

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Handhaving arbeidsverplichtingen

Colofon

Projectnaam	Handhaving arbeidsverplichtingen
Nummer	R17/02

Voorwoord

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Deze wet schrijft onder andere voor dat bijstandsgerechtigden die voldoende arbeidsvermogen hebben, zich moeten houden aan een aantal arbeidsverplichtingen. Hierbij kan men denken aan de verplichting om werk te aanvaarden en te behouden, mee te werken aan trajecten die leiden naar werk en, als het nodig is, drie uur per dag te reizen voor een baan of eventueel te verhuizen. Gemeenten behoren te controleren of bijstandsgerechtigden dit ook doen. In het geval de klant nalatig is, dient de gemeente een maatregel tot verlaging van de uitkering op te leggen die minimaal gelijk is aan een maanduitkering.

Uit voorliggend onderzoek van de Inspectie blijkt dat veel gemeenten niet alle arbeidsverplichtingen opleggen en de naleving daarvan niet handhaven. Ook niet bij bijstandsgerechtigden die daar op grond van hun arbeidscapaciteit wel voor in aanmerking komen. Voorts legt een aantal van de onderzochte gemeenten, bij nalatigheid van de klant, niet de minimale sanctie op die de wet voorschrijft.

Over de argumenten die de gemeenten aanvoeren om de wet niet naar de letter uit te voeren, heeft de Inspectie een genuanceerd oordeel. In de praktijk blijkt dat een aantal specifieke arbeidsverplichtingen technisch niet uitvoerbaar is, of niet aan te sluiten bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk. De Inspectie stelt voor dat betrokken partijen deze verplichtingen nader bezien op hun praktische uitvoerbaarheid. Dit zou eventueel kunnen leiden tot een aanpassing van de wet.

De Inspectie constateert dat gemeenten, zowel bij het feitelijk opleggen van maatregelen als de hoogte ervan, een zeer gevarieerd beeld laten zien, terwijl de wet juist uniformiteit nastreeft. Illustratief is het geval dat een bijstandsgerechtigde zonder opgaaf van redenen niet meer op traject of werk verschijnt en vervolgens weer een beroep doet op bijstand. Terwijl de ene gemeente overeenkomstig de wet een maatregel oplegt ter hoogte van een maanduitkering, houdt een andere gemeente het bij een gematigde sanctie, of laat het bij een waarschuwing. De Inspectie is van oordeel dat overeenkomstig de uitgangspunten van de wet gelijke gevallen, gelijk behandeld moeten worden.

Het verlagen van de uitkering met een bedrag dat minimaal gelijk is aan een maanduitkering beschouwen de klantmanagers van gemeenten voor een groot deel van de arbeidsverplichtingen als een te zware sanctie. Binnen de huidige regels van de Participatiewet kunnen gemeenten volgens de Inspectie meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om een verlaging te spreiden over drie maanden. In die periode kan de uitkeringsgerechtigde aantonen dat deze voldoet aan de arbeidsverplichtingen en hoeft de gemeente niet het gehele bedrag van de maatregel te incasseren. Gezien de stellige overtuiging die de Inspectie bij gemeenten heeft aangevonden over de zwaarte van de sancties is het echter de vraag of gemeenten geneigd zijn hun uitvoering aan te passen en in de toekomst wel in lijn met de wet te handelen. De Inspectie geeft betrokkenen daarom in overweging de wet op dit punt nader te bezien.

mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2

Voorwoord—3

1 Samenvatting en oordeel—7

2 Inleiding—13

3 Uitvoeringsbeleid van gemeenten—17

4 Uitvoering en proces—21

4.1 Het opleggen van de arbeidsverplichtingen—21

4.1.1 Ontheffen van de arbeidsverplichtingen—21

4.1.2 Het opleggen en handhaven van arbeidsverplichtingen—22

4.2 Het opleggen van maatregelen—26

4.2.1 Opleggen van maatregelen—26

4.2.2 Vervolg na opleggen van de maatregel—27

4.2.3 Het dossieronderzoek—28

4.2.4 Conclusie en oordeel over het opleggen van maatregelen—30

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie—31

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties Divosa en VNG—33

Bijlage 2 Wetsartikelen—41

1 Samenvatting en oordeel

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht geworden. De wet kent een aanscherping van de arbeidsverplichtingen in combinatie met een strenger sanctieregime. Dit komt tot uitdrukking in de wet door een aantal verplichtingen te uniformeren en te bepalen dat gemeenten bij niet naleving van deze verplichtingen de “zwaarst mogelijke maatregel moeten opleggen”.

Daarnaast zijn er arbeidsverplichtingen die de wetgever niet heeft geüniformeerd en waarvoor gemeenten in de afstemmingsverordening zelf bepalen wat de hoogte en de duur van de maatregel is die zij opleggen bij niet naleving.

Het onderzoek dat aan de basis van dit rapport ligt, richt zich op de aanscherping van de arbeidsverplichtingen. In eerste instantie is gekeken hoe gemeenten in hun uitvoeringsbeleid hieraan invulling hebben gegeven. Vervolgens heeft de Inspectie inzicht vergaard in de uitvoeringspraktijk van de handhaving van de arbeidsverplichtingen.

Met deze rapportage wil de Inspectie een oordeel geven of gemeenten er in zijn geslaagd om de met de Participatiewet beoogde aanscherping te realiseren. Om dit vast te kunnen stellen heeft zij de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre zien gemeenten toe op de naleving van arbeidsverplichtingen?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft de Inspectie als kernobject van het onderzoek gekozen voor klantmanagers die bijstandsgerechtigden begeleiden die dicht bij de arbeidsmarkt staan. Immers, de arbeidsverplichtingen zullen vooral opgelegd worden aan mensen die hoog op de participatieladder zijn ingedeeld. In de praktijk blijkt dit ook te kloppen, daarbij komt dat de dienstverlening van gemeenten zich vooral op deze populatie richt. Zij krijgen ondersteuning bij sollicitaties, praktijkgerichte cursussen en andere trajecten aangeboden. Tegenover deze rechten staan ook verplichtingen. De wetgever heeft deze arbeidsverplichtingen expliciet benoemd in de Participatiewet en verwacht van bijstandsklanten dat zij hieraan ook gehoor geven. Zo niet, dan is de gemeente gehouden aan het opleggen van een maatregel.

Voor een deel kunnen gemeenten zelf de zwaarte van de maatregel bepalen, voor een nader gespecificeerde categorie verplichtingen is de inhoud van de maatregel geminimaliseerd op een uitkeringsmaand (de geüniformeerde of geharmoniseerde verplichtingen).

Vanaf het punt dat de arbeidsverplichting wordt opgelegd en eigenlijk vanaf het moment dat van de klant wordt verwacht dat deze de verplichting naleeft, start het onderzoek: hoe handhaven gemeenten de naleving van de arbeidsverplichtingen. Anders gezegd: wat doet de gemeente als de bijstandsgerechtigde niet of onvoldoende gebruik maakt van de aangeboden dienstverlening.

De wetgever heeft hier een duidelijke mening over. In de memorie van toelichting bij de Wet WWB maatregelen (en de Participatiewet) is opgenomen dat de wetgever van gemeenten wordt verwacht dat zij door een betere en strengere handhaving, en de sturing daarop, de naleving van arbeidsverplichtingen zullen bevorderen. Dit is ingegeven door de notie dat voor de invoering van de Participatiewet gemeenten op bestuurlijk niveau nauwelijks expliciet sturing gaven aan de uitvoering van het gemeentelijk maatregelenbeleid.

De wetgever heeft daarom in de memorie van toelichting benadrukt dat het van groot beleidsmatig belang is dat de gemeenten voortaan invulling geven aan het gemeentelijke re-integratiebeleid in samenhang met de uniformering van de arbeidsverplichtingen.

De staatssecretaris van SZW heeft de invulling van het uitvoeringsbeleid ook in de verzamelbrief van november 2015 bij de gemeenten onder de aandacht gebracht. Gemeenten zouden bijvoorbeeld voor de invulling van het begrip 'naar vermogen' criteria in beleidsregels kunnen vastleggen of in een werkwijze operationaliseren en vastleggen. Op die manier geven gemeenten aan de klantmanager een concrete werkwijze om uitvoering te geven aan maatwerk.

Het handhaven van de arbeidsverplichtingen: het beleid

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten weinig gebruik maken van de mogelijkheid om, aanvullend op de bepalingen in de Participatiewet, beleid vast te stellen voor de toepassing van de aangescherpte regels over arbeidsverplichtingen. Wel hebben alle gemeenten, zoals voorgeschreven in de wet, een afstemmingsverordening vastgesteld waarin hoogte en duur van maatregelen worden gespecificeerd. Het gegeven dat de meeste gemeenten geen nadere invulling geven aan het beleid betekent dat, net als voor de inwerkingtreding van de Participatiewet, het aan de klantmanager wordt overgelaten om per individueel geval te beoordelen in welke mate de arbeidsverplichtingen opgelegd moeten worden, of dat een ontheffing van de verplichtingen dient te worden verleend.

De regels die gemeenten in de afstemmingsverordening hebben opgenomen zijn voor de uitvoering richtinggevend bij de beoordeling van de gevolgen die zij moeten verbinden aan het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen.

Uit de verordeningen blijkt dat de gemeenten niet of nauwelijks criteria hebben vastgesteld om te beoordelen wanneer de uitvoering bij het ontbreken van verwijtbaarheid of dringende redenen kunnen afzien van een verlaging van de uitkering, dan wel tot matiging kunnen overgaan. Dit betekent dat het initiatief veelal bij de klantmanager ligt om per geval te bepalen of al dan niet een maatregel moet worden opgelegd.

Minder dan vijftien procent van de gemeenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in hun beleid te vast te leggen hoe zij omgaan met de inkeerregeling bij maatregelen vanwege het niet nakomen van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Deze regeling maakt het voor klanten mogelijk om bij gewijzigd gedrag een aanvraag te doen de maatregel te matigen.

Dit betekent dat de uitkeringsgerechtigden in die gemeenten een verhoogd risico lopen niet op de hoogte te zijn dat hij/zij een verzoek tot herziening van de opgelegde maatregel kan indienen. Als ze wel op de hoogte zijn, dan is het voor de uitkeringsgerechtigde vervolgens niet duidelijk binnen welke termijn een verzoek tot herziening moet worden ingediend en welke criteria worden gehanteerd.

Het handhaven van de arbeidsverplichtingen: de praktijk

Ontheffingen

Volgens de wet en de memorie van toelichting dienen gemeenten terughoudend te zijn met het verlenen van ontheffingen en deze moeten voor een zo kort mogelijk periode worden vastgesteld.

