



Discretionaire ruimte, valkuil of redding?

De rol van discretionaire ruimte bij de aanpak van de gemeente bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen.

Afstudeeronderzoek

Hogeschool Leiden	Opleiding SJD
Ilse Ramsteijn S1071995	Afstudeerbegeleider- E. Mudde
Klas SJD4B	Inleverdatum- 26 mei 2015
Gemeente Zoetermeer Afdeling Werk Scholing en Inkomen	Reguliere kans
Opdrachtgever- Marije Link	Modulecode: SJ441
	Collegejaar 4, blok 16

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Discretionaire ruimte, valkuil of redding?'. Een onderzoek gehouden bij mijn oude stage bedrijf, de gemeente Zoetermeer. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Leiden.

Deze scriptie is geschreven in opdracht van afdeling Werk Scholing en Inkomen van de gemeente Zoetermeer. Hier heb ik in het derde jaar van mijn studie tien maanden stage gelopen en ik ben hier nog twee maanden in dienst geweest als klantmanager bij team Werk.

Graag wil ik de Unit- Coördinator, Marije Link, van afdeling Werk bedanken voor de mogelijkheid om mijn scriptie bij de gemeente te schrijven.

Daarnaast wil ik de klantmanagers die ik, voor het onderzoek, heb mogen interviewen bedanken voor hun tijd en input. Zonder de medewerking van de klantmanagers had ik dit onderzoek nooit uit kunnen voeren.

Daarnaast wil ik mijn docent Eijmert Mudde bedanken voor zijn begeleiding vanuit school. Ook wil ik mijn familie bedanken. Zij stonden voor mij klaar als ik het even niet meer zag zitten en zij hebben hun uiterste best gedaan om met mij mee te denken.

Dan wens ik u nu veel leesplezier toe!

Samenvatting

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. In deze wet zijn een aantal veranderingen doorgevoerd. De verandering die voor dit onderzoek het meeste van belang is, is dat er een aantal arbeidsverplichtingen geüniformeerd zijn geworden. Deze geüniformeerde arbeidsverplichtingen staan vermeld in artikel 18 lid 4 van de Participatiewet. De regering heeft bepaald dat bij schending van deze arbeidsverplichtingen de uitkering met 100% gekort moet worden.

In het kader van beleidsruimte heeft de regering de gemeente de mogelijkheid gegeven om de maatregel van 100% te spreiden over twee of drie maanden. Dit kan nodig zijn gezien de persoonlijke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Deze bepaling staat in artikel 11 en 12 van de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015 van de gemeente Zoetermeer. De klantmanagers hebben dus meer ruimte gekregen bij het opleggen van de maatregel. Deze discretionaire ruimte kan echter wel rechtsongelijkheid met zich meebrengen. Dit wilde de regering juist voorkomen met het uniformeren van de arbeidsverplichtingen.

Het doel van dit onderzoek is:

- De discretionaire ruimte in kaart brengen.
- Een overzicht maken van de afwegingen die de klantmanagers maken bij het opleggen van een maatregel bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting.
- Situaties aankaarten waarbij een maatregel wel of niet werkt ten aanzien van gedragsverandering.

Voor dit onderzoek zijn dertien klantmanagers van de gemeente Zoetermeer afdeling Werk Scholing en Inkomen geïnterviewd.

Centraal staat het gebruik van de discretionaire ruimte door de gemeente Zoetermeer bij de uitvoering van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen in het kader van de Maatregelenverordening participatiewet, IOAW en IOAZ 2015.

Uit de resultaten komen drie belangrijke beslismomenten naar voren:

- Wel of geen gebruik maken van de discretionaire ruimte die ze zelf hebben gecreëerd.
- Afzien of niet afzien van een maatregel op grond van dringende redenen.
- Een maatregel in één keer opleggen of een maatregel spreiden over twee of drie maanden.

De keuzes die de klantmanagers tijdens deze beslismomenten maken kunnen effect hebben op het bereiken van de gedragsverandering. Met gedragsverandering wordt in dit onderzoek bedoeld dat de bijstandsgerechtigde zich weer aan de arbeidsverplichtingen gaat houden.

Op basis van de conclusies heb ik de opdrachtgever aangeraden om door middel van een intervisie een eenduidige aanpak te vormen bij het gebruik van de discretionaire ruimte. De drie bovenstaande beslismomenten bevatten een hoog dilemma gehalte waarin de klantmanagers wel wat sturing kunnen gebruiken.

Daarom adviseer ik aan de opdrachtgever om voor de onderstaande situaties een casus te bedenken waarover de klantmanagers in de intervisie kunnen discussiëren en gezamenlijk kunnen bepalen welke aanpak zij het beste vinden.

- ❖ Een casus waarin de klantmanagers de keuze hebben tussen wel of niet een mondelinge waarschuwing geven.
- ❖ Een casus waarin de klantmanagers de keuze hebben tussen een gedraging wel of niet onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting plaatsen.
- ❖ Een casus waarin de klantmanagers de keuze hebben tussen het wel of niet afzien van een maatregel op basis van dringende redenen.
- ❖ Een casus waarbij de klantmanagers de keuze hebben tussen een maatregel van 100% spreiden over twee of drie maanden of een maatregel van 100% over één maand opleggen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	blz.	2
Samenvatting	blz.	3
1 Inleiding		
1.1 Aanleiding en achtergrond	blz.	7
1.2 Probleemanalyse en afbakening van het probleem	blz.	8
1.3 Doelstelling en vraagstelling	blz.	9
1.4 Leeswijzer	blz.	10
2 Methode		
2.1 Keuze en verantwoording van methoden	blz.	11
2.2 Kwaliteit en analyse van gegevens	blz.	12
3 Juridisch en maatschappelijk kader		
3.1 Uitgangspunten Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB.	blz.	14
3.2 Algemene begrippen	blz.	18
3.3 Maatschappelijke reacties	blz.	19
3.4 Wet op gemeentelijk niveau	blz.	23
3.5 Werkprocessen	blz.	25
4 Resultaten deelvraag 2 - Afwegingen klantmanagers.		
4.1 Afzien van een maatregel	blz.	27
4.2 Persoonlijke omstandigheden	blz.	28
4.3 Conclusie	blz.	32
5 Resultaten deelvraag 3 - Gedragsverandering door de maatregel.		
5.1 Belemmerende factoren & bevorderende factoren	blz.	34
5.2 Conclusie	blz.	39
6 Resultaten deelvraag 4 – Meningingen over een eenduidige aanpak.		
6.1 De omgang met discretionaire ruimte	blz.	41
6.2 Ruimte rond de regels	blz.	42
6.3 Uniformeren	blz.	43
6.4 Intervisies	blz.	45
6.5 conclusie	blz.	45
7 Conclusies & aanbevelingen		
7.1 Conclusies	blz.	46
7.2 Aanbevelingen	blz.	49
7.3 Discussie	blz.	50
Literatuurlijst	blz.	52

Bijlagen	
Bijlage 1	Lijsten uit Gognos
Bijlage 2	Artikelen Juridisch en maatschappelijk kader
Bijlage 3	Aantekeningen bij interviews
Bijlage 4	Topic lijst
Bijlage 5	Label tabellen
Bijlage 6	Interviewverslagen
Bijlage 7	Eindproduct

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en achtergrond van het probleem, de probleemanalyse, het doel en de vraagstelling van dit onderzoek geïntroduceerd.

1.1 Aanleiding en achtergrond

In mei 2014 stemden de fracties van VVD, PvdA, D66, ChristenUnie, SGP, CDA en Bontes vóór de wet van staatssecretaris Jetta Klijnsma (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Na de goedkeuring van de Eerste Kamer is de Participatiewet op 1 januari 2015 in werking getreden. Het doel van de regering is om meer mensen aan de slag te laten gaan. Dit wil de regering bereiken door:

- De bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichtingen te herzien.
- De verplichting tot tegenprestatie naar vermogen voor iedereen te laten gelden.
- De duur en de hoogte van een maatregel bij het niet nakomen van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen aan te scherpen.¹

Zie hierover meer in het hoofdstuk Juridisch en maatschappelijk kader.

In artikel 8 van de Participatiewet is aan de gemeenten in Nederland de opdracht gegeven om een maatregelenverordening te schrijven. Op 1 januari 2015 is de Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015 van de gemeente Zoetermeer in werking getreden. Deze maatregelenverordening is de opvolger van de Maatregelenverordening WWB, IOAW en IOAZ 2013. De klantmanagers van de gemeente Zoetermeer afdeling Werk, Scholing en Inkomen zijn belast met de taak om deze regeling uit te voeren.²

In de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015 van de gemeente Zoetermeer zijn twee soorten maatregelen terug te vinden:

- Maatregelen die worden opgelegd bij schending van een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting.
- Maatregelen die worden opgelegd bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting.

Een geüniformeerde arbeidsverplichting is een arbeidsverplichting die in alle gemeenten in Nederland hetzelfde wordt gehanteerd. Deze arbeidsverplichtingen staan vermeld in artikel 18 lid 4 van de Participatiewet. De hoogte van de maatregelen bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting is landelijk vastgesteld op 100% en bij elke gemeente gelijk.

Een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting is een arbeidsverplichting die niet staat vermeld in artikel 18 lid 4 van de Participatiewet. Deze arbeidsverplichtingen worden vaak nader ingevuld in de afstemmingsverordeningen van de gemeenten omdat het vaststellen van de hoogte vaak maatwerk vereist. Maatwerk leveren betekent dat de klantmanager zijn of haar beslissing moet baseren op de persoonlijke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde.

Dit onderzoek gaat over de maatregelen die worden opgelegd bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting. Zie hierover meer in het hoofdstuk Juridisch en maatschappelijk kader.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33161A, p.35.

² Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015, 1 januari 2015, KB, 2015.

De regering wenste met de geüniformeerde arbeidsverplichtingen te komen tot een dwingende en meer eenduidige aanpak van de gemeenten bij niet nakoming van de arbeidsverplichtingen. Uit het onderzoek van december 2011 van de Inspectie SZW bleek namelijk dat de klantmanagers een te grote beoordelingsvrijheid hadden waarmee ze naar eigen inzicht wel of geen maatregel konden opleggen. Dit leidde tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen, zowel binnen een gemeente als tussen de gemeenten onderling. Daarnaast constateerde de inspectie dat gemeenten onvoldoende dwang en drang uitoefenden.³

De regering heeft in het kader van beleidsruimte de gemeenten de mogelijkheid gegeven een maatregel van 100% te spreiden over maximaal drie maanden. Dit betekent dat de gemeente de uitkering voor drie maanden lang met 33% kan korten. Het doel van de regering is dat mensen de kans krijgen om hun gedrag te verbeteren. Indien na de eerste maand van de maatregel blijkt dat de bijstandsgerechtigde weer aan zijn verplichtingen voldoet, kan de overige 66% van de maatregel worden kwijtgescholden. Dit noemt de regering “de inkeerregeling”.⁴

De regering beweert dat de maatregel niet bedoeld is “om opzettelijk leed toe te brengen” maar om de bijstandsgerechtigde te stimuleren om zijn gedrag in de toekomst te verbeteren. Met ‘gedragsverandering’ wordt in dit onderzoek bedoeld dat de bijstandsgerechtigde zich weer aan de arbeidsverplichtingen gaat houden. Volgens de regering zijn de maatregelen preventief en bedoeld om niet-nakoming van de arbeidsverplichtingen te voorkomen. Ook dienen de maatregelen volgens de regering ervoor te zorgen dat de bijstandsgerechtigde weer aan zijn arbeidsverplichtingen gaat voldoen.⁵

Een belangrijke verandering in het nieuwe beleid is dat het opleggen van een maatregel een meer verplichtend karakter heeft gekregen. De klantmanager kan alleen nog maar afzien van een maatregel “indien dringende redenen daartoe noodzaken”.⁶

1.2 Probleemanalyse en afbakening van het probleem

Dit onderzoek gaat in op het gebruik van de discretionaire ruimte, namelijk de keuze van de gemeente om af te wijken van de standaardmaatregel. Dit houdt in dat de gemeente ervoor kan kiezen om een 100% maatregel wel of niet te spreiden over maximaal drie maanden. De klantmanagers worden wel geacht om volgens de beleidsregels te handelen, maar hebben ter interpretatie en toepassing van de regels enige vrijheid.⁷

De mogelijkheid om af te wijken van de standaardmaatregel kan ongerechtvaardigde verschillen met zich meebrengen. Deze verschillen in de uitvoering van het beleid wilde de regering juist voorkomen. Daarom wil de gemeente Zoetermeer dat de klantmanagers een eenduidige aanpak hanteren bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Door middel van de eenduidige aanpak kan de rechtsongelijkheid worden ingeperkt.⁸ Om dit te bereiken moet eerst duidelijk worden hoe de aanpak van de klantmanagers bij het opleggen van een maatregel er nu uit ziet.

³ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 23.*

⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 23.*

⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 23 p. 12.*

⁶ Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015, 1 januari 2015, KB, 2015.

⁷ Theunissen 2007, p. 34.

⁸ Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015, 1 januari 2015, KB, 2015.

De afdeling Werk Scholing en Inkomen bestaat uit vier verschillende teams:

- team Jongeren
- team Werk
- team Intake
- team Zorg

Bij elkaar zijn dit 63 klantmanagers die samen een caseload hebben van 3418 bijstandsgerechtigden.⁹

In dit onderzoek is de focus gelegd op de bijstandsgerechtigden die een klantmanager hebben bij team Werk, team Jongeren of team Intake. Deze bijstandsgerechtigden moeten voldoen aan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen.

De bijstandsgerechtigden, die een klantmanager hebben bij team Zorg, hoeven niet te voldoen aan alle geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Deze bijstandsgerechtigden hebben een tijdelijke ontheffing, ze worden niet in staat geacht om te werken. De regering heeft in de Participatiewet bepaald dat vanaf 1 januari 2015 alleen nog maar tijdelijke ontheffingen worden gegeven met een maximale duur van 12 maanden.¹⁰

1.3 Doelstelling en vraagstelling

De gemeente Zoetermeer wil interviews opzetten waarin de geüniformeerde arbeidsverplichtingen centraal staan. Deze interviews kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van vakmanschap en professionaliteit van de klantmanager. Vakmanschap houdt in dat de professional veel kennis en specifieke vaardigheden heeft op een bepaald vakgebied. Dit onderzoek vindt plaats vóór de interviews worden opgezet.

Het doel van dit onderzoek is:

- De discretionaire ruimte in kaart brengen.
- Een overzicht maken van de afwegingen die de klantmanagers maken bij het opleggen van een maatregel bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting.
- Situaties aankaarten waarbij een maatregel wel of niet werkt ten aanzien van gedragsverandering.

De opdrachtgever wil door middel van dit onderzoek en de toekomstige interviews, een inventarisatie van de praktijkervaringen van de klantmanagers. Ook wil de regering een overzicht van wat wel en niet werkt bij het bereiken van gedragsverandering.

Dit onderzoek zal uiteindelijk resulteren in een advies. In dit advies zal ik aankaarten welke dilemma's, vraagstukken en onduidelijkheden meegenomen moeten worden in de toekomstige interviews.

Dit onderzoek is relevant voor het bredere SJD werkveld omdat er een compleet beeld ontstaat van de werkwijze van de gemeente Zoetermeer. Uit gegevens van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt dat veel gemeenten het beleid op dezelfde manier als de gemeente Zoetermeer hebben ingevuld. Deze gemeenten kunnen bestuderen hoe de gemeente Zoetermeer vorm geeft aan de mogelijkheden die de klantmanagers geboden worden.

⁹ Bijlage 1

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 3381, nr. 3, p. 28

Op basis van het bestaande probleem en het doel van dit onderzoek zijn de onderstaande centrale vraag en onderstaande deelvragen gebaseerd.

- ❖ Hoe maken de klantmanagers van de gemeente Zoetermeer afdeling Werk Scholing en Inkomen gebruik van de discretionaire ruimte die hun geboden wordt bij de uitvoering van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen in het kader van de Maatregelenverordening participatiewet, IOAW en IOAZ 2015?
- 1. Op welke wijze zijn de geüniformeerde arbeidsverplichtingen die van kracht zijn in de Participatiewet vertaald in de maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ van de gemeente Zoetermeer?
- 2. Welke afwegingen maken klantmanagers van de gemeente Zoetermeer bij het opleggen van maatregelen bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen?
- 3. Welke belemmerende en bevorderende factoren ervaren de klantmanagers bij het realiseren van gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde?
- 4. Welke meningen hebben de klantmanagers van de gemeente Zoetermeer over een eenduidige aanpak bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting?

