redenen zijn om direct een maatregel op te leggen. De keuze om direct een maatregel op te leggen dient te worden gemotiveerd.

Onderhavige Verordening wijzigt artikel 10 van de maatregelenverordening op bovengenoemde wijze.

#### ***Raadsvoorstel***

Wij stellen u voor te besluiten de Verordening tot wijziging van de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand vast te stellen.

Burgemeester en wethouders  
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,

## **Sanctioneren op maat**

### Ervaringen met het sanctie-instrumentarium dat is vastgelegd in de maatregelenverordening WWB

Als gevolg van de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) is per 1 januari 2005 de nieuwe Groningse maatregelenverordening van kracht geworden. Het nieuwe sanctiebeleid dat in deze verordening is vastgelegd is inmiddels ruim een jaar van kracht, en verschilt op enkele punten van het oude sanctiebeleid. Bij de invoering van het nieuwe sanctiebeleid is in de raad uitgebreid gediscussieerd over de inzet van sancties. Op basis van deze discussie is door de raad besloten om het door het College van B&W voorgestelde sanctieregime op verschillende punten te verlichten. Daarbij is ook afgesproken dat de inzet van sancties in de praktijk zullen worden gemonitord en dat de resultaten daarvan zullen worden aangeboden aan de raad.

In het najaar van 2005 hebben we de raad geïnformeerd over de ontwikkeling in het aantal opgelegde sancties in de eerste helft van 2005. Om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van consulenten en klanten met de inzet van het huidige sanctie-instrumentarium heeft Bureau Onderzoek van de dienst Sozawe de huidige uitvoeringspraktijk onderzocht via interviews met consulenten en met klanten die in het afgelopen jaar zijn gesanctioneerd. In deze nota schetsen we een beeld van de uitvoeringspraktijk, gebaseerd op de bevindingen uit de interviews. Naar aanleiding van deze ervaringen doen we een voorstel om de huidige maatregelenverordening op enkele punten aan te passen.

#### **Totstandkoming van de maatregelenverordening**

De invoering van de WWB heeft de gemeente meer ruimte gegeven om een eigen sanctie-instrumentarium te ontwikkelen. Dit moet worden vastgelegd in een gemeentelijke maatregelenverordening. De grotere gemeentelijke beleidsvrijheid was voor het College aanleiding om enkele wijzigingen door te voeren ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid. Die wijzigingen hielden aan de ene kant een verzwaring in door de invoering van hogere maatregelenpercentages voor verschillende gedragingen, en aan de andere kant een verlichting door de invoering van een waarschuwing bij de administratieve verplichting om ingeschreven te staan bij het CWI.

In de gemeenteraad is vervolgens uitgebreid gediscussieerd over het gemeentelijk sanctiebeleid, met name over de handhaving van de arbeidsverplichtingen.

Op basis van deze discussie is door de raad bij amendement besloten om:

- De voorgestelde sanctieverzwaringen niet door te voeren en niet over te gaan tot de invoering van een maatregel van 100% voor onbepaalde tijd bij het weigeren (of door eigen toedoen niet behouden) van algemeen geaccepteerde arbeid.
- De mogelijkheid van het opleggen van een waarschuwing te wijzigen in een verplichting om eerst een waarschuwing op te leggen;
- De voorgestelde invoering van een schriftelijke waarschuwing voordat een maatregel wordt opgelegd uit te breiden en in te voeren voor meerdere arbeidsverplichtingen.

#### **De uitvoeringspraktijk: verschillende perspectieven en leefwerelden**

Het beleid is na veel discussie tot stand gekomen, maar hoe werkt dit vastgestelde beleid nu uit in de praktijk? Om die vertaling van beleid naar uitvoeringspraktijk inzichtelijk te krijgen maken we op basis van de interviews onderscheid in het perspectief van waaruit iemand kijkt: de leefwereld, ofwel het zogenaamde 'betekenisgevend systeem'. Inzicht in deze leefwerelden is belangrijk om het perspectief en de logica van het gedrag beter te kunnen begrijpen. Hieronder geven we een korte schets van de drie relevante leefwerelden, die van de overheid, die van de consulent en die van de klant.

