



462

Besluit van 19 juni 1995, houdende bepalingen met betrekking tot het opleggen van sancties aan uitkeringsgerechtigden ingevolge de Abw, IOAW en IOAZ (Sanctiebesluit Abw, IOAW en IOAZ)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 14 juni 1995, Directie Bijstandszaken, Nr. BZ/VOL/1601;

Gelet op artikel 14, zesde lid, van de Algemene bijstandswet, artikel 20, vijfde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 20, vijfde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;

De Raad van State gehoord (advies van 25 april 1995, nr. W12.95.0144)
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 14 juni 1995,

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder

- a. Abw: Algemene bijstandswet;
- b. IOAW: Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- c. IOAZ: Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- d. bijstand: de bijstandsnorm bedoeld in hoofdstuk IV, afdeling 1, paragraaf 2 en 3 van de Abw;
- e. grondslag: de voor de werkloze werknemer dan wel gewezen zelfstandige toepasselijke grondslag bedoeld in artikel 5, derde, vierde en vijfde lid, van de IOAW onderscheidenlijk artikel 5, vijfde lid, van de IOAZ;
- f. uitkering: de uitkering op grond van de IOAW onderscheidenlijk de IOAZ.

Artikel 2

Burgemeester en wethouders nemen bij de toepassing van artikel 14, tweede en vierde lid, van de Abw, onderscheidenlijk bij de toepassing van artikel 20, eerste en derde lid, van de IOAW en IOAZ, de bepalingen van

dit besluit in acht, onverminderd artikel 14, derde lid, van de Abw, onderscheidenlijk artikel 20, tweede lid, van de IOAW en de IOAZ.

Artikel 3

De gedragingen bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdelen a en b van de Abw, en artikel 20, eerste lid, onderdelen a en b van de IOAW en IOAZ worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. eerste categorie:
 - a. het zich niet als werkzoekende doen inschrijven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, dan wel de inschrijving niet of niet tijdig doen verlengen;
 - b. het niet ondertekenen of het niet aan burgemeester en wethouders verstrekken van een exemplaar van de bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand onderscheidenlijk de uitkering, bedoeld in artikel 70, vierde lid, van de Abw en artikel 18, vierde lid, van de IOAW en de IOAZ.
2. tweede categorie:
 - a. het niet naar vermogen trachten arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen;
 - b. het niet dan wel niet tijdig voldoen aan een oproep om, in verband met de inschakeling in de arbeid, op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen;
 - c. het niet dan wel in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot inschakeling in de arbeid, dan wel aan een onderzoek naar de geschiktheid voor scholing of opleiding.
3. derde categorie:
 - a. gedragingen die de inschakeling in de arbeid belemmeren;
 - b. het niet dan wel in onvoldoende mate meewerken aan een voor de inschakeling in de arbeid noodzakelijk geachte scholing of opleiding, dan wel aan andere aangewezen activiteiten die de zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen.
4. vierde categorie:
 - a. het niet aanvaarden van passende arbeid;
 - b. het door eigen toedoen niet behouden van arbeid in dienstbetrekking.

Artikel 4

1. De verlaging van de bijstand bedoeld in artikel 14, tweede lid, onderdelen a en b van de Abw, wordt vastgesteld op:
 - a. vijf procent van de bijstand gedurende een maand bij gedragingen van de eerste categorie;
 - b. tien procent van de bijstand gedurende een maand bij gedragingen van de tweede categorie;
 - c. twintig procent van de bijstand gedurende een maand bij gedragingen van de derde categorie;
 - d. twintig procent van de bijstand gedurende twee maanden bij gedragingen van de vierde categorie.
2. De periode van verlaging van de bijstand genoemd in het eerste lid wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na de vorige als verwijtbaar aangemerkte gedraging opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging uit dezelfde of een hogere categorie.

Artikel 5

1. De weigering van de uitkering bedoeld in artikel 20, eerste lid, onderdelen a en b, van de IOAW en de IOAZ wordt vastgesteld op:
 - a. vijf procent van de grondslag gedurende een maand bij gedragingen van de eerste categorie;

- b. tien procent van de grondslag gedurende een maand bij gedragingen van de tweede categorie;
 - c. twintig procent van de grondslag gedurende een maand bij gedragingen van de derde categorie;
 - d. twintig procent van de grondslag gedurende twee maanden bij gedragingen van de vierde categorie.
2. De periode van weigering van de uitkering genoemd in het eerste lid wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na de vorige als verwijtbaar aangemerkte gedraging opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging uit dezelfde of een hogere categorie.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag waarop de Algemene bijstandswet in werking treedt.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Sanctiebesluit Abw, IOAW en IOAZ.