1.4 Leeswijzer

In de inleiding wordt de aanleiding, het probleem, het doel en de vraagstelling van dit onderzoek geïntroduceerd. Het hoofdstuk methode omschrijft welke technieken er gedurende dit onderzoek zijn toegepast en hoe deze gegevens zijn gewaarborgd. Het juridisch en maatschappelijk kader biedt inzicht in de wetgeving en de hieraan gekoppelde begrippen die van belang zijn in dit onderzoek. Ook wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de eerste deelvraag. De hoofdstukken resultaten beogen een antwoord te geven op de tweede, derde en vierde deelvraag. In het hoofdstuk conclusies & aanbevelingen wordt het antwoord op de centrale vraag geformuleerd en worden de aanbevelingen aan de opdrachtgever gepresenteerd.

Hoofdstuk 2 Methode

In dit hoofdstuk wordt omschreven welke technieken er zijn gebruikt tijdens dit onderzoek en hoe de gegevens hiervan zijn gewaarborgd.

2.1 Keuze verantwoording van methoden

De eerste deelvraag gaat over de wijze waarop de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, die van kracht zijn in de Participatiewet, zijn vertaald in de Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ van de gemeente Zoetermeer.

Bij deze deelvraag heb ik gebruik gemaakt van documentenanalyse. Dit heb ik gedaan door formele documenten te verzamelen zoals beleidstukken, rapporten en brieven die zijn gemaakt op landelijk niveau en bij de gemeente Zoetermeer. Deze bronnen heb ik bestudeerd op de onderwerpen die van belang zijn bij dit onderzoek. Deze onderwerpen zijn onder andere de beleidsruimte, de kritiek en opmerkingen vanuit de regering, formuleringen en de verschillen tussen landelijk en gemeentelijk beleid.

Uit deze stukken is naar voren gekomen wat de beleidsvisie van de overheid is en hoe dit vertaald is in de Maatregelenverordening Participatiewet, IOAZ en IOAW van de gemeente Zoetermeer. Het lezen van de stukken wordt ook wel literatuurstudie genoemd.

De tweede deelvraag gaat over welke afwegingen de klantmanagers maken bij het opleggen van maatregelen bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. De derde deelvraag gaat over de belemmerende en bevorderende factoren die klantmanagers ervaren bij het realiseren van gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde. De vierde deelvraag gaat over de meningen die de klantmanagers hebben over een eenduidige aanpak bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting.

Bij deze drie deelvragen heb ik gebruik gemaakt van het half gestructureerde interview. Ik heb ervoor gekozen om gebruik te maken van het half gestructureerde interview omdat:

- In dit onderzoek naar voren moest komen wat de ervaringen en opvattingen van de klantmanagers waren.
- De onderwerpen soms gevoelig konden zijn. In het interview had ik de mogelijkheid om een gevoelsreflectie te geven en begrip te tonen.
- De klantmanagers soms complexe afwegingen moesten maken. In het interview had ik de mogelijkheid om hierop door te vragen.

Bij dit type interview is een vragenlijst of een lijst met onderwerpen (topic lijst). Er is alle ruimte voor de eigen inbreng van de respondent.¹¹ Ik heb gebruik gemaakt van een topic lijst¹² en van mijn aantekeningen die ik tijdens het interview kon gebruiken.¹³

Er zijn twee verschillende groepen klantmanagers die ik heb geïnterviewd, namelijk de klantmanagers die al wel een maatregel bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting hadden opgelegd en de klantmanagers die dit nog niet hadden gedaan. In totaal heb ik dertien klantmanagers geïnterviewd.

¹¹ Verhoeven 2011, p. 150.

¹² Bijlage 4

¹³ Bijlage 3

De reden dat ik ook klantmanagers heb geïnterviewd die nog geen maatregel van 100% hadden opgelegd is omdat er niet voldoende klantmanagers waren die de maatregel al wel hadden opgelegd. De klantmanagers die zijn geïnterviewd hadden echter wel een duidelijke mening over het aangescherpte sanctieregime. Ook waren veel van deze klantmanagers wel in aanraking geweest met het nieuwe beleid door bijvoorbeeld een waarschuwing te hebben gegeven of te hebben afgezien van een maatregel.

Uit de interviews met de klantmanagers, die al wel een 100% maatregel hebben opgelegd bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, blijkt wat hun ervaringen zijn met betrekking tot het realiseren van gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde. Uit de interviews met de klantmanagers die nog geen maatregel hebben opgelegd heb ik gevraagd naar hun opvattingen over gedragsverandering door middel van het aangescherpte sanctiebeleid.

In de interviews heb ik vragen gesteld met betrekking tot het uniformeren als gemeente bij de aanpak bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Daarnaast heb ik met het oog op de toekomstige intervisie gevraagd wat zij willen terugzien in deze intervisies.

2.2 Kwaliteit van de gegevens

Om de kwaliteit van de gegevens te waarborgen heb ik een aantal maatregelen genomen:

- Ter voorbereiding van de interviews heb ik een topic lijst gemaakt.
- Om mijn topic lijst te controleren heb ik een proefinterview gedaan met een klantmanager van de afdeling Werk Scholing en Inkomen.¹⁴
- De interviews zijn opgenomen met audioapparatuur.
- Tijdens de interviews heb ik doorgevraagd indien ik het gevoel had dat er een sociaal wenselijk antwoord werd gegeven. Hierdoor heb ik systematische vertekeningen in mijn onderzoek voorkomen.¹⁵ Ook heb ik door open vragen te stellen de klantmanagers het gevoel gegeven dat ieder antwoord welkom was.
- Door samenvattingen te geven en antwoorden anders te formuleren tijdens het interview heb ik gecontroleerd of ik het antwoord van de klantmanager goed begrepen had.
- Tijdens het interview heb ik gebruik gemaakt van mijn aantekening. Deze aantekeningen zijn opgenomen in de bijlage.
- De interviews zijn als bijlage in het rapport opgenomen.¹⁶
- De topiclijst van de interviews is tevens opgenomen in de bijlagen.¹⁷
- Ik heb de scriptie laten nalezen door een familielid om te controleren of het geschreven stuk duidelijk is voor een buitenstaander.

¹⁴ Verhoeven 2011, p. 159.

¹⁵ Verhoeven 2011, p. 196.

¹⁶ Bijlage 6

¹⁷ Bijlage 4

Het analyseren van de gegevens heb ik op de onderstaande manier gedaan:

1. Ik heb de interviews teruggeluisterd en woord voor woord uitgeschreven.
2. De interviews zijn uitgeprint met een brede kantlijn.
3. De niet relevante tekst heb ik doorgestreept met een zwarte stift.
4. De belangrijke tekstfragmenten zijn in de brede kantlijn gecodeerd.
5. Hierna heb ik elk stukje tekst uit de fragmenten een label gegeven.
6. Op basis van deze labels heb ik meerdere tabellen met labels gemaakt.¹⁸
7. Deze tabellen zijn ingedeeld op de onderwerpen van de deelvragen.

¹⁸ Bijlage 5

Hoofdstuk 3 Juridisch en maatschappelijk kader

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de wetgeving en de hieraan gekoppelde begrippen die van belang zijn in dit onderzoek. Ook wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de eerste deelvraag:

“Op welke wijze zijn de geüniformeerde arbeidsverplichtingen die van kracht zijn in de Participatiewet vertaald in de maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ van de gemeente Zoetermeer?”

3.1 Uitgangspunten Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB.

De meeste wetten worden gemaakt omdat er een probleem is dat om een oplossing van de overheid vraagt. Ook bij het Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB is dit het geval.

Dit wetsvoorstel is geschreven omdat de regering van mening is dat Nederland forse inspanningen moet gaan leveren om ervoor te zorgen dat Nederland sterk en sociaal uit de crisis komt. De regering wil de bijstand houdbaar en toegankelijk houden voor de mensen die dit echt nodig hebben.

De vergrijzing van Nederland neemt toe en de beroepsbevolking daalt. Het doel van de regering is om een manier te vinden om de bijstand toekomstbestendig te houden. De regering wil dit bereiken door de lasten gelijkmatig te gaan verdelen en de sociale voorzieningen zo in te richten dat ze voor de toekomstige generaties ook toegankelijk blijven.¹⁹ Daarom wil de regering met de Participatiewet het vangnetkarakter van de bijstand versterken.²⁰ Met de Participatiewet streeft de regering naar economische en financiële onafhankelijkheid van zoveel mogelijk mensen.

Ook wil de regering benadrukken dat de uitkering een tijdelijke voorziening is voor mensen die zonder of met te weinig inkomen moeten rondkomen. Het uitgangspunt van de Participatiewet is daarom ook om de bijstand actiever te maken, zodat meer mensen aan de slag gaan, door te werken of andere activiteiten te verrichten.²¹

Bij elk verzoek om bijstand kijken de gemeenten eerst naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Daarna kan pas aanspraak worden gemaakt op de tijdelijke financiële ondersteuning door de gemeente. Zo wordt bij de aanvraag van een uitkering eerst de nadruk gelegd op het participeren en daarna pas op een financiële ondersteuning. De regering vindt het noodzakelijk voor het draagvlak en de betaalbaarheid van de sociale voorzieningen van Nederland dat zoveel mogelijk mensen die nu een uitkering hebben aan het werk gaan.

Voordat een wetsvoorstel wordt geschreven wordt vaak nagegaan wat er aan kennis en opvattingen over het te formuleren beleid in de maatschappij leeft. In de maatschappij leeft de gedachte dat mensen met een bijstandsuitkering iets terug moeten gaan doen voor hun inkomen. De regering is van oordeel dat het principe van wederkerigheid (voor wat hoort wat) het uitgangspunt moet zijn van het nieuwe beleid. Daarom heeft de regering aan de gemeenten de mogelijkheid gegeven om de bijstandsgerechtigden iets te laten terugdoen, namelijk een maatschappelijke bijdrage.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33161A, p. 35.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 1.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33161A, p. 35.

Een maatschappelijke bijdrage bestaat uit onbetaald werk dat nuttig is voor de samenleving. Op deze manier streeft de regering naar een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar leven maar ook voor de samenleving waar we in leven.²² Ook streeft de regering met deze maatschappelijke bijdrage ernaar dat alle mensen, jong en oud, in Nederland geboren of van buiten komend, met of zonder beperking, als volwaardige burgers mee kunnen doen aan onze samenleving.²³

De regering wil in het wetsvoorstel de volgende drie punten doorvoeren:

1. Herziening van de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichting.

De arbeids- en re-integratieverplichtingen zijn erop gericht om bijstandsgerechtigden gericht op werk te houden. Als die gerichtheid op werk niet mogelijk is, is een gemeente bevoegd een ontheffing te verlenen. Een ontheffing is een besluit van de gemeente om een vrijstelling van de arbeids- en re-integratieverplichtingen te geven aan de bijstandsgerechtigde. Een re-integratieverplichting is de plicht om deel te nemen aan het geheel van activiteiten die kunnen leiden tot arbeidsinschakeling. De arbeidsverplichtingen staan in artikel 18 lid 4 van de Participatiewet en worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

De regering wil voorkomen dat er blijvende afschrijvingen zijn door ontheffingen. Daarom zijn op 1 januari 2015 de ontheffingen van de bijstandsgerechtigde opnieuw vastgesteld. De regering wil alleen een tijdelijke ontheffing voor de arbeidsverplichting nog mogelijk maken. De hoofdregel is dat een ontheffing alleen tijdelijk wordt verleend als er sprake is van dringende redenen waardoor de bijstandsgerechtigde niet aan zijn of haar arbeidsverplichtingen kan voldoen.²⁴ De regering vindt dat de voorzieningen uitsluitend beschikbaar moeten zijn voor degenen die deze ondersteuning echt nodig hebben.²⁵

2. Verplichting tot tegenprestatie naar vermogen.

Zoals hierboven al staat omschreven verplicht de regering de bijstandsgerechtigden om een maatschappelijke bijdrage te leveren. De regering vindt dit niet alleen nuttig voor de samenleving maar ook voor de bijstandsgerechtigde zelf. Zo heeft de bijstandsgerechtigde de mogelijkheid om andere mensen te ontmoeten, vaardigheden te ontwikkelen die de bijstandsgerechtigde kan gebruiken bij een betaalde baan en om wat nuttigs te doen voor andere mensen. Zo'n maatschappelijke bijdrage moet wel aan vele voorwaarden voldoen. Het mag bijvoorbeeld geen werk zijn waar de bijstandsgerechtigde ook voor betaald kan krijgen. Het mag ook niet de kansen op betaald werk in de weg staan. Met de tegenprestatie naar vermogen wordt in de Participatiewet bedoeld dat de bijstandsgerechtigden op basis van hun eigen mogelijkheden iets terug moeten doen voor de bijstand.²⁶

²² Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 29.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 27.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 28.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33161A, p. 35.

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 29.

3. Uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en van de duur en hoogte van de bijbehorende maatregel.

Het recht op uitkering kan niet zonder de verplichting om te werken. Artikel 18 lid 2 legt een directe koppeling tussen de rechten en plichten van bijstandsgerechtigde.²⁷ Het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen.

Gezien de activering die de regering met het voorstel wil bereiken zijn er bij de naleving en handhaving van de arbeidsverplichtingen verbeteringen nodig.²⁸ Zoals in het hoofdstuk Inleiding al staat aangegeven vond de regering dat de gemeenten een te grote beoordelingsvrijheid hadden. Dit leidde volgens het onderzoek van de inspectie SZW tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen in de gemeente en tussen de gemeenten onderling. Daarnaast oefenden gemeenten onvoldoende dwang en drang uit, terwijl dit ervoor zou kunnen zorgen dat mensen met een uitkering actief op zoek gaan naar werk.²⁹ Ook kwam uit het onderzoek naar voren dat gemeenten zelf van mening waren dat een meer eenduidige aanpak bevorderd moest worden.

Maatregelen die worden opgelegd wegens het niet-nakomen van verplichtingen verschillen vaak in de hoogte en lengte van de maatregel. Dit komt omdat op grond van het proportionaliteitsvereiste (toegepaste dwangmiddelen moeten in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel) de maatregelen moeten worden afgestemd op de ernst van de gedraging (maatvoering). Dit blijkt ook uit artikel 18 lid 1 van de Participatiewet.³⁰ In dit artikel staat dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen maatwerk is. Het artikel spreekt over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende.

De regering vond het belangrijk om deze maatvoering ook in de Participatiewet te verwerken. Echter was de regering vond dat voor sommige gedragingen (de geüniformeerde arbeidsverplichtingen) het zo duidelijk was dat zij kunnen leiden tot het onnodig verstrekken van de uitkering, dat de enige optie hierbij was om de zwaarst mogelijke maatregel te geven. Deze maatregelen staan in de Participatiewet omschreven als de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. De regering vond het niet efficiënt dat iedere gemeente deze maatregelen zelf uit zou werken. Daarom is met het oog op rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid landelijk de hoogte en duur van de geüniformeerde maatregelen bepaald.³¹

De regering heeft een onderscheid gemaakt tussen niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen en geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Het verschil tussen deze arbeidsverplichtingen is dat de hoogte van de niet- geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet landelijk is vastgesteld en zoals hierboven al omschreven staat bepaald wordt aan de hand van maatwerk. De hoogte van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen staat wel landelijk vastgesteld. Dit onderzoek richt zich op de aanpak van de gemeente Zoetermeer bij het opleggen van een maatregel bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting.

²⁷ Bijlage 2

²⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 31.*

²⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 23.*

³⁰ Bijlage 2

³¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 32.*

In het vierde lid van artikel 18 zijn deze geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen.³² Deze arbeidsverplichtingen zijn niet nieuw, ze staan al langer in de Wet werk en bijstand. Er is echter wel sprake van een uitwerking en specificering van bestaande verplichtingen.