Volgens het CBS zijn de cijfers over ontheffingen die gemeenten aanleveren niet betrouwbaar. Op grond hiervan kan dus geen uitspraak worden gedaan over de vraag of door de Participatiewet het aantal ontheffingen is verminderd. Uit de gesprekken die de Inspectie met gemeenten heeft gevoerd komt een wisselend beeld naar voren. Een aantal geïnterviewden meldt dat er niets is veranderd. Anderen geven aan na de invoering van de Participatiewet terughoudender te zijn met het verlenen van een formele ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Zij kennen een permanente ontheffing toe als sprake is van duurzame en volledige arbeidsongeschiktheid. In alle andere gevallen krijgt de uitkeringsgerechtigde een tijdelijke ontheffing. Gemeenten hanteren daarbij verschillende termijnen. Die kunnen variëren van een half jaar tot drie jaar. Als de periode korter is dan een half jaar geven de meeste gemeenten uit het onderzoek gedurende een 'rustperiode' ontheffing van de verplichtingen, zonder dat zij dat in een beschikking vastleggen. Een gemeente legt alle ontheffingen vast.

Opleggen en handhaven van de arbeidsverplichtingen

Gemeenten leggen bij de toekenning van een uitkering in de beschikking alle arbeidsverplichtingen op.

In de beschikking hebben gemeenten dan niet vastgelegd wat het vermogen van de klant is om te voldoen aan de arbeidsverplichtingen.

Wel leggen de meeste gemeente in een plan van aanpak, dat zij samen met de klant opstellen, afspraken vast over de activiteiten die de uitkeringsgerechtigde moet verrichten.

Bij het handhaven van de naleving van de arbeidsverplichtingen zijn niet de formeel in de beschikking opgelegde verplichtingen leidend, maar de afspraken die met de klantmanager zijn gemaakt.

Voor de uitkeringsgerechtigden die al voor 1-1-2015 bijstand ontvingen hebben de gemeenten de herbeoordeling van de arbeidsverplichtingen nog niet afgerond.

Toepassing van geüniformeerde arbeidsverplichtingen

In haar onderzoek is de Inspectie dieper ingegaan op de vraag hoe de uitvoering feitelijk invulling geeft aan de toepassing van de geüniformeerde verplichtingen. Wanneer een geüniformeerde verplichting niet wordt nageleefd, dient volgens de wet een verlaging van de bijstand worden opgelegd van honderd procent voor minimaal een maand.

Uit de gesprekken met de klantmanagers blijkt dat lang niet alle geüniformeerde verplichtingen een rol spelen in het contact met de klant. De reden is dat zij een deel van de verplichtingen niet werkbaar vinden. Gevolg daarvan is dat gemeenten de naleving van deze arbeidsverplichtingen niet controleren en geen maatregelen opleggen. Het gaat hierbij om de volgende vijf verplichtingen.

- De verplichting om ingeschreven te staan als werkzoekende bij een uitzendbureau is vaak technisch niet mogelijk.
- De verplichting om maximaal drie uur per dag voor een functie te reizen wordt niet opgelegd, omdat de gemeente voldoende arbeidsaanbod heeft binnen een reisduur van twee uur per dag. In het geval dat de klant niet bemiddelbaar is, verandert dat niet op een reisafstand van drie uur per dag.
- Een vergelijkbare redenering geldt voor de verhuisplicht. Een werkgever hoeft voor laag gekwalificeerd werk geen werknemer elders uit het land aan te trekken. Er is genoeg aanbod in de regio. En vice versa kunnen klantmanagers voor goed bemiddelbare bijstandsgerechtigden voldoende vacatures aanbieden uit de eigen regio.
- Klantmanagers maken niet veel werk van de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, alvorens men verhuist. In deze

gevallen neemt men wel contact op met de gemeente van herkomst, om informatie in te winnen over mogelijk lopende trajecten. Verhuizing heeft vaak een sociale component. Het opleggen van maatregelen achten klantmanagers dan niet opportuun.

- De verplichting om kennis en vaardigheden te vergaren en te behouden om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, aanvaarden en te behouden ligt in het verlengde van de verplichting om gebruik te maken van de door het college beschikbaar gestelde voorzieningen. Immers, de snelste weg naar werk is leidend en trajecten zijn daarop gericht. Omdat algemeen geaccepteerde arbeid de standaard is binnen de Participatiewet vragen gemeenten niet aan klanten om kennis uit een vroeger beroep te onderhouden. Als een klant dat wil dan zal hij/zij dat zelf moeten bekostigen.

Het bovenstaande heeft als consequentie dat bij het opleggen van maatregelen alleen gekeken wordt naar de volgende drie geüniformeerde verplichtingen:

- het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
- het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

Hoewel in artikel 18, lid 4 van de Participatiewet is voorgeschreven dat gemeenten bij niet naleving van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen een maatregel van honderd procent moeten opleggen, wijken klantmanagers daar naar eigen inzicht van af. Daardoor ontstaan verschillen tussen gemeenten, ook veroorzaakt door afwijkende interpretaties. De consequentie daarvan is dat de ene gemeente een maatregel van honderd procent oplegt en de andere voor hetzelfde verzuim een lager percentage hanteert.

Opleggen van maatregelen

Gemeenten geven niet of nauwelijks sturing aan de uitvoering van het aangescherpte maatregelenbeleid van de Participatiewet via aanvullend beleid of werkinstructies. Gemeenten vinden dat zij de klantmanagers de handelingsvrijheid en verantwoordelijkheid kunnen geven om te beoordelen in welke gevallen zij een maatregel tot verlaging van de uitkering moeten opleggen.

Daardoor ontstaat voor de klantmanager de ruimte om op basis van eigen opvattingen invulling te geven aan de uitvoering.

Dit betekent dat de keuze om meer nadruk te leggen op ondersteuning of handhaving van de arbeidsverplichtingen, die beide gericht zijn op het vinden van werk, bij de klantmanager ligt. In praktijk maken klantmanagers hier verschillende keuzes in. Dat heeft onder meer te maken met het belang dat gehecht wordt aan de relatie met de klant en het verschillende effect dat wordt verwacht van handhaving. In praktijk leidt dit tot verschillen in werkwijze binnen gemeenten.

Zoals hierboven is vermeld, stemt deze opzet van het werkproces niet overeen met de bedoelingen van de wetgever. De wet beoogt juist om door betere sturing vanuit de gemeente handhaving op een meer uniforme wijze inhoud te geven.

Bij de meeste gemeenten maakt de klantmanager het voorstel voor wel of niet een maatregel en neemt hij ook zelfstandig de beslissing. Enkele gemeenten hebben een speciale afdeling of team daarvoor ingericht. De afwegingen van die gemeenten zijn dat door een functiescheiding de relatie met de klant niet wordt verstoord, dat een

afzonderlijke afdeling de verzuimsignalen efficiënter kan afhandelen en dat specialisten een betere kwaliteit kunnen leveren.

Klantmanagers zijn zelf goed op de hoogte van het zwaardere regime. Zij vinden de maatregel van honderd procent verlaging van de uitkering voor de meeste gedragingen te hoog, tenzij sprake is van niet aanvaarden en behouden van werk. Volgens de klantmanagers zijn er, in tegenstelling tot wat de wet voorschrijft, genoeg mogelijkheden om de hoogte van de maatregel te matigen of om ervan af te zien, ook bij de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Zij vinden dat zij moeten bepalen wat de beste interventie is bij nalatig gedrag, om zo eventuele verdere dienstverlening niet in het gedrang te brengen.

Bij een deel van de onderzochte gemeenten vinden de klantmanagers dat het opleggen van een maatregel tot verlaging van de uitkering effect heeft, omdat het gedrag van de uitkeringsgerechtigde daardoor verandert. Dat hoeft echter niet de maximale sanctie te zijn. Een lagere maatregel dan honderd procent heeft volgens hen bij een groot deel van de 'overtreders' ook voldoende effect.

Het dossieronderzoek dat de Inspectie heeft uitgevoerd, bevestigt bovenstaande bevindingen. De vier groepen verplichtingen waarvoor een maatregel is opgelegd, zijn.

- Niet verschijnen uitvoering traject.
- Onvoldoende sollicitaties.
- Niet behouden algemeen geaccepteerde arbeid.
- Niet nakomen overige afspraken.

Alleen de categorie "onvoldoende sollicitaties" valt onder de niet geüniformeerde verplichtingen, de overige wel. Gemeenten gaan hier wisselend mee om. Vergelijkbare overtredingen worden bij gemeenten de ene keer als schending van de geüniformeerde en de andere keer van de niet geüniformeerd verplichting gezien. De niet geüniformeerde verplichtingen bieden de mogelijkheid om te matigen (mits in overeenstemming met het door de gemeente zelf geformuleerde beleid). Dit gebeurt ook in ruime mate. Het dossieronderzoek laat een variatie zien van in de hoogte van de opgelegde maatregelen die ligt tussen nul en honderd procent. De maatregel van nul procent (waarschuwing) kan de gemeente vanaf 2015 niet meer opleggen. Niettemin heeft een aantal gemeenten dat wel gedaan.

Het is opvallend dat de in de dossiers expliciet benoemde overtredingen van de geüniformeerde verplichtingen in veel gevallen ook gematigd worden. De wet staat dit niet toe.

Conclusie en oordeel

Op basis van het bovenstaande concludeert de Inspectie dat de meeste gemeenten geen beleid hebben vastgesteld, om sturing te geven aan de uitvoering bij het handhaven van de arbeidsverplichtingen.

De klantmanager bepaalt hoe wordt omgegaan met het verlenen van ontheffingen, welke en op welke wijze de arbeidsverplichtingen worden opgelegd en hoe de naleving van de verplichtingen wordt gehandhaafd. Dit betekent dat de keuze om meer nadruk te leggen op ondersteuning bij het vinden van werk of handhaving van de arbeidsverplichtingen bij de klantmanager ligt. De wijze waarop dit plaatsvindt, is niet altijd overeenkomstig de uitgangspunten en bepalingen in de wet.

Ook stelt de Inspectie vast dat gemeenten niet altijd een uniforme werkwijze binnen hun organisatie hebben.

De inspectie constateert dat gemeenten bij het opleggen en handhaven van de naleving van een deel van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen de Participatiewet niet altijd toepassen, omdat zij het handhaven ervan niet werkbaar vinden.

De Inspectie is op basis van bovenstaande conclusies van oordeel, dat er verschillen bestaan bij uitvoering van de arbeidsverplichtingen in de Participatiewet, waardoor de met de wet nagestreefde rechtsgelijkheid bij het handhaven van die arbeidsverplichtingen in het gedrang komt en dat daardoor de doelstelling van de wet niet wordt bereikt.

De in dit oordeel genoemde rechtsongelijkheid en het niet realiseren van doelstellingen van de wet, zal niet eenvoudig weggenomen kunnen worden. Veel gemeenten en hun medewerkers vinden de toepassing van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet werkbaar en nemen afstand van de zware sancties die ze zouden moeten opleggen bij niet naleving. Het is de vraag of deze afstand tussen de wetgeving en de uitvoeringspraktijk kan worden verkleind zonder daarbij ook naar de wetgeving te kijken.