Lasten en bevelen dat dit besluit met daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 19 juni 1995

Beatrix

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

Uitgegeven de *negenentwintigste* september 1995

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, vijfde lid jo. vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Het onderhavige besluit bevat een normering met betrekking tot op te leggen sancties in het kader van de Algemene bijstandswet (Abw) en de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Het betreft hier een normering van de hoogte van de sancties en de ernst van het feit ingeval in de periode voorafgaand aan de bijstands- c.q. IOAW/IOAZ aanvraag of nadien door de belanghebbende onvoldoende is meegewerkt aan het verkrijgen of behouden van arbeid danwel ingeval de belanghebbende zich na toekenning van de uitkering schuldig maakt aan het niet nakomen van verplichtingen bedoeld in hoofdstuk VIII van de Abw respectievelijk hoofdstuk III van de IOAW en de IOAZ.

Het voorliggende besluit komt grotendeels overeen met de sanctiebepalingen van de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Rww, Stb. 1992, 377) onderscheidenlijk de Regeling sanctiebepalingen IOAW en IOAZ. Het betreft hier een voortzetting van het in oktober 1992 verscherpte beleid. Derhalve zullen er op macro-niveau nauwelijks financiële gevolgen zijn.

In het voorliggende besluit is vooralsnog geen rekening gehouden met de nieuwe, voorgenomen aanscherping van de sanctiebepalingen in het kader van het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II, 1994–1995, 23 909). De herziening van het sanctiestelsel zal eerst in dat kader door het parlement moeten worden afgerond voordat de voorgenomen aanscherping, die ook voor de sanctiebepalingen in de IOAZ en Abw gevolgen zal hebben, zijn beslag kan krijgen in een nieuw sanctiebesluit.

Indien het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering door het parlement aanvaard zal worden, dient het voorliggende besluit te worden vervangen door een nieuw te treffen algemene maatregel van bestuur die is afgestemd op voornoemd wetsvoorstel.

De noodzaak en de wenselijkheid van centrale regelgeving met betrekking tot het sanctiebeleid werd met het oog op de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door de meerderheid van de commissie Sociale Voorzieningen van de SER in haar advies van 13 december 1991 onderschreven. In het voorliggende besluit wordt een kader voor het sanctiebeleid geboden dat rechtsgelijkheid en rechtszekerheid biedt zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid tot individualisering. Voor individualisering blijft ondanks de normering in dit besluit ruimte bestaan. Artikel 14, derde lid, Abw schrijft immers voor om de omvang en de duur van de maatregel af te stemmen op de ernst van het feit, de omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid. Op grond van dat artikel kunnen derhalve, bijvoorbeeld op grond van specifieke persoonlijke omstandigheden, verschillen in opgelegde sancties voorkomen. Deze individualisering is ook in de IOAW en IOAZ voorgeschreven in artikel 20, tweede lid.

Sanctienormering

De sanctienormering bestaat uit een categorisering van gedragingen welke betrekking hebben op het niet nakomen van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. Naar gelang de ernst van het verwijtbaar handelen worden verschillende gestandaardiseerde maatregelen

voorgeschreven. De categorisering van de gedragingen corresponderend met de aan de uitkering verbonden verplichtingen, brengt in samenhang met de normsancties tot uitdrukking welk gewicht aan het niet voldoen van een bepaalde verplichting wordt toegekend. In die zin zijn de verscheidene gedragingen geobjectiveerd en vatbaar voor een standaard-sanctie.

Aan de indeling in categorieën ligt het criterium ten grondslag dat de ernst van het feit toeneemt, naarmate het niet nakomen van een verplichting concretere gevolgen heeft voor het verkrijgen van betaalde arbeid. Bij de beoordeling van de ernst van het feit is derhalve onder meer van belang of sprake is van onvoldoende eigen initiatief en de kansen op arbeidsinschakeling door eigen toedoen worden verminderd of zelfs teniet worden gedaan. Als voorbeeld kan worden genoemd een negatieve opstelling tijdens de sollicitatie. Een dergelijke gedraging geeft aanleiding voor een lichtere sanctie dan wanneer sprake is van het weigeren van aangeboden passende arbeid. In dat laatste geval wordt, evenals ingeval men door eigen toedoen zijn arbeid niet behoudt, een zeer concrete mogelijkheid om zelfstandig in het bestaan te voorzien niet benut en is een zwaardere sanctie op zijn plaats.