Het uitgangspunt van de regering is dat de geüniformeerde arbeidsverplichtingen in redelijkheid van de bijstandsgerechtigde gevraagd kunnen worden en gericht moeten zijn op uitstroom.³³

De geüniformeerde arbeidsverplichtingen staan hieronder nader omschreven:

- De bijstandsgerechtigde is verplicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of behouden. Met algemeen geaccepteerde arbeid wordt arbeid bedoeld die algemeen maatschappelijk aanvaard is.
- De bijstandsgerechtigde is verplicht zich in te schrijven bij een uitzendbureau.
- De bijstandsgerechtigde moet indien hij verhuisplannen heeft naar een andere gemeente, al van tevoren op zoek gaan naar werk in de gemeente waar hij of zij naar toe gaat.
- De bijstandsgerechtigde moet bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van drie uur per dag.
- De bijstandsgerechtigde moet bereid zijn om te verhuizen. Er moet wel een goede baan tegenover staan. De baan moet minimaal een jaarcontract zijn en een salaris hebben dat netto gelijk is aan de bijstandsnorm die voor de bijstandsgerechtigde van toepassing is.
- De bijstandsgerechtigde moet zich inzetten bij het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de bijstandsgerechtigde een computercursus of een taalcursus moet volgen.
- De kleding van de bijstandsgerechtigde, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag mag geen belemmering zijn om een baan te vinden.
- De bijstandsgerechtigde is verplicht om gebruik te maken van de voorzieningen en activiteiten die helpen om hem of haar aan het werk te komen. Ook moet de bijstandsgerechtigde meewerken aan onderzoek dat inzicht geeft in zijn of haar mogelijkheden op de arbeidsmarkt.
- Gemeenten mogen aan de bijstandsgerechtigde een onbetaalde nuttige tegenprestatie vragen. Dit wordt ook wel een maatschappelijke bijdrage genoemd.³⁴

³² Bijlage 2

³³ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 35*

³⁴ Bijlage 2

De niet- geüniformeerde arbeidsverplichtingen staan in artikel 9, 55 en 57 van de Participatiewet.³⁵ Deze staat hieronder nader omschreven:

- De bijstandsgerechtigde moet zich registreren als werkzoekende bij het UWV.
- De bijstandsgerechtigde moet meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak.
- De bijstandsgerechtigde moet onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden verrichten die zijn of haar gemeente hem of haar opdraagt.
- De bijstandsgerechtigde moet zich onthouden van zeer ernstige misdragingen tegen medewerkers van de gemeente.
- De bijstandsgerechtigde mag geen tekortschietend besef van verantwoordelijkheid hebben.

Het sanctieregime van een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting wordt per gemeente bepaald in de afstemmingsverordening. Het sanctieregime van de gemeente Zoetermeer bij niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen wordt straks nader uitgelegd.

De hoogte van een maatregel die wordt opgelegd bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting is, zoals hierboven al omschreven was, landelijk vastgesteld. Indien de bijstandsgerechtigde niet voldoet aan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen moest de gemeente in eerste instantie de bijstandsuitkering weigeren (100% verlagen) voor een periode van drie maanden.³⁶ De regering is van mening dat de maatregelen een reparatoir karakter hebben. Dat betekent dat de maatregelen er op gericht zijn om de bijstandsgerechtigde op het juiste spoor te houden en om de bijstandsgerechtigde bij niet- nakoming weer op het juiste spoor te krijgen.³⁷

3.2 Algemene begrippen

Het essentiële uitgangspunt van de Participatiewet is dat er individueel maatwerk moet worden geleverd door de gemeenten.³⁸ Maatwerk leveren betekent dat bij het opleggen van de verplichtingen rekening gehouden moet worden met de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. De voorloper van de Participatiewet (de Wet Werk en Bijstand) had een individualiseringsprincipe, dit betekent dat het recht op uitkering van geval tot geval bekeken moet worden.³⁹ Dit principe is ook terug te zien in de Participatiewet en de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015 van de gemeente Zoetermeer.

Om gemeenten in staat te stellen het noodzakelijke maatwerk te bieden, geeft de regering de gemeenten de beleidsruimte om te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben.⁴⁰ Deze beleidsruimte is weer vertaald in discretionaire ruimte voor de klantmanagers. Dit is de ruimte waarbinnen de klantmanager zelfstandig kan handelen, dat wil zeggen: de beste beslissing kan nemen in

³⁵ Bijlage 2

³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, nr. 4, p. 1.

³⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, nr. 23, p. 11.

³⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, nr. 23, p. 1.

³⁹ Raaff 2008, p.105.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33161A, p. 44.

elk individueel geval binnen het beschikbare kader.⁴¹ Wet en recht leggen het kader vast waarbinnen de klantmanager moet handelen.⁴² De term 'discretionair' is afgeleid van het Latijnse 'discretio' dat onderscheid of verschil betekent.

Soms blijkt dat regels van een wet op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden door de uitvoerders. Ook kan het voorkomen dat de wetgever expliciet de ruimte geeft aan de uitvoerders van de regels, zoals in dit onderzoek.

Het gebruik van discretionaire ruimte veronderstelt een grote mate van deskundigheid en professionaliteit, zowel vakinhoudelijk als qua mentaliteit.⁴³ Het gebruiken van vakmanschap (professionele kwaliteit van de dienstverlening) ligt in het benutten van de handelingsruimte, ofwel de discretionaire ruimte.⁴⁴

3.3 Maatschappelijke reacties

Staatssecretaris Jetta Klijnsma van SZW heeft het wetsvoorstel 'Wet maatregelen Wet Werk en bijstand en enkele andere wetten' op 11 november 2013 ingediend bij de Tweede Kamer. Na de indiending van het wetsvoorstel is er scherpe kritiek geleverd door de fracties, VNG, Divosa en de Raad van State op de aanpassingen van de Wet Werk en Bijstand.

Raad van State

Een wetsvoorstel gaat altijd voor advies naar de Afdeling van de Raad van State. Het advies van de Raad van State wordt vaak opgevolgd en verwerkt in het voorstel.

De afdeling advisering Raad van State is van oordeel dat de maatregel, die wordt opgelegd bij het niet nakomen van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, een punitieve sanctie is die tevens niet proportioneel is. Een punitieve sanctie is een straf die wordt opgelegd ter bestraffing van bepaald ongewenst gedrag. Niet proportioneel betekent dat de straf niet in verhouding staat met de gedraging. De Raad van State adviseert om van de maatregel af te zien.⁴⁵

De Raad van State vindt dat het wetsvoorstel zich inperkt op de beleidsvrijheid van de gemeenten. De Raad van State twijfelt of de doelstelling (het activerende karakter), door het opleggen van een plicht tot tegenprestatie en het uniformeren van arbeidsverplichtingen, wel wordt bereikt. Volgens de Raad van State is er ruimte voor het leveren van maatwerk nodig. Deze ruimte komt volgens de Raad van State echter niet naar voren in het wetsvoorstel.⁴⁶

Aansluitend bij deze standpunten benadrukt J. van Hoofd, de hoofdredacteur van Kluwer Schulink, eveneens dat drie maanden uitsluiting (drie maanden 100% korting op de uitkering) bij overtreding van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet altijd proportioneel is. Ook is hij van mening dat de beleidsvrijheid van de gemeenten wordt ingeperkt door de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. De bevoegdheden worden verplichtingen en hij vindt dat er is nauwelijks meer ruimte is voor maatwerk.⁴⁷

⁴¹ Raaff 2008, p. 52.

⁴² Raaff 2008, p. 94.

⁴³ Raaff 2008, p. 221.

⁴⁴ Raaff 2008, p. 93.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 4, p. 2.*

⁴⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 4, p. 3.*

⁴⁷ 'Nauwelijks ruimte voor maatwerk', www.schulink.nl (zoek op *nauwelijks ruimte*).

VNG en Divosa

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en Divosa hebben een mening gevormd omtrent het wetsvoorstel. De VNG is de belangenbehartiger van alle gemeenten en is dan ook regelmatig gesprekspartner van andere overheden, leden van het parlement, maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen. De dienstverlening van de VNG bestaat onder andere uit het adviseren en informeren van gemeenten over actuele ontwikkelingen. Divosa is de Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen. Divosa publiceert vakliteratuur en onderzoek en is gesprekspartner op bestuurlijk niveau.

Volgens VNG en Divosa beschikken de gemeenten al over voldoende prikkels en instrumenten om niet-willers aan te pakken. Een niet-willer is iemand die willens en wetens de arbeidsverplichtingen schendt. Zij vinden dat het kabinet voor harde maatregelen kiest die kunnen leiden tot schrijnende gevallen. Een schrijnend geval is een situatie waarin het zo slecht is dat je zou willen dat mensen er niet mee te maken krijgen. Zelfs uitzonderingen worden door de regering niet toegestaan. Volgens VNG en Divosa kunnen hierdoor ook mensen die van goede wil zijn, maar kampen met complexe problemen, ook een forse maatregel krijgen. VNG en Divosa verwachten dan ook dat maatschappelijke problemen eerder toe- dan af gaan nemen. Het zware sanctieregime zou volgens Divosa ertoe kunnen leiden dat bijstandsgerechtigden zelfs bij kleine fouten in grote financiële problemen kunnen komen.⁴⁸ VNG en Divosa denken zelfs dat de maatregelen kunnen leiden tot verhoging van schulden bij werkzoekenden. Ook zal door de werkzoekende een groter beroep worden gedaan op andere gemeentelijke vangnetten gedaan worden zoals de bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, de voedselbanken en de maatschappelijke opvang.

Divosa en VNG hebben tevens forse kritiek op de inperking van de beleidsvrijheid. Zij geven aan dat de uitstroom naar werk juist maatwerk per burger vereist. Bij de totstandkoming van de WWB is destijds gekozen voor een vereenvoudiging van de regelgeving. Gemeenten kregen zo meer beleidsruimte en mogelijkheden om eigen keuzes te maken. Nu worden deze bevoegdheden weer omgezet in geüniformeerde arbeidsverplichtingen.⁴⁹

Fracties

Ook de fracties van de tweede kamer hebben een mening gevormd omtrent het wetsvoorstel. Daarnaast willen veel fracties nog antwoord op hun vragen.

De leden van de D66-fractie hebben nog vragen met betrekking tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. De gemeentelijke beleidsvrijheid is voor de leden van de D66- fractie belangrijk, omdat dit de mogelijkheid biedt om maatwerk te leveren en recht te doen aan verschillen tussen bijstandsgerechtigde en tussen gemeenten.⁵⁰

De leden van de PvdA- fracties vragen zich af in hoeverre gemeenten rekening kunnen houden met schrijnende gevallen zoals schuldenproblematiek en kinderen en hierbij af kunnen zien van drie maanden geen uitkering. De leden willen dat de regering kijkt naar de mogelijkheid van een proportioneel recidive model. Hierbij wordt eerst een lichtere maatregel van 30% opgelegd wat bij herhaling 100% kan worden. Indien er sprake is van hardnekkige recidive kan de gemeente de uitkering drie maanden korten.⁵¹

⁴⁸ 'Analyse akkoord WWB- maatregelen en Participatiewet', www.divosa.nl (zoek op Analyse akkoord).

⁴⁹ 'Maatregelen Wet werk en bijstand schieten doel voorbij', www.divosa.nl (zoek op maatregelen doel voorbij.)

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 5, p. 1.

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 5.

De leden van de SP-fractie zijn weinig enthousiast over het voorliggende wetsvoorstel. Ze zien het nut en noodzaak van verdere aanscherping van de bijstandswet niet meer in. De leden van de SP-fractie vragen zich af of de maatregel niet juist contraproductief werkt. Contraproductief betekent dat iets kan leiden tot het tegenovergestelde van wat men eigenlijk wil. Ze vragen zich af of het voorstel niet in strijd is met een aantal plichten vanuit de internationale en nationale wetgeving.

De leden van de ChristenUnie fractie vragen zich af op basis van welke gronden de regering een sanctie van drie maanden uitsluiting proportioneel vindt. Ze vragen zich af hoe voorkomen gaat worden dat de positie van kinderen in het gedrang komt als ouders drie maanden uitsluiting van de uitkering als sanctie opgelegd krijgen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe voorkomen gaat worden dat bijvoorbeeld mensen met een psychische aandoening steeds verder in de problemen belanden. De leden van de CDA-fractie wijzen op een uitspraak uit 2011.⁵² Uit deze jurisprudentie blijkt dan ook dat de standaardmaatregel van 100% verlaging gedurende drie maanden niet redelijk is en niet voldoet aan het uitgangspunt van de WWB als inkomenswaarborg en als prikkel om aan de bijstandsverlening verbonden verplichtingen na te komen. Deze jurisprudentie gaat weliswaar niet meer op na de wetwijziging, maar het toont wel aan dat de voorgestelde sanctie bij schending van de arbeidsverplichtingen niet proportioneel is.

De leden van de CDA-fractie pleiten ervoor om gemeenten meer beleidsruimte te geven waardoor zij rekening kunnen houden met de mate van verwijtbaarheid en proportionaliteit. Dit kan de regering bereiken door de gemeenten de mogelijkheid te geven om opschorting toe te passen of om de uitkering met een kleiner percentage voor een kortere periode te verlagen.

Reactie regering

De regering heeft gereageerd op dit commentaar en beslissingen gemaakt omtrent het wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB.

De regering geeft aan dat ze met het wetsvoorstel een aantal doelen nastreven:

- Het bevorderen van de uitstroom uit de uitkering.
- Het tegengaan van onnodig gebruik van de uitkering.
- Ervoor zorgen dat bijstandsgerechtigden die zich niet aan hun verplichtingen houden dit wel weer gaan doen.

De Raad van State, de VNG, Divosa en een aantal fracties geven aan de maatregel niet proportioneel te vinden. Zij geven aan dat het zware maatregelenregime er toe zou kunnen leiden dat voor de bijstandsgerechtigde, zelfs kleine fouten tot financiële gevolgen kunnen leiden. Ze denken dat de bijstandsgerechtigde een beroep zal doen op andere gemeentelijke vangnetten.

De regering deelt hierin niet de zienswijze van de verschillende partijen. De bijstand moet volgens de regering door de wetgeving houdbaar en betaalbaar blijven. Om dit te bereiken moet volgens de regering het maatregelenstelsel transparant en efficiënt worden. Dit zal volgens de regering een preventieve werking hebben omdat het de naleving en de handhaving verbetert, waardoor de uitstroom uit de bijstand bevordert wordt. Dat zal volgens de regering niet alleen leiden tot besparing op de bijstand, maar het zal juist voorkomen dat er een beroep op bijvoorbeeld schuldhulpverlening wordt gedaan.

⁵² Rb. Utrecht 11 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1432

De regering ziet niet in waarom bijstandsgerechtigden, door verwijtbaar niet gebruik te maken van de mogelijkheid om een eigen inkomen te verdienen, zichzelf op het recht van bijstand zullen ontzien. Want dat laatste is volgens de regering nodig om geconfronteerd te worden met de geüniformeerde verlaging van 100% gedurende drie maanden.⁵³

De regering is van mening dat het uniformeren van de arbeidsverplichtingen geen gevolgen heeft voor mensen die zich wel aan de regels houden.