2 Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht geworden. Doelstelling van de wetwijziging is het activerender maken van de bijstand, om daarmee de sociale zekerheid houdbaar en toegankelijk te houden. De wetgever wil dit bereiken door ondersteunende maatregelen te treffen voor mensen die het op eigen kracht niet redden. Een deel van deze maatregelen betreft een harmonisering van de arbeidsverplichtingen in combinatie met een uniform sanctieregime, met het uiteindelijke doel om bijstandsgerechtigden een grotere kans te geven op werk.

Deze geharmoniseerde verplichtingen komen op het volgende neer:

- de verplichting tot het aanvaarden of het behouden van werk ook als het niet aansluit bij opleiding en/of ervaring;
- ingeschreven staan bij een uitzendbureau;
- ook bereid om werk buiten de eigen gemeente te accepteren en de bereidheid daarvoor te verhuizen;
- de bereidheid om tot 3 uur per dag te reizen voor werk;
- het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden voor of gericht op werk;
- het verkrijgen van werk in een andere gemeente, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;
- het verkrijgen van werk niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
- en de verplichting mee te werken aan aangeboden voorzieningen gericht op het vergroten van de kans op werk.

De genoemde uniformering van het sanctieregime wordt bereikt door in de wet vast te leggen welke sanctie wordt toegepast als een verplichting niet wordt nageleefd. Daarnaast zijn er arbeidsverplichtingen die de wetgever niet heeft geüniformeerd en waarvoor gemeenten in de afstemmingsverordening bepalen wat de hoogte en de duur van de maatregel zijn die zij opleggen bij niet naleving.

Dit rapport richt zich niet op de ondersteunende maatregelen die gemeenten bieden bij het vinden van werk, maar op de aanscherping van de arbeidsverplichtingen.

De wetgever is met deze aanscherping arbeidsverplichtingen gekomen, mede omdat uit eerdere onderzoeken (van de Inspectie) is gebleken dat klanten niet altijd voldoende drang en dwang ervaren om activiteiten te ondernemen die leiden tot uitstroom. Daarnaast bleef sturing door het gemeentelijke bestuur vaak achterwege, waardoor beslissingen werden overgelaten aan het uitvoerende niveau. Het kabinet verwacht van gemeenten dat zij door een betere en strengere handhaving, en de sturing daarop, de naleving zullen bevorderen. Dit zal er vervolgens toe leiden dat:

- de uitstroom uit de uitkering wordt bevorderd;
- onnodig gebruik van uitkeringen wordt tegengegaan;
- met het recht op uitkering strijdige situaties worden opgeheven en worden gecorrigeerd.

Met de door dit onderzoek verkregen inzichten kunnen bewindslieden vaststellen hoe gemeenten invulling geven aan de gewenste uniformering en aanscherping van deze verplichtingen en welke knelpunten en belemmeringen bij de uitvoering van de wet een rol kunnen spelen. De uitvoeringsinstanties kunnen door dit onderzoek hun

eigen manier van werken vergelijken met de door de Inspectie omschreven uitvoeringspraktijk.

Het onderzoek beantwoordt de volgende centrale vraag:

In hoeverre zien gemeenten toe op de naleving van arbeidsverplichtingen?

Het toetsingskader waaraan de Inspectie conclusies en oordelen ontleent, wordt gevormd door de Participatiewet zoals die sinds 1 januari 2015 geldt.

Belangrijke toetselementen die de Inspectie hanteert zijn:

- De aanscherping en uniformering van de arbeidsverplichtingen en de striktere handhaving komen in de Participatiewet vooral tot uitdrukking bij het verlenen van ontheffingen, het opleggen en handhaven van de arbeidsverplichtingen.
- In de wettelijke bepalingen en de toelichting daarop is voorts beschreven welke taken gemeenten moeten uitvoeren.¹
- De Inspectie heeft onderzocht hoe de gemeenten deze taken uitvoeren, of de uitvoering in overeenstemming is met de wet en zij daarmee een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de wet.
- De genoemde wetsartikelen en de memorie van toelichting gebruikt de Inspectie als toetsing- en referentiekader voor het onderzoek.

Voor de beantwoording van de centrale vraag heeft de Inspectie kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden ingezet.

Het onderzoek is in twee delen gesplitst. Het eerste deel brengt in beeld hoe gemeenten het uitvoeringsbeleid en de beleidsruimte voor het handhaven van arbeidsverplichtingen hebben ingevuld. Dit beeld is verkregen door via internet en zo nodig telefonisch de relevante documenten van gemeenten te vergaren. Dit is bij honderd gemeenten gebeurd. Deze gemeenten zijn aselekt gekozen en het resultaat schetst een representatief beeld binnen een bepaald betrouwbaarheidsinterval.

In een tweede fase is kwalitatief onderzoek ingezet om de uitvoeringspraktijk in beeld te brengen. Bij twaalf gemeenten zijn interviews gehouden en is dossieronderzoek verricht. De interviews zijn gehouden met medewerkers van gemeenten die inzicht hebben in het gehele werkproces. Tevens heeft de Inspectie gesprekken gevoerd met klantmanagers die uitkeringsgerechtigden begeleiden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Deze klanten moeten namelijk voldoen aan alle verplichtingen en gemeenten dienen toe te zien op de naleving.

Het dossieronderzoek richtte zich op dezelfde groep uitkeringsgerechtigden en de door de gemeenten in 2015 opgelegde maatregelen, met het doel om vast te stellen of de gemeenten de wet en het beleid daadwerkelijk uitvoeren.

De twaalf gemeenten zijn geselecteerd uit de honderd gemeenten uit de eerste onderzoeksfase. Daarbij zijn gemeenten gekozen die uitvoeringsbeleid hebben geformuleerd en die dat niet hebben gedaan.

Voorts is bij de keuze van de twaalf gemeenten, op basis van CBS-gegevens, een selectie gemaakt van gemeenten met relatief veel en gemeenten met relatief weinig opgelegde maatregelen.

De twaalf gemeenten beheren ruim achttien procent van de totale bijstandpopulatie. De Inspectie is van mening dat zij, met de wijze waarop selectie van de gemeenten voor het kwalitatieve deel heeft plaatsgevonden, een betrouwbaar en volledig beeld

¹ Zie voor een overzicht van de relevante wetgeving de bijlage.

kan schetsen van de diversiteit van de uitvoeringspraktijk bij het handhaven van arbeidsverplichtingen.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk behandelt de vraag of en hoe gemeenten via uitvoeringsbeleid en werkinstructies sturing geven aan de uitvoering van het opleggen en handhaven van de arbeidsverplichtingen. Hoofdstuk vier beschrijft de uitvoeringspraktijk.

3 Uitvoeringsbeleid van gemeenten

In de memorie van toelichting bij de Wet WWB maatregelen (en de Participatiewet) is opgenomen dat de wetgever van gemeenten verwacht dat zij door een betere en strengere handhaving, en de sturing daarop, de naleving van arbeidsverplichtingen zullen bevorderen.

Geconcludeerd is dat voor de wetswijziging op bestuurlijk niveau nauwelijks sturing werd gegeven aan de uitvoering van het gemeentelijk maatregelenbeleid.² De klantmanagers hebben in de uitvoering een (te) grote beoordelingsvrijheid. Zij leggen naar eigen inzicht wel of geen maatregel op. Dat leidt tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen, zowel binnen een gemeente als tussen gemeenten onderling.² In dit hoofdstuk geeft de inspectie weer in welke mate gemeenten in hun uitvoeringsbeleid invulling hebben gegeven aan de aangescherpte arbeidsverplichtingen en de handhaving daarvan.

Na de invoering van de Participatiewet heeft de staatssecretaris van SZW in de verzamelbrief van november 2015 aandacht gevraagd voor de invulling van het beleid met betrekking tot de arbeidsverplichtingen. Hiermee benadrukt zij nogmaals de wens van de wetgever.

“Via uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en de bijbehorende maatregel beoogt de Participatiewet tot verbetering van de naleving te komen. Daarbij hebben gemeenten de beleidsruimte om maatwerk te leveren, omdat zij moeten beoordelen wat het vermogen van de bijstandsgerechtigde is om te voldoen aan de verplichtingen en of het vermogen voldoende is benut.

Van belang is dat gemeenten het re-integratiebeleid invullen in samenhang met de uniformering van de arbeidsverplichtingen. De criteria voor het bepalen van het vermogen van de bijstandsgerechtigde zouden zij moeten vastleggen in beleidsregels, beleidsnota's of in een werkwijze operationaliseren.”³

Tabel 3.1 geeft van de honderd onderzochte gemeenten weer in welke mate zij invulling hebben gegeven aan het uitvoeringsbeleid. Uit de tabel blijkt dat er niet veel gemeenten zijn die, voor wat betreft het opleggen van arbeidsverplichtingen, een nadere invulling hebben gegeven voor de uitvoering van de Participatiewet.

Uit de tabel blijkt wel dat gemeenten hebben voldaan aan de verplichting een afstemmingsverordening vast te stellen. Daarin hebben zij regels vastgelegd over de hoogte en de duur van de maatregel die opgelegd moet worden bij niet naleving van de arbeidsverplichtingen.

Gemeenten hebben daarbij niet of nauwelijks criteria vastgesteld voor de klantmanager om te beoordelen wanneer er sprake is van (verminderde) verwijtbaarheid of dringende redenen. Hierdoor ontbreekt een richtlijn om te kunnen beoordelen in welke gevallen men kan afzien van een maatregel of tot matiging kan overgaan. Dat geldt eveneens voor de beoordeling van het verzoek van de uitkeringsgerechtigde om een opgelegde maatregel te herzien: de zogenaamde inkeerregeling.

Overigens hebben een aantal gemeenten wel een bijzondere invulling gegeven aan de inkeerregeling. Het komt er op neer dat klanten zes weken de tijd krijgen om hun gedrag te wijzigen. Slagen zij hierin dan wordt geen maatregel opgelegd. Deze werkwijze is volgens de Inspectie in strijd met de wet.

² MVT WWB maatregelen en Participatiewet.

³ Verzamelbrief 13-11-2015 (2015-00249708) Geüniformeerde arbeidsverplichtingen naar vermogen

Tabel 3.1 Invulling van het beleid door gemeenten t.a.v. ontheffing, opleggen van arbeidsverplichtingen, afzien van maatregelen en verzoek om herziening van de opgelegde maatregel

Beleids met betrekking tot de arbeidsverplichtingen	Percentage gemeenten	
	zonder beleid	met beleid
Ontheffing van arbeidsverplichtingen	60	40
Opleggen van niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen	70	30
Opleggen van geüniformeerde arbeidsverplichtingen	95	5
Afstemmingsverordening Met regels over hoogte en duur van de maatregel	0	100
Afzien van maatregel vanwege ontbreken verwijtbaarheid	100	0
Afzien van maatregel vanwege dringende redenen	60	40
Beleids toepassen verzoek om herziening van de opgelegde maatregel	86	14

Zoals gezegd hebben alle gemeenten wel de afstemmingsverordening per 1 januari 2015 gewijzigd. Zij hebben daarin nadere regels vastgesteld over de hoogte en de duur van de maatregelen, die opgelegd moeten worden bij niet naleving van de niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen.

In tabel 3.2 is weergegeven wat het beleid van de honderd onderzochte gemeenten is voor de hoogte en duur van de maatregel vanwege niet naleving van de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Hierbij behoort bijvoorbeeld de sollicitatieplicht.

Uit de tabel blijkt dat in dertig procent van de honderd onderzochte gemeenten de maatregel kan variëren van tien tot honderd procent verlaging. Het merendeel van de gemeenten rekent het de uitkeringsgerechtigde echter zwaar aan als deze niet aan deze verplichting voldoet en legt een maatregel op van honderd procent gedurende één maand.

Tabel 3.2 Beleid hoogte en duur maatregel vanwege niet of niet voldoende verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid (volledige beleidsvrijheid voor de gemeenten)

Arbeidsverplichting	Procenten van de gemeenten	Hoogte en duur van de maatregel
Verkrijgen en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid	30	Van 10% verlaging gedurende 1 maand tot 100% gedurende 3 maanden
	70	100% verlaging gedurende 1 maand

In de afstemmingsverordening kunnen de gemeenten ook regels vastleggen over de duur van de maatregel (van honderd procent) die zij moeten opleggen bij niet naleving van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Verder kunnen ze bepalen of ze deze maatregel over meerdere maanden willen verrekenen.

Uit het onderzoek blijkt dat alle gemeenten de maatregel van honderd procent gedurende één maand opleggen in plaats van maximaal drie.

Ook heeft het grootste deel van de gemeenten in de verordening vastgelegd dat zij een opgelegde maatregel vanwege niet aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet over meer dan één maand verrekenen.

Dit hoofdstuk laat zien dat gemeenten niet of nauwelijks sturing geven, aan de uitvoering van het aangescherpte beleid ten aanzien van arbeidsverplichtingen en maatregelen.

In het onderzoek is de vraag voorgelegd waarom gemeenten geen of in beperkte mate uitvoeringsbeleid hebben ontwikkeld. Gemeenten geven aan dat zij de klantmanagers de handelsvrijheid en verantwoordelijkheid willen geven om te beoordelen in welke gevallen zij een maatregel tot verlaging van de uitkering moeten opleggen. Daardoor ontstaat voor de klantmanager de ruimte om op basis van eigen opvattingen invulling te geven aan de uitvoering. Dit betekent dat de keuze om meer nadruk te leggen op ondersteuning of handhaving van de arbeidsverplichtingen, die beide gericht zijn op het vinden van werk, bij de klantmanager ligt. In praktijk maken klantmanagers hier verschillende keuzes in. Dat heeft onder meer te maken met het belang dat gehecht wordt aan de relatie met de klant en het verschillende effect dat wordt verwacht van handhaving.

Conclusie en oordeel over het uitvoeringsbeleid van gemeenten.

De Inspectie constateert in haar onderzoek dat dit leidt tot verschillen in werkwijzen binnen gemeenten, die niet alle stroken met de wet en voor klanten leidt tot rechtsongelijkheid.

De Inspectie constateert dat gemeenten niet of nauwelijks de aangescherpte bepalingen over het ontheffen, opleggen en handhaven van arbeidsverplichtingen hebben ingevuld in hun uitvoeringsbeleid.

Dat betekent dat, net als voor de inwerkingtreding van de Participatiewet, het aan de klantmanager wordt overgelaten om per individueel geval te bepalen in welke mate arbeidsverplichtingen opgelegd moeten worden, of dat een ontheffing daarvan kan worden verleend. Ook voor de handhaving van de naleving van de arbeidsverplichtingen en het bepalen of een maatregel moet worden opgelegd, ligt bij de klantmanager.

De Inspectie is daarom van oordeel dat gemeenten te weinig tegemoet komen aan de wens van de wetgever om te komen tot een betere en strengere handhaving en sturing daarop.

4 Uitvoering en proces

De wetgever verwacht dat, door de aanscherping van de arbeidsverplichtingen en het opleggen van maatregelen, uitkeringsgerechtigden meer geactiveerd worden en daardoor sneller zullen uitstromen. Deze aanscherping zou moeten blijken uit de wijze waarop gemeenten het opleggen en de controle op het naleven van de arbeidsverplichtingen uitvoeren. Vervolgens is de vraag hoe gemeenten omgaan met het opleggen van maatregelen, in het geval de arbeidsverplichtingen niet na worden nageleefd. Voor de beantwoording van deze vraag heeft de Inspectie zich in haar onderzoek in het bijzonder gericht op de geüniformeerde of geharmoniseerde verplichtingen.

De wetgever is van mening dat iedere bijstandgerechtigde naar vermogen moet voldoen aan deze verplichtingen en in het geval dat hij of zij daarin te kort schiet, dient de gemeente een maatregel op te leggen. Waarbij bovendien voor gemeenten een uniforme uitvoering geldt: "In die gevallen moeten er geen verschillen bestaan tussen gemeenten onderling over de hoogte en duur van de maatregel, met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid".⁴

Dit hoofdstuk beschrijft eerst hoe gemeenten omgaan met het opleggen van de arbeidsverplichtingen en vervolgens de wijze waarop zij deze handhaven. Aan deze handelwijzen verbindt de Inspectie een oordeel.

4.1 Het opleggen van de arbeidsverplichtingen

4.1.1 *Ontheffen van de arbeidsverplichtingen*

Als een klant niet aan alle arbeidsverplichtingen kan voldoen, heeft een gemeente de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen. Ook onder de WWB was het mogelijk om aan klanten ontheffingen te verlenen en dit werd dan ook vaak ingezet. De Participatiewet heeft tot doel om eerder te kijken naar wat wel mogelijk is en wat de klant naar vermogen kan uitvoeren. Het resultaat zou moeten zijn dat gemeenten minder ontheffingen verlenen en dat meer klanten participeren.

Het CBS kan geen betrouwbare cijfers leveren over het aantal door de gemeente verleende ontheffingen van de arbeidsverplichtingen, omdat de registratie van de gemeenten niet eenduidig is.

De interviews bij de gemeenten geven een wisselend beeld. Zo geven klantmanagers bij een aantal gemeenten aan het gevoel te hebben dat het aantal verleende ontheffingen is gedaald, maar andere gemeenten antwoorden dat geen veranderingen hebben plaats gevonden sinds de invoering van de Participatiewet. Uit het onderzoek blijkt ook dat bij veel gemeenten de jaarlijkse contacten terugvallen tot eenmaal per jaar, zonder dat er sprake is van een formele ontheffing.

Gemeenten die wel aangeven dat veranderingen hebben plaats gevonden sinds de invoering van de Participatiewet, melden dat dit op verschillende vlakken is gebeurd. Bij deze gemeenten hebben herbeoordelingen plaats gevonden van het zittend bestand, of zijn deze in de afrondende fase. Daarnaast zijn de denkbeelden met betrekking tot het verlenen van ontheffingen veranderd. De klantmanager zeg-

⁴ Memorie van Toelichting bij de Participatiewet....

gen over het algemeen meer terughoudend te zijn bij het verlenen van ontheffingen. Ze kijken eerder naar de mogelijkheden van de klant in plaats van de belemmeringen. Deze gemeenten geven dan ook aan de indruk te hebben dat het aantal verleende ontheffingen met de invoering van de Participatiewet is gedaald.

Op basis van het bovenstaande stelt de Inspectie vast dat niet alle gemeenten invulling geven aan het oogmerk van de Participatiewet. Immers, daar spreekt de wens uit om via het verlenen van formele ontheffingen duidelijk te maken aan de uitkeringsgerechtigde dat voor hem/haar gedurende een periode de arbeidsverplichtingen niet worden opgelegd en de naleving dus ook niet wordt gehandhaafd.

De Inspectie concludeert dat deze gemeenten hierdoor niet volledig gebruik maken van de mogelijkheden die de Participatiewet biedt.

4.1.2 *Het opleggen en handhaven van arbeidsverplichtingen*

Bij de intake van nieuwe aanvragers bepalen gemeenten het recht op uitkering. De activering start bij het opleggen van de arbeidsverplichtingen, zodra de gemeente een uitkering toekent. Gemeenten leggen in de beschikking bij het toekennen van de uitkering alle arbeidsverplichtingen op en informeren nieuwe aanvragers om bijstand hierover.

De afstand tot de arbeidsmarkt is bepalend voor de mate waarin de gemeente de uitkeringsgerechtigde activeert en ondersteunt, om zo spoedig mogelijk uit te stromen, of de afstand kleiner te maken. De gemeenten hanteren verschillende methoden om het arbeidsvermogen te bepalen.

De meeste gemeenten stellen na de toekenning van de uitkering samen met de klant een plan van aanpak op, waarin ze de uitkomst van de diagnose vertalen in doelen en afspraken. Voor de handhaving zijn niet de naleving van de in de beschikking opgelegde arbeidsverplichtingen leidend, maar wordt gestuurd op het nakomen van de afspraken uit het plan van aanpak.

Uitkeringsgerechtigden die al voor 1-1-2015 een uitkering ontvingen, zijn via diverse wegen op de hoogte gebracht van de nieuwe arbeidsverplichtingen. De gemeenten hebben de herbeoordelingen van de arbeidsverplichtingen voor de lopende uitkeringen nog niet afgerond en nemen daar ruim de tijd voor.

Gezien de prioritering van de afspraken uit het plan van aanpak rijst de vraag welke rol de geüniformeerde arbeidsverplichtingen dan nog spelen bij de uitvoering van het plan. Het gaat hier om acht in de wet genoemde verplichtingen.⁵ Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat in de uitvoeringspraktijk vijf ervan nauwelijks een rol spelen. De redenen zijn van praktische en technische aard. Gemeenten leggen wel maatregelen op als gevolg van het niet nakomen van de resterende drie geüniformeerde verplichtingen. Hieronder volgt een toelichting op de handelwijze van de gemeenten bij de acht verplichtingen.

4.1.2.1 De verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau (art. 18, lid 4b)

De reactie van gemeenten op deze verplichting hangt af van de samenwerking die men heeft met uitzendbureaus. Twee van de twaalf onderzochte gemeenten hebben een samenwerkingsovereenkomst met een uitzendbureau. Een gemeente werkt aan een vast contract. De uitzendbureaus werken bij deze gemeenten mee aan trajecten, zo regelen zij bijvoorbeeld speeddates en workshops.

⁵ Participatiewet, artikel 18 lid 4 a t/m h., Zie hiervoor de bijlage.

Voor de overige gemeenten geldt de huidige praktijk bij het uitzendwezen, dat het niet mogelijk is om zich rechtstreeks bij een uitzendbureau in te schrijven als werkzoekende. Zij zien uitzendbureaus vooral als mogelijke bron van vacatures. De klant wordt dan gevraagd om te solliciteren op een vacature (veelal digitaal). In die zin valt deze verplichting samen met de niet-geüniformeerde verplichting om naar vermogen te trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Zo nodig zijn gemeenten bereid om hierbij te helpen. Uitzendbureaus zullen dit niet zo snel doen: digitale vaardigheden behoren tot de gewenste kwaliteiten van de potentiële werknemer.

De conclusie is dat gemeenten geen maatregelen opleggen voor het niet ingeschreven staan bij een uitzendbureau. Het valt volgens de gemeenten binnen de eis aan de bijstandsgerechtigde om voldoende te solliciteren. Bij nalatig gedrag volgt een maatregel volgens artikel 9 lid 1a.

4.1.2.2 Het bereid zijn om voor werk te reizen met een totale duur van drie uur per dag (art. 18, lid 4d)

Een reisduur van maximaal drie uur per dag wordt in de onderzochte gemeenten niet verlangd. Gemeenten werken veelal aanbodgericht. Dit betekent dat zij via de werkgeversservicepunten vacatures aandragen uit de regio. In de praktijk blijft de reistijd dan in veruit de meeste gevallen onder de twee uur per dag. Als blijkt dat de relevante vacatures alle ruim binnen de genoemde reistijd te bereiken zijn, is het eerder de vraag of de klant voldoende dicht bij de arbeidsmarkt staat om deze banen te kunnen verkrijgen. Als dit niet zo is, dan geldt dat evenmin voor verderaf gelegen vacatures.

Voorts gaat het volgens de gemeenten bij het aangeboden werk vooral om laag gekwalificeerde functies. Werkgevers zijn niet altijd bereid om de reiskosten te vergoeden die horen bij een langere reisduur. Bij hoger opgeleide klanten ligt de situatie vaak anders. Zij hebben al de intrinsieke motivatie om verder weg te solliciteren als een baan op niveau zich aandient.

Bij het gros van de onderzochte gemeenten is deze verplichting dan ook geen kwestie. De onwil om niet (te veel) te reizen komt wel voor, maar door in gesprek te gaan met de klant worden (vermeende) problemen meestal opgelost, met in het uiterste geval een maatregel.

4.1.2.3 De bereidheid om te verhuizen (art. 18, lid 4e)

Het betreffende artikel luidt voluit: "belanghebbende dient bereid zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van ten minste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan".

Gelijk aan de verplichting om eventueel drie uur te reizen, is dit volgens gemeenten een zeer theoretisch wetsartikel. Klantmanagers zijn over het algemeen niet actief bezig met vacatures buiten hun regio. "Het moet werkelijk een zeer uniek geval zijn. Er zijn genoeg bijstandsgerechtigden elders in Nederland die voor een dergelijk aanbod in aanmerking zouden komen en die niet hoeven te verhuizen." In de praktijk blijkt dat klantmanagers niet van cliënten verwachten dat zij elders in het land gaan solliciteren.

Verder geldt hier ook dat het aanbod van de gemeenten zich richt op de regio en daar over het algemeen voldoende vacatures aanwezig zijn. Als de klant *voldoende bemiddelbaar* is, meewerkt aan trajecten en genoeg solliciteert, dan biedt de naaste omgeving van de gemeente genoeg perspectief op arbeid. Daarom zijn gemeenten niet geneigd om de klant op de mogelijkheid van verhuizen te wijzen.

4.1.2.4 Het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen (art. 18, lid 4c)

Bij de aanvraag na verhuizing wordt gekeken of er al sollicitaties lopen, dat is gelijk aan andere aanvragen. Er wordt vooral gestuurd op de afspraken gemaakt tijdens de intake. Men zou kunnen zeggen dat gemeenten beginnen met een "schone lei". Hooguit wordt gekeken of de klant in de vorige gemeente in een traject zat en of hier op kan worden aangesloten.

Voor jongeren geldt sowieso een wachtperiode van vier weken en deze uitkeringsgerechtigden worden beoordeeld op het handelen in deze periode. Een aantal onderzochte gemeenten hanteert een vier weken periode voor alle nieuwe klanten, in deze fase wordt men gevraagd intensief te solliciteren.

De geïnterviewde klantmanagers komen deze "nalatigheid" niet vaak tegen, of zijn er niet alert op. Het is geen gedrag waarbij zij naar een maatregel grijpen. Bij veel verhuizingen is er sprake van een sociale component, bijvoorbeeld in de relationele sfeer. Hierbij ligt een maatregel naar de mening van de geïnterviewden zeker niet in de rede.

4.1.2.5 Het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden (art. 18, lid 4f)

Het is vanuit de bijstand moeilijk om kennis en vaardigheden uit een vroeger beroep bij te houden. Hier zijn kosten aan verbonden, die een bijstandsgerechtigde normaliter niet kan betalen. Gemeenten geven spontaan aan geen middelen ter beschikking te kunnen of willen stellen, die dit gat op zouden kunnen vullen. Uiteindelijk geldt er maar een criterium en dat is dat de klant beschikbaar moet zijn voor algemeen geaccepteerde arbeid en daarvoor zijn basisvaardigheden voldoende. Voor vacatures met een baangarantie kan een uitzondering worden gemaakt. In deze gevallen wil de gemeente wel de kosten voor een noodzakelijke cursus aanbieden, maar in principe geldt dat gekozen wordt voor de snelste weg naar werk en alleen de trajecten en cursussen die daar naar toe werken, worden aangeboden.

De Inspectie heeft met één gemeente gesproken waar deze verplichting wel wordt gehandhaafd, namelijk bij een aantal klanten met een niet Nederlandse achtergrond. Bij deze categorie komt het voor dat een eerder verkregen (gecertificeerde) taalvaardigheid niet wordt onderhouden en de spreekvaardigheid terugloopt. Door het dreigen, maar ook het opleggen van een maatregel probeert de gemeente deze terugval te keren.

4.1.2.6 Het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (art. 18, lid 4a)

De interviews met klantmanagers laten een gevarieerd beeld zien over het aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Bij een aantal gemeenten komt het regelmatig voor dat de uitkeringsgerechtigde geen belangstelling heeft voor de aangeboden baan, of geeft deze er snel de brui aan. In veel gevallen weigert men werk, omdat met zich te hoog gekwalificeerd acht voor het werk. Bij alle onderzochte gemeenten is dit geen steekhoudend argument. Algemeen geaccep-

teerde arbeid is leidend: als men een betere baan wil, dan moet men maar solliciteren vanuit de aangeboden functie.

Gemeenten leggen voor het niet aanvaarden of niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid in theorie een maatregel op. In de praktijk ziet de Inspectie dat gemeenten (als de situatie zich voordoet) daar wisselend mee omgaan. Een aantal gemeenten legt subiet een maatregel op volgens de wettelijke norm. Andere gemeenten maken, om te kunnen matigen gebruik van de niet-geüniformeerde verplichting (artikel 9, lid 1, a). Ook als het eigenlijk om een schending van een geüniformeerde verplichting gaat.

Waar de ene gemeente snel reageert, passen andere uitgebreid hoor- en wederhoor toe. In het laatste geval wordt bij de werkgever navraag gedaan over de toedracht en geïnformeerd of bijvoorbeeld een te hoge fysieke belasting voor deze specifieke klant een belemmering kan vormen. In het laatste geval is een maatregel niet aan de orde.

Veel klantmanagers maken er wel een punt van dat de klant eerst contact met hen opneemt, alvorens men de baan opzegt, of zo maar wegblijft.

Ook maken gemeenten onderscheid tussen het accepteren of behouden van betaald werk en een proefplaatsing of stageplek. In het eerste geval legt men sneller een honderd procent maatregel op dan in de andere gevallen. Naar de mening van de Inspectie is dit onderscheid niet aan de orde. In alle gevallen dient een honderd procent maatregel te worden opgelegd. Onder de noemer van het hier besproken lid, of onder artikel 18 lid 4 h: het gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening (zie verder in de tekst).

- 4.1.2.7 Het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag (art. 18, lid 4g)

Tijdens de trajecten instrueren klantmanagers, consultants en jobcoaches de bijstandsgerechtigden al op hun presentatie. Kleding, piercings en persoonlijke hygiëne worden in het eerste gesprek al ter sprake gebracht. Het is een regelmatig voorkomend onderwerp in de contacten met de klanten. Klantmanagers benadrukken dat veel klanten openstaan voor veranderingen in hun voorkomen ("petten af en jassen uit"). Uiteindelijk gaan ook de piercings en oorbellen wel uit. De geïnterviewden zeggen dat zij de klanten ervan weten te overtuigen dat werkgevers dat nu eenmaal niet willen.

Vooral afwijkend gedrag geeft aanleiding tot maatregelen. Het zich niet houden aan afspraken, waaronder te laat of niet komen, leidt het meest tot sancties. Het is overigens de vraag of het eenmalig verstek laten gaan bij een afspraak gekwalificeerd c.q. uitgelegd kan worden als het niet naleven van deze geüniformeerde verplichting. Gemeenten scharen een sanctie voor "no show" veelal als het niet nakomen van een niet-geüniformeerde verplichting. In dat geval hoeft men geen honderd procent maatregel op te leggen.

Religieuze uitingen in kleding en gedrag komen voor, maar een aantal gemeenten noemt gebrekkig Nederlands een daaraan voorafgaande barrière.

- 4.1.2.8 Het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen (art. 18, lid 4h)

Het komt voor dat een klant een traject frustreert door bijvoorbeeld meerdere malen geen afspraken na te komen. De reden kan zijn dat men er geen zin in heeft, of het als nutteloos ervaart. Ook bij deze gevallen wordt in veel gevallen geen honderd

procent maatregel opgelegd. Gemeenten kiezen er dan voor om deze nalatigheid via artikel 9, lid 1 b te sanctioneren en creëren daarmee de mogelijkheid een lagere maatregel op te leggen. De Inspectie is van mening dat de geüniformeerde verplichtingen prevaleren en een honderd procent maatregel dient te worden opgelegd.

Ook blijkt het aanbod om gebruik te maken van kinderopvang nogal eens te leiden tot weerstand. Sommige klanten willen graag "full time moeder" zijn, maar klantmanagers weten de ouders wel te overtuigen dat dat uiteindelijk geen optie is.

4.1.2.9 Conclusie over het opleggen en handhaven van arbeidsverplichtingen

De inspectie constateert dat gemeenten bij het toekennen van een uitkering alle arbeidsverplichtingen opleggen. Zij bepalen vervolgens niet het vermogen van de klant is om te voldoen aan deze verplichtingen, terwijl dat bepalend is voor de handhaving van de naleving.