##### *De overheid*

Bij de uitvoering van de wet is het belangrijk om rechtsgelijkheid te creëren en willekeur tegen te gaan. De maatregelenverordening biedt daarvoor het kader, gezamenlijk met de andere verordeningen. De sanctie-instrumenten zijn bedoeld om het gedrag van klanten te beïnvloeden; zodat regels worden nageleefd en onduidelijkheid van verplichtingen zo veel mogelijk wordt voorkomen. Bij de toepassing van de sancties bestaat ruimte om rekening te houden met

individuele omstandigheden. Er kan daarom gemotiveerd worden afgeweken van de hoogte van de sanctie die in de verordening is opgenomen. Dit moet dan wel schriftelijk, gemotiveerd worden vastgelegd. Binnen dit juridische kader speelt papier een belangrijke rol in de vorm van beschikkingen, bewijsstukken, en bijvoorbeeld schriftelijke waarschuwingen.

#### *De consulent*

Vanuit het perspectief van de consulenten speelt de effectiviteit van instrumenten een belangrijke rol; wat is het effect van sancties op gedrag, op actief (mee)werken aan je eigen uitstroom. Vanuit hun taak om klanten te stimuleren en te ondersteunen op weg naar werk zijn voor hun belangrijke vragen: wat werkt, wat is effectief, hoe kan ik gedrag beïnvloeden. Deze vragen zijn belangrijker dan de vraag: welke sanctie moet ik wanneer opleggen volgens de vastgestelde regels.

#### *De klant*

Het perspectief van de klant varieert, omdat ook klantgroepen nogal verschillen. Wat over het algemeen wel gedeeld wordt is de acceptatie dat er regels zijn en het besef dat die moeten worden gehandhaafd. Maar dat geldt tot op zekere hoogte; er kunnen wel verzachtende omstandigheden zijn.

Papier heeft voor een deel van de klanten slechts een beperkte waarde, deels omdat de taal en de termen niet worden begrepen, deels omdat men een hekel heeft aan papier. Een deel gaat er routinematig of vermijds mee om; men leest niet of vluchtig en legt het snel opzij.

#### ***De positie van de consulent tussen deze werelden***

Het onderscheid tussen deze leefwerelden laat zien dat de consulent zich tussen twee werelden beweegt. Namelijk die van de overheid, waar veel belang wordt gehecht aan papier, en die van de klant, waar papier een duidelijk minder belangrijke rol speelt. Consulenten weten dat ze in hun correspondentie en beschikkingen zo veel mogelijk de zaken administratief goed geregeld moeten hebben om formeel gedekt te zijn. Hoe dichterbij de praktijk van de klant, hoe sterker consulenten het belang benadrukken van mondeling en vereenvoudigd overbrengen van de belangrijkste informatie. Bovendien is herhaling van de boodschap erg belangrijk.

Consulenten maken daarbij een belangrijk onderscheid tussen 'nieuwe' en 'oude' klanten.

Nieuwe klanten hebben van begin af aan de boodschap gekregen dat er naast rechten ook plichten zijn, en dat die worden gehandhaafd. Dan kun je ook eenvoudiger sanctioneren, omdat men weet waar men aan toe is; het schept ook duidelijkheid.

Daartegenover staan klanten die nog in de 'oude' bijstandscultuur leven, die minder beseffen dat tegenover het recht op bijstand ook plichten bestaan. En daarom soms lichthartig met verplichtingen omgaan en hevig schrikken en protesteren als ze 'zo maar' een maatregel opgelegd krijgen.

#### **Effectiviteit van het instrumentarium**

Uit de interviews met klanten en consulenten blijkt dat de maatregelen effect hebben op het handelen van de klant. Verreweg de meeste klanten passen hun gedrag en situatie aan nadat ze een maatregel opgelegd hebben gekregen. Dat wil echter niet zeggen dat ook de houding verandert.

Consulenten geven aan dat er bij het handhaven van de arbeidsverplichtingen spanning zit tussen de op papier vastgestelde regels en de behoefte om rekening te houden met individuele omstandigheden. Deze individuele omstandigheden kunnen naar het oordeel van consulenten grote invloed hebben op de impact en de effectiviteit van sancties. Daarbij gaat het niet alleen om de leefsituatie, maar met name ook om de motivatie van de klanten.

#### ***Kunnen en willen***

Een belangrijk onderscheid dat consulenten maken is tussen 'kunnen' en 'willen'. Er zijn bijvoorbeeld klanten die kunnen maar niet willen, of andersom. Deze criteria zijn naar het oordeel van de consulent van grote invloed op de effectiviteit van de sancties en hun invloed op gedrag. De combinatie van deze twee criteria leidt tot vier categorieën die kunnen worden onderscheiden:

##### *- kunnen en willen*

Deze klanten hebben een positieve grondhouding. Er is hooguit sprake van een incident, vergeetachtigheid oid. Doorgaans volstaat een waarschuwing, desnoods een kleine maatregel.

##### *- niet kunnen en niet willen*

Bij deze klanten is vaak sprake van niet aangepast gedrag, verloedering, verstoring van trajecten van anderen etc. Inzet van sancties is vaak weinig effectief. Slechts als ze grenzen ernstig overschrijden of overlast veroorzaken wordt een maatregel opgelegd. Informeel wordt de arbeidsplicht niet altijd gehandhaafd.

##### *- wel kunnen maar niet willen*

Bij deze klanten is regelmatig sprake van traineren en simuleren, onredelijke eisen, fraude en schijnbaar aangepast gedrag. Bij deze groep kunnen sancties effectief worden ingezet; sancties kunnen tot beweging prikkelen of beweging forceren.

- *wel willen maar niet kunnen*

Bij deze klanten is regelmatig sprake van frustratie, persoonlijk leed, zingevingproblemen. Bij het niet nakomen van verplichtingen volstaat doorgaans een waarschuwing. Desnoods een kleine maatregel, die goed moet worden uitgelegd.

### ***Individuele omstandigheden***

Naast de motieven van de klant voor het gedrag speelt ook de individuele situatie een belangrijke rol. Consulentes geven aan rekening te houden met de kwetsbaarheid van de klant. Met sancties wordt bijvoorbeeld terughoudender omgegaan bij een alleenstaande ouder met hoge woonlasten dan bij een alleenstaande jongere.

### ***Effectieve inzet in de praktijk***

Er zijn dus groepen klanten waar consulentes terughoudend zijn met het inzetten van sancties, omdat de effectiviteit beperkt wordt geacht. De groep waarbij sancties wel effectief worden geacht is de groep klanten die naar het oordeel van de consulentes wel kunnen maar niet willen.

Consulentes geven aan dat er voor een effectieve inzet van sancties bij deze groep het huidige instrumentarium enkele beperkingen bevat. Deze beperkingen leiden er toe dat in sommige gevallen wordt afgezien van het opleggen van sancties omdat het toch 'geen zin heeft'.

### ***Schriftelijke waarschuwing***

Consulentes geven aan dat het verplicht afgeven van een schriftelijke waarschuwing voordat een maatregel kan worden opgelegd in een aantal gevallen belemmerend werkt voor een effectieve inzet, omdat niet direct kan worden gereageerd. Om effectief gedrag te kunnen beïnvloeden wil men met name bij de zogenaamde 'kunnens maar niet willers' lik-op-stuk kunnen bieden. Als klanten willens en wetens risico nemen en je eerst schriftelijk moet waarschuwen dan 'lacht de klant je uit', is het gevoel van de consulentes.

Consulentes maken daarbij onderscheid tussen 'administratieve verplichtingen' (inschrijving bij het CWI) en 'verplichtingen ten aanzien van houding en gedrag' (zoals meewerken aan een traject). Met name voor die laatste verplichtingen ervaren consulentes de verplichte waarschuwing als belemmerend omdat zij daarmee onvoldoende kunnen inspelen op de houding of motivatie van een klant.

### ***Het vervolg***

De effectiviteit is een belangrijk aspect bij het handelen van de consulentes. De effectiviteit van sancties op het gedrag van klanten wordt mede bepaald door het vervolg; wat zijn de opties na het opleggen van een maatregel, wat heeft de consulente de klant te bieden of hoe kan de druk op de klant worden behouden. In sommige gevallen zijn de mogelijkheden beperkt, met name voor matig gemotiveerde klanten. Het starten van een nieuw traject voor die klanten wordt vaak niet als optie gezien, vanwege bijvoorbeeld het risico van het verstoren van groepsprocessen voor overige klanten.

## **Neveneffecten van het bestaande sanctiebeleid**

### ***Onvoldoende eenduidigheid in toepassing***

In de verordening zijn de gedragingen vastgelegd die leiden tot een sanctie. Daarnaast wordt erkend (en gevraagd) dat bijzondere omstandigheden individueel worden getoetst en worden meegewogen in het toepassen van de maatregel. Individuele omstandigheden, houding en motivatie zijn van groot belang voor de effectiviteit van de sancties. Consulentes en klanten geven aan dat dit in de praktijk leidt tot situaties waarin zij geen duidelijk beeld hebben over de manier waarop de maatregelenverordening moet worden toegepast. Dit leidt er toe dat er in de praktijk verschillend mee wordt omgegaan. Consulentes spreken de behoefte uit tot meer onderlinge communicatie, stroomlijning, onderlinge toetsing en/of intervisie.

### ***Terughoudend gebruik van het instrumentarium***

De formele vereisten die verbonden zijn aan het opleggen van een sanctie, het daarin meewegen van persoonlijke omstandigheden en de verwachtingen ten aanzien van het effect van de maatregel leiden over het algemeen tot een terughoudend gebruik van sancties. Consulentes geven aan regelmatig geen sanctie op te leggen omdat het teveel inspanning kost voor wat het naar verwachting oplevert aan effect (gedragsverandering/uitstroom).

### ***Schriftelijke en mondelinge communicatie***

Het blijkt dat schriftelijke communicatie naar de klant een beperkte waarde heeft. Tegelijkertijd is voor verantwoording van het handelen van de consulente schriftelijke communicatie van groot belang. De formele vereiste om voor

verschillende gedragingen eerst een schriftelijke waarschuwing te geven voordat een maatregel kan worden opgelegd leidt er in de praktijk toe dat een waarschuwing soms al aan een beschikking wordt gekoppeld. Die brieven worden daardoor minder vriendelijk en minder prettig leesbaar. Het formele kader leidt dan tot formele communicatie.

Het onderzoek laat zien dat voor het overbrengen van de boodschap ook mondelinge communicatie en herhaling van de boodschap van belang is. Bij die constatering past de collectieve voorlichting die we sinds het begin van 2006 geven aan alle nieuwe klanten. Tegelijkertijd verscherpt het mogelijk het geconstateerde onderscheid tussen 'nieuwe' en 'oude' klanten.

### **De mate van inzet van sancties**

Het aantal waarschuwingen dat wordt afgegeven is ongeveer even hoog als het aantal maatregelen dat wordt opgelegd. In 2005 is afgerond ongeveer 1100 keer een waarschuwing gegeven en zo'n 1000 keer een maatregel opgelegd.

<i>Afgeronde aantallen</i>	<i>Waarschuwing</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Totaal</i>
2004	600	1300	1900
2005	1100	1000	2100

Uit de cijfers blijkt dat in 2005 veel vaker waarschuwingen zijn gegeven dan in 2004, maar minder vaak maatregelen zijn opgelegd. Deze ontwikkeling was al zichtbaar in de cijfermatige rapportage over de inzet van sanctie in de eerste helft van 2005 (Zie bijlage).

Mannen worden vaker gesanctioneerd dan vrouwen. Personen met een langere uitkeringshistorie worden minder vaak gesanctioneerd dan personen die relatief kort in de bijstand zitten. Dit sluit aan bij de uitkomsten uit de interviews waarin consulenten hebben aangegeven onderscheid te maken tussen 'nieuwe' en 'oude' klanten.

### **Conclusie**

Uit de interviews komt naar voren dat consulenten genuanceerd omgaan met het huidige sanctie-instrumentarium. Bij toepassing van sancties wordt een individuele afweging gemaakt op basis van persoonlijke omstandigheden en de verwachte effecten van de inzet van sancties. 'Kunnen' en 'willen' spelen een belangrijke rol bij de overwegingen van de consulent.

Op basis van de ervaringen in de uitvoeringspraktijk kunnen we constateren dat de huidige maatregelenverordening op hoofdlijnen voldoende basis biedt voor de uitvoering van het sanctiebeleid. De maatregelen hebben effect op het handelen van de meeste klanten.

Wel blijkt dat naar het oordeel van de consulenten de verordening op onderdelen onvoldoende mogelijkheden biedt om flexibel en adequaat te reageren op gedrag van klanten, waardoor de effectiviteit van het instrumentarium wordt beperkt. Dit geldt met name voor de voorgeschreven schriftelijke waarschuwing. Daar bestaat een spanning tussen de formele eisen en de behoefte om op basis van de situatie sancties effectief te kunnen inzetten en gedrag effectief te kunnen beïnvloeden.