De prognose is dat het aantal huishoudens met een uitkering met ca. 5000 personen afneemt. Het nieuwe sanctieregime zal een gedragsverandering met zich meebrengen die met name van invloed zal zijn op de nieuwe uitstroom in de bijstand.⁵⁴

De regering deelt wel de visie dat gemeenten beleidsruimte nodig hebben om het noodzakelijke maatwerk te kunnen leveren.⁵⁵ Echter geeft de regering aan dat de gemeenten wel degelijk beleidsruimte hebben in de uitvoering.⁵⁶ Bij overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting moet bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen niet-kunners en niet-willers. Het verschil tussen een niet-kunner en een niet-willer is dat een niet-willer willens en wetens zich niet aan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen houdt. Ze zijn zich hiervan bewust en hebben de mogelijkheid om te veranderen. Een niet-kunner is door omstandigheden niet in staat om aan de arbeidsverplichtingen te voldoen. Het herkennen van een niet-kunner of een niet-willer is volgens de regering van essentieel belang om maatwerk te kunnen leveren.⁵⁷

Ook heeft het college beleidsvrijheid bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van het niet nakomen van de verplichting. Daarna is het aan het college om te beoordelen of er, gezien de bijzondere omstandigheden, dringende redenen zijn een aangepaste maatregel op te leggen.⁵⁸

De regering wil de colleges ook beleidsruimte geven op het punt van de vaststelling van de standaardduur van de maatregelen. Eerst was de hoogte van een maatregel bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting drie maanden lang 100%. Nu heeft de regering bepaald dat de maatregel een verlaging moet zijn van eenmaal 100% voor tenminste een maand en maximaal drie maanden.⁵⁹

De gemeente geeft uitdrukkelijk de bevoegdheid om bij verordening vast te stellen dat verrekening van de 100% maatregel kan plaatsvinden over de maand van oplegging en ten hoogste de volgende twee maanden. Hierbij moet in de eerste maand tenminste 1/3 van dit bedrag worden verrekend. Als de bijstandsgerechtigde tot inkeer komt wordt de verlaging stopgezet. Dit heet de 'inkeerbepaling'. De bijstandsgerechtigde ontvangt dan weer de volledige uitkering. Deze bepaling is een 'kan- bepaling'. Bij een 'kan- bepaling' heeft de gemeente de ruimte om te beslissen om wel of niet gebruik te maken van de betreffende bepaling.⁶⁰

⁵³ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 18, p. 8.*

⁵⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 18, p. 3.*

⁵⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 18, p. 4.*

⁵⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 18, p. 8.*

⁵⁷ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 18, p. 4.*

⁵⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 18, p. 5.*

⁵⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 23, p. 3.*

⁶⁰ 'Eerste en tweede nota van wijziging Wetsvoorstel Wet maatregelen WWB', www.gripopparticipatiewet.nl (zoek op eerste en tweede nota)

Deze bepaling houdt in dat het college op verzoek van de bijstandsgerechtigde de maatregel kan herzien zodra uit de houding en gedragingen van belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de op hem rustende geüniformeerde verplichtingen nakomt.

Een voorbeeld: Een bijstandsgerechtigde weigert mee te werken aan een re-integratietraject. Dit is een schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting. De klantmanager legt hem een 100% maatregel op. De klantmanager kiest er echter voor om deze maatregel te spreiden over drie maanden in verband met persoonlijke omstandigheden. De cliënt wordt dus drie maanden lang met 33,3% gekort op zijn of haar uitkering. Als er één maand is verstreken is het tijd voor de herbeoordeling. Deze heeft slechts als doel vast te stellen of belanghebbende tussentijds blijkt heeft gegeven van een gedragsverandering. Indien blijkt dat de bijstandsgerechtigde toch heeft meegewerkt aan het re-integratietraject kan de klantmanager gebruik maken van de inkeerregeling. De cliënt wordt dan vrijgesproken van nog twee maanden 33%. De eerste maand blijft echter in alle gevallen gelden, de maatregel is dan minstens één maand 33% van de uitkering.

Bij recidive, dus het voor de tweede keer niet naleven van dezelfde verplichtingen, volgt een (in duur) langere verlaging van de uitkering met 100%. Bij de volgende derde herhaling van verwijtbare niet naleving, wordt de maatregel met het maximum van drie maanden met 100% verlaagd. De maximale recidive termijn is twaalf maanden. Dat betekent dat als herhaling van een gedraging zich voordoet na twaalf maanden dat dit niet meer telt als recidive.⁶¹

Ook is in het wetsvoorstel opgenomen dat het college de maatregel dient af te stemmen, gelet op bijzondere omstandigheden, indien dringende redenen daartoe noodzaken.

3.4 Wet op gemeentelijk niveau

In mei 2014 stemden de fracties van VVD, PvdA, D66, ChristenUnie, SGP, CDA en Bontes vóór de wet van staatssecretaris Jetta Klijnsma (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Na de goedkeuring van de Eerste Kamer is de Participatiewet op 1 januari 2015 in werking getreden.

Vanuit de Participatiewet is aan alle gemeenten van Nederland de opdracht gegeven om bij verordening regels te stellen met betrekking tot het verlagen van de bijstand. Dit is geregeld in artikel 8 lid 1 van de Participatiewet.⁶² Op grond van dit artikel is de Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015 van de gemeente Zoetermeer in werking gesteld. Vanuit artikel 18 lid 5 van de Participatiewet is de opdracht gegeven aan de gemeenten om de duur van de maatregel vast te leggen.⁶³

De gemeente Zoetermeer heeft de duur van de maatregelen bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting uitgewerkt in artikel 11 van de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015.⁶⁴ In dit artikel staat dat bij de eerste keer dat iemand de geüniformeerde arbeidsverplichting niet nakomt een maatregel moet worden opgelegd van 100% voor minimaal één en maximaal drie maanden. De volgende keren moet de maatregel steeds hoger zijn dan de eerste keer. Het college vindt het belangrijk dat van de maatregelen een prikkel uitgaat om gedrag te veranderen, daarom wordt na de

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33801C, p. 3.

⁶² Bijlage 2

⁶³ Bijlage 2

⁶⁴ Bijlage 2

eerste keer dat iemand zich niet houdt aan de arbeidsverplichting de daaropvolgende keren strenger opgetreden.⁶⁵

Dit hangt samen met de recidivebepaling van artikel 7 van de Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015.⁶⁶ Er is gekozen voor een algemene recidivebepaling. Dit betekent dat voor elke herhaling binnen twaalf maanden is voorzien in verzwaring van de maatregel. Afhankelijk van de hoogte van de maatregel is gekozen voor verdubbeling van de hoogte dan wel voor verdubbeling van de duur ervan.⁶⁷

In artikel 12 van de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015 is de bepaling uit artikel 18 lid 3 van de Participatie opgenomen.⁶⁸ De gemeente Zoetermeer heeft ervoor gekozen om deze bepaling in hun maatregelenverordening op te nemen zodat bijstandsgerechtigde de kans krijgen om tot inkeer te komen. Dit blijkt uit een kort telefonisch gesprek met de beleidsmedewerker van de gemeente Zoetermeer.

“De geüniformeerde arbeidsverplichtingen zijn wel erg zwaar. Door te spreiden geeft de gemeente wel het signaal af maar krijgen de bijstandsgerechtigden de kans om tot inkeer te komen. De maatregel is bedoeld om ervan te leren. Indien de bijstandsgerechtigden laten zien dat ze veranderd zijn hoeven de klantmanagers alleen de eerste maand 33% te korten op de uitkering.”

Ook vertelt de beleidsmedewerker dat VNG aan geeft dat bijna iedere gemeente ervoor heeft gekozen om deze inkeerbepaling te verwerken in hun verordening.

Hieronder staat in tabel 1 een overzicht van de vastgestelde hoogte en duur bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting bij de gemeente Zoetermeer.

Schending geüniformeerde arbeidsverplichting	Hoogte van de maatregel	Duur van de maatregel
1 ^e keer schendig	1x 100% 3x 33% 2x 50%	Tenminste 1 maand en ten hoogste 3 maanden
2 ^e keer schending binnen twaalf maanden (1 ^e keer recidive)	100%	Tenminste over een langere periode dan bij de 1 ^e keer schending en ten hoogste een periode van 3 maanden
3 ^e keer schending (2 ^e keer recidive)	100%	3 maanden
4 ^e keer schending (3 ^e en volgende keer recidive)	100%	4 maanden

⁶⁵ Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015, 1 januari 2015, KB, 2015.

⁶⁶ Bijlage 2

⁶⁷ Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015, 1 januari 2015, KB, 2015.

⁶⁸ Bijlage 2

Ook is in de afstemmingsverordening invulling gegeven aan het sanctieregime bij schending van een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting. In artikel 10 van de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015 staat dat gedragingen uit de eerste of tweede categorie (de niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen) zijn vastgesteld op:

- 10% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie.
- 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie.

3.5 Werkprocessen

Indien de klantmanagers op de hoogte zijn van een mogelijke schending van de arbeidsverplichtingen moeten ze een maatregelgesprek houden met de bijstandsgerechtigde. De klantmanager luistert en geeft ruimte aan de cliënt om zijn of haar verhaal te vertellen. Als cliënt zijn betoog heeft afgerond vat de klantmanager het samen in zijn of haar eigen woorden. Hierdoor krijgt de cliënt de gelegenheid om de ander aan te vullen of te corrigeren. Indien de klantmanager het gevoel heeft dat het verhaal van de cliënt nog niet compleet is vraagt hij of zij door op een aantal zaken. Hierna geeft de klantmanager aan dat er een maatregel overwogen gaat worden en dat de cliënt een beschikking ontvangt met hierop de genomen beslissing.

De klantmanager is verplicht om de bijstandsgerechtigde te horen in het kader van de hoorplicht die is opgenomen in 4:12 van de Algemene Wet Bestuursrecht. Doorgaans zijn er ook in de gemeentelijke verordening regels opgenomen met betrekking tot het horen van belanghebbende.

Na het maatregelgesprek onderzoeken de klantmanagers de onderstaande zaken en voeren deze door in het werkproces.

- **Categorie maatregel**

De klantmanager moet eerst onderzoeken onder welke categorie de maatregel valt. Is het een geüniformeerde arbeidsverplichting die de cliënt heeft geschonden of een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting?

- **Verlagingspercentage**

Daarna moet de klantmanager bepalen wat de omschrijving van de gedraging is en onder welk artikel deze gedraging valt. De klantmanager moet nagaan wat de standaard maatregel hiervan is. In het geval van een schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting is dit minimaal een maand 100% korten op de uitkering.

- **Datum gedraging**

De klantmanager moet vastleggen op welke datum de gedraging heeft plaatsgevonden. De maatregel wordt opgelegd over de kalendermaand volgend op de maand waarin het besluit tot het opleggen van een maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt.

- **Recidive**

Indien er sprake is van recidive geldt de verplichting om weer in één maand 100% op te leggen.

- Beoordelen gedraging

De klantmanager moet de gedraging op de onderstaande punten beoordelen:

- persoonlijke omstandigheden
- verwijtbaarheid
- dringende redenen om af te zien

De bevindingen moeten altijd worden vastgelegd in een rapport. Deze bevindingen en de uiteindelijke beslissing wordt schriftelijk medegedeeld aan de bijstandsgerechtigde door middel van een beschikking.

Naast de regels die gesteld zijn in de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015 van de gemeente Zoetermeer heeft afdeling beleid nog wat nadere regels gesteld omtrent de uitvoering. De leden van de SP fractie van de gemeente Zoetermeer hebben het volgende amendement ingediend en aangenomen: “Maatregelen die worden opgelegd vanwege het niet nakomen van de arbeidsplicht en/of ernstige misdraging worden altijd in teamverband bepaald.” Afdeling beleid heeft dit vertaald, met goedkeuring van de SP, door in de verordening op te nemen dat het opleggen van maatregelen (vanwege het niet nakomen van de arbeidsplicht en/of ernstige misdraging) tot stand komt na collegiaal overleg. In nader overleg tussen de Unit-Coördinatoren van de afdeling Werk Scholing en Inkomen is afgesproken dat alle maatregelen van 100% vooraf besproken moeten worden met één collega en de betreffende Unit-Coördinator van de klantmanager.

Hoofdstuk 4 Resultaten deelvraag 2

Afwegingen klantmanagers

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag:

“Welke afwegingen maken klantmanagers van de gemeente Zoetermeer bij het opleggen van maatregelen bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen?”

In dit hoofdstuk worden twee verschillende beslismomenten besproken namelijk:

- Afzien op basis van dringende redenen.
- Een maatregel spreiden of niet spreiden.

4.1 Afzien van een maatregel

Van een maatregel kan worden afgezien bij de volgende situaties:

- ➡ Als er ‘dringende redenen’ aanwezig zijn.
- ➡ Als de maatregel leidt tot onaanvaardbare consequenties.
- ➡ Als de maatregel niet verwijtbaar is.

Van een maatregel kan worden afgezien als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Uitzonderingen moeten mogelijk zijn als voor de bijstandsgerechtigde onaanvaardbare consequenties kunnen optreden. Uit het woord ‘dringend’ blijkt dat er wel iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een klantmanager afwijken van de maatregel. Het is niet op voorhand vastgelegd wat dringende redenen zijn, dit is afhankelijk van de concrete situatie.

Hieraan kan worden gedacht als er een mindere mate van verwijtbaarheid is ten aanzien van de gedraging. Ook kan er worden gedacht aan financiële of sociale gevolgen voor de bijstandsgerechtigde of zijn of haar gezin. In de Maatregelenverordening Participatiewet IOAW en IOAZ van de gemeente Zoetermeer is echter bepaald dat financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van de maatregel af te zien omdat dit inherent is aan het opleggen van een maatregel op de uitkering.

Uit de wet blijkt dat het niet vastgelegd is wat ‘dringende redenen’ precies zijn. Drie van de dertien klantmanagers hebben in het interview iets gezegd over deze dringende redenen. Uit de interviews blijkt dat er verschillen zijn tussen de interpretaties van deze klantmanagers:

- *“Ja, maar dringende redenen is op leven en dood en dat is het nooit. Het lastig is om een uitzondering te maken op dringende redenen omdat dit dan echt moet gaan om een extreme situatie.”*
- *“Maar ‘ik wist het niet’ dat soort dingen zijn geen dringende redenen. Maar bijvoorbeeld wel dat op het moment dat wij een maatregel gaan opleggen dat iemand nog dieper in de schulden komt. Dat zijn schuldhelpverleningstraject stopt. Dat vind ik wel een dringende reden.”*
- *“Ik vind het afzien van een maatregel op basis van dringende redenen dan heb je het over mensen die binnen nu en een maand doodgaan.”*

4.2 Persoonlijke omstandigheden

Indien een klantmanager niet besluit om van de maatregel af te zien op grond van dringende redenen komt de klantmanager bij het volgende beslismoment. Dit beslismoment bestaat uit de keuze om een maatregel van 100% in één maand op te leggen of om de maatregel te spreiden over twee of drie maanden.

In de interviews is aan de klantmanagers gevraagd met welke persoonlijke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde zij rekening houden bij het opleggen van een maatregel. In dit hoofdstuk is hiervan een opsomming gegeven:

- Is er sprake van recidive?
- Is de gedraging voor de eerste keer?
- Zijn er kinderen aanwezig?
- Wat zijn de financiële omstandigheden van de bijstandsgerechtigde?
- Wat is de woonsituatie van de bijstandsgerechtigde?
- In welke mate is de bijstandsgerechtigde in staat om te begrijpen waar het over gaat?
- Wat wil de klant zelf?
- Is er een mogelijkheid tot veranderen?
- Is er sprake van een niet-willer?

Één klantmanager geeft aan dat ze wel rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden maar dat dit soms niet helemaal mogelijk is omdat de bijstandsgerechtigde niet alles doorgeeft.

“Ja, althans in hoeverre de klant dat wil doorgeven natuurlijk want van heel veel klanten weet je dat er iets is maar ze zeggen niets. Daar kan je dan niet zoveel mee.”

Tevens is de keuze tussen het wel of niet spreiden van een maatregel altijd gebaseerd op meerdere aspecten van de persoonlijke omstandigheden.

Recidive

Vier van de dertien klantmanagers geven aan dat ze bij het opleggen van een maatregel eerst kijken of er sprake is van recidive. Één klantmanager geeft aan dat ze een aantal cliënten heeft gehad die al een maatregel hadden gekregen in 2014 voor dezelfde gedraging die ze vertoond hebben in 2015. De recidive kon niet meegenomen worden in de nieuwe wet. Zij besloot echter dit wel mee te nemen in de vorm van een waarschuwing. Ook twee andere klantmanagers kijken altijd of de bijstandsgerechtigde het gedrag al eerder heeft vertoond. Ze kijken ook of er al een keer is afgezien van een maatregel en of er al een keer een waarschuwing is gegeven voor deze gedraging.

De klantmanagers zijn van mening dat een maatregel wel een lerend effect moet houden. De bijstandsgerechtigden hebben een verleden waarin dit gedrag eerder is vertoond en daarom zijn de klantmanagers van mening dat er wel hard opgetreden moet worden. Ze kiezen ervoor om de maatregel van 100% bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting in één maand op te leggen.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat van een van de vier klantmanagers:

“Iemand die na zoveel maatregelen gewoon niet luistert en geen gedragsverandering laat zien. Hij heeft al zoveel waarschuwingen gehad en dan op een gegeven moment, dan houdt het gewoon op.”

De gedraging is voor de eerste keer.