De Inspectie constateert dat gemeenten bij het opleggen en handhaven van arbeidsverplichtingen de wet niet altijd toepassen. Bij een aantal geüniformeerde verplichtingen is dat praktisch niet uitvoerbaar, of achten gemeenten het doorzetten van deze verplichtingen niet realistisch. Het gaat hierbij om de verplichting zich in te schrijven bij een uitzendbureau en de verhuis- en reisplicht.

De Inspectie constateert dat gemeenten bij het opleggen en handhaven van de overige geüniformeerde verplichtingen geen consequente handelswijze kennen. De klantmanager bepaalt wanneer en in welke gevallen de arbeidsverplichtingen opgelegd en gehandhaafd worden. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid, ook binnen gemeenten. De wetgever beoogde met de invoering van de geüniformeerde verplichtingen dit juist te voorkomen.

4.2 Het opleggen van maatregelen

Nieuwe uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt krijgen van gemeenten in de eerste zes maanden veel ondersteuning. Gemeenten verplichten hen om deel te nemen aan werkervaringstrajecten en trainingen. Daarmee krijgen gemeenten zicht op de kennis en vaardigheden en willen zij de uitkeringsgerechtigden beter voorbereiden op deelname aan de arbeidsmarkt. Daarnaast moeten uitkeringsgerechtigden sollicitatieactiviteiten verrichten.

De handhaving van de arbeidsverplichtingen krijgt vorm door het houden van gesprekken over de verrichtte activiteiten. De klantmanager bepaalt op basis van maatwerk wat de inhoud is van de gesprekken. In de gesprekken ligt meer de nadruk op uitleg geven en zo nodig corrigeren dan controleren. Als sprake is van nalatig gedrag, dan vinden klantmanagers het belangrijker om de oorzaak daarvan te achterhalen en de klant een kans te geven om het gedrag bij te sturen, dan te controleren en een maatregel op te leggen.

Gemeenten geven uitkeringsgerechtigden die een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt minder intensieve ondersteuning. De intensiteit van de activering neemt af, zodra een uitkeringsgerechtigde na zes maanden nog geen werk heeft gevonden.

4.2.1 *Opleggen van maatregelen*

Zodra de klantmanagers hebben geconstateerd dat de uitkeringsgerechtigden afspraken niet zijn nagekomen, maken zij de afweging in hoeverre het gedrag moet leiden tot het voorstel om een maatregel tot verlaging van de uitkering op te leggen. Zij

kunnen dergelijk gedrag zelf vaststellen of signalen krijgen van een re-integratiebedrijf of werkgeversservicepunt, die de klant begeleiden. Bij de meeste gemeenten maakt de klantmanager het voorstel en in veel gevallen neemt deze ook de beslissing om een maatregel op te leggen. Enkele gemeenten hebben een speciale afdeling of team daarvoor ingericht. De afwegingen van die gemeenten zijn dat door een functiescheiding de relatie met de klant niet wordt verstoord, dat een afzonderlijke afdeling de verzuimsignalen efficiënter kan afhandelen en dat specialisten een betere kwaliteit kunnen leveren. Indien geen sprake is van functiescheiding kiezen veel gemeenten voor een andere vorm van kwaliteitsbewaking. Daarbij kan het zijn dat kwaliteitsmedewerkers of juridisch medewerkers alle maatregelvoorstellen toetsen. Dit kan ook steekproefsgewijs gebeuren of zij bekijken alleen voorstellen waarbij is afgezien van een maatregel. De toepassing van de maatregelen bij de geüniformeerde arbeidsverplichtingen en de zwaardere sancties bespreken klantmanagers met collega's.

Gemeenten hebben uitkeringsgerechtigden voorgelicht over de zwaardere maatregelen van de Participatiewet. Klantmanagers doen dat ook tijdens voortgangsgesprekken en vertellen klanten hoe zij kunnen voorkomen dat een maatregel moet worden opgelegd.

Klantmanagers zijn zelf goed op de hoogte van het zwaardere regime. Zij vinden de maatregel van honderd procent verlaging van de uitkering voor de meeste gedragingen te hoog, tenzij sprake is van niet accepteren en behouden van werk. Volgens de klantmanagers zijn er, in tegenstelling tot wat de wet voorschrijft, genoeg mogelijkheden om de hoogte van de maatregel te matigen of om ervan af te zien, ook bij de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Zij vinden dat zij, ongeacht de wet, moeten bepalen wat de beste interventie is bij nalatig gedrag. Bij de afweging die klantmanagers maken om een maatregel op te leggen en het bepalen van de hoogte speelt de oorzaak van de gedraging een rol. Het aanspreken van de uitkeringsgerechtigden op niet naleven van de verplichtingen vinden veel klantmanagers gemakkelijker dan opleggen van een maatregel. Indien klantmanagers niet kiezen voor een herkansing, dan vinden zij dat er in de hoogte van de maatregelen een bepaalde opbouw zou moeten zitten, in plaats van direct een verlaging van de uitkering met honderd procent. Daardoor krijgt de klant de gelegenheid om het gedrag te veranderen.

4.2.2 *Vervolg na opleggen van de maatregel*

Bij een deel van de gemeenten vinden de klantmanagers dat het opleggen van een maatregel tot verlaging van de uitkering effect heeft, doordat ze waarnemen dat het gedrag van de uitkeringsgerechtigde verandert. Zij vinden dat de gemeente er gevolgen moet verbinden als de uitkeringsgerechtigde onvoldoende actief is, onder de afspraken probeert uit te komen of een 'niet willer' is. Een lagere maatregel dan honderd procent heeft volgens hen bij een groot deel van de 'overtreders' ook voldoende effect. Bij de afweging om een zware maatregel te treffen spelen daarom de financiële gevolgen daarvan een rol, als bijvoorbeeld sprake is van schulden.

De klantmanagers van gemeenten die vinden dat een maatregel niet veel effect heeft, kiezen voor beïnvloeding van het gedrag door te kijken naar de oorzaak en daar aan te werken via gesprekken of een ander traject.

Bij gemeenten komt het niet vaak voor dat het opleggen van maatregelen leidt tot agressie tegen de klantmanagers. De ervaring van klantmanagers is dat een goede uitleg over verplichtingen en handhaving agressie voorkomt. Veel gemeenten heb-

ben een agressieprotocol vastgesteld. In gevallen van agressief gedrag leggen gemeenten een maatregel op van honderd procent.

De verschillende handelwijzen van gemeenten bij het opleggen van maatregelen komt tot uitdrukking in het aantal geregistreerde maatregelen. Onderstaande tabel geeft de spreiding weer in het percentage opgelegde maatregelen uitgedrukt in de bijstandspopulatie. De tabel toont ook de verschillen in zwaarte van de maatregelen.

Tabel 4.1 Aantal en hoogte van de maatregelen bezochte gemeenten in 2015

Gemeenten	Aantal % maatregelen	Relatieve hoogte			Absolute hoogte	
		< 30% v/d uitkering	30-80% v/d uitkering	>80% v/d uitkering	< €500	> €500
A	7,4%	71%	12%	13%	84%	16%
B	6,4%	42%	31%	20%	67%	33%
C	5,3%	43%	25%	22%	64%	36%
D	4,8%	38%	50%	10%	85%	15%
E	4,6%	63%	17%	20%	69%	31%
F	3,7%	43%	33%	17%	67%	33%
G	3,2%	31%	21%	38%	40%	60%
Landelijk	2,7%	38%	32%	23%	66%	34%
H	1,9%	43%	32%	18%	62%	38%
I	1,3%	40%	37%	19%	73%	37%
J	1,2%	14%	29%	57%	43%	57%
K	0,5%	30%	0%	70%	35%	65%
L	0,3%	X ⁶	x	x	x	x

4.2.3 Het dossieronderzoek

De Inspectie heeft bij haar bezoek aan de twaalf gemeenten ook inzage gevraagd in de dossiers van klanten. Met deze onderzoeksactiviteit toetst zij of het beeld dat de klantmanager heeft geschetst overeenkomt met de daadwerkelijke uitvoeringspraktijk.

In grote lijnen zijn er vier groepen van niet naleving van verplichtingen te onderscheiden waarvoor een maatregel is opgelegd:

- niet verschijnen uitvoering traject;
- onvoldoende sollicitaties;
- niet behouden algemeen geaccepteerde arbeid;
- niet nakomen overige afspraken.

⁶ Betreffende gemeente heeft zo weinig maatregelen opgelegd (<10), dat uitsplitsing naar hoogte niet zinvol is.

Dit komt overeen met het beeld dat de klantmanagers tijdens de interviews hebben geschetst en bevestigt dat vijf van de acht geüniformeerde verplichtingen geen rol spelen bij het opleggen van een maatregel.

Uit het dossieronderzoek en de gesprekken met klantmanagers blijkt verder dat de groep die vooral wordt geconfronteerd met de arbeidsverplichtingen kort in de bijstand zit en/of een korte afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Het is deze groep die bij niet naleving van de arbeidsverplichtingen veelal een maatregel krijgt opgelegd.

De hoogte van de opgelegde maatregelen varieert behoorlijk, namelijk van 0% tot 100%. De maatregel van 0% (waarschuwing) kan de gemeente vanaf 2015 in feite niet meer opleggen. Niettemin hebben gemeenten hiervan gebruik gemaakt.

De grootste variatie in hoogte van de maatregelen komt voor in de categorie van 5% tot 50%.

De helft van het aantal maatregelen is in die groep opgelegd. De andere helft heeft betrekking op maatregelen van 100%.

Ruim een vierde deel van de opgelegde maatregelen is gematigd.

Dit resultaat komt overeen met wat door klantmanagers tijdens interviews is gezegd. De opvatting van klantmanagers is dat zij de honderd procent maatregel te zwaar vinden en dat er genoeg mogelijkheden zijn om de maatregel te matigen of om er vanaf te zien. Als sprake is van een verwijtbare overtreding is matiging van de hoogte van de maatregel bij niet naleving van geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet mogelijk en gaat dat feitelijk in tegen de wet. Matiging kan wel vanwege dringende redenen.

Opvallend is ook het aantal gevallen waarbij het argument dringende redenen is genoemd, terwijl de klantmanagers in de interviews hebben aangegeven dat zij niet goed weten welke criteria hiervoor gelden. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat zestig procent van de gemeenten geen beleid en dus criteria hebben ontwikkeld voor de invulling van dringende redenen. Bij deze gemeenten zal de uitvoerende ambtenaar dus zelf hier invulling aan moeten geven.

Het dossieronderzoek bevestigt dat gemeenten kiezen voor een bepaalde opbouw van de hoogte van de maatregelen en een verlaging van honderd procent voor een eerste 'overtreding' te zwaar vinden. Daartegenover staan gemeenten die wel bij de eerste 'overtreding' de hoogste maatregel opleggen.

Verder blijkt dat gemeenten de Participatiewet, wat het opleggen van maatregelen betreft, verschillend interpreteren en toepassen.