In hoofdstuk VIII van de Abw en hoofdstuk III van de IOAW en de IOAZ zijn de algemene, op activering gerichte verplichtingen die aan de uitkering verbonden kunnen worden nader uitgewerkt. Het opleggen van deze verplichtingen strekt ertoe, het met de wet beoogde doel zo goed mogelijk te verwezenlijken in het concrete, individuele geval. Ook een schending van de verplichting uit artikel 70, vierde lid van de Abw (artikel 18, vierde lid, van de IOAW en de IOAZ), valt onder de op grond van voorliggend besluit te sanctioneren gedragingen. Dit betreft de verplichting van de uitkeringsgerechtigde om een exemplaar van de bijlage bij de beschikking waarin het actieplan ter vergroting van de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling is opgesteld, te ondertekenen en aan burgemeester en wethouders te retourneren. Uit het verwijtbaar niet nakomen van deze verplichting kan worden afgeleid dat onvoldoende bereidheid bestaat om weer zelfstandig in eigen levensonderhoud te voorzien.

Buiten de gedragingen genoemd in de vier categorieën kunnen burgemeester en wethouders ingeval van zeer ernstige of herhaaldelijk verwijtbaar handelen of nalaten de bijstand of de uitkering ingevolge de IOAW en IOAZ geheel weigeren op grond van artikel 14, vierde lid van de Abw onderscheidenlijk artikel 20, derde lid van de IOAW en IOAZ. Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen ingeval de belanghebbende ondanks eerdere verlagingen volhardt in zijn verwijtbaar gedrag.

Het betreft hier een bevoegdheid van burgemeester en wethouders die geen nadere centrale normering behoeft voor wat betreft duur van de weigering. Anders dan bij de genormeerde uitsluiting voor degene die als concrete gedraging een dienstbetrekking dan wel een voorbereidings-overeenkomst in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet heeft geweigerd, is een algemene normering van de duur van de sanctieperiode niet te geven omdat de omstandigheden waarmee bij de sanctietoepassing rekening moet worden gehouden zeer uiteen kunnen lopen. Bij het geheel weigeren van bijstand moet het voor de gemeente mogelijk zijn om de ernst van het zeer verwijtbaar handelen in de duur van de weigering tot uitdrukking te brengen.

In het voorliggende besluit is op grond van bovenvermelde overwegingen de imperatieve bepaling uit de Rww-sanctie bepalingen en het sanctiebesluit IOAW en IOAZ waarin de weigeringsduur op drie maanden was vastgesteld, niet meer opgenomen.

De mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van belanghebbende

Het geobjectiveerde belang van een bepaalde verplichting voor de inschakeling in de arbeid kan niet in alle gevallen onverkort de indicatie voor de sanctie zijn. De gemeentelijke uitvoerders houden met het onderhavige besluit voldoende armslag om in de praktijk maatwerk te leveren. Het besluit strekt er evenals de overige landelijke regelgeving toe om eenheid in uitvoering te bereiken. Het laat de gemeente echter de ruimte om bij de toe te passen sanctie rekening te houden met de individuele omstandigheden van de belanghebbende.

Daar waar het niet nakomen van de aan de uitkering verbonden verplichtingen eenvoudig hersteld kan worden, dat wil zeggen bij gedragingen van de eerste en tweede categorie, kunnen burgemeester en wethouders, indien er twijfels bestaan over de verwijtbaarheid, belanghebbende een kans bieden om op zo kort mogelijke termijn, gedacht kan worden aan ten hoogste een week, de gestelde verplichting alsnog na te komen. Indien het niet nakomen van de uitkeringsverplichtingen op de gestelde termijn niet heeft plaatsgevonden dient een sanctie te worden toegepast.

Het bieden van een kans om bijvoorbeeld de inschrijving bij het arbeidsbureau zo snel mogelijk te herstellen of wel te verschijnen op een nieuwe afspraak, maakt duidelijk of daadwerkelijk sprake is van onwil. Als zodanig maakt het onderdeel uit van de vaststelling van de mate van verwijtbaarheid bij het niet nakomen van een uitkeringsverplichting.