Vier van de dertien klantmanagers kijken bij het opleggen van de maatregel of de gedraging voor de eerste keer is vertoond. Ze doen onderzoek in het dossier dat is opgebouwd en ze kijken hoe de bijstandsgerechtigde zich tot nu toe heeft gedragen. Dit hangt vaak samen met het kijken naar recidive. De klantmanagers vinden dat het opleggen 100% in een maand wel erg strak is als iemand de gedraging voor de eerste keer vertoont. De klantmanagers kiezen er in deze situatie vaak voor om de maatregel te spreiden.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat van één van de vier klantmanagers:

“Als iemand niet meewerkt aan een traject en dat voor de eerste keer doet, dan zou ik er zeker voor kiezen om te spreiden over drie maanden.”

De aanwezigheid van kinderen.

Vijf van de dertien klantmanagers geven aan naar de gezinsomstandigheden te kijken. Hiermee wordt bedoeld de aanwezigheid van kinderen en kleinkinderen.

De aanwezigheid van kinderen is een veel voorkomende reden waarom klantmanagers ervoor kiezen om een maatregel te spreiden. Vaak zijn de klantmanagers anders bang dat de kinderen de dupe kunnen worden van de maatregel.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat van één van deze klantmanagers:

“Als je een gezin hebt of je bent een alleenstaande ouder, zeker als er meer personen in het gezin zijn en er is maar één persoon die zich slecht gedraagt. De rest is daar dan de dupe van.”

Twee van deze vijf klantmanagers kijken naar de aanwezigheid van kinderen maar kiezen er niet meteen voor om de maatregel te spreiden. Ze nemen het wel in hun overweging mee maar kiezen er alleen voor om de maatregel te spreiden in combinatie met andere schrijnende gevallen. Zij vinden namelijk dat de verantwoordelijkheid voor het zorgen van de kinderen bij de bijstandsgerechtigde zelf ligt.

“Het hebben van kinderen zou een overweging kunnen zijn als er van alles bij betrokken is en de situatie schrijnend is. Maar dan nog zou ik eerder bedenken of deze ouder wel in staat is om zorg te dragen voor het kind. Misschien wordt het tijd om jeugdzorg in te schakelen want hij is onverantwoord bezig, wil niet aan de slag en heeft wel een kind.”

Financiële omstandigheden

Maar liefst zeven van de twaalf klantmanagers kijken naar de financiële omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Ze gaan na of de bijstandsgerechtigde schulden heeft of dat er misschien zelfs een uithuiszetting dreigt. In zo'n geval kan het opleggen van een maatregel leiden tot ernstige consequenties.

Schulden en uithuiszetting worden door veel klantmanagers gezien als een reden om de maatregel te spreiden. Sommige klantmanagers vinden dat schulden geen reden moeten zijn maar gaan altijd wel na of iemand is aangemeld bij schuldhulpverlening. Indien een maatregel opleggen niet meer proportioneel is ten aanzien van de gevolgen kiezen ze er wel voor om te spreiden bij schulden.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat van één van deze klantmanagers:

“Ook kijk ik of iemand bij schuldhulpverlening is aangemeld. Dus of de proportionaliteit nog wel redelijk is, als iemand zijn schuldhulpverleningstraject kwijtraakt vind ik het niet meer redelijk.”

Vooraf een uithuiszetting is voor de klantmanagers een reden om de maatregel te spreiden.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat van één van deze klantmanagers:

“Bij een uithuiszetting zou ik ervoor kiezen om hem te spreiden. Ik zou hem wel opleggen maar wel spreiden. Bij echt problematische schulden zou ik hem kunnen spreiden als er echt een niets te bieden situatie is. Maar dan praat je er wel over dat er nog geen regeling tot stand is gekomen. Dat je weet dat iemand echt zwaar onder de beslagvrije voet zit.”

Ook geeft één van de klantmanagers aan dat hij in het geval van schulden en een uithuiszetting ervoor kiest om de maatregel te spreiden in het belang van de gemeente zelf. Het is volgens deze klantmanager belangrijk om in zo'n situatie echt rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden want als een maatregel in sommige situaties niet gespreid wordt, kan de toestand van de bijstandsgerechtigde nog verder kapot wordt gemaakt. Zo is de weg naar werk van de bijstandsgerechtigde ook weer langer.

Er is één klantmanager die vindt dat ook de schulden de eigen verantwoordelijkheid zijn van de bijstandsgerechtigde. De bijstandsgerechtigde moet zelf een oplossing vinden om dit op te lossen als hij een maatregel opgelegd krijgt. De klantmanager ziet schulden dan ook niet als reden om te spreiden.

Dit blijkt uit een citaat uit het interview:

“We hebben ook genoeg instrumenten om mensen te kunnen ondersteunen bij bijvoorbeeld psychische, sociale of schuldproblemen. Als mensen dan hardnekkig blijven weigeren dan houd het gewoon op.”

Woonsituatie

Vijf van de dertien klantmanagers kijken naar de woonsituatie van de bijstandsgerechtigde. Dit zijn vooral klantmanagers van team Jongeren. In hun overweging nemen ze mee of de bijstandsgerechtigde nog bij zijn ouders woont of dat de bijstandsgerechtigde zelfstandig woont. Bij team Jongeren komt het vaker voor dat iemand nog bij zijn ouders woont dan in team Werk.

Voor veel klantmanagers is zelfstandig wonen een reden om de maatregel te spreiden.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat uit het interview:

“Ik zou spreiden als iemand echt op zichzelf woont en het feit dat hij dingen moet betalen. Kijk dat je een maatregel krijgt dat is nou eenmaal zo maar dan spreid ik hem wel een beetje.”

Voor veel klantmanagers is het makkelijker om een maatregel op te leggen wanneer iemand nog thuis woont en de kosten kan delen. Zo weten de klantmanagers dat de bijstandsgerechtigde nog andere mensen heeft om op terug te vallen.

Dit blijkt uit een citaat uit het interview:

“Kijk een man van 35 die nog woont bij zijn ouders, dus een volwassen vent, die de kosten zou kunnen delen dan zou ik in eerste aanleg totaal het nut ervan niet inzien om een maatregel gespreid op te gaan leggen. Omdat je dan juist gaat inperken op het effect.”

De mate waarin een bijstandsgerechtigde kan begrijpen waar het over gaat.

Drie van de dertien klantmanagers kijken naar de mate waarin de bijstandsgerechtigde wel in staat is om de arbeidsverplichtingen en de consequenties daarvan te begrijpen.

De klantmanagers kijken naar de geestelijke capaciteit van de bijstandsgerechtigde. Hierbij kijken ze of de bijstandsgerechtigde eigenlijk wel in staat is om te begrijpen wat de arbeidsverplichtingen inhouden en wat de consequenties hiervan zijn. Daarnaast kunnen ze bijvoorbeeld nagaan of iemand wel in staat is om op tijd te komen. Één klantmanager had bijstandsgerechtigden in zijn bestand waarvan achteraf bleek dat deze licht geestelijk gehandicapt waren. De klantmanager vindt dat iedere bijstandsgerechtigde dezelfde verplichtingen heeft, maar de mate waarin iemand in staat is om iets te begrijpen moet niet over het hoofd worden gezien. De klantmanager kiest er dan voor om de maatregel te spreiden.

“Je moet kijken naar de geestelijke capaciteit en of ze afhankelijk zijn. Je moet altijd kijken naar het totaal plaatje. Men heeft natuurlijk wel de verplichting maar er zijn redenen om af te wijken van die maatregel. Natuurlijk niet afwijken, ik bedoel hierbij spreiden.”

De klant zelf laten kiezen

Één van de dertien klantmanagers laat de bijstandsgerechtigden zelf kiezen of ze de maatregel gespreid of in één keer opgelegd willen krijgen.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat uit het interview van de klantmanager:

“Ik zou met de klant overleggen of hij het in één keer of in termijnen wilt. Dat zou ik bij iedereen doen. Ja, want per definitie maakt het voor de wet niet uit of je het in één keer zou doen of zou spreiden. Want het mag allebei.”

Mogelijkheid tot veranderen.

Één van de dertien klantmanagers geeft aan de maatregel te spreiden als zij het gevoel heeft dat er nog een mogelijkheid is dat de bijstandsgerechtigde gaat veranderen. Op deze manier kan er gebruik worden gemaakt van de inkeerregeling.

“Als ik het idee en gevoel heb dat iemand toch nog zou veranderen en zich zou inzetten. Dan zou ik de overweging maken om te spreiden over 3 maanden”.

De bijstandsgerechtigde is een niet-willer

Zeven van de dertien klantmanagers nemen in hun overwegingen mee of iemand blijk geeft van niet-willen. Ze noemen dit ook wel een niet-willer. Dit gaat dan om iemand die bewust iets fout doet. In zo'n geval is elke vorm van verwijtbaarheid aanwezig.

Bij een niet-willer kiezen deze klantmanagers er allemaal voor om een maatregel op te leggen.

Één van de dertien klantmanagers geeft aan ervoor te kiezen om een maatregel in één maand op te leggen omdat anders de boodschap niet overkomt.

Als er al gesprekken zijn geweest en die mevrouw heeft al meerdere waarschuwingen gehad dan moet je er vanaf kunnen zien, omdat het haar duidelijk moet worden. Ze heeft al genoeg kansen gehad maar blijft steeds het gedrag vertonen dan moet je consequent zijn. Het is heel lastig om te zeggen van nu wel en nu niet maar je moet wel als een klant is gewaarschuwd of al een maatregel heeft gehad de boodschap laten overkomen."

4.4 Conclusie

Het eerste beslismoment die een klantmanager tegenkomt is wel of niet afzien van een maatregel op basis van dringende redenen. Het is echter niet op voorhand vastgelegd wat een dringende reden is, dit hangt af van de concrete situatie. Uit de interviews blijkt dat klantmanagers een verschillende invulling hieraan geven.

Bij het tweede beslismoment moeten de klantmanagers de keuze maken om de maatregel in één keer op te leggen of over twee of drie maanden verspreiden. De klantmanagers maken deze beslissing op grond van de persoonlijke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Ze houden rekening met de volgende aspecten:

- Er is sprake van recidive.
- De gedraging is voor de eerste keer.
- Er zijn kinderen aanwezig.
- De financiële omstandigheden.
- De woonsituatie.
- De mate waarin de bijstandsgerechtigde in staat is om te begrijpen.
- De klant heeft zelf een voorkeur.
- De bijstandsgerechtigde ziet de mogelijkheid tot veranderen.

De klantmanagers kiezen er vaak voor om de maatregel in één keer op te leggen als er sprake is van recidive, als ze het de verantwoordelijkheid van de bijstandsgerechtigde zelf vinden om voor hun kinderen te zorgen en met hun schulden om te gaan, als iemand niet zelfstandig woont en de kosten kan delen en als het een niet-willer is en elke vorm van verwijtbaarheid aanwezig is.

De klantmanagers kiezen er vaak voor om de maatregel te spreiden over twee of drie maanden als het de eerste gedraging is, als er kinderen in het spel zijn, als de bijstandsgerechtigde zelfstandig woont, als de bijstandsgerechtigde uit zijn huis gezet kan worden, als de bijstandsgerechtigde een lage geestelijke capaciteit heeft en als de klantmanager het gevoel heeft dat de bijstandsgerechtigde zijn gedrag nog gaat veranderen.

Hoofdstuk 5 Resultaten deelvraag 3

Gedragsverandering door de maatregel.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 3:

“Welke belemmerende en bevorderende factoren ervaren de klantmanagers bij het realiseren van gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde?”

In hoofdstuk 4 zijn de twee beslismomenten die klantmanagers tegenkomen bij het opleggen van een maatregel besproken. Deze twee beslismomenten zijn:

- Wel of niet afzien van een maatregel op grond van dringende redenen.
- Wel of niet een maatregel spreiden over twee of drie maanden.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het doel van de maatregelenverordening en de Participatiewet, namelijk de gedragsverandering. Met ‘gedragsverandering’ wordt in dit onderzoek bedoeld dat de bijstandsgerechtigde zich weer aan de arbeidsverplichtingen gaat houden. Door middel van het aangescherpte sanctieregime gaat er een prikkel uit naar de bijstandsgerechtigde om zijn of haar gedrag te veranderen. Dit kan volgens de regering weer leiden tot meer uitstroom uit de bijstand.

- Met een belemmerende factor wordt in dit onderzoek bedoeld dat een bepaalde keuze van de klantmanager of een actie van de bijstandsgerechtigde ervoor kan zorgen dat de gedragsverandering niet wordt bereikt.
- Met een bevorderende factor wordt in dit onderzoek bedoeld dat een bepaalde keuze van de klantmanager of actie van de bijstandsgerechtigde ervoor kan zorgen dat gedragsverandering wel wordt bereikt.

In dit hoofdstuk komt naar voren wanneer een actie van een klantmanager wel leidt tot gedragsverandering en wanneer niet. Tevens zit in de bijlagen het eindproduct van dit onderzoek. Dit eindproduct is gebaseerd op situaties en casussen die de klantmanagers hebben meegemaakt. In het eindproduct wordt het volgende omschreven:

- Wat is er opgelegd?
- Wat was de reden?
- Wat waren de omstandigheden?
- Hoe heeft de klantmanager dit aangepakt?
- Wat was het resultaat (wel of geen gedragsverandering)?

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van belemmerende en bevorderende factoren. Deze factoren worden op de onderstaande manier uitgewerkt:



- In het eerste vakje staat het onderwerp (de factor).
- In het tweede vakje staat de situatie waarin de factor belemmerend of bevorderend kan zijn.
- In het derde vakje staat of de factor wel of niet tot gedragsverandering leidt.

5.1 Belemmerende factoren & bevorderende factoren

Prikkel



Bijna alle dertien klantmanagers gebruiken het opleggen van een maatregel als een manier om mensen in beweging te krijgen.

- De bijstandsgerechtigde heeft een prikkel nodig.

Het kan voorkomen dat de bijstandsgerechtigde niet actief bezig is met het zoeken naar werk en het voldoen aan de arbeidsverplichtingen.

- De klantmanager legt een maatregel op.

De klantmanagers zijn van mening dat door het opleggen van een maatregel de bijstandsgerechtigden de nodige prikkel krijgen. Één klantmanager vertelt in het interview dat hij van mening is, dat iemand financieel raken, ertoe kan leiden dat iemand tot inkeer komt.

- De mensen komen in beweging.

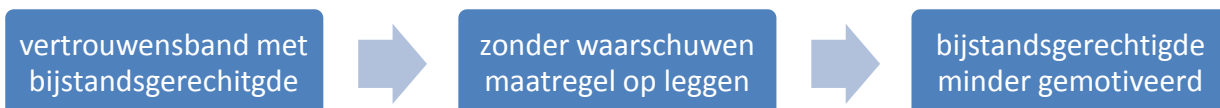
Het opleggen van een maatregel is een bevorderende factor omdat het mensen weer activeert om te voldoen aan de verplichtingen. Een bijstandsgerechtigde die actief bezig is met het voldoen aan zijn arbeidsverplichtingen heeft een grotere kans dat hij uit de bijstand stroomt dan iemand die dit niet doet.

In het interview met één van deze klantmanagers staat een citaat dat hier een sprekend voorbeeld van is:

“Ik ben niet van het bestraffen maar als mensen gewoon niet in beweging te krijgen zijn dan is het een heel effectief middel om mensen wel in beweging te krijgen.”

Ook is een voorbeeld hiervan terug te vinden in het eindproduct (zie: klantmanager J). Hierin komt naar voren dat de maatregel bedoeld was om iemand weer in beweging te krijgen. Deze bijstandsgerechtigde is nu uit de uitkering, heeft zijn diploma gehaald en heeft altijd alles netjes laten weten.

Vertrouwensband



Één van de dertien klantmanagers geeft aan dat een maatregel opleggen zonder eerst te waarschuwen de vertrouwensband met cliënten kan verstoren.

- De vertrouwensband tussen de klantmanager en de bijstandsgerechtigde.

Een vertrouwensband kan voor klantmanagers en bijstandsgerechtigden belangrijk zijn bij het vinden van werk en de uiteindelijke uitstroom. Door middel van een vertrouwensband kunnen klantmanagers de bijstandsgerechtigden coachen en motiveren om hun best te doen.

- Zonder waarschuwen een maatregel op leggen.

Indien een klantmanager een maatregel oplegt van 100% in één maand zonder eerst gewaarschuwd te hebben, dan kan dit ervoor zorgen dat de relatie tussen de bijstandsgerechtigde en de klantmanager verstoord wordt.

- De bijstandsgerechtigde is minder gemotiveerd.