Voor dezelfde gedraging (niet nakomen arbeidsverplichting) legt de ene gemeente een zware en de andere een lichte maatregel op. De reden daarvan is dat een deel van de gemeenten die gedraging als een niet-geüniformeerde verplichting en andere dat als een geüniformeerde verplichting aanmerken. Daarnaast kiezen gemeenten zoals hiervoor vermeld voor een opbouw, door te starten met een lagere maatregel in plaats van direct opleggen van een honderd procent verlaging van de uitkering. Dat doen de gemeenten ook bij de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, terwijl een honderd procent maatregel dan is voorgeschreven.

Voorts valt het de Inspectie op dat het niet verschijnen op een afspraak (zonder berichtgeving) tot vragen leidt. Er bestaat bij gemeenten onduidelijkheid wanneer een maatregel dient te worden opgelegd. Bij een eenmalige absentie ligt een maatregel niet direct in de rede, zeker als er achteraf een legitieme reden is. Anders wordt het als de bijstandsgerechtigde in herhaling vervalt. Vervolgens rijst de vraag hoe hoog de sanctie dan moet zijn en aan welke verplichting dan niet is voldaan, een niet-geüniformeerde of een geüniformeerde verplichting. In het laatste geval

mag er strikt gezien geen misverstand bestaan: minimaal een maatregel van honderd procent. In de praktijk blijkt hier vaak te worden afgeweken en blijft het bij een waarschuwing, of een maatregel van 10, 25 of 50 procent. Het zou in ieder geval al veel duidelijkheid scheppen, als gemeenten in hun verordening hier duidelijkheid over geven. De meeste van de onderzochte gemeenten hebben dit niet geregeld.

4.2.4 Conclusie en oordeel over het opleggen van maatregelen

De inspectie constateert dat gemeenten bij het opleggen van de maatregel in veel gevallen het verkeerde wetsartikel toepassen. Waar bij het niet naleven van een geüniformeerde verplichting een maatregel past behorend bij wetsartikel 18 lid 4, beschouwen gemeenten dit ten onrechte als het niet nakomen van een niet geüniformeerde verplichting (artikel 9 lid 1). Hieruit volgt dan een lichtere maatregel.

Bij een aantal van de onderzochte gemeenten stelt de inspectie vast dat men sowieso zeer terughoudend is bij het opleggen van maatregelen. Hierbij zijn die gemeenten van mening dat het opleggen van maatregelen de relatie met de klant verstoort en contraproductief werkt.

Weer andere gemeenten leggen wel een maatregel op bij niet naleven van de geüniformeerde verplichtingen, maar gaan deze vervolgens matigen, of volstaan met een waarschuwing.

In veel gevallen klemt het dat gemeenten in hun verordeningen of werkinstructies niet hebben vastgelegd hoe klantmanagers in de hier boven beschreven gevallen moeten handelen. Dit leidt tot ad hoc toepassingen van het maatregelenbeleid en soms tot willekeur.

De Inspectie constateert dat bovenstaande handelwijzen tegen de wet ingaan en is van oordeel dat gemeenten de uitvoering van de participatiewet op dit punt dienen aan te passen.

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Reactie Divosa/VNG en nawoord Inspectie SZW

De Inspectie heeft het conceptrapport op 25 april 2017 voorgelegd aan de uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken bij deze programmarapportage. De Inspectie heeft op 4 mei en 8 juni 2017 reacties ontvangen van respectievelijk Divosa en de VNG. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties en een nawoord van de Inspectie. In bijlage 2 zijn de schriftelijke reacties van de uitvoeringsorganisaties integraal opgenomen.

Reactie van Divosa

Divosa herkent de praktijk dat gemeenten bij het opleggen en handhaven van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen de Participatiewet niet altijd toepassen of dat er op zijn minst verschillen bestaan in de uitvoering ervan.

Voor een deel ligt de oorzaak volgens Divosa in de onwerkbaarheid van het opleggen en vooral het handhaven van een deel van geüniformeerde arbeidsverplichtingen.

Daarnaast vindt Divosa dat het opleggen van een zware sanctie niet altijd het wenselijke effect heeft op de klant.

Gemeenten zijn steeds op zoek naar de meest effectieve dienstverlening. Informeren, corrigeren van gedrag en sturen kan, volgens Divosa, meer effect hebben dan sanctioneren als het niet om heel ernstige gedragingen gaat.

Divosa onderschrijft de passage in het eindoordeel van de inspectie waar tot uitdrukking komt dat er een afstand bestaat tussen de wetgeving en de opvattingen van de uitvoeringspraktijk en dat het de vraag is of die afstand weggenomen kan worden zonder naar de wetgeving te kijken.

Reactie van de VNG

De VNG stelt vast dat uit het rapport blijkt dat gemeenten in de uitvoeringspraktijk worstelen met het uitgangspunt van de Participatiewet voor wat betreft het controleren en handhaven van regels in plaats van het leveren van maatwerk.

Handhaving is volgens de VNG een belangrijk onderdeel binnen de gemeentelijke dienstverlening, maar behoort geen doel op zich te zijn.

Het instellen van geüniformeerde arbeidsverplichtingen of het opleggen van zware sancties zou volgens de VNG kaderstellend moeten zijn in plaats van verplichtend.

De VNG vindt het positief dat uit het onderzoek blijkt dat gemeenten maatwerk toepassen en dat het initiatief en handelingsruimte bij de klantmanager liggen.

De praktijk is volgens de VNG dat professionals samen met hun klanten zoeken naar werkwijzen die meer effect (kunnen) hebben dan alleen het opleggen van arbeidsverplichtingen of zware sancties.

Omdat de huidige Participatiewet onvoldoende aansluit bij de behoeften van de uitvoeringspraktijk roept de VNG op om de wetgeving bij te sturen.

Nawoord van de Inspectie ten aanzien van de reactie de Divosa en de VNG

De taak van de Inspectie is om een oordeel te geven over de effectiviteit van de uitvoering van het handhaven van de arbeidsverplichtingen.

De Inspectie heeft vastgesteld dat er verschillen bestaan bij de uitvoering van de Participatiewet, waardoor de met de wet nagestreefde rechtsgelijkheid bij het handhaven van de arbeidsverplichtingen in het gedrang komt.

Als oorzaak daarvoor heeft de Inspectie genoemd dat gemeenten bij het opleggen en het handhaven van de naleving van een deel van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet haalbaar vinden.

Daarnaast constateert de Inspectie dat de klantmanager bepaalt hoe omgegaan wordt met het ontheffen, opleggen en handhaven van de arbeidsverplichtingen.

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties Divosa en VNG



Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
ING 194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW
T.a.v. mevrouw mr. M.J. Kuipers, Inspecteur-Generaal
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 170444
Datum: 4 mei 2017
Onderwerp: Reactie concept-rapport Naleving arbeidsverplichtingen door gemeenten
Van: Hidde Brink | T 06 - 13935109 | hbrink@divosa.nl

Geachte mevrouw Kuipers,

Onlangs ontving ik van u het concept-rapport Naleving arbeidsverplichtingen door gemeenten. U vraagt Divosa om een reactie op dit plan en met name de vraagstelling die erin besloten ligt. Dank daarvoor.

Hieronder volgt de reactie van Divosa.

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht geworden. Met de inwerkingtreding van deze wet zijn de arbeidsverplichtingen van bijstandsonvangers fors aangescherpt, grotendeels ge-uniformeerd en is een veel zwaarder sanctieregime geïntroduceerd. Dat laatste komt tot uitdrukking doordat in de wet voor een aantal geüniformeerde arbeidsverplichtingen is bepaald dat gemeenten bij niet naleving de zwaarst mogelijke maatregel moeten opleggen.

Voor de arbeidsverplichtingen die niet zijn ge-uniformeerd dienen gemeenten in een afstemmingsverordening te bepalen wat de hoogte en de duur van de maatregel is die zij opleggen bij niet naleving. Uw onderzoek richt zich op de aanscherping van de arbeidsverplichtingen.

Uw Inspectie constateert in de eerste plaats dat alle gemeenten voor de niet-ge-uniformeerde verplichtingen een afstemmingsverordening hebben vastgesteld. Bij het handhaven van deze verplichtingen geldt een zekere mate van beleids- en uitvoeringsruimte die gemeenten ook regelmatig toepassen, hetgeen ik uiteraard goed vindt passen bij de maatwerk-aanpak.

Daarnaast constateert uw Inspectie dat gemeenten bij het opleggen en handhaven van de ge-uniformeerde arbeidsverplichtingen de Participatiewet niet altijd toepassen of dat er op zijn minst verschillen bestaan in de uitvoering ervan. Deels komt dat doordat veel gemeentelijke uitvoerders de Participatiewet op dit punt niet werkbaar vinden en het opleggen van de 'zwaarst mogelijke sanctie' niet doelmatig vinden of menen dat het opleggen van een zware sanctie averechts werkt.

Divosa herkent deze praktijk en de achterliggende problematiek. Wij hebben het ministerie en de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de Participatiewet, meerdere malen

gewezen op de onwerkbaarheid van het opleggen en vooral het handhaven van een deel van de ge-uniformeerde arbeidsverplichtingen.

Het zonder meer opleggen van een zware sanctie leidt, vooral onder de bijstandspopulatie al snel tot schulden en heeft niet altijd het gewenste effect op het gedrag van de klant. Klantmanagers maken in mijn ogen terecht de afweging of het gedrag van de klant een zware sanctie rechtvaardigt of dat gekeken moet worden naar andere interventies waardoor het gedrag kan worden gecorrigeerd. Zij zoeken naar de meest effectieve aanpak. Dat is maatwerk.

Gemeenten lichten hun klanten in behoorlijke mate voor over de verplichtingen die nu eenmaal horen bij het aanvragen en ontvangen van een uitkering. Daarna vindt handhaving op de arbeidsverplichtingen vooral plaats in de gesprekken die de klantmanagers voeren met hun klanten. Daarbij ligt de nadruk vooral op het uitleggen en zo nodig corrigeren, waarbij inderdaad niet altijd een sanctie wordt ingezet maar regelmatig de gelegenheid wordt geboden om het gedrag te veranderen.

Het is in de eerste plaats, naar de opvattingen van Divosa goed dat de uitvoerders van de Participatiewet kijken naar het gedrag van de klant en een goede afweging maken van feiten en omstandigheden (denk aan verwijtbaarheid, schulden, afstand tot de arbeidsmarkt, eventuele recidive) voordat een maatregel of waarschuwing wordt opgelegd. Als het de bedoeling is om de klant te bewegen zich positiever op te stellen, kan dat acceptabel zijn, zeker als de omstandigheden van het geval worden afgewogen en hier een gemotiveerd besluit over volgt.

In de tweede plaats betekent uniformiteit en uw toetsing aan de rechtsgelijkheid dat op juridisch niveau iedereen gelijk behandeld moet worden maar er zijn maar weinig situaties identiek. De belangenafweging en het onderzoek maken een besluit zorgvuldig en niet de richtlijn of de werkinstructie of een te rigide toepassing daarvan. In de kern is dat het principe van maatwerk, zoals ook de vice-president van de Raad van State dat in zijn rede van 24 mei 2016 opmerkte, 'Van gelijkheid naar ieder het zijne' (<https://www.divosa.nl/verslag-divosa-voorjaarscongres-2016#piet-hein-donner>).

Het geeft tevens een goed beeld van de praktijk waar effectiviteit van de dienstverlening toch een belangrijk element in de werkwijze van gemeenten is geworden. Informeren, corrigeren (van gedrag) en sturen kan meer effect hebben dan zonder meer sanctioneren als het niet om heel ernstige gedragingen gaat..

Ik wijs u tenslotte ook op de reikwijdte van uw onderzoek ten opzichte van het veranderde werkterrein van gemeenten. Waar het onderzoek zich alleen uitstrekt tot de uitvoering en naleving van de arbeidsverplichtingen van de Participatiewet, is het speelveld van gemeenten sinds 2015 alleen maar groter geworden met de decentralisatie van zorg-en jeugdwetgeving. Steeds vaker staan gemeenten voor de uitdaging om maatwerkoplossingen te zoeken voor burgers die zorg nodig hebben, schulden hebben of langs de zijlijn van arbeidsmarkt staan en een uitkering van de overheid nodig hebben om het hoofd boven water te houden.

Dit werkterrein vraagt in toenemende mate om handelingsruimte voor professionals en 'de wens om te ontkokeren, om maatwerk te leveren, om de zorg en ondersteuning af te stemmen op zowel de vraag van mensen als op hun mogelijkheden' (citaat uit de derde voortgangsrapportage van de Transitiecommissie Sociaal Domein).

De Staatssecretaris van SZW schreef op 24 juni 2016 in antwoord op Kamervragen: "Ik onderschrijf dat maatwerk leidend principe dient te zijn bij de begeleiding richting de arbeidsmarkt. Bij de decentralisaties zijn bevoegdheden en taken belegd bij de gemeente die het dichtst bij de burger staat en de gemeente moet daarbij ruimte hebben om de uitvoering van de wet af te stemmen op de lokale omstandigheden".

Met uw eindoordeel geeft de Inspectie eigenlijk kernachtig weer dat het schuurt tussen wetgeving en de werkelijkheid van de uitvoering: 'de in dit oordeel genoemde rechtsongelijkheid en het niet realiseren van de doelstellingen van de wet, zal niet eenvoudig weggenomen kunnen worden. Het is de vraag of deze afstand tussen de wetgeving en de uitvoeringspraktijk kan worden verkleind zonder naar de wetgeving te kijken'.

Beleids- en handelingsruimte aan de gemeente toekennen is naar mijn mening gebaseerd op het vertrouwen dat bij gemeenten de kennis en kunde is om de regelgeving op maat toe te passen. Het past de wetgever om gemeenten hierin te ondersteunen en te stimuleren in plaats van vast te blijven houden aan regels die daar haaks op blijven staan.

Ik dank u voor de geboden gelegenheid om onze reactie op uw rapportage te kunnen geven.

Met vriendelijke groet,



Erik Dannenberg
Voorzitter Divosa



Inspectie SZW
mr. M.J. Kuipers
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
8 juni 2017
Ons kenmerk
ECSD/U201700469
Uw kenmerk
2017-0000073339
Telefoon
(070) 373 8282
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Conceptrapport Naleving arbeidsverplichtingen door gemeenten

Geachte heer Kuipers,

Onlangs ontving de VNG uw concept-rapport 'Naleving arbeidsverplichtingen door gemeenten'. U heeft de VNG gevraagd om een bestuurlijke reactie op de conclusies en het oordeel van dit rapport. Uw onderzoek richt zich op de aanscherping van de arbeidsverplichtingen. Dat is een onderdeel van de op 1 januari 2015 van kracht geworden Participatiewet. Hiermee zijn de arbeidsverplichtingen van bijstandsontvangers flink aangescherpt, grotendeels geüniformeerd in combinatie met een strenger sanctieregime. Het kabinet verwacht dat met betere en strengere handhaving, en de sturing daarop, de naleving wordt bevorderd en de uitstroom zal toenemen.

De VNG heeft in 2014 een reactie gegeven op de Maatregelen WWB als onderdeel van de Participatiewet. Destijds hebben wij bij het ministerie van SZW, de Tweede en de Eerste Kamer aangegeven dat de maatregelen hun doel voorbij schieten omdat hierdoor de nadruk komt te liggen op het controleren en handhaven van regels in plaats van het leveren van maatwerk aan de burger. De regels werden als te star en onwerkbaar gedefinieerd. Het huidige concept rapport toont naar onze mening dan ook goed aan dat de huidige uitvoeringspraktijk bij gemeenten nog steeds worstelt met de hierboven gestelde opmerkingen. Handhaving is een belangrijk onderdeel binnen de gemeentelijke dienstverlening, maar hoort geen doel op zich te zijn. De behoefte om (binnen bandbreedte) maatwerk aangaande re-integratie en ondersteuning naar werk te kunnen leveren is bij gemeenten groot. Het instellen van geüniformeerde arbeidsverplichtingen of het opleggen van zware sancties zou naar onze mening dan ook met name kaderstellend in plaats van verplichtend moeten zijn.

Bij het toepassen en handhaven van de verplichtingen moet een zekere mate van beleids- en uitvoeringsruimte gelden en gemeenten passen deze ook regelmatig toe. Wij vinden het goed om te lezen dat gemeenten maatwerk toepassen en dat het initiatief en de handelingsruimte bij de

klantmanager wordt neergelegd. Het past bij de verantwoordelijkheden van gemeenten sociaal domein breed om inzicht te krijgen in wat er speelt bij iemand of zijn gezin en welke aanpak of vorm van dienstverlening gewenst is. De focus van het rapport wordt door ons als te eenzijdig gezien waarbij voorbij wordt gegaan aan het brede takenveld van gemeenten. Gemeenten staan voor uitdagingen om maatwerkoplossingen te zoeken voor burgers die ondersteuning nodig hebben, te maken hebben met financiële problematiek, langs de zijlijn van de arbeidsmarkt staan of opvoedingsvraagstukken hebben. Dit vraagt om handelingsruimte voor professionals die direct in contact staan met de klant om de zorg en ondersteuning af te stemmen op de klant, omstandigheden en mogelijkheden. Het onderzoek geeft een goed beeld van de praktijk waar professionals samen met hun klanten zoeken naar werkwijzen die meer effect (kunnen) hebben dan alleen het opleggen van arbeidsverplichtingen of zware sancties. Deze twee laatste zijn middelen die als sluitstuk bij aantoonbare onwil of opzet toepasbaar zijn.

Wij zijn van mening dat beleid uitvoerbaar moet zijn. Wij willen er weer voor pleiten dat gemeenten de beleids- en uitvoeringsruimte krijgen om een integrale benadering te kunnen hanteren en maximaal in te kunnen zetten op het ondersteunen van mensen naar werk. Terug naar de bedoeling van de Participatiewet. Wet- en regelgeving moeten een kader bieden waarmee de professional in de uitvoering gericht in kan zetten op re-integratie en ondersteuning naar werk. Zoals uw rapport aantoont sluit de huidige wetgeving onvoldoende aan bij de behoeften van de uitvoeringspraktijk.

Wij roepen het nieuwe kabinet op om de wetgeving bij te sturen, passend bij de uitvoeringspraktijk. Geef gemeenten het vertrouwen om de wet- en regelgeving op maat toe te passen. Als wij er met elkaar in slagen de uitvoerbaarheid van oude en nieuwe wet- en regelgeving optimaal te maken, zal zowel het draagvlak als het te behalen resultaat toenemen.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)



Ali Rabarison
Directeur Beleid Integratie & Participatie

Bijlage 2 Wetsartikelen

Artikel 9 Verplichtingen (*niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen en ontheffing algemeen*)

- 1 De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht:
 - a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
 - b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a;
 - c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
- 2 Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichting als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en c. Zorgtaken kunnen als dringende redenen worden aangemerkt, voorzover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.
- 3 Indien bijstand wordt verleend aan gehuwden gelden de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, voor ieder van hen.
- 4 De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden geldt voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar slechts nadat het college zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de betrokkene.
- 5 De verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c, zijn niet van toepassing op de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.
- 6 De belanghebbende is verplicht zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.
- 7 De verplichting, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, is niet van toepassing op de alleenstaande ouder die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a, eerste lid

Artikel 9 Ontheffing plicht tot arbeidsinschakeling alleenstaande ouders


- 1 Onverminderd artikel 9, tweede lid, verleent het college aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar op diens verzoek ontheffing van de verplichting, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.
- 2 De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt eenmalig verleend.
- 3 De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verleend voor zover uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.
- 4 De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt. Onverminderd de eerste zin geldt de ontheffing gedurende ten hoogste vijf jaar. Op deze periode worden in mindering gebracht de periode, dan wel perioden, waarin de alleenstaande ouder in de voorgaande woonplaats, dan wel in de voorgaande woonplaatsen, gebruik heeft gemaakt van de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, alsmede de periode, dan wel perioden, waarin toepassing is gegeven aan artikel 17, vierde lid, van de Wet investeren in jongeren.

Artikel 18 Afstemming

(lid 2 verordening niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen; lid 4 de geüniformeerde arbeidsverplichtingen; lid 5 maatregel geüniformeerde arbeidsverplichtingen; lid 9 verwijtbaarheid; lid 10 dringende redenen; lid 11 inkeerregeling)

- 1 Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.
- 2 Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet, met uitzondering van artikel 17, eerste lid, dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan.
- 3 Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het tweede lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.
- 4 Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:
 - a. het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - b. het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;
 - c. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;
 - d. bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - e. bereid zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan;
 - f. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;

- g. het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
 - h. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.
- 5 Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt, verlaagt het college de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, vastgestelde periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden. De verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, kan tevens bepalen dat het bedrag van de verlaging wordt verrekend over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de twee volgende maanden, waarbij over de eerste maand ten minste 1/3 van het bedrag van de verlaging wordt verrekend.
 - 6 Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het vijfde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde lid, de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, vastgestelde periode die in ieder geval langer is dan de op grond van het vijfde lid vastgestelde periode van verlaging en ten hoogste drie maanden.
 - 7 Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zesde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde en zesde lid, de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.
 - 8 Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zevende lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde, zesde en zevende lid, telkens de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.
 - 9 Het college ziet af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.
 - 10 Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.
 - 11 Indien het college de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid heeft verlaagd, kan het college op verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen, bedoeld in het vierde lid, nakomt.
 - 12 Bij de toepassing van dit artikel wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.



De Inspectie SZW maakt deel uit van het
ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl.

Augustus 2017

XEROXOBT | 865328