In de uitvoeringspraktijk van het sanctiebeleid blijkt behoefte te bestaan aan ruimte voor het afstemmen van maatregelen op individuele omstandigheden, maar vooral ook op houding en motivatie. De maatregelenverordening is echter eenzijdig gericht op het (sanctioneren van) gedrag.

De maatregelenverordening biedt een strak kader ten aanzien van het gedrag (welk gedrag tot welke sanctie leidt, wanneer eerst moet worden gewaarschuwd etc.) maar geen kader ten aanzien van de houding van de klant (de motivatie, de mate waarin de klant zich inzet, (mee)werkt). Het evenwicht daartussen wordt door consulenten als onvoldoende ervaren; aan de ene kant is er behoefte aan meer ruimte in de verordening, en aan de andere kant is er behoefte aan meer afstemming over hoe om te gaan met individuele omstandigheden en het houdingsaspect.

#### *Flexibeler inzet van de schriftelijke waarschuwing*

De vereiste om eerst een waarschuwing te geven is bedoeld om de klant te beschermen tegen te snel opgelegde maatregelen, maar leidt er toe dat de consulent onvoldoende instrumenten heeft om in te grijpen in het geval dat de klant naar hun oordeel te kwader trouw is. Daarbij blijkt dat schriftelijke communicatie (inclusief de schriftelijke waarschuwing) slechts een beperkte waarde heeft voor het overbrengen van de boodschap. Een gesprek is daarvoor een beter middel.

Voor een effectieve inzet van sancties is het noodzakelijk om meteen een sanctie op te kunnen leggen wanneer een klant willens een wetens arbeidsverplichtingen niet nakomt. Daarom is het passend om de schriftelijke waarschuwing niet standaard op te leggen, maar dit te doen op basis van een individuele afweging waarin rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden.

Bij de formele verplichting van inschrijving bij het CWI achten we de standaard waarschuwing wel passend, vanwege de administratieve aard van deze verplichting.

Dat betekent dat de schriftelijke waarschuwing in de verordening wordt gewijzigd in een zogenaamde 'kan-bepaling'<sup>1</sup>. De optie om eerst een waarschuwing te geven blijft gehandhaafd, waardoor de consulent voldoende mogelijkheden behoudt om tegemoet te komen aan de problematiek van zogenaamde 'niet kunners' of bij onopzettelijk gedrag. De ruimte wordt gecreëerd om (gemotiveerd) direct over te gaan tot sanctioneren, zodat in voorkomende gevallen meer lik op stuk kan worden geboden.

In de praktijk betekent dit dat eerst een waarschuwing wordt opgelegd, tenzij er redenen zijn om direct te sanctioneren. De consulent kan per individueel geval afwegen wat passend en adequaat is.

Bijkomend voordeel van het beperken van de schriftelijke waarschuwing is dat het niet meer nodig is om 'waarschuwbrieven' te sturen om alvast te anticiperen op een mogelijke maatregel. Dit komt de taal en leesbaarheid van brieven ten goede.

#### *Omgaan met maatwerk*

De resultaten uit het onderzoek geven de spanning aan die consulenten ervaren tussen de eis tot een algemeen geldende aanpak, de wens tot maatwerk en een effectieve inzet. Consulenten geven aan onvoldoende kaders te hebben voor het bieden van maatwerk, en onvoldoende opties te hebben voor vervolgacties na het opleggen van een sanctie. In de praktijk bestaat behoefte aan meer onderlinge communicatie over de bandbreedte bij het opleggen van sancties, bijvoorbeeld via intervisie.

Binnen de organisatie zullen we dit oppakken als onderdeel van de methodiekontwikkeling in het kader van het ontwikkelingsprogramma van Sozawe. In het ontwikkelingsprogramma *Alle Stadters Actief; hoe werkt Sozawe mee?* is vastgelegd dat Sozawe een individuele benadering van de klant wil bieden. Naast ruimte voor een individuele benadering vraagt dat immers ook om het ondersteunen van consulenten in het omgaan met die individuele situaties.

#### ***Wijziging maatregelenverordening***

Op basis van het bovenstaande willen we de huidige genuanceerde invulling van het sanctiebeleid op hoofdlijnen voortzetten. Daarbij wordt de lijn gehandhaafd zoals die hiervoor is beschreven in de paragraaf 'kunnen en willen'. Wel achten we het passend om de flexibiliteit te vergroten waar het gaat om het opleggen van een schriftelijke waarschuwing, zodat niet meer automatisch in alle gevallen eerst verplicht een schriftelijke waarschuwing hoeft te worden gegeven voor de volgende gedragingen:

- het niet naar vermogen trachten algemene arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
- het niet of onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
- het in onvoldoende mate gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in art. 9, eerste lid, onderdeel b en art. 10 eerste lid van de wet.

Dit betekent in de praktijk dat eerst een waarschuwing wordt opgelegd tenzij er redenen zijn om direct een maatregel op te leggen. De keuze om direct maatregel op te leggen dient te worden gemotiveerd.

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van de verplichting ingeschreven te staan bij het CWI.



## De inzet van sancties in de eerste helft van 2005

Als gevolg van de invoering van de WWB is per 1 januari 2005 de nieuwe Groningse maatregelenverordening van kracht geworden. Het nieuwe sanctiebeleid dat in deze verordening is vastgelegd is inmiddels bijna een jaar van kracht, en verschilt op enkele punten van het oude sanctiebeleid. Bij de invoering van het nieuwe sanctiebeleid is in de raad uitgebreid gediscussieerd over de inzet van sancties. Op basis van deze discussie is door de raad bij amendement besloten tot de invoering van een schriftelijke waarschuwing bij verschillende arbeidsverplichtingen voordat een maatregel wordt opgelegd. Daarnaast is besloten om de voorgestelde sanctieverzwaringen niet door te voeren en niet over te gaan tot de invoering van een maatregel van 100% voor onbepaalde tijd bij het weigeren (of door eigen toedoen niet behouden) van algemeen geaccepteerde arbeid.

Naar aanleiding van het raadsdebat is afgesproken dat de inzet van sancties in de praktijk zullen worden gemonitord en dat de resultaten daarvan zullen worden aangeboden aan de raad.

Hieronder willen we een eerste beeld schetsen van de inzet van sancties in de praktijk over het eerste half jaar van 2005 in vergelijking met de eerste helft en de tweede helft van 2004. Het gaat om een kwantitatief overzicht. Dit overzicht geeft een globaal cijfermatig beeld van het gebruik van sancties, het geeft nog geen inzicht in de effecten van het sanctiebeleid en de invloed die het heeft op gedrag van klanten. Daarom is inmiddels een nader onderzoek gestart naar de inzet van het sanctie-instrumentarium door consulenten en de ervaringen van bijstandsgerechtigden met sancties. Dit onderzoek, dat naar verwachting voorjaar 2006 gereed is zal een meer ingevuld beeld moeten schetsen van de ervaringen met het nieuwe sanctiebeleid.

### *De overgang naar een nieuw sanctiebeleid per januari 2005*

In het sanctiebeleid maken we onderscheid tussen drie typen verplichtingen, namelijk:

- Arbeidsverplichtingen; de verplichtingen die verband houden met inschakeling in reguliere arbeid;
- Inlichtingenplicht; de verplichting om alle voor bijstand relevante informatie tijdig te melden;
- Overige verplichtingen; onder meer verplichtingen die verband houden met het tonen van verantwoordelijkheidsbesef en bejegening.

Onder invloed van de invoering van de WWB is het sanctiebeleid op verschillende punten gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:

- *Arbeidsverplichtingen*: Bij een aantal (arbeids)verplichtingen is een formele waarschuwing ingevoerd voordat een maatregel wordt opgelegd. Concreet gaat het om de verplichtingen om 'ingeschreven te staan bij het CWI', 'naar vermogen trachten werk te vinden', 'meewerken aan onderzoek naar arbeidsinschakeling' of 'gebruik maken van aangeboden voorzieningen'.
- *Inlichtingenplicht*: In de WWB is de boete als instrument vervallen. Dit is vervangen door het opleggen van een maatregel bij dezelfde type gedraging.
- *Overige verplichtingen*: Bij zeer ernstige misdragingen kan een sanctie van 100% worden opgelegd.

### **Inzet van sancties in de eerste helft 2005; een globaal overzicht**

In onderstaande tabel staat weergegeven in welke mate sancties zijn opgelegd voor de drie onderscheiden categorieën verplichtingen.<sup>2</sup>

	1° helft 2005		1° helft 2004		2° helft 2004	
	<i>Waarschuwing</i>	<i>Maatregel opgelegd</i>	<i>Waarschuwing</i>	<i>Maatregel opgelegd</i>	<i>Waarschuwing</i>	<i>Maatregel opgelegd</i>
<i>Arbeidsverplichtingen</i>	202	185		285		299
<i>Inlichtingenplicht</i> <sup>3</sup>	346	332	350	374	270	291
<i>Overige</i>	13	34		8		17

<sup>2</sup> Voor de eenduidigheid hebben we de gevallen waarin wordt afgezien van het opleggen van een maatregel door dringende materiële of immateriële redenen in het overzicht buiten beschouwing gelaten.

<sup>3</sup> Wat betreft het onderscheid tussen maatregelen en waarschuwingen bij de inlichtingenplicht is voor 2004 een inschatting gemaakt. De exacte verdeling kon niet goed uit het automatiseringssysteem worden gehaald. De verdeling voor 2005 is wel gebaseerd op exacte aantallen.

<i>verplichtingen</i>							
<i>Totaal</i>	561	551	350	667	270	607	

Bij een eerste blik op de aantallen valt direct op dat het aantal opgelegde maatregelen in de eerste helft van 2005 is gedaald ten opzichte van 2004. Doordat het aantal waarschuwingen sterk is gestegen is het totaal van sancties (waarschuwingen en maatregelen gezamenlijk) wel iets gestegen. Dit wordt met name veroorzaakt door de invoering van de waarschuwing in verband met arbeidsverplichtingen in het nieuwe sanctiebeleid.

Uit de tabel blijkt verder dat de meeste sancties worden opgelegd in verband met de inlichtingenplicht.

Hieronder gaan we per soort verplichting nader in op de ontwikkelingen wat betreft het opleggen van maatregelen en waarschuwingen. Daarbij maken we voor zover mogelijk ook een vergelijking met 2004. Door wijzigingen in de verplichtingen als gevolg van de invoering van de WWB is dat echter slechts beperkt mogelijk.

## **Arbeidsverplichtingen**

### ***Inschrijving bij het CWI***

Verreweg de meeste sancties worden opgelegd in verband met de formele verplichting bij het CWI als werkzoekende ingeschreven te staan. Daarbij gaat het met name om het afgeven van een waarschuwing. Dit leidt slechts in een beperkt aantal gevallen tot een maatregel. Van de ruim 150 sancties gaat het in 80% van de gevallen om een waarschuwing. Met de invoering van de waarschuwing is het aantal opgelegde maatregelen in verband met CWI-inschrijving sterk afgenomen. Ten opzichte van 2004 is het aantal opgelegde maatregelen gehalveerd; van ruim 60 naar ruim 30 in een half jaar. De introductie van de waarschuwing heeft dus geleid tot een hoger aantal sancties<sup>4</sup> op het ontbreken van inschrijving bij het CWI, maar tot een verlaging van het aantal feitelijk opgelegde maatregelen.<sup>5</sup>

### ***Overige arbeidsverplichtingen***

Wat betreft de overige arbeidsverplichtingen is er een belangrijk verschil ten opzichte van de verplichte inschrijving bij het CWI. Bij de CWI-inschrijving gaat het om een formele verplichting, terwijl bij de overige arbeidsverplichtingen het gaat om vertoond gedrag, zoals werk zoeken, meewerken aan (onderzoek naar) arbeidsinschakeling, en verwijtbaar verliezen van arbeid.

Voor de overige arbeidsverplichtingen geldt dat er in aantallen duidelijk minder vaak wordt gesanctioneerd, maar dat verhoudingsgewijs vaker daadwerkelijk een maatregel wordt opgelegd. Voor alle overige arbeidsverplichtingen samen zijn in de eerste helft van 2005 ongeveer 75 waarschuwingen afgegeven en zo'n 150 maatregelen opgelegd. Dat is een daling van het aantal opgelegde maatregelen ten opzichte van 2004, toen het aantal opgelegde maatregelen per half jaar boven de 200 lag.

Als gevolg van de invoering van de WWB is het begrip 'passende arbeid' vervangen door het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid'. Dit heeft tot nu toe niet geleid tot meer sancties als gevolg van het weigeren van arbeid. Dit is op hetzelfde niveau gebleven als in 2004, namelijk tussen 5 en 10 in een half jaar.

## **Inlichtingenplicht**

Voor de inlichtingenplicht geldt dat er ook al onder het oude regime een waarschuwing kon worden gegeven in verband met het te laat of onvolledig inleveren van de maandverklaring. De verhouding in 2004 tussen opgelegde maatregelen en waarschuwingen in 2004 is echter op basis van het systeem niet goed te bepalen. Daardoor is het eigenlijk niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen 2005 en 2004.

Wel blijkt uit de gegevens dat verreweg de meeste waarschuwingen en sancties worden opgelegd ivm 'te laat verstrekken van inlichtingen'. Daarvoor wordt vaker een waarschuwing gegeven dan een maatregel.

Zoals verwacht wordt bij het verstrekken van onjuiste gegevens zonder gevolgen voor de uitkering overwegend gewaarschuwd. Als de onjuiste gegevensverstrekking wel gevolgen heeft voor de uitkering wordt vrijwel altijd een maatregel opgelegd.

<sup>4</sup> Waarschuwingen en maatregelen gezamenlijk.

<sup>5</sup> Inclusief waarschuwingen is zo'n 150 keer gesanctioneerd in het eerste helft van 2005, ongeveer net zo veel als in héél 2004.

Met de invoering van de WWB is de boete vervallen en vervangen door een maatregel. Dit is in Groningen geëffectueerd sinds halverwege 2005. In de gepresenteerde cijfers is daardoor het effect van deze wijziging nog niet in de cijfers te zien, maar in de tweede helft van 2005 doet zich daardoor een stijging voor van het aantal opgelegde maatregelen.

### Overige verplichtingen

In de meeste gevallen gaat het om een ‘tekortschietend besef van verantwoordelijkheid’.<sup>6</sup> Het aantal maatregelen ivm tekortschietend besef is toegenomen tov 2004. Voor misdraging (intimidatie/verbaal geweld) is slechts twee keer een maatregel opgelegd. Dit nieuwe instrument wordt tot op heden dus opvallend weinig ingezet.

### Bezwaar

Ontwikkeling in bezwaar kan een indicatie geven over de reactie van klanten ten aanzien van opgelegde maatregelen of waarschuwingen.

<i>Bezwaar op..</i>	<i>1<sup>e</sup> helft 2005</i>	<i>Héél 2004</i>
<i>Waarschuwing</i>	6	27
<i>Maatregel</i>	32	50
<i>Totaal</i>	38	77

Eerste globale cijfers geven aan dat er ten opzichte van 2004 geen grote wijzigingen zijn wat betreft het aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend. Wel valt op dat het aantal bezwaren op waarschuwingen sterk is afgenomen, terwijl er veel meer waarschuwingen worden opgelegd. Het aantal bezwaren op maatregelen laat een lichte toename zien, terwijl het aantal opgelegde maatregelen is afgenomen. De periode is echter te kort, en de aantallen zijn te klein om daar een conclusie aan te verbinden.

De ingediende bezwaren in 2005 hebben in de meeste gevallen betrekking op de arbeidsverplichtingen (23), in de overige (15) gevallen gaat het om de inlichtingenplicht.

### Onderzoek en evaluatie

De cijfers die hierboven staan gepresenteerd schetsen een cijfermatig beeld wat betreft de inzet van het sanctie-instrumentarium. Op basis van deze cijfers zijn geen effecten aan te geven van het nieuwe sanctiebeleid en bieden onvoldoende basis voor een beoordeling van het gevoerde beleid. Om een beter beeld te krijgen is een onderzoek gestart naar de (ervaringen met de) inzet van het instrumentarium, en van de ervaringen van klanten. Daarnaast zal een nadere cijfermatige analyse worden uitgevoerd. We verwachten in het voorjaar van 2006 de resultaten van de onderzoek te kunnen presenteren.

---

<sup>6</sup> Van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid is sprake wanneer een belanghebbende door een bepaalde gedraging onnodig een beroep doet op bijstand, bijvoorbeeld door onverantwoorde besteding van het vermogen of door geen beroep te doen op een voorliggende voorziening.