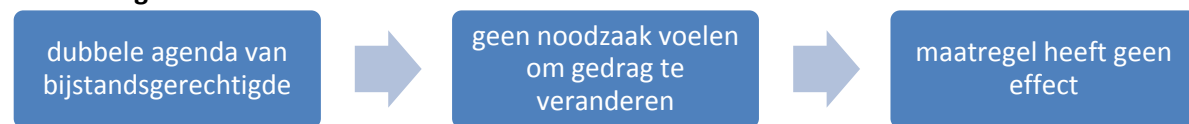
Een verstoorde vertrouwensband kan een belemmerde factor zijn in het bereiken van de gedragsverandering omdat de bijstandsgerechtigde het gevoel heeft dat het vertrouwen in de relatie is geschonden. Het gevolg hiervan kan zijn dat de bijstandsgerechtigde zich nu minder gemotiveerd voelt om aan zijn verplichtingen te voldoen omdat hij zich nu minder snel geneigd voelt om de relatie op een goede manier te onderhouden.

In het interview met deze klantmanager staat een citaat dat hier een sprekend voorbeeld van is:

“Je moet soms ook om een vertrouwensband te creëren, in het begin voorzichtig omgaan met maatregelen. Ik leg dat ook uit van hou er rekening mee dat als je zo door gaat dat we de uitkering moeten verlagen en daar zijn we allebei niet blij mee. Want ik sta ook niet te popelen om de uitkering te verlagen maar je moet wel gedragsverandering laten zien om dit te voorkomen.”

Om de vertrouwensband te behouden geeft de bovenstaande klantmanager bijna altijd eerst een waarschuwing. Het komt maar heel weinig voor dat zij gelijk zonder waarschuwing een maatregel oplegt. Dan moet er volgens de klantmanager wel echt iets aan de hand zijn.

Dubbele agenda



Vijf van de dertien klantmanagers geven in de interviews aan dat het voor kan komen dat een maatregel geen effect heeft. Als zo'n zware maatregel geen effect heeft, krijgen ze al snel het gevoel dat er meer aan de hand is.

- Dubbele agenda van de bijstandsgerechtigde.

Soms hebben ze het gevoel dat de bijstandsgerechtigden een dubbele agenda heeft en niet alle informatie doorgeven die ze moeten doorgeven. Het niet doorgeven van informatie kan betekenen dat iemand misschien geld verdient en niet doorgeeft. Het kan ook betekenen dat er misschien andere mensen zijn die voor de bijstandsgerechtigde zorgen.

- Geen noodzaak voelen om gedrag te veranderen.

Indien er tekenen zijn dat de maatregel de bijstandsgerechtigde niet zoveel doet, geeft dit de klantmanager de aanleiding om te denken dat de noodzaak van een uitkering niet meer aanwezig is.

- De maatregel heeft geen effect

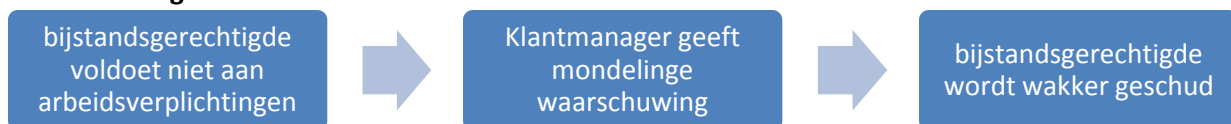
Het hebben van een dubbele agenda als bijstandsgerechtigde kan dus een belemmerende factor zijn in het bereiken van de gedragsverandering. Iemand die de uitkering niet zo hard nodig heeft, zal minder hard zijn of haar best doen om te veranderen omdat de consequenties hem of haar niet hard zullen raken.

In het interview met één van deze vijf klantmanagers staat een citaat dat hier een sprekend voorbeeld van is:

“Want soms gebeurt het wel is dat je denkt van dat het geen effect heeft op het gedrag en dat is voor mij vaak het teken dat er meer aan de hand is. Dan denk ik van dat klopt niet want het moet iets teweeg brengen bij jou en als het gedrag niet verandert en je gaat het weer doen. Dus is dat voor mij wel het punt dat ik denk van er is misschien hier meer aan de hand. Want het werkt niet.”

Ook is een voorbeeld van zo’n situatie terug te vinden in het eindproduct (zie: klantmanager K). De klantmanager is nooit meer door de bijstandsgerechtigde benaderd over de maatregel, terwijl zij de 100% heeft verspreid over twee maanden. De bijstandsgerechtigde had nog de kans om zijn gedrag te verbeteren. De klantmanager vond dit erg vreemd omdat het hele gezin van de bijstandsgerechtigde (vier volwassenen en een kleinkind) allemaal van zijn alleenstaande ouder uitkering leven. Dit bedraagt ongeveer 800 of 900 euro in de maand. De maatregel had iets teweeg moeten brengen bij de bijstandsgerechtigde maar dit gebeurde niet. De maatregel leidt in deze gevallen vaak niet tot gedragsverandering maar eerder tot het beëindigen van de bijstand.

Waarschuwing



Zes van de dertien klantmanagers geven aan in veel gevallen eerst een mondelinge waarschuwing te geven voordat ze een maatregel opleggen.

- De bijstandsgerechtigde voldoet niet aan de arbeidsverplichtingen.

De klantmanager is er van op de hoogte dat de bijstandsgerechtigde zich niet aan de arbeidsverplichtingen houdt of heeft het vermoeden dat de bijstandsgerechtigde zich er niet aan gaat houden. De klantmanager weet bijvoorbeeld zeker dat iemand de arbeidsverplichtingen schendt als de bijstandsgerechtigde meerdere keren niet op een re/integratietraject is verschenen. Of de klantmanager heeft een sterk vermoeden dat de bijstandsgerechtigde een baan gaat weigeren.

- De klantmanager geeft een mondelinge waarschuwing.

De klantmanager kiest er dan voor om een mondelinge waarschuwing te geven. Dit kan bijvoorbeeld in het maatregelgesprek dat de klantmanager met de bijstandsgerechtigde gaat voeren. Maar de klantmanager kan het ook gebruiken als de bijstandsgerechtigde al aangegeven heeft dat hij een traject gaat weigeren maar dit nog niet daadwerkelijk heeft gedaan. De klantmanager kan dan uitleggen wat de gevolgen hiervan zijn.

- De bijstandsgerechtigde wordt wakker geschud.

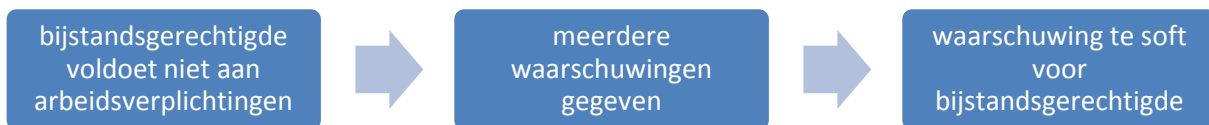
De klantmanagers geven aan dat een waarschuwing vaak al genoeg is om de gedragsverandering te bereiken. Uit hun ervaring blijkt dat een waarschuwing kan worden gebruikt om iemand wakker te schudden en de bijstandsgerechtigde weer te laten voldoen aan de arbeidsverplichtingen. In een situatie waarbij de waarschuwing al genoeg prikkels geeft om te veranderen kan dit gezien worden als een bevorderende factor.

In het interview met één van deze zes klantmanagers staat een citaat dat hier een sprekend voorbeeld van is:

“Het maatregelenbeleid moet natuurlijk een lerend effect hebben. Je zet het in om tot een bepaald doel te komen en dat is uitstroom. Maar je ziet dat op deze manier zonder de maatregel te hebben opgelegd, hij toch aan de slag is geraakt.”

Het citaat hierboven laat zien dat zonder de maatregel te hebben opgelegd, de bijstandsgerechtigde toch werk heeft gevonden. De waarschuwing heeft geleid tot gedragsverandering en uiteindelijk tot uitstroom uit de bijstand.

Ook is een voorbeeld van zo’n situatie terug te vinden in het eindproduct (klantmanager B). In deze situatie geeft de klantmanager de bijstandsgerechtigde eerst een waarschuwing en heeft hem gelijk op een ander traject geplaatst. De bijstandsgerechtigde maakt gebruik van deze kans en heeft inmiddels werk gevonden.



Volgens één van de dertien klantmanagers kan het geven van een waarschuwing juist een belemmerende factor zijn.

- Bijstandsgerechtigde voldoet niet aan arbeidsverplichtingen.

Zie de uitleg hierboven.

- Er zijn meerdere waarschuwingen gegeven.

De waarschuwing wordt gegeven terwijl er al meerdere waarschuwingen zijn geweest. De bijstandsgerechtigde is dus niet gevoelig voor waarschuwingen.

- De waarschuwing is te soft voor bijstandsgerechtigde.

Het geven van een waarschuwing kan bij sommige bijstandsgerechtigden ook juist een belemmerende factor zijn als hij of zij de waarschuwing niet serieus neemt. Dit leidt dan ook niet tot gedragsverandering. Er zal harder opgetreden moeten worden door de klantmanager.

In het interview met deze klantmanagers staat een citaat dat hier een sprekend voorbeeld van is:

“Maar zeggen dat je het gaat doen en het uiteindelijk niet doet. Ik denk dat dat juist een gedragsverandering teweeg brengt waar je niet blij van wordt. Omdat mensen dan denken van ja ze zegt het wel maar ze doet het niet.”

De klantmanager vertelt in het interview dat het geven van een waarschuwing de bijstandsgerechtigde juist het gevoel kan geven dat de klantmanager de maatregel toch niet gaat opleggen. Op deze manier ziet de bijstandsgerechtigde niet de noodzaak in om zijn gedrag te veranderen waardoor de gedragsverandering niet wordt bereikt.

Spreiden



- De klantmanager heeft de mogelijkheid tot spreiden.

De klantmanagers hebben de mogelijkheid gekregen om de maatregel over meerdere maanden te verspreiden.

- De klantmanager spreidt maatregel.

De klantmanager spreidt de maatregel bij een bijstandsgerechtigde die eigenlijk harden moet worden aangepakt.

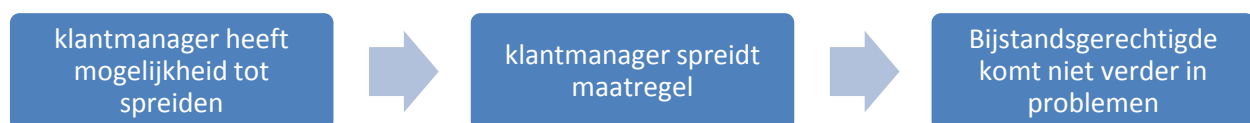
- De bijstandsgerechtigde voelt geen noodzaak.

In sommige gevallen kan het spreiden van een maatregel een belemmerende factor zijn. De klantmanager moet niet te soepel omgaan met de mogelijkheid om te spreiden omdat dit ervoor kan zorgen dat de boodschap niet helemaal overkomt en de bijstandsgerechtigde niet de noodzaak voelt om uit de uitkering te komen.

In het interview met de klantmanager staat een citaat dat hier een sprekend voorbeeld van is:

“Nou eigenlijk vind ik dat de gemeente Zoetermeer weer zoekt naar een manier om die maatregel te versoepelen en dat vind ik persoonlijk jammer. Want de boodschap is, je hebt een uitkering, dat is tijdelijk en je moet alles inzetten om uit die uitkering te komen. Doe je het niet dan is dit de consequentie. Nu gebeurt het eigenlijk dat een verspreiding over drie maanden het versoepelt. En de vraag is dan of iemand ook echt de noodzaak ziet om eruit te komen.”

De klantmanager vertelt dat het spreiden van een maatregel de boodschap kan versoepelen en de urgentie van het veranderen wegnemen. In zo’n situatie zal er geen gedragsverandering plaatsvinden.



Acht van de dertien klantmanagers zijn van mening dat het spreiden van een maatregel in een aantal situaties bevorderend kan werken ten aanzien van de gedragsverandering.

- De klantmanager heeft de mogelijkheid tot spreiden.

Zie uitleg hierboven.

- De klantmanager spreidt de maatregel.

De klantmanager spreidt de maatregel bij een situatie waarbij de bijstandsgerechtigde persoonlijke problemen heeft zoals een dreigende uithuiszetting. Ook komt zo’n situatie voor als de consequenties niet meer proportioneel zijn, bijvoorbeeld als een regeling van schuldhulpverlening niet tot stand kan komen door de maatregel.

Indien de maatregel toch zonder te spreiden wordt opgelegd kan het volgens de klantmanagers gaan escaleren bij de bijstandsgerechtigde. Het gevolg hiervan is dat de bijstandsgerechtigde vaak weer via een andere weg beroep doet op de gemeente. De maatregel maakt de situatie van de bijstandsgerechtigde nog zwaarder waardoor de weg naar werk weer langer wordt.

- De bijstandsgerechtigde komt niet verder in problemen.

Het spreiden van een maatregel kan in sommige gevallen dus goed zijn met het oog op de gedragsverandering. Als de klantmanager de maatregel in één keer zou opleggen zou de bijstandsgerechtigde nog veel verder in de problemen komen.

Een andere reden waarom het spreiden van de maatregel bevorderend kan zijn ten aanzien van gedragsverandering is omdat er gebruik kan worden gemaakt van de inkeerregeling. Door gebruik te maken van de inkeerregeling kan de klantmanager de maatregel na de eerste maand stopzetten indien blijkt dat er gedragsverandering is opgetreden bij de bijstandsgerechtigde. Dit kan dus een extra motivatie zijn voor de bijstandsgerechtigde om zijn gedrag te veranderen en weer te voldoen aan zijn arbeidsverplichtingen.

In het interview met één van deze acht klantmanagers staat een citaat dat hier een sprekend voorbeeld van is:

“Want als je daar geen oog voor hebt, dan wordt iemand uit zijn of haar huis gezet en moeten wij voor een noodwoning zorgen. Dan zijn er nog meer ambtenaren mee bezig. Er gaan heel veel processen aan vooraf voordat zij weer een eigen plek heeft en we weer verder kunnen gaan met de re-integratie. Ik zeg niet dat we de maatregel dan niet moeten opleggen. Maar we moeten in zo’n situatie wel de 100% spreiden. Want het komt heus wel aan.”

De klantmanager geeft aan dat hij in een situatie waarbij iemand uit huis wordt gezet de maatregel spreidt omdat de boodschap toch wel aankomt als iemand in zo’n situatie verkeerd.

5.2 Conclusie

Belemmerende factoren:

- De vertrouwensband tussen de klantmanager en de bijstandsgerechtigde wordt verstoord. Hierdoor voelt de bijstandsgerechtigde minder de urgentie om aan het werk te gaan.
- De bijstandsgerechtigde heeft een dubbele agenda en geen noodzaak voor een uitkering. Daarom doet de maatregel de bijstandsgerechtigde niet veel en zal er geen verandering plaatsvinden.
- Door het geven van een waarschuwing neemt de bijstandsgerechtigde de klantmanager minder serieus. De bijstandsgerechtigde zal niet veranderen door de waarschuwing.
- Het spreiden van een maatregel kan de boodschap versoepelen.

Bevorderende factoren:

- De klantmanagers kunnen de maatregel gebruiken om ze weer actief te maken in het voldoen van hun verplichtingen.
- De maatregel gebruiken als waarschuwing is vaak al genoeg om mensen wakker te schudden.
- Het spreiden van een maatregel kan voorkomen dat een situatie nog verder escaleert.

Zoals uit dit hoofdstuk blijkt hebben de klantmanagers keuzes in de manier waarop de maatregel wordt opgelegd. Het is voor de klantmanagers van belang om heel goed na te gaan wat de situatie van de bijstandsgerechtigde is. Het geven van een waarschuwing kan bijvoorbeeld bij de ene situatie bevorderend zijn ten aanzien van de gedragsverandering maar in een andere situatie kan het juist weer belemmerend zijn. Hetzelfde geldt voor het spreiden van een maatregel.

Hoofdstuk 6 Resultaten deelvraag 4

Meningen over een eenduidige aanpak.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 4:

“Welke meningen hebben de klantmanagers van de gemeente Zoetermeer over een eenduidige aanpak bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting?”

In dit hoofdstuk worden vier onderwerpen besproken namelijk:

- De manier van waarop door de klantmanagers gebruik wordt gemaakt van discretionaire ruimte.
- Hoe klantmanagers gebruik maken van de ruimte rond de regels.
- Wat de meningen zijn over het ontwikkelen van een eenduidige aanpak.
- Wat de klantmanagers in de interviews willen bespreken.

6.1 De omgang met discretionaire ruimte.

Uit de interviews van de klantmanagers blijkt dat er verschillen zijn tussen het gebruik van discretionaire ruimte. De verschillen in de meningen van de klantmanagers zijn:



- De discretionaire ruimte moet niet misbruikt worden.
- Je kan de ruimte rond de regels opzoeken.

Een deel van de klantmanagers is van mening dat de mogelijkheid van het gebruik van discretionaire ruimte niet misbruikt moet worden. Zo kunnen er volgens de klantmanagers teveel verschillen ontstaan tussen in de uitvoering van de maatregelenverordening. Zij vinden dat gelijke casussen door iedere klantmanager precies hetzelfde behandeld moeten worden.

Een sprekend voorbeeld van een uitspraak die afkomstig is van een klantmanager die deze mening heeft is:

“Allemaal mensen die hier werken kunnen allemaal invulling geven aan het beleid. Maar als je allemaal ruimtes gaat opzoeken valt in principe het beleid. Ik zeg het even heel kort door de bocht maar als je teveel met ze alle die ruimte op gaat zoeken dan ga je het beleid helemaal uithollen. Je blijft binnen de wet heel technisch maar ja de wet wordt gewoon uitgehold als je op zo’n manier omgaat met je vrijheid.”

De klantmanagers die deze mening delen vinden het uniformeren van de arbeidsverplichtingen een goede ontwikkeling. Op deze manier wordt er volgens de klantmanagers minder ruimte genomen vanuit de discretionaire bevoegdheid waardoor er minder rechtsongelijkheid ontstaat.

Één van deze klantmanagers benoemt het verschil tussen de gedetacheerde klantmanagers die recent zijn opgeleid en de klantmanagers die al heel wat jaren werken en nog opgeleid zijn als maatschappelijk werker. Volgens hem zijn de recent opgeleide klantmanagers strenger ten aanzien van het opleggen van maatregelen dan de klantmanagers die al jaren dit werk doen. De recent opgeleide klantmanagers zijn meer bezig met de plichten van een bijstandsgerechtigde en de niet recent opgeleide klantmanagers vinden volgens hem dat je niet aan het recht mag zitten. Dit heeft echter tot gevolg dat bij het opleggen van een maatregel het voor de bijstandsgerechtigde ervan afhangt welke klantmanager hij of zij heeft. Dit vindt hij een verschil dat niet moet bestaan.

Een ander deel van de klantmanagers zoekt juist graag naar de ruimte rond de regels. Naast de discretionaire ruimte die expliciet gegeven wordt aan de klantmanagers (de mogelijkheid om een maatregel te spreiden over twee of drie maanden) proberen de klantmanagers ook via andere wegen gebruik te maken van discretionaire ruimte.

Een sprekend voorbeeld van een uitspraak hierover is:

“Als je heel discreet die wet volgt dan kan je natuurlijk geen kant op, maar dat was met de Wet Werk en Bijstand ook. Maar daar moet je een beetje mee spelen. Ja, en ook de randjes van de wet moet je opzoeken, althans dat vind ik. Maar daar staat iedereen ook denk ik verschillend in. De een die zal al heel expliciet die wet volgen, de ander niet.”

6.2 Ruimte rond de regels.

Zoals hierboven staat uitgelegd proberen een aantal klantmanagers de ruimte rond de regels op te zoeken. Uit de interviews kwamen de twee onderstaande manieren naar voren:



Een mondelinge waarschuwing geven.

Een gedraging plaatsen onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting.

Zoals in hoofdstuk 5 naar voren komt, maken de klantmanagers vaak gebruik van een mondelinge waarschuwing. Het sanctieregime heeft echter sinds 1 januari 2015 een meer verplichtend karakter gekregen. Het is via het werkproces van de gemeente dan ook niet meer mogelijk om een schriftelijke waarschuwing te geven. Dit kon voor 1 januari 2015 wel. Daarom zoeken de klantmanagers nu via een andere weg een manier om een waarschuwing te kunnen geven aan de bijstandsgerechtigde. Dit doen ze via een mondelinge waarschuwing en dit wordt niet geregistreerd in het systeem.

Één sprekend voorbeeld van het opleggen van een waarschuwing is een citaat uit het interview van een van deze klantmanagers:

“Ik pak de ruimte die ik eigenlijk niet heb door een maatregeloverweging niet in te voeren in het systeem maar gewoon simpelweg bespreken en niet verder opvoeren.”

Een andere manier waarop de klantmanagers de ruimte rond de regels zoeken is een gedraging plaatsen onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting. In het hoofdstuk Juridisch en maatschappelijk kader staat uitgelegd wat een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting is en wat het sanctieregime hierbij is. De klantmanagers vinden een 100% maatregel bij schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting soms best wel heftig. Daarom zoeken ze soms naar de mogelijkheid om eerst een lagere maatregel op te leggen. Ze zijn van mening dat een maatregel van tien of twintig procent vaak al genoeg effect heeft op de bijstandsgerechtigde.

Een sprekend voorbeeld van een gedraging plaatsen onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting is een citaat uit het interview van één van deze klantmanagers:

“Ja, het is natuurlijk een kwestie van hoe omschrijf je het en wat is de overtreding daadwerkelijk. Omdat je bepaalde overtredingen eventueel nog onder kan brengen in de niet- geüniformeerde maatregelen. Ik heb dus zelf niet het gevoel van ik voel me nu heel erg onder druk gezet dat ik maatregelen moet opleggen.”

Één van de klantmanagers geeft een voorbeeld waarbij een gedraging onder twee soorten arbeidsverplichtingen geplaatst kan worden. Dit voorbeeld gaat als volgt:

Een bijstandsgerechtigde is door zijn of haar klantmanager geplaatst bij de werkacademie. De werkacademie is een training waarin de bijstandsgerechtigde vaardigheden op kan doen zoals het maken van een CV en het voeren van een sollicitatiegesprek. De bijstandsgerechtigde geeft aan geen beperkingen of belemmeringen te hebben terwijl de trainer hier wel steeds naar vraagt als de bijstandsgerechtigde te laat komt. Door het steeds te laat komen krijgt de klantmanager wel twijfels over de reden hiervan. Daarom kiest de klantmanager ervoor om eerst een maatregel van 10% of 20% op te leggen. In dit geval kan zij de gedraging plaatsen onder een niet- geüniformeerde arbeidsverplichting namelijk:

- De bijstandsgerechtigde moet meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak.

De klantmanager kan kijken of de gedragsverandering bereikt wordt en of de klant toch aangeeft of er andere zaken aan de hand zijn.

Als de gedragsverandering niet bereikt is kan de klantmanager altijd nog een maatregel van 100% opleggen. In dit geval kan zij de gedraging plaatsen onder een geüniformeerde arbeidsverplichting namelijk:

- De bijstandsgerechtigde is verplicht om gebruik te maken van de voorzieningen en activiteiten die helpen om hem of haar aan het werk te komen. Ook moet de bijstandsgerechtigde ook meewerken aan onderzoek dat inzicht geeft in zijn of haar mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

6.3 Uniformeren

Uniformeren betekent letterlijk vervlakken of iets eenvormig maken. Maar in hoeverre kan je een regeling waarin juist ruimte is gegeven voor discretionaire ruimte eenduidig maken? De gemeente wil door middel van dit onderzoek en de toekomstige interviews een leidraad maken waarin duidelijk moet worden wanneer de klantmanager de maatregel in één keer oplegt en in welke situatie de klantmanagers de maatregel moeten spreiden. Naar aanleiding van dit plan is in dit onderzoek onderzocht hoe de klantmanagers denken over het uniformeren van het beleid.

Uit de interviews komt naar voren dat de meningen van de klantmanagers over drie groepen zijn verdeeld. Deze drie groepen zijn:

-  De klantmanagers die voor het uniformeren zijn.
-  De klantmanagers die tegen het uniformeren zijn.
-  De klantmanagers die vinden dat het tot een bepaald punt wel moet maar niet weten of dit wel mogelijk is.

Drie van de dertien klantmanager staan positief tegenover het streven naar uniformeren. Ze geven aan dat ze het belangrijk vinden om als gemeente onderling dezelfde lijn te trekken.

Een sprekend voorbeeld hiervan is een citaat uit het interview van één van deze drie klantmanagers:

“Dit wel het eerlijkst is tegenover de klanten. Ik denk dat iedereen het wel erover eens is dat een en dezelfde casus in principe allemaal op dezelfde manier moeten worden behandeld. Alleen dat is een heel erg lastige opgave omdat de wet deze ruimte biedt. Ik weet dat er ook een aantal klantmanagers zijn die zeggen dat ik dat niet moet willen en dat ik daar niet naar zou moeten streven. Maar ik vind dat je daar wel naar moet streven. Je gaat nooit het punt bereiken denk ik waarop iedereen precies hetzelfde doet maar ik vind wel dat je het heel erg moet nastreven want als je dat niet doet dan wordt iedereen anders behandeld.”

Twee van de dertien klantmanagers geven aan tegen het uniformeren te zijn. Één klantmanager geeft aan dat het wel mogelijk is om met feitelijke dingen te uniformeren maar bij het opleggen van een maatregel blijft altijd een groot subjectief deel over. Volgens deze klantmanager is iedereen verschillend en moet je uniformeren helemaal niet willen. De andere klantmanager vindt het ook niet reëel en wilt haar discretionaire ruimte zo veel mogelijk houden.

Een sprekend voorbeeld is een citaat uit het interview van één van deze klantmanagers:

“Nee, daar ben ik allergisch voor. Ik hou juist van mijn discretionaire ruimte en die wil ik zo houden. Want we kunnen het er wel over hebben van ja uniformeren maar het is gewoon niet reëel. Want de een is de ander niet. De ene vind mij soft en de ander te streng en dan kan je wel zeggen van uniformeren. Het klinkt heel mooi hoor maar het is een illusie dat je kan denken dat we kunnen uniformeren.”

De rest van de klantmanagers zitten met hun mening er een beetje tussenin. Veel vinden wel dat tot op een zekere hoogte de bijstandsgerechtigden op dezelfde manier behandeld moeten worden maar alle situaties verschillen.

“Ik vind op zich wel dat iedere klant voor dezelfde gedraging hetzelfde berecht moet worden om het zo te zeggen. Maar ik denk niet dat het haalbaar is want je werkt met mensen. Het feit dat als je langer met iemand bezig bent en die zit in mijn allergie dat maakt het dat ik sneller geneigd ben om een maatregel te geven dan iemand die wel een klik met die klant heeft. Ik denk dat het niet haalbaar is.”

“Ja, dat is lastig want aan de ene kant zeg je maatwerk dus je kijkt naar de klant en zijn omstandigheden. Maar maatwerk zorgt ook voor willekeur en dat ligt heel dicht bij elkaar. Ik denk dat je dat bijna niet tegen kan gaan. Bij een zelfde situatie zou je wel moeten zeggen dat je er hetzelfde uit zou moeten komen maar je hebt bijna nooit een zelfde situatie.”

6.4 Intervisies

De gemeente Zoetermeer is bezig met het opzetten van intervisies waarin de geüniformeerde arbeidsverplichtingen centraal staan. Hier staat meer over in hoofdstuk 1 in de doelstelling. Uit de interviews komt naar voren dat veel klantmanagers positief tegenover de intervisies staan. In de interviews is gevraagd wat ze graag terug willen zien in de intervisies:

- In de intervisies overleggen hoe ze om moeten gaan met maatwerk, om ervoor te zorgen dat klantmanagers niet te zwart wit handelen en dat ze nadenken over welke consequenties een maatregel heeft.
- Bespreken hoe ze omgaan met de inkeerregeling, deze is wetstechnisch vastgelegd, de gedragsverandering staat voorop maar niet iedereen gaat daar correct mee om. Deze klantmanager heeft het gevoel dat daar, door de werkdruk en de omslachtigheid, niet heel strak naar wordt gekeken.
- Juridische zaken bij de intervisies betrekken.
- Met elkaar bespreken hoe ze met bepaalde casussen omgaan. Er moet wel goed dossieronderzoek worden gedaan en de casus moet bekeken worden vanuit een vroeg stadium.
- Bespreken wanneer iets wel of niet onder een gedraging valt. De klantmanager vindt het bij sommige gedragingen onduidelijk in welke gevallen dat nou wel of niet onder de gedraging valt. Ze wil dit graag verder invullen in de intervisies.
- Als gemeente één lijn leren trekken. Twee klantmanagers geven aan een eenduidige aanpak te willen ontwikkelen waarin geen willekeur wordt toegepast.

6.5 Conclusie

De meningen van de klantmanagers zijn verdeeld over de manier van omgang met de discretionaire ruimte. De ene groep vindt dat de discretionaire ruimte niet misbruikt moet worden. Zij zijn van mening dat de geüniformeerde arbeidsverplichtingen ervoor zorgen dat er minder rechtsongelijkheid is en dat dit ook zo moet blijven. De andere groep voelt zich er beperkt door en probeert via andere manier juist de ruimte rond de regels op te zoeken. Dit doen ze door mondelinge waarschuwingen te geven en door gedragingen eerst onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting te plaatsen.

De meningen over het streven naar een eenduidige aanpak zijn verdeeld over drie groepen. De eerste groep vindt dat het uniformeren nodig is en wil hier ook naar streven. De tweede groep is tegen het uniformeren en vindt het ook niet mogelijk. De derde groep wil tot een bepaalde hoogte wel proberen te uniformeren maar denkt dat het niet mogelijk is omdat geen enkele situatie hetzelfde is.

De klantmanagers willen in de intervisies onder andere bespreken hoe ze om moeten gaan met maatwerk en met de inkeerregeling. Ook wil één klantmanager juridische zaken erbij betrekken en de meerdere klantmanagers willen casussen bespreken. Één klantmanager geeft aan dat ze nadere uitleg wil over wanneer iets onder een bepaalde gedraging valt. Twee klantmanagers hopen dat door middel van intervisie een eenduidige aanpak ontwikkeld kan worden.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

7.1. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek:

“Hoe maken de klantmanagers van de gemeente Zoetermeer afdeling Werk Scholing en Inkomen gebruik van de discretionaire ruimte die hun geboden wordt bij de uitvoering van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen in het kader van de Maatregelenverordening participatiewet, IOAW en IOAZ 2015?”

In het hoofdstuk Juridisch en maatschappelijk kader komt naar voren waar de discretionaire ruimte in de maatregelenverordening te vinden is. De klantmanagers maken op basis van deze discretionaire ruimte en de ruimte rond de regels die ze zelf opzoeken beslissingen ten aanzien van de maatregelen.

Uit de resultaten komen drie belangrijke beslismomenten naar voren:

- Wel of geen gebruik maken van de discretionaire ruimte die ze zelf hebben gecreëerd.
- Afzien of niet afzien van een maatregel op grond van dringende redenen.
- Een maatregel in één keer opleggen of een maatregel spreiden over twee of drie maanden.

Beslismoment 1

Uit hoofdstuk 6 komt naar voren dat een groot deel van de klantmanagers bezig is met wat meer ruimte voor zichzelf te creëren. Ze zijn op zoek naar de ruimte rond de regels. Deze ruimte is dus niet expliciet door de wetgever gegeven. Uit de interviews komt naar voren dat:

- Klantmanagers vaak een mondelinge waarschuwing geven.
- Klantmanagers gedragingen plaatsen onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting waardoor ze een maatregel van 10% of 20% kunnen geven.

Het sanctieregime heeft sinds 1 januari 2015 een meer verplichtend karakter gekregen. Het is dan ook niet meer mogelijk om via het werkproces een schriftelijke waarschuwing te geven. De klantmanagers zijn echter van mening dat een waarschuwing soms al genoeg is om gedragsverandering te bereiken bij de bijstandsgerechtigde. Daarom zoeken de klantmanagers nu via andere wegen een manier om een waarschuwing te kunnen geven. Dit doen ze via een mondelinge waarschuwing die niet wordt geregistreerd in het systeem.

Een andere manier die een aantal klantmanagers gebruiken om de 100% maatregel te ontwijken is door een gedraging te plaatsen onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting. De gedraging van de bijstandsgerechtigde kan op meerdere manieren worden geïnterpreteerd. In hoofdstuk 6 is hier een voorbeeld van gegeven. Op deze manier kunnen de klantmanagers eerst een maatregel van 10% of 20% opleggen. Als hiermee niet de gewenste gedragsverandering wordt bereikt kunnen ze altijd nog de 100% opleggen.

Ook zijn er een aantal klantmanagers die geen gebruik maken van deze ruimtes omdat ze vinden dat dit teveel rechtsongelijkheid met zich meebrengt.

Beslismoment 2

Indien de klantmanagers besloten hebben geen gebruik te maken van deze twee bovenstaande punten komen ze bij het volgende beslismoment. Dit beslismoment bestaat uit de keuze om een maatregel helemaal niet op te leggen of te minderen op grond van dringende redenen. Van een maatregel kan worden afgezien bij de onderstaande situaties:

- Als er 'dringende redenen' aanwezig zijn.
- Als de maatregel leidt tot onaanvaardbare consequenties.
- Als de maatregel niet verwijtbaar is.

Deze discretionaire ruimte is expliciet door de wetgever vastgelegd. De wetgever heeft echter niet op voorhand vastgelegd wat dringende redenen zijn omdat dit afhankelijk is van de concrete situatie. Volgens de gemeente Zoetermeer moet uit het woord 'dringend' echter wel blijken dat er iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn als de klantmanager wil afwijken van de maatregel. Hieraan kan worden gedacht als er mindere mate van verwijtbaarheid is ten aanzien van de gedraging. Ook kunnen de financiële en sociale gevolgen van een maatregel zo heftig zijn dat het onaanvaardbare consequenties heeft voor het gezin. Financiële problemen op zich zijn volgens de gemeente Zoetermeer geen reden om af te zien van de maatregel omdat dit inherent is aan het opleggen van een maatregel.

Drie van de dertien klantmanagers hebben uitspraak gedaan over wat zij onder dringende redenen verstaan. Twee van de drie klantmanagers geven aan dat het moet gaan om een extreme situatie waarbij bijvoorbeeld iemand op sterven ligt. Één van de drie klantmanagers geeft aan dat zij afziet op grond van dringende redenen als iemand nog dieper in de schulden komt en zijn schuldhulpverleningstraject daardoor stopt.

Beslismoment 3

Als de klantmanagers niet besloten hebben om een mondelinge waarschuwing te geven, de gedraging onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting te plaatsen of van de maatregel af te zien op grond van dringende redenen komen ze bij het derde beslismoment aan. Dit beslismoment bestaat uit de keuze om een maatregel van 100% over één maand op te leggen of om de maatregel te spreiden over twee of drie maanden.

Als de klantmanagers ervoor kiezen om een maatregel te spreiden kan er ook gebruik worden gemaakt van de inkeerregeling. Zo heeft de bijstandsgerechtigde na één maand de kans om zijn gedrag te verbeteren en kunnen de resterende maanden worden kwijtescholden. Meer uitleg hierover staat in het hoofdstuk Maatschappelijk en juridisch kader.

De klantmanagers kiezen er vaak voor om de maatregel in één keer op te leggen als:

- Er sprake is van recidive.
- Ze het de verantwoordelijkheid van de bijstandsgerechtigde zelf vinden om voor hun kinderen te zorgen en met hun schulden om te gaan.
- Iemand niet zelfstandig woont en de kosten kan delen.
- Het een niet-willer is en elke vorm van verwijtbaarheid aanwezig is.

De klantmanagers kiezen er vaak voor om de maatregel te spreiden over twee of drie maanden als:

- Het de eerste gedraging is.
- Er kinderen in het spel zijn.
- De bijstandsgerechtigde zelfstandig woont.
- De bijstandsgerechtigde uit zijn huis gezet kan worden.
- De bijstandsgerechtigde een lage geestelijke capaciteit heeft.
- De klantmanager het gevoel heeft dat de bijstandsgerechtigde zijn gedrag nog gaat veranderen.

Gedragsverandering

Het doel bij het opleggen van een maatregel is het bereiken van gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde. Met gedragsverandering wordt in dit onderzoek bedoeld dat de bijstandsgerechtigde zich weer aan de arbeidsverplichtingen gaat houden.

In de beslismomenten waarin de klantmanagers bepalen hoe er gebruik wordt gemaakt van de discretionaire ruimte moet altijd gekeken worden in welke situatie de bijstandsgerechtigde zich bevindt en wat de beste keuze is met het oog op de gedragsverandering.

Hieronder wordt een opsomming gegeven over wat een klantmanager het beste kan doen in een bepaalde situatie:

Situatie 1

- ➔ De bijstandsgerechtigde is moeilijk in beweging te krijgen en heeft een prikkel nodig.
- ➔ Opleggen van een maatregel zorgt ervoor dat de bijstandsgerechtigde weer in beweging komt.

Situatie 2

- ➔ De klantmanager heeft een goede vertrouwensband met de bijstandsgerechtigde.
- ➔ Geen maatregel opleggen zonder te waarschuwen omdat dit de vertrouwensband kan beschadigen waardoor cliënt minder gemotiveerd wordt om zijn of haar best te doen.

Situatie 3

- ➔ De bijstandsgerechtigde heeft een dubbele agenda en geeft niet alle informatie door. Hierdoor heeft de maatregel geen effect.
- ➔ De klantmanager moet nagaan of de noodzaak van de uitkering nog wel aanwezig is.

Situatie 4

- ➔ De bijstandsgerechtigde voldoet niet aan de arbeidsverplichtingen.
- ➔ De klantmanager geeft een mondelinge waarschuwing. Deze waarschuwing kan voor de betreffende bijstandsgerechtigde genoeg zijn om wakker te worden geschud.

Situatie 5

- ➔ De bijstandsgerechtigde voldoet niet aan de arbeidsverplichtingen en heeft al meerdere maatregelen gehad.
- ➔ De bijstandsgerechtigde is niet gevoelig voor waarschuwingen en daarom moet de klantmanager de maatregel opleggen in plaats van een waarschuwing geven.

Situatie 6

- ➔ De klantmanager heeft ervoor gekozen om de maatregel te spreiden. Hierdoor komt de boodschap niet over en voelt de bijstandsgerechtigde niet de noodzaak om te veranderen.
- ➔ Klantmanager moet volgende keer 100% in één maand opleggen.

Situatie 7

- ➔ De bijstandsgerechtigde zit in heel veel financiële en sociale problemen.
- ➔ De klantmanager spreidt de maatregel zodat de bijstandsgerechtigde niet een nog grotere afstand tot de arbeidsmarkt ontwikkelt. De boodschap komt over omdat in deze situatie een maatregel, ondanks dat de maatregel gespreid is, toch heel heftig is.

Deze situaties zijn terug te vinden in hoofdstuk 5.

7.2 Aanbevelingen

Zoals in de inleiding al naar voren komt wil de opdrachtgever bij het opleggen van maatregelen een meer eenduidige aanpak gaan ontwikkelen. Uit de resultaten komt echter naar voren dat er bij een deel van de klantmanagers geen behoefte is om te uniformeren. Indien de opdrachtgever toch wil streven naar een eenduidige aanpak raad ik haar aan om dit te doen door middel van intervisie.

Uit de conclusies blijkt dat de klantmanagers drie beslismomenten in de besluitvorming tegenkomen. Deze drie beslismomenten zijn:

1. Een maatregel van 100% niet opleggen door een mondelinge waarschuwing te geven of een lichtere maatregel van 10% of 20% opleggen. Besluit de klantmanager hier geen gebruik van te maken dan gaat hij of zij door naar het volgende beslismoment.
2. Van een maatregel afzien op basis van dringende redenen. Besluit de klantmanager niet af te zien van de maatregel, dan gaat hij of zij door naar het volgende beslismoment.
3. Een maatregel van 100% over één maand opleggen of de maatregel spreiden over twee of drie maanden en eventueel gebruik maken van de inkeerregeling.

Er zijn veel verschillende situaties denkbaar over bijstandsgerechtigden die een geüniformeerde arbeidsverplichting schenden. Veel klantmanagers geven dan ook aan dat het streven naar een eenduidige aanpak lastig gaat worden omdat geen enkele situatie hetzelfde is. Dit komt omdat er bij elke bijstandsgerechtigde unieke persoonlijke omstandigheden aanwezig zijn die een rol spelen in de beslissingen van de klantmanagers.

Ik ben van mening dat het wel mogelijk is om als gemeente bepaalde richtlijnen te maken. Deze richtlijnen kunnen sturing bieden als klantmanagers een beslissing moeten maken bij een situatie waarbij ze voor een dilemma komen te staan. Een dilemma betekent dat je in een situatie zit waarin je niet weet wat je moet kiezen.

De bovenstaande beslismomenten kunnen een hoog dilemma gehalte met zich meebrengen. Daarom raad ik de opdrachtgever aan onderstaande casussen uit te werken en te bespreken in de intervisie.

- ❖ Een casus waarin de klantmanagers de keuze hebben tussen:
 - Een mondelinge waarschuwing geven.
 - Geen mondelinge waarschuwing geven.

- ❖ Een casus waarin de klantmanagers de keuze hebben tussen:
 - Een gedraging onder een niet-geüniformeerde arbeidsverplichting plaatsen.
 - Een gedraging onder een geüniformeerde arbeidsverplichting plaatsen.
- ❖ Een casus waarin de klantmanagers de keuze hebben tussen
 - Het afzien van een maatregel op basis van dringende redenen.
 - Niet afzien van een maatregel op basis van dringende redenen.
- ❖ Een casus waarbij de klantmanagers de keuze hebben tussen
 - Een maatregel van 100% spreiden over twee of drie maanden.
 - Een maatregel van 100% over één maand opleggen.

In deze casussen moeten situaties worden geschetst waarbij de bijstandsgerechtigde een scala aan persoonlijke problemen heeft. Denk hierbij aan de persoonlijke omstandigheden die zijn benoemd in hoofdstuk 4.

De klantmanagers kunnen over deze casussen discussiëren en samen bepalen hoe ze gebruik kunnen maken van de discretionaire ruimte en wat de meest effectieve manier lijkt om gedragsverandering te kunnen realiseren. De intervisie moet geleid worden door een goede gespreksleider en er moet een notulist aanwezig zijn om mee te schrijven tijdens het bespreken van deze casussen. Op deze manier krijgt de opdrachtgever een soort leidraad die door de klantmanagers als richtlijn kan worden gebruikt als ze de drie beslismomenten moeten doorlopen bij het opleggen van een maatregel.

7.3 Discussie

Ik ben tevreden over het onderdeel van de documentenanalyse. Ik heb heel veel beleidsstukken gelezen waardoor ik een goed beeld heb gekregen over het proces waarin de wet tot stand is gekomen. Gedurende het lezen van de beleidsstukken ben ik erachter gekomen dat het gebruik van de discretionaire ruimte juist heel erg is ingeperkt vanuit de regering. Het sanctieregime van de maatregelen heeft een meer verplichtend karakter gekregen. Hierdoor had ik voor heel even het gevoel dat ik geen goed onderwerp had gekozen. Gelukkig ben ik er snel achter gekomen dat de gemeente Zoetermeer gebruik maakt van een bepaling waardoor er weer meer discretionaire ruimte is ontstaan voor de klantmanagers. Ook ben ik door de interviews er achter gekomen dat er nog meer discretionaire ruimte is die niet expliciet in de wet is gegeven.

De conclusie is betrouwbaar omdat het gebaseerd is op de wet- en regelgeving die van kracht is sinds 1 januari 2015. Zolang deze wet van kracht is zal de conclusie hetzelfde zijn als het opnieuw mocht worden uitgevoerd. De overige informatie is afkomstig uit de half gestructureerde interviews. Indien er gebruikt wordt gemaakt van dezelfde topic lijst zullen dezelfde opvattingen en meningen naar voren komen bij de klantmanagers.

Ik heb ervoor gekozen om dertien klantmanagers te interviewen. Dit bleek achteraf wel erg veel werk toen ik het ging uit typen. Ook kreeg ik geen overzicht toen ik wilde beginnen aan mijn resultaten. Uiteindelijk heb ik toch een manier gevonden om de interviews te labelen. Nu ik erop terug kijk, sta ik nog steeds achter mijn keuze om zoveel interviews te doen. Ik vind dat er in de interviews heel erg veel interessante informatie naar boven is gekomen waarmee ik de deelvragen goed heb kunnen

beantwoorden. Ik ben er bijvoorbeeld achter gekomen dat de klantmanagers naast de discretionaire ruimte, die door de wetgever is gegeven, ook zelf ruimtes op zoeken om af te wijken van het regime.

Verder ben ik tevreden over het aantal respondenten dat ik voor de half gestructureerde interviews heb verworven. De dertien klantmanagers die ik heb geïnterviewd beslaan ongeveer $\frac{1}{4}$ van de klantmanagers over de hele afdeling. Ik heb het gevoel dat ik alle verschillende types klantmanagers wel heb geïnterviewd. Er zaten veel uitgesproken meningen tussen waardoor ik in mijn resultaten goed de verschillen tussen de klantmanagers heb kunnen aankaarten. Ik denk dat deze dertien klantmanagers een goed beeld hebben gegeven van de hele afdeling. Ik ben van mening dat de resultaten dan ook te generaliseren zijn.

Tijdens het verwerken van de resultaten en het afnemen van de interviews zijn mij twee dingen opgevallen:

- Ter voorbereiding van de interviews had ik een topic lijst gemaakt. Gedurende het tweede interview begon de klantmanager echter over een onderwerp dat ik niet op mijn topic lijst had staan. Hier had ik zelf geen vragen over gesteld maar het was wel erg interessant. Ik had zelf ook nog geen goed beeld over hoe ik mijn aanbevelingen wilde invullen. Ik merkte dat het uniformeren een discussie was wat leefde op de afdeling. Daarom heb ik dit in mijn topic lijst opgenomen en heb ik de andere klantmanagers er ook naar gevraagd. Uiteindelijk heeft deze informatie een grote rol gespeeld in de resultaten en de aanbevelingen.
- Het was voor mij pas heel laat duidelijk hoe ik mijn hoofdstukken wilde structureren. Tijdens het maken van de resultaten had ik van sommige onderwerpen spijt dat ik er niet verder op door had gevraagd. Een voorbeeld van zo'n onderwerp is het afzien van een maatregel op basis van dringende redenen. Deze informatie had ik achteraf wel hard nodig bij het schrijven van mijn resultaten maar hier had ik niet specifiek naar gevraagd in de interviews.

Literatuurlijst

'Analyse akkoord WWB- maatregelen en Participatiewet', www.divosa.nl (zoek op *Analyse akkoord*).

A.Theunissen & D. van der Ree, *Inspelen op verandering. Over actuele ontwikkelingen binnen de sociaal-juridische dienstverlening*, Apeldoorn: Garant 2007.

'Brede steun in Tweede Kamer voor Participatiewet', www.rijksoverheid.nl (zoek op *brede steun in Tweede Kamer*).

'Eerste en tweede nota van wijziging Wetsvoorstel Wet maatregelen WWB'
www.gripopparticipatiewet.nl (zoek op *eerste en tweede nota*).

H. Raaff & J. de Sovornin Lohman, *In de frontlinie tussen hulp en recht*, Bussum: Uitgeverij Coutinho 2001.

Invoeringswet Participatiewet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33161A.

Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015, 1 januari 2015, KB, 2015.

'Maatregelen Wet werk en bijstand schieten doel voorbij', www.divoasa.nl (zoek op *maatregelen doel voorbij*.)

'Nauwelijks ruimte voor maatwerk', www.schulinck.nl (zoek op *nauwelijks ruimte*)

N. Verhoeven, *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*, Amsterdam: Boom Lemma uitgevers 2011

Participatiewet, 1 januari 2015, Stb, 2015.

Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB, *Kamerstukken II* 2013/14,33801, nr. 3.

Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB, *Kamerstukken II* 2013/14,33801, nr. 4.

Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB, *Kamerstukken II* 2013/14,33801, nr. 5.

Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB, *Kamerstukken II* 2013/14,33801, nr. 18.

Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB, *Kamerstukken II* 2013/14,33801, nr. 23.

Wetsvoorstel Wet Maatregelen WWB, *Kamerstukken II* 2013-14, 33801C, p.3.