Daar in de Abw en de IOAW en IOAZ een duidelijker kader is gecreëerd omtrent de rechten en plichten die over en weer tussen uitvoerders en uitkeringsgerechtigde bestaan, zal het nagenoeg niet meer kunnen voorkomen dat de belanghebbende niet op de hoogte is van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. Zowel bij eerste toekenning als bij wijziging van de uitkering zijn burgemeester en wethouders op grond van artikel 70 van de Abw onderscheidenlijk artikel 18 van de IOAW en IOAZ verplicht om mededeling te doen van de voor de belanghebbende geldende verplichtingen. Daarnaast zullen ook de gemaakte afspraken in het kader van een activerings- of trajectplan zoals bedoeld in het derde lid van die artikelen, expliciet als bijlage bij het besluit van burgemeester en wethouders vermeld worden, welke bijlage door de belanghebbende dient te worden ondertekend.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Het onderhavige besluit vervangt de sanctiebepalingen in de Rww en het sanctiebesluit IOAW en IOAZ en betekent dus geen uitbreiding van regelgeving. De huidige uitvoering van de sanctietoepassing kan met inachtneming van de bepalingen uit dit besluit worden voortgezet, zij het dat gemeenten de sancties nu naar rato op de samengestelde bijstandsuitkering moeten toepassen. Gekozen is voor een normering van de sancties in een algemeen verbindend voorschrift teneinde ten behoeve van de uitkeringsgerechtigden meer rechtszekerheid te bieden over de hoogte en duur van van mogelijke sancties. De handhaving van de naleving van de aan de bijstand en uitkeringen op grond van de IOAW en IOAZ verbonden verplichtingen wordt hiermee bevorderd. De bepalingen bieden ook voor het toezicht van rijkswege een meer eenduidig toetsingskader. Voorts zal eveneens de rechterlijke toetsing in beroep door het vast omliggende kader van dit besluit worden vereenvoudigd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Zoals blijkt uit artikel 14, derde lid van de Abw, respectievelijk artikel 20, tweede lid van de IOAW en de IOAZ, moeten burgemeester en wethouders de sanctie afstemmen op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid. Het artikel brengt mee dat burgemeester en wethouders dienen af te wijken van de hoogte of de duur van de voorgeschreven standaardsanctie indien de individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven. Indien in de specifieke situatie redenen zijn gelegen om een zwaardere sanctie toe te passen kan de sanctie hoger worden gesteld dan wel gedurende een langere periode gelden dan de normsanctie. Dergelijke omstandigheden kunnen zich bijvoorbeeld voordoen indien de belanghebbende na een intensief traject van scholing en begeleiding een daarop aansluitend aanbod van passend werk weigert. Matiging van de hoogte of duur van de sanctie kan daarentegen bijvoorbeeld gerechtvaardigd zijn op grond van individueel bepaalde omstandigheden van financiële aard, zoals hoge woonlasten of andere vaste lasten, waarin geen financiële tegemoetkoming mogelijk is. Indien door de persoonlijke omstandigheden de normsanctie te zwaar zou uitvallen, kan de sanctie in die individuele situatie lager of gedurende een kortere periode worden toegepast.

Artikel 3

Er worden vier categorieën onderscheiden waarmee de gedragingen van de uitkeringsgerechtigde worden gerangschikt naar de ernst van het feit.

Bij de indeling in categorieën is er van uitgegaan dat de ernst van het feit toeneemt naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

De eerste categorie onder a betreft de formele verplichting zich als werkzoekende bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te doen inschrijven en ingeschreven te doen blijven. Indien hieraan geen gevolg wordt gegeven kan arbeidsbemiddeling niet of niet optimaal plaatsvinden, waardoor de kans op deelname aan arbeidsbevorderende activiteiten danwel op een betaalde baan wordt verkleind.

Onderdeel b omvat de nieuwe verplichting voortvloeiend uit de in de Abw, IOAW en IOAZ geregelde plannen met betrekking tot de arbeidsinschakeling. De uitkeringsgerechtigde is verplicht om zijn individuele activeringsplan, dat in overleg met de sociale dienst en het arbeidsbureau is opgesteld, voor gezien te ondertekenen en te retourneren aan burgemeester en wethouders, zodat geen misverstand kan ontstaan over de verplichtingen die over en weer gelden.

De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt in ruime zin. Naast het voldoen aan oproepen om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen, gaat het hierbij om activiteiten van de uitkeringsgerechtigde zelf, gericht op een zo snel mogelijke inschakeling in het arbeidsproces, zoals voldoende sollicitaties op eigen initiatief naar geschikte arbeid.

In de derde categorie gaat het om gedragingen die direct aanleiding vormen tot een beroep op uitkering of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. Het gaat hierbij zowel om niet verantwoorde beperkingen, die de belanghebbende stelt ten aanzien van de voor hem of haar aanvaardbare arbeid, als om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakelingen verminderen. Negatieve gedragingen kunnen onder meer tot uitdrukking komen in de wijze waarop de belanghebbende zich bij een sollicitatie opstelt. Ook is het niet of onvoldoende meewerken

aan de uitvoering van het concrete plan gericht op een vergroting van de arbeidsmarktkansen van de betrokkene in deze categorie opgenomen.

De vierde categorie duidt op de situatie dat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om passende arbeid, al dan niet in deeltijd, te aanvaarden teneinde de uitkeringsafhankelijkheid geheel of gedeeltelijk te beëindigen.

Tot deze categorie worden tevens gerekend de situatie waarin door eigen toedoen voorafgaand dan wel tijdens de bijstand – als het gaat om deeltijdwerk – betaalde arbeid niet behouden wordt omdat de betrokkene daar vrijwillig voor kiest.

Artikel 4

Een wijziging ten opzichte van de sanctiebepalingen in de Rww betreft de vaststelling van het bedrag waarover de sanctie wordt berekend. In het onderhavige besluit wordt voor de vaststelling van de hoogte van de sanctie uitgegaan van de feitelijke bijstandsnorm. Hiervoor is gekozen in verband met de nieuwe normsystematiek waarbij de bijstandsnorm zo nodig door gemeenten wordt aangevuld met een toeslag. De hoogte van de sanctie wordt vastgesteld over de norm inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging. Hierdoor worden de consequenties van verwijtbaar gedrag over de hele uitkering geëffectueerd. Toepassing van het sanctiepercentage op uitsluitend de bijstandsnorm danwel de bijstandsnorm vermeerderd met de maximale (fictieve) gemeentelijke toeslag zou tot onaanvaardbare verschillen in de financiële effecten van sancties kunnen leiden.

Indien burgemeester en wethouders besluiten tot het opleggen van een sanctie dan wordt deze op de in het eerste lid van dit artikel aangegeven bedragen en periodes vastgesteld. Indien er binnen één jaar na een eerste verwijtbaar gedrag sprake is van herhaald verwijtbaar gedrag wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de verlaging. Onder «eerste gedraging» wordt in dit verband verstaan de eerste verwijtbaar gedraging die voor burgemeester en wethouders aanleiding is geweest een sanctie toe te passen. Tot eerste gedraging wordt echter ook gerekend een verwijtbaar gedraging ten aanzien waarvan burgemeester en wethouders op grond van omstandigheden van belanghebbende hebben afgezien van een sanctieoplegging. Het spreekt vanzelf dat met het oog op de toepassing van deze bepaling mede een goede registratie van de sanctiebesluiten in de gemeentelijke administratie dient plaats te hebben.

Naast de verdubbeling van de sanctietermijn ingeval van een herhaling van verwijtbaar gedrag uit dezelfde of een hogere categorie hebben burgemeester en wethouders op grond van de wet de bevoegdheid om bij herhaalde of zeer ernstige gedragingen de uitkering te weigeren. Hier moet gedacht worden aan gedragingen waarbij herhaaldelijk verplichtingen geschonden worden. Indien de belanghebbende volhardt in verwijtbaar gedrag kunnen burgemeester en wethouders op grond van artikel 14, vierde lid van de Abw onderscheidenlijk artikel 20 derde lid van de IOAW en IOAZ de uitkering weigeren.

Artikel 5

Het recht op IOAW en IOAZ wordt vastgesteld aan de hand van bruto grondslagen inclusief vakantiegeld. Bij de toe te passen sancties wordt aangesloten op deze bruto systematiek. De sanctiepercentages zijn derhalve aan de bruto grondslag gekoppeld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert