



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek

*Handhaving bij re-integratie
(verkennende studie)*

Startdatum – 1 februari 2008

Einddatum – 30 april 2009

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Maatwerk bij handhaving van re-integratieafspraken

Doel en vraagstelling

Is er op het terrein van re-integratie voor uitvoeringsorganisaties beleidsruimte om bij de inzet van handhavinginstrumenten maatwerk te verrichten, en op welke wijze wordt aan deze beleidsruimte invulling gegeven. Hoe heeft dit beleid zijn vertaling gekregen in de praktijk.

Conclusie

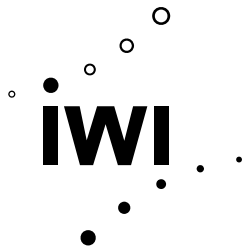
Gemeenten en UWV hebben de taak om mensen met een uitkering te motiveren en te stimuleren om aan het werk te gaan. Als mensen hun afspraken rondom re-integratie niet of onvoldoende nakomen, kunnen gemeenten en UWV hen hierop aanspreken. Ook kunnen deze organisaties de klant tijdelijk korten op de uitkering. Deze maatregel is bedoeld om ervoor te zorgen dat de klant actief blijft meewerken aan zijn re-integratie. De inspectie heeft onder andere onderzocht of de wet- en regelgeving voor UWV en gemeenten voldoende beleidsruimte biedt om te differentiëren bij de inzet van handhavinginstrumenten rondom re-integratie. Ook is gekeken hoe UWV en gemeenten aan die mogelijkheid in de praktijk uitvoering geven. De periode waarop het onderzoek betrekking heeft betreft 1 januari 2007 tot februari Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/h3n9c4q5>

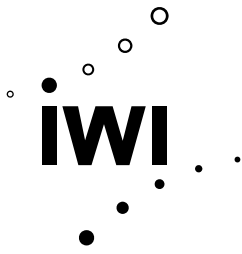
Maatwerk bij handhaving van re-integratieafspraken

Een verkennende studie naar het verrichten van maatwerk bij de toepassing van handhavingsinstrumenten in het kader van re-integratie

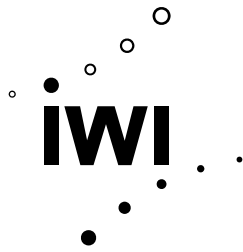


Maatwerk bij handhaving van re-integratieafspraken

Een verkennende studie naar het verrichten van maatwerk bij de toepassing van handhavingsinstrumenten in het kader van re-integratie

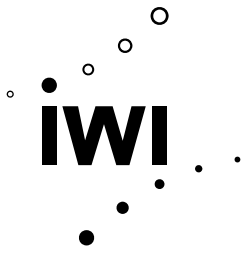


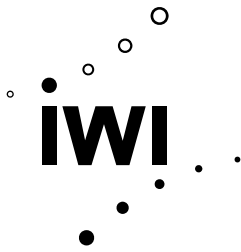
V09/02, april 2009



Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Vraagstelling	5
1.2	Onderzoeksopzet	6
1.3	Leeswijzer	7
2	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	9
2.1	Het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling	9
2.2	Bevindingen onderzoek	10
2.3	Conclusies UWV	13
3	Gemeenten	15
3.1	Het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling	15
3.2	Bevindingen onderzoek	16
3.3	Conclusies gemeenten	21
4	Conclusies	23
	Bijlage	25





1 Inleiding

Het huidige kabinet heeft de ambitie om zoveel mogelijk mensen actief te betrekken bij de samenleving.¹ De mogelijkheden van een ieder moeten worden benut, of het nu gaat om herintreders, jongeren, ouderen en arbeidsgehandicapten of om mensen die langere tijd een uitkering ontvangen. Meedoen in de samenleving kan door het verrichten van betaalde arbeid of in de vorm van maatschappelijke participatie.

Gemeenten en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna te noemen UWV) hebben primair de taak uitkeringsgerechtigden te motiveren en te stimuleren om betaalde arbeid te gaan verrichten. Daarbij is het van belang dat deze organisaties waar nodig mensen aanspreken als zij afspraken rondom hun re-integratie niet nakomen. Controle en maatregelen vormen in dit verband belangrijke instrumenten voor een succesvol re-integratiebeleid, zo wordt ook opgemerkt in de 'beleidsdoorlichting re-integratie'.²

Als een klant zijn of haar verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, hebben gemeenten en UWV de mogelijkheid om een maatregel te treffen in de vorm van een tijdelijke korting op de uitkering. De maatregel is bedoeld om ervoor te zorgen dat de klant zich actief blijft opstellen³. Inzet van het handhavingsinstrumentarium heeft daarmee als doel bij te dragen aan een effectieve re-integratie.

1.1 Vraagstelling

Van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is bekend dat zij bij hun re-integratie baat hebben bij een individuele benadering, met andere woorden: maatwerk.⁴ Goed inzicht in de individuele omstandigheden van de klant, gecombineerd met inzicht in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt biedt een goede basis voor de inzet van re-integratie instrumenten.⁵ Het kan hierbij gaan om scholing, het opdoen van werkervaring, werken met een jobcoach etc.

Bij de uitvoering van een re-integratietraject is het belangrijk dat de klant zich houdt aan de afspraken zoals overeengekomen in het re-integratieplan. Dat kan gaan om regelmatige afstemming met de werkcoach, regelmatig solliciteren, inzet bij aangeboden scholing, etc. Bij dit onderzoek geldt als uitgangspunt dat het niet alleen bij de re-integratie zelf, maar ook bij het handhaven van re-integratieafspraken een positief effect kan hebben als rekening wordt ge-

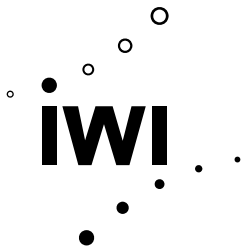
¹ Actieprogramma iedereen doet mee, zoals genoemd in de Memorie van Toelichting bij de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008, (Kamerstuk 31 200 XV, nr 2, blz 8).

² Beleidsdoorlichting re-integratie, als bijlage bij de brief over het kabinetstandpunt re-integratie van 29-01-08, pag 30.

³ Daar waar in het vervolg van deze verkennende studie gesproken wordt over 'maatregel', daar wordt bedoeld een verlaging van de uitkering.

⁴ Door de komst van de IRO (Individuele Re-integratie Overeenkomst) zijn maatwerk en cliëntinvloed bij de uitvoering van re-integratietrajecten sterk toegenomen, Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV, onderzoek van IWI, november 2007, pag. 19.

⁵ IWI-rapport: De weg naar (maat)werk van maart 2008, pag 21.



houden met de individuele omstandigheden van de klant. Zo kunnen er omstandigheden zijn waarbij het sollicitatiegedrag van iemand die al lange tijd een uitkering heeft anders wordt beoordeeld dan van iemand die recent een uitkering ontvangt. Het toepassen van de standaardmaatregel kan in het eerste geval leiden tot ontmoediging, terwijl in het tweede geval juist sprake kan zijn van een stimulans

Tegen deze achtergrond staan in het onderzoek de volgende vragen centraal:

- Biedt wet- en regelgeving voor UWV en gemeenten voldoende beleidsruimte om te differentiëren bij de inzet van handhavingsinstrumenten op het terrein van de re-integratie;
- Zo ja, hoe wordt hieraan in de praktijk door UWV en gemeenten uitvoering gegeven;
- Komt uit het onderzoek naar voren dat effectieve re-integratie gediend is met maatwerk.

De onderzoeksresultaten voor UWV en gemeenten zullen aan de hand van deze afgeleide vragen worden gepresenteerd.

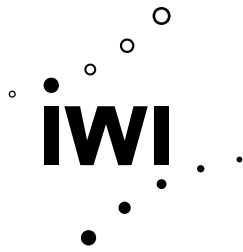
1.2 Onderzoekopzet

Het onderzoek is gericht op het UWV en op gemeenten. De scope van het onderzoek blijft beperkt tot de toepasselijkheid van maatwerk bij de inzet van handhavingsinstrumenten bij de uitvoering van de Werkloosheidswet en de Wet Werk en Bijstand. De periode waarop het onderzoek betrekking heeft betreft 1 januari 2007 tot februari 2009. Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase is onderzocht of gemeenten en UWV vanuit wet- en regelgeving ruimte hebben om bij de inzet van handhavingsinstrumenten maatwerk te verrichten. De tweede fase is uitgevoerd nadat geconstateerd is dat deze ruimte bestaat.

Als methode van onderzoek is gekozen voor een beperkt dossieronderzoek aangevuld met gesprekken met medewerkers bij elf gemeenten en acht UWV-vestigingen. Bij de gemeenten is gekozen voor gemeenten uit verschillende gemeentegrootteklassen met een landelijke spreiding. Ook bij het UWV is voor een landelijke spreiding van UWV-vestigingen gekozen.

Het dossieronderzoek had tot doel om een eerste beeld te verwerven van het binnen die organisaties bestaande handhavingsbeleid bij re-integratie en de op dit terrein gerichte uitvoeringspraktijk. Bij elke in het onderzoek betrokken gemeente en bij elk van de UWV-vestigingen zijn circa tien dossiers geselecteerd, waarin sprake is van het niet nakomen van re-integratieafspraken, al dan niet leidend tot een sanctie. Door de dossiers op deze wijze selectief te trekken kon een breed scala aan praktijkvoorbeelden worden verkregen.

Het beeld dat uit deze dossiers naar voren is gekomen is verder gecompleteerd door het houden van groepsgesprekken bij UWV-vestigingen en gemeenten. Gesproken is met personen uit diverse geledingen binnen die organisaties die betrokken zijn bij de afweging of al dan niet maatwerk bij de inzet van handhavingsinstrumenten zou moeten worden toegepast, te weten beleidsmedewerkers, werkcoaches, klantmanagers, backofficemedewerkers (beslissers) en



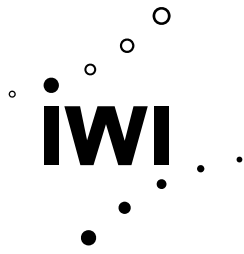
kwaliteitsmedewerkers/leidinggevenden. In een aantal gevallen was ook een re-integratieconsulent van een re-integratiebedrijf bij de groepsgesprekken betrokken.

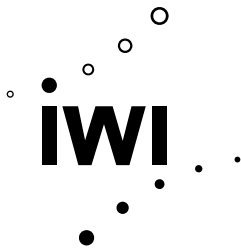
Gelet op de beperkte steekproefomvang bij het dossieronderzoek kunnen de resultaten van dit onderzoek als indicatief worden beschouwd voor de bredere populatie dossiers waarin sprake is van het niet nakomen van re-integratieafspraken. Van landelijke representativiteit is hier dus geen sprake.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden de onderzoeksresultaten beschreven voor UWV. Hierbij wordt eerst het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling daarvan weergegeven. Vervolgens wordt aan de hand van de in de inleiding opgeworpen deelvragen een beeld van de uitvoeringspraktijk gegeven. Tot besluit wordt afgesloten met conclusies.

De opzet van hoofdstuk drie is gelijk aan die van hoofdstuk twee zij het dat in hoofdstuk drie over gemeenten wordt gerapporteerd. Tot besluit worden in hoofdstuk vier op hoofdlijnen conclusies getrokken.





2 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

In paragraaf 2.1 worden allereerst het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling beschreven van het door het UWV kunnen toepassen van maatwerk op het terrein van het gebruik van handhavingsinstrumenten bij re-integratie. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de bevindingen besproken van de groeps gesprekken die bij UWV-vestigingen zijn gehouden, aangevuld met ondersteunende gegevens uit het dossieronderzoek bij het UWV. Tot besluit worden in paragraaf 2.3. de conclusies getrokken voor het UWV-domein.

2.1 Het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling⁶

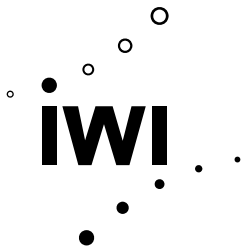
Het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling daarvan worden hierna uitgewerkt voor de Werkloosheidswet (WW).

De verplichtingen voor de werknemer die een WW-uitkering ontvangt en het toepassen van een maatregel als die re-integratieverplichtingen niet of onvoldoende worden nagekomen, liggen vast in respectievelijk de artikelen 24, 25 en 26 (verplichtingen) en artikel 27 (maatregelen) van de WW. Ook de Wet SUWI kent een aantal verplichtingen waaraan de werknemer moet voldoen. Het gaat hier om de verplichtingen genoemd in de artikelen 28, lid 2, 29, lid 1 en 55, lid 2. De maatregelen in artikel 27 van de WW zien ook op de naleving van deze verplichtingen. Het UWV is gehouden bij het niet naleven van een verplichting de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren, tenzij niet nakoming niet verwijtbaar is.

In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten dat op 1 mei 2008 van kracht is geworden, zijn nadere regels gesteld. In dit besluit worden overtredingen bij re-integratieverplichtingen gecategoriseerd en de hoogte en duur van de maatregel uitgewerkt. Afhankelijk van de ernst van de gedraging en de verwijtbaarheid daarvan kunnen de hoogte en duur van de maatregel variëren: de hoogte tussen vijftien procent en honderd procent, de duur vier maanden of langer. In vergelijking met het maatregelenregime dat gold voor 1 mei 2008 (Maatregelenbesluit UWV) kan worden opgemerkt dat de ruimte voor maatwerk niet belangrijk afwijkt.

Het UWV heeft invulling gegeven aan de beleidsruimte met de Beleidsregel maatregelen UWV die eveneens op 1 mei 2008 in werking is getreden. In de beleidsregel neemt het UWV de gegeven standaardmaatregel uit het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten over en biedt daarbij de mogelijkheid tot afwijking indien sprake is van een verminderde ernst of verwijtbaarheid (verlaging percentage maatregel) of een verhoogde ernst of verwijtbaarheid (verhoging percentage maatregel). De beleidsregel kent de volgende op maatwerk toegesneden mogelijkheden: gedraging niet verwijtbaar (geen sanctie), verminderd verwijtbaar (15 procent korting), standaard sanctie (25 procent) en verhoogd verwijtbaar (50 procent).

⁶ Zie bijlage 1 voor een uitgebreidere beschrijving van de wet- en regelgeving binnen het UWV-domein.



2.2 Bevindingen onderzoek

De onderzoeksbevindingen worden aan de hand van de in de inleiding opgeworpen vragen gepresenteerd.

2.2.1 Biedt wet- en regelgeving voor UWV in de praktijk voldoende beleidsruimte

Het bovenstaande maakt duidelijk, dat wet- en regelgeving aan UWV een zekere vrijheid laat om de maatregel af te stemmen op de ernst en verwijtbaarheid van het verzuim of de overtreding. Het laat meteen ook zien, dat de inschatting van de mate van verwijtbaarheid van de gedraging voor de betrokken persoon verregaande consequenties heeft. Komt UWV in zijn afweging tot de conclusie dat er sprake is van (enige mate van) verwijtbaar gedrag, dan is meteen sprake van een maatregel van minimaal vijftien procent van de uitkering gedurende vier maanden.

Uit de gesprekken met medewerkers van UWV vestigingen komt naar voren, dat de regelgeving weliswaar ruimte laat voor maatwerk maar dat binnen de bandbreedte van maatregeltoepassing er zowel naar beneden als naar boven mogelijkheden ontbreken die de effectiviteit van de re-integratie positief kunnen beïnvloeden.

De reden daarvan is in de eerste plaats het ontbreken van de mogelijkheid om een waarschuwing te geven. Van een waarschuwing gaat wel dreiging uit, zonder dat er meteen financiële consequenties aan zijn verbonden. Een andere mogelijkheid die volgens de meeste UWV vertegenwoordigers ontbreekt, is het opleggen van een kortdurende maar zware sanctie, door bijvoorbeeld gedurende een week een maatregel van honderd procent op de uitkering toe te passen.

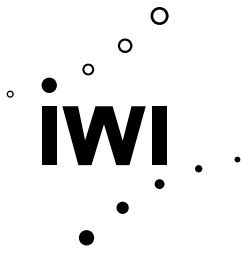
Samenvattend is men van mening, dat er wel ruimte is voor een individuele benadering maar dat het spectrum van mogelijkheden te beperkt is. Aanvullingen om nog meer in hoogte en duur te kunnen variëren achten medewerkers van het UWV gewenst.

2.2.2 Uitvoeringspraktijk bij UWV

Bij een aanvraag om een WW-uitkering bepalen de werkcoaches van UWV samen met de cliënt bij de werkintake welk traject c.q. instrument voor de betrokkene moet worden ingezet en bij welk re-integratiebedrijf (RIB) dat traject kan worden ingekocht. Tevens wordt dan bepaald aan welke voorwaarden de cliënt zich dient te houden.

Is er sprake van het niet nakomen van verplichtingen door een cliënt, dan kan dat op twee niveaus aan de orde zijn, ofwel bij afspraken over de re-integratie inspanningen gemaakt met de re-integratieconsulent van het RIB, ofwel in het kader van de afspraken gemaakt met de werkcoach van het UWV.

Bij de uitvoering van die trajecten maakt het RIB afspraken met de klant over de aard van de activiteiten en de inzet van de klant. Hierover vindt tussen RIB en de klant regelmatig afstemming plaats. Is het RIB van mening, dat een klant zijn afspraken niet nakomt, dan is het RIB (op basis van het contract met het UWV) verplicht daar melding van te maken bij de werk-



coach van UWV. Op basis van interne procedures bepaalt de werkcoach of een melding van het RIB moet leiden tot het opleggen van een maatregel. Is hij die mening toegedaan dan wordt door deze coach een voorstel voor een maatregel voorgelegd aan de beslissingsbeambte van de UWV back office. De beslissingsbeambte is uiteindelijk degene die op het voorstel beslist.

De klant moet steeds worden geïnformeerd over de voornemens van zowel het RIB als het UWV.

In de uitvoeringspraktijk blijkt dat als een klant zich niet aan de afspraken houdt, het RIB de klant hierop aanspreekt. Komt het RIB er samen met de klant niet uit, dan kan het RIB besluiten hiervan melding te maken bij de werkcoach van het UWV. De re-integratieconsulent maakt zijn/haar eigen afweging of het al dan niet tot een melding komt. Uit de groepsgesprekken is duidelijk naar voren gekomen dat het RIB zich niet altijd houdt aan de afspraak dat er een melding hoort plaats te vinden. Als één van de redenen wordt opgegeven dat de melding aan de werkcoach van het UWV de verhouding met de klant onder druk kan zetten en contra-productief op de re-integratie zou kunnen werken door mogelijke tegenwerking van de klant. In het verlengde hiervan is ook opgemerkt dat het RIB een ander belang heeft dan het UWV, namelijk een commercieel belang. Als meldingen contraproductief werken zou dit de commerciële belangen van het RIB kunnen schaden. Ook is nog als argument naar voren gebracht dat een melding van het niet nakomen van bepaalde afspraken aan de werkcoach van het UWV niet altijd zin heeft, omdat er met zo'n melding toch niets wordt gedaan. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat in die onderzochte dossiers waarin het RIB melding maakt van het niet nakomen van bepaalde verplichtingen door de klant, dit in ongeveer de helft van de gevallen leidt tot een maatregel.

Aan de hand van de melding gaat de werkcoach van het UWV na of er sprake is van een overtreding. De werkcoach voert namelijk de regie over de re-integratietrajecten en heeft regelmatig contact met het RIB en de klant. Bovendien is hij de spil voor het doen van voorstellen aan de back office voor het opleggen van maatregelen.

Die voorstellen zijn niet alleen gebaseerd op meldingen van een RIB maar komen ook voort uit interne signalen vanuit de eigen organisatie. Daarbij gaat het met name om het niet nakomen van afspraken die de klant heeft gemaakt met de werkcoach.

De procedure voorziet erin dat de werkcoach de klant informeert over het voornemen om een sanctie op te leggen en biedt de betrokkene de gelegenheid om zijn omstandigheden toe te lichten (hoor- en wederhoor). Komt de melding van het RIB dan wordt in de meeste gevallen een zogeheten driegesprek gevoerd (RIB, UWV en klant). Uit de groepsgesprekken met de UWV medewerkers komt naar voren dat er bij het houden van driegesprekken vaak vooroverleg met de re-integratieconsulent van het RIB plaatsvindt. Op basis van de informatie van de klant bij het hoor- en wederhoor bepaalt de werkcoach of er sprake is van een verwijtbare overtreding.

Uit de interviews komt verder naar voren, dat er omstandigheden zijn waarin de werkcoach een maatregel te zwaar vindt en met de betrokkene afspreekt dat hij zijn gedrag moet aanpas-

sen omdat er anders de volgende keer wél een maatregel volgt. In feite is er sprake van het geven van een mondelinge (soms ook schriftelijke) waarschuwing, een instrument dat formeel niet bestaat.

Ook is kenbaar gemaakt, dat de werkcoaches hierbij nadrukkelijk de afweging maken wat het belang is van de persoon, gegeven zijn omstandigheden en zijn kansen op de arbeidsmarkt. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn onder meer de duur dat men een uitkering ontvangt, de gezinssituatie (één-oudergezin), psychosociale omstandigheden of een schuldsituatie. Andere werkcoaches houden weer in mindere mate rekening met de individuele omstandigheden van de klant. Behalve de persoonlijke omstandigheden van de cliënt zijn er ook andere factoren die meewegen bij het al dan niet doen van een voorstel tot het opleggen van een maatregel. Zo wordt de sympathie voor een klant als factor genoemd, maar ook de instelling van de werkcoach, de caseload en het deskundigheidsniveau van de individuele medewerker.

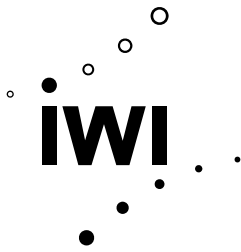
Er blijken in de uitvoeringspraktijk dus grote verschillen in de beoordelingswijze van de werkcoaches. Dit wordt meermaals bevestigd in de groepsgesprekken. Toch wordt deze beoordelingsvrijheid door medewerkers van het UWV toegejuicht. Dit neemt niet weg dat men probeert deze vrijheid met bepaalde waarborgen te omgeven. Zo kent het UWV intervisiegesprekken tussen werkcoaches onderling en ook coachingsgesprekken tussen een mentor en (beginnende) werkcoaches.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in die onderzochte gevallen waarin sprake was van een signaal/melding van een overtreding dit in een aanmerkelijk deel van de gevallen niet geleid heeft tot een voorstel tot een maatregel. Het ontbreken van de verwijtbaarheid was hiervan de hoofdreden.

Als een werkcoach besluit af te zien van een maatregel of volstaat met een waarschuwing, dan wordt dit regelmatig door de werkcoach niet vastgelegd en gemotiveerd, zo blijkt tijdens de groepsgesprekken. Als reden wordt opgegeven het voorkomen van administratieve rompslomp in relatie tot een hoge case-load en het gegeven dat een waarschuwing formeel niet tot de mogelijkheden behoort. In gesprekken met vertegenwoordigers van UWV wordt door hen gepleit voor een betere vastlegging en motivering van genomen besluiten.

Zoals gezegd wordt een gemotiveerd voorstel tot het opleggen van een sanctie voorgelegd aan de beslissingsbeambte. De beslissingsbeambte maakt conform de interne procedureregels geen eigen afweging maar gaat na of de feiten het voorstel van de werkcoach kunnen dragen. Wél dient de beslissingsbeambte zelfstandig te beoordelen of sprake is van recidive. Is dat het geval dan wordt er een hogere sanctie opgelegd en moeten zowel de werkcoach als de klant worden geïnformeerd. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen het voorstel van de werkcoach wordt gevolgd.

In de praktijk komt het voor, dat de werkcoach niet op de hoogte wordt gesteld van de beslissing tot het opleggen van een maatregel. Er bestaan op dat gebied wel informatiesystemen maar deze blijken, zo is bij groepsgesprekken verteld, niet altijd voor een ieder toegankelijk te zijn. Dit leidt soms tot een voor de werkcoach onwenselijke situatie dat achteraf blijkt dat een



hogere maatregel is opgelegd, terwijl de klant al door de werkcoach in kennis was gesteld van het toepassen van de lagere maatregel.

De gesprekken met medewerkers leren dat in de uitvoeringspraktijk niet alle afwegingen bij het opleggen van een sanctie worden vastgelegd. Zeker als het gaat om een grensgeval tussen wel of geen sanctie komt het voor dat de werkcoach hiervan in het dossier geen mededeling doet. Voorts zou de afstemming tussen werkcoach en RIB volgens een aantal medewerkers kunnen worden verbeterd. Wordt er wel een voorstel tot het opleggen van een maatregel gedaan, dan blijkt de informatie-uitwisseling tussen werkcoach, RIB en beslissingsbeambte niet altijd even optimaal te zijn.

2.2.3 Is de effectiviteit gediend met maatwerk?

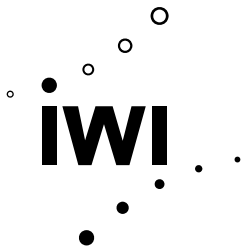
De vertegenwoordigers van UWV zijn van mening, dat het afstemmen van de sancties op de individuele omstandigheden van de cliënt een positief effect heeft op de effectiviteit van de re-integratie. Het gaat hierbij om een inschatting van de gesprekspartners van UWV. Een kwalitatieve of kwantitatieve onderbouwing hiervan kan echter door het UWV niet worden gegeven.

Om te bezien of maatwerk bij het opleggen van een maatregel gedragsverandering oplevert is bij het dossieronderzoek nagegaan of in die situaties waarin bij het opleggen van een maatregel maatwerk is verricht, minder snel recidives worden geconstateerd dan in gevallen waarin tot standaardmaatregelen is besloten. Het dossieronderzoek leverde echter dusdanig weinig gevallen van recidive op dat over het effect van een (al dan niet opgelegde standaard)maatregel op het gedrag van de klant geen uitspraak is te doen.

2.3 Conclusies UWV

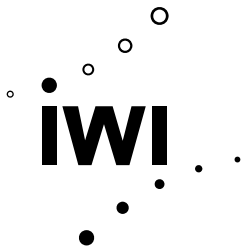
De wet- en regelgeving biedt de uitvoering onvoldoende ruimte om de handhaving bij re-integratie af te stemmen op de omstandigheden van de klant. Die ruimte wordt namelijk door het overgrote deel van de geïnterviewden als te beperkt ervaren. Dat geldt voor het formeel ontbreken van de mogelijkheid voor het geven van een waarschuwing. Ook het opleggen van een kortdurende maar zware maatregel is een optie die de uitvoering graag aan het palet van mogelijkheden toegevoegd zou willen zien. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om gedurende een week een maatregel van honderd procent op de uitkering toe te passen.

In de uitvoeringspraktijk wordt de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing wel gehanteerd, ook al is dat formeel niet mogelijk. Vandaar dat de afweging om daartoe over te gaan niet altijd wordt vastgelegd en gecommuniceerd met de back office. In algemene zin onderschrijft het UWV dat besluiten om wel of niet over te gaan tot het opleggen van een maatregel beter gemotiveerd en gedocumenteerd zouden moeten worden. Dat biedt volgens medewerkers van het UWV meteen de mogelijkheid om onderling af te stemmen hoe in bepaalde omstandigheden het best gehandeld kan worden.



Verder komt uit de gesprekken naar voren, dat de gegevensuitwisseling tussen re-integratiecoach RIB, de werkcoach van UWV en de beslissingsbeambte van UWV niet optimaal is. Volgens de uitvoering kan een voor een ieder toegankelijk informatiesysteem voorkomen dat de werkcoach in gesprekken met de klant achteraf in verlegenheid wordt gebracht, omdat hij niet weet of zijn voorstel tot het opleggen van een sanctie nu wel of niet is doorgevoerd.

In algemene zin vinden medewerkers van het UWV dat maatwerk bij handhaving een positief effect heeft op re-integratie activiteiten. De aanname daarbij is dat met een dergelijke benadering verwacht mag worden dat meer uitstroom wordt gerealiseerd dan bij een standaard benadering. Een kwantitatieve of kwalitatieve onderbouwing wordt hier echter niet gegeven.



3 Gemeenten

In paragraaf 3.1 wordt allereerst het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling beschreven die gemeenten hebben gegeven aan het toepassen van maatwerk op het terrein van het gebruik van handhavinginstrumenten bij re-integratie. Vervolgens worden in paragraaf 3.2 de bevindingen besproken van de groepsgesprekken die bij gemeenten zijn gehouden, aangevuld met ondersteunende gegevens uit het dossieronderzoek bij die betreffende gemeenten. Tot slot worden in paragraaf 3.3. de conclusies getrokken voor het gemeentedomein.

3.1 Het wettelijk kader en de beleidsmatige invulling⁷

Op grond van artikel 8, lid 1, WWB stelt de gemeenteraad bij verordening regels met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op de arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, lid 1, sub a (re-integratieverordening) alsmede met betrekking tot het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18, lid 2 (afstemmingsverordening/ maatregelenverordening, verder: de verordening).⁸

Artikel 18, lid 2, WWB en de verordening vormen de juridische grondslag om maatregelen op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan zijn/ haar verplichtingen voldoet. Hierbij is tevens van belang dat op grond van artikel 18, lid 1, WWB het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af dient te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

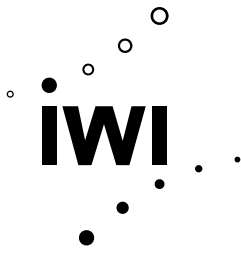
Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit de WWB of artikel 30c leden 2 en 3 van de Wet SUWI voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, verlaagt het college de bijstand. Hiervan wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (artikel 18, lid 2, WWB).

Iedere gemeente is vrij om zijn eigen verordening vast te stellen. Een meerderheid van gemeenten volgt de modelverordening van de VNG.⁹ Hierin zijn voor allerlei gedragingen (ingedeeld in categorieën) die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgelegd in de vorm van een vaste verlaging van de bijstandsnorm. In beginsel geldt een maatregelduur van 1 maand. Naast de ernst van de gedraging wordt de maatregel tevens afgestemd op de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de klant.

⁷ Zie bijlage 1 voor een uitgebreidere beschrijving van de wet- en regelgeving binnen het gemeentedomein.

⁸ In artikel 8a WWB wordt nog vermeld dat de gemeente bij verordening regels stelt doch deze regels hebben betrekking op de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

⁹ Zie ook de publicatie in het kader van de evaluatie van de Wet Werk en Bijstand, WWB Vordeningen geordend van november 2005.



3.2 Bevindingen onderzoek

Aangezien het UWV een centraal geleide organisatie is, is het beleid dat door het UWV is vastgesteld en de daarop gerichte praktijk bij de regionale vestigingen gelijk. Dit ligt anders voor gemeenten. Het beleid en daarmee de daarop gerichte uitvoeringspraktijk verschilt tussen gemeenten.

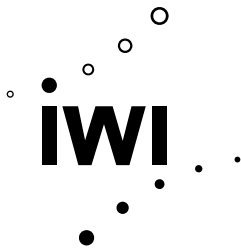
3.2.1 Biedt wet- en regelgeving voor gemeenten in de praktijk voldoende ruimte:

De wet schrijft op het terrein van handhaving bij re-integratie voor dat gemeenten een verordening dienen vast te stellen. De gemeenten geven hieraan invulling door middel van de zogenoemde afstemmingsverordening. De praktijk leert dat iedere gemeente een eigen invulling geeft aan het toepassen van handhavingsinstrumenten bij re-integratie. Vaak geschiedt dit op basis van het model afstemmingsverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Vandaar dat de gemeentelijke verordeningen op hoofdlijnen met elkaar overeenkomen, zij het dat de ene gemeente bij eenzelfde verwijtbare gedraging een hogere maatregel treft dan de andere gemeente. De maatregel wordt in beginsel voor de duur van een maand opgelegd. Naast de ernst van de gedraging wordt de maatregel in alle gemeenten tevens afgestemd op de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de klant. Het college kan na afloop van die periode opnieuw een maatregel opleggen. Ingeval van recidive wordt vaak ofwel de hoogte van de maatregel ofwel de duur van de maatregel verdubbeld. In ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten kan worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing wanneer de verwijtbare gedraging niet geleid heeft tot ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan verleende bijstand of wanneer het een eerste verwijtbare gedraging betreft.

Vertegenwoordigers uit de onderzochte gemeenten (re-integratiecoach/ re-integratieconsulent/ kwaliteitsmedewerker/ beleidsmedewerker) zeggen dat de wet hen voldoende ruimte biedt tot het toepassen van maatwerk bij de inzet van het handhavingsinstrumentarium. Ook het door gemeenten geformuleerde beleid biedt volgens hen voldoende ruimte tot het verrichten van maatwerk. Daar waar de ene gemeente in beginsel uitgaat van het toepassen van standaardmaatregelen met daarbij beperkte ruimte voor individueel maatwerk, hanteert een andere gemeente maatwerk als uitgangspunt van gemeentelijk beleid. Het merendeel van de gemeenten hanteert een tussenvariant, waarbij gedragingen allereerst onder het algemene beleidskader worden geplaatst waarna op grond van individuele omstandigheden maatwerk wordt toegepast.

3.2.2 Uitvoeringspraktijk bij gemeenten

De uitvoeringsprocessen op het punt van handhaven van voorwaarden bij re-integratie verschillen sterk per gemeente. Daarom is beschrijving daarvan voor de elf onderzochte gemeenten weinig zinvol. In plaats hiervan wordt hierna een aantal factoren beschreven die bepalend zijn voor de afwegingen van casemanagers bij het wel of niet opleggen van een maatregel. Deze factoren zijn de praktische invulling door de gemeente, de omstandigheden van de klant en de beoordelingswijze van de individuele medewerker. Na beschrijving van deze factoren wordt verder ingegaan op aspecten die het bieden van maatwerk in de uitvoeringspraktijk belemmeren.



Bepalende factoren in het afwegingsproces

De praktische invulling door de gemeente

Uit de groepsgesprekken bij gemeenten blijkt dat het allereerst van zeer groot belang is dat met de klant duidelijke afspraken worden gemaakt over zijn/haar inzet op het terrein van de re-integratie. De klant moet duidelijk weten aan welke voorwaarden hij/zij zich dient te houden. Ontbreekt deze duidelijkheid dan valt het de klant niet te verwijten dat hij/zij zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden. Bij het ontbreken van verwijtbaarheid zal geen verlaging plaatsvinden.

Is deze duidelijkheid wél verschaft dan zal de klant zich in beginsel ook aan deze voorwaarden houden, aldus is de mening van menig klantmanager. Mocht blijken dat men zich toch niet aan voorwaarden heeft gehouden dan moet worden beoordeeld of deze gedraging de klant valt aan te rekenen. Heeft men een geldige reden om bepaalde voorwaarden niet na te komen dan ontbreekt de verwijtbaarheid en zal geen voorstel tot verlaging van de bijstand worden gedaan. Ontbreekt een geldige reden dan zou in beginsel op basis van de meeste afstemmingsverordeningen van de gemeenten tot verlaging van de bijstand moeten worden besloten. Toch blijkt dit in de praktijk vaak niet te gebeuren.

In die gemeenten waar in de verordening of het daarop gebaseerde beleid de mogelijkheid van het opleggen van een schriftelijke waarschuwing is opgenomen, zal hiermee vaak worden volstaan indien het de eerste keer is dat een klant bepaalde voorwaarden niet nakomt. In een aantal gemeenten waar men die waarschuwing beleidsmatig niet kent, blijkt in de praktijk soms toch een waarschuwing te worden gegeven, zij het mondeling. Ook is tijdens de groepsgesprekken meermaals gebleken, dat re-integratiecoaches bij het re-integratiebedrijf (RIB) of de klantmanagers bij de gemeente geen melding maken van een verwijtbare gedraging indien een maatregel het re-integratieproces van de klant zou kunnen frustreren. Er wordt dan in overleg tussen de re-integratiecoaches van het RIB en de klantmanager van de gemeente besloten af te zien van een maatregel.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat wanneer er vanuit het re-integratiebedrijf melding wordt gemaakt van het niet nakomen van bepaalde voorwaarden dit in het overgrote deel van de gevallen ook leidt tot een voorstel tot het opleggen van een maatregel. In die gevallen waarin wordt afgezien van een maatregel blijkt vaak een rapportage te ontbreken, zo blijkt uit de groepsgesprekken.

Ook is van belang hoe een gemeente het proces van controle op het voldoen aan voorwaarden heeft ingericht. In een aantal van de onderzochte gevallen blijkt de gemeente te beschikken over een zogenaamd verzuimprotocol. Om klantmanagers te ontlasten zodat ze zich volledig kunnen richten op de re-integratie van bijstandsklanten, is besloten de controle op verzuim in handen te leggen van aparte zogenaamde verzuimcoaches. Bij het niet nakomen van afspraken gaan deze verzuimcoaches na wat hiervan de reden is geweest. Deze coaches handelen veelal

in overeenstemming met vastgestelde normen uit dit verzuimprotocol. Bij verwijtbaar verzuim wordt in beginsel geadviseerd tot verlaging van de bijstandsuitkering. Persoonlijke omstandigheden worden meegenomen in de afweging of al dan niet van verwijtbaar handelen sprake is.

Individuele omstandigheden van de klant

In de afweging of er al dan niet tot verlaging van de bijstandsuitkering wordt besloten zijn de individuele omstandigheden van de klant de meest bepalende factor. De persoonlijke gezinssituatie (alleenstaande-ouder), een schuldsituatie, is men een niet-willer of een niet-kunner, tijdelijke ziekte, de afstand tot de arbeidsmarkt; dit zijn allemaal overwegingen die aanleiding kunnen geven tot het toepassen van maatwerk, gericht op het bevorderen van re-integratie. De mogelijkheid dat de maatregel in het specifieke geval van een klant de re-integratie in de weg zou staan, blijkt een overweging te zijn om geen voorstel tot een maatregel te doen dan wel een maatregel te matigen. Deze individuele omstandigheden zijn naast de mate van verwijtbaarheid de belangrijkste factoren op grond waarvan geen voorstel tot een maatregel wordt gedaan. Maar ook indien de verwijtbare gedraging wel leidde tot een voorstel tot het opleggen van een maatregel, bleek in een substantieel deel van deze gevallen afgeweken te zijn van de voorgeschreven standaardmaatregel. In het overgrote deel viel dit maatwerk ten gunste uit van de klant doordat een lagere sanctie werd voorgesteld dan het beleid voorschreef. Als voornaamste reden om een matiging voor te stellen golden ook hier de individuele omstandigheden van de klant.

Beoordelingswijze van de individuele medewerker

Uit het groeps gesprek is nadrukkelijk gebleken dat er een grote mate van verscheidenheid in beoordeling bij individuele medewerkers bestaat. Daar waar de ene medewerker bij het niet nakomen van voorwaarden door de klant relatief snel besluit tot het toepassen van handhavinginstrumenten, daar zal een andere medewerker hier zeer omzichtig mee omgaan. Bovendien wordt bij het afzien van een maatregel door de één duidelijk schriftelijk beargumenteerd wat hiervan de reden is, terwijl een ander in het geheel niets rapporteert en dus volledig onbekend blijft of en zo ja welke afweging heeft plaatsgevonden.

Bij de afwegingen om al dan niet maatregelen te overwegen spelen ondermeer factoren een rol als ervaring, deskundigheid, opleidingsniveau, karakter/stijl en werkwijze medewerker en omvang case-load. Er blijken dus grote verschillen te bestaan in wijze van behandeling en benadering van klanten. Deze verschillen houden vaak verband met de grote mate van vrijheid die re-integratiecoaches bij het RIB en klantmanagers bij gemeenten ervaren. Deze beoordelingsvrijheid wordt door diverse binnen de gemeenten werkzame medewerkers een groot goed genoemd, zo bleek tijdens de groeps gesprekken.

Bij een aantal gemeenten heeft men getracht aan deze beslissingsvrijheid bepaalde kwaliteitswaarborgen te koppelen. Zo zijn er gemeenten waar intervisiegesprekken tussen medewerkers worden gehouden. Verder vindt er bij een aantal gemeenten deskundigheidsbevordering op dit punt plaats. Ook kennen sommige gemeenten periodieke gesprekken tussen klantmanagers en kwaliteitsmedewerkers/ eerste medewerkers. Bij bijna geen enkele van de onderzochte gemeenten vindt er een regulier overleg plaats tussen klantmanagers onderling waar elementen

van handhaving bij re-integratie en gronden tot afwegingen worden besproken. Op ad hoc basis wordt er wel tussen klantmanagers onderling gecommuniceerd. Als er al tussen kwaliteitsmedewerkers en klantmanagers van gemeenten of klantmanagers en re-integratiecoaches bij het RIB wordt gesproken dan geschiedt ook dit meestal alleen op ad hoc basis.

Belemmeringen bij het toepassen van maatwerk

In de groepsgesprekken is ook gesproken over de belemmeringen die men in de praktijk ervaart om maatwerk te verrichten bij de inzet van handhavinginstrumenten en welke oplossingen er mogelijk zijn om deze belemmeringen weg te nemen.

Grote mate van beoordelingsvrijheid

De grote ruimte in de beoordelingsvrijheid die de een als een groot goed ervaart vormt voor anderen een belemmering. Zo kan deze beoordelingsvrijheid onduidelijkheid scheppen voor de medewerker over hoe in individuele gevallen tot een goede afweging kan worden gekomen. Ook blijkt er in de praktijk onvoldoende duidelijkheid te bestaan aan welke kwaliteitsnormen beslissingen moeten voldoen. In de groepsgesprekken is meermaals naar voren gebracht dat onvoldoende gemotiveerde en ongedocumenteerde besluitvorming ertoe kan leiden dat bij interne controle of in bezwaar- en beroepszaken andere afwegingen worden gemaakt. Vandaar dat medewerkers van de gemeenten ervoor pleiten dat besluiten in de dossiers beter worden gemotiveerd en gedocumenteerd.

Arbeidsintensief karakter

Consequentie van het goed en deugdelijk onderbouwen van de beslissingen tot afstemming is dat het afzien c.q. treffen van een maatregel een arbeidsintensief karakter krijgt. Gelet op de vaak aanwezige hoge case-load van een klantmanager wordt daarom wel eens besloten in het geheel niet te sanctioneren en hierover verder niet te rapporteren. Het terugbrengen van de case-load zou volgens een aantal medewerkers een oplossing kunnen zijn om het meer arbeidsintensieve werk niet te hoeven laten rusten. Ook het invoeren van een verzuimprotocol, waarbij klantmanagers volledig de aandacht zouden kunnen richten op de re-integratie van klanten en verzuimcoaches achter de reden van verzuim aangaan zou een oplossing zijn.

Ontbreken van voldoende deskundigheid

Tijdens de groepsgesprekken is meermaals door medewerkers uitgesproken, dat niet alle medewerkers over de vereiste deskundigheid beschikken. (Bij een van de onderzochte gemeenten bleek bij een groepsgesprek bijvoorbeeld dat die gemeente het geven van een schriftelijke waarschuwing niet in haar beleid had beschreven, terwijl een medewerker dacht dat dit wél het geval was.) Om de deskundigheid van medewerkers te verbeteren zou naar hun mening meer aan deskundigheidsbevordering kunnen worden gedaan. Ook zou het houden van intervisiegesprekken, reguliere gesprekken tussen de klantmanager en direct leidinggevenden of het houden van dit soort groepsgesprekken een verbetering kunnen betekenen. Tot besluit is als oplossing voor het ontbreken van voldoende deskundigheid nog aangedragen het vergroten van de controlemogelijkheden door leidinggevenden. Zo zou door het bijhouden van een cliëntvolgsysteem enige controle achteraf uitgeoefend kunnen worden op het verrichte werk. Bij een gemeente bleek dat er geen enkele controle werd uitgeoefend op het handelen van klantmana-

gers. Deze bepaalden zelf hun werkvoorraad, namen zelf alle beslissingen en van periodieke gesprekken met leidinggevendenden, of intervisiegesprekken over handhavingsaspecten was geen sprake.

‘Lik op stuk’ soms niet mogelijk

Het niet kunnen toepassen van 'lik op stuk' wordt bij een aantal van de onderzochte gemeenten als een belemmering ervaren bij het toepassen van maatwerk. Een maatregel kan meestal pas ingaan de maand volgend op de maand waarin de overtreding is geconstateerd. Het feit dat bij sommige gemeenten op grond van de verordening de verplichting bestaat bij een eerste overtreding altijd eerst een waarschuwing te geven en niet direct een maatregel op te leggen, kan volgens respondenten het gewenste re-integratiegedrag bij klanten ondermijnen. Een bevoegdheid tot het geven van een waarschuwing bij een eerste overtreding zou naar hun mening een oplossing kunnen zijn.

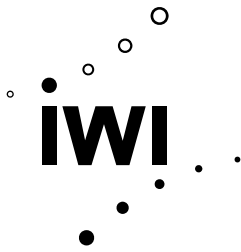
3.2.3 Is de effectiviteit gediend met maatwerk?

Uit de groepsgesprekken is gebleken dat het effect van het verrichten van maatwerk bij handhaving moeilijk te meten is. Cijfermatige of andere gegevens hieromtrent konden gemeenten niet overleggen. Wél heeft men de indruk dat maatregelen in het algemeen gedragsveranderend en daarmee ook uitstroombevorderend werken, vooral als een maatregel hoog genoeg is. Zo zegt één gemeente dat een maatregel zeker effect sorteert als deze tenminste veertig procent bedraagt. Het is dan de financiële prikkel en niet zozeer het maatwerk dat leidt tot gedragsverandering, aldus deze gemeente. Of een maatregel werkt/effect sorteert hangt volgens de meeste gemeenten vaak af van de omstandigheden van de cliënt. In bepaalde situaties is een waarschuwing al voldoende om een cliënt tot een ander gedrag te bewegen, terwijl in een ander geval dit gedrag pas wordt aangepast bij een honderd procent maatregel.

Door in te schatten wat in het specifieke geval de meest adequate sanctie (maatwerk) is, hoopt men het beste effect te bereiken. Zo is het bijvoorbeeld van belang of men te doen heeft met een niet-willer of een niet-kunner. Bij de niet-willer zal men vaak strenger optreden dan in het geval van een niet-kunner. In bepaalde gemeenten krijgen niet-willers een baan bij de milieudienst of in de schoonmaak aangeboden om vervolgens bij werkweigering direct de uitkering te beëindigen. Ook komt het voor dat de niet-willer in een dergelijke situatie van verdere uitkering afziet en zelf een hem/haar passende baan zoekt.

Ook kwam het bij een gemeente voor, dat wanneer in de praktijk blijkt dat het toepassen van een standaard maatregel geen effect sorteert, men overweegt meer maatwerk toe te passen. Bij een aantal andere gemeenten moet het opleggen van een maatregel altijd een doel hebben. Het zomaar opleggen van een maatregel zonder een bepaald beoogd effect werkt niet volgens deze gemeenten. Zo zijn er gemeenten die door individualisering van maatregelen cliënten in beweging proberen te krijgen. Alvorens tot een maatregel wordt besloten wordt dan eerst overwogen of de toe te passen maatregel het re-integratietraject niet frustreert.

Tot besluit is er een gemeente waarbij op verschillende uitvoeringsniveaus gedacht wordt dat het verrichten van maatwerk bij handhaving zelden een positief effect heeft op de uitstroom.



Hier wordt geredeneerd dat een klant na uitstroom bij een werkgever zich ook aan daar geldende regels heeft te houden. Nu de klant zich nog in een uitkeringssituatie bevindt kan hij niet snel genoeg leren dat hij zich te houden heeft aan bepaalde voor een ieder gelijk geldende regels.

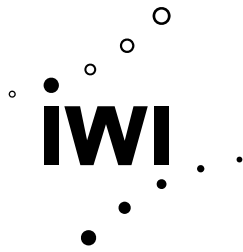
Om te bezien of maatwerk bij het opleggen van een maatregel gedragsverandering oplevert is bij het dossieronderzoek nagegaan, of in die situaties waarin bij het opleggen van een maatregel maatwerk is verricht minder snel recidives worden geconstateerd dan in gevallen waarin tot standaardmaatregelen is besloten. Het dossieronderzoek geeft echter geen significant verschil te zien tussen het aantal opgelegde sancties bij recidive en het toepassen van maatwerk bij handhaving (matiging) enerzijds en met het aantal opgelegde sancties bij recidive en het toepassen van standaardmaatregelen anderzijds.

3.3 Conclusies gemeenten

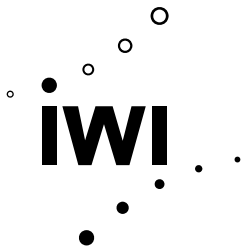
De wet- en regelgeving biedt de gemeenten voldoende ruimte om naar eigen inzicht het beleid en de uitvoering van de handhaving bij re-integratie vorm te geven en bij het al dan niet opleggen van een maatregel rekening te houden met de individuele omstandigheden van de bijstandsccliënt. In die gevallen waar men beleidsmatig het instrument 'waarschuwing' niet kent, zoekt men bij het niet nakomen van bepaalde voorwaarden tot re-integratie wel eens de toevlucht tot een informele waarschuwing of wordt al dan niet met redenen omkleed afgezien van een maatregel.

Er bestaan grote verschillen in de wijze waarop individuele medewerkers van gemeenten op onderscheiden niveaus maatwerk verrichten bij de toepassing van handhavinginstrumenten bij re-integratie. Deze verschillen worden vooral veroorzaakt door de grote mate van individuele beoordelingsvrijheid bij het al dan niet toepassen van handhavinginstrumenten. Men zegt op de diverse niveaus binnen de uitvoeringspraktijk groot voorstander van deze beoordelingsvrijheid te zijn. Wél wordt het belangrijk gevonden dat er in dit kader bepaalde kwaliteitswaarborgen worden gecreëerd. Te denken valt hierbij aan intervisiegesprekken, regulier overleg over handhavingaspecten tussen klantmanagers onderling dan wel tussen klantmanagers en kwaliteitsmedewerkers/ leidinggevendenden, deskundigheidsbevordering of een cliëntvolgsysteem. De meeste gemeenten hebben één of meerdere van deze kwaliteitswaarborgen in de praktijk doorgevoerd. Bovendien is men bij de meeste gemeenten van opvatting dat duidelijk beargumenteerd en schriftelijk vastgelegd dient te worden waarom in het ene geval wel en in het andere geval geen maatregel is opgelegd. De gronden voor het verrichten van maatwerk betreffen de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden, waarbij het gaat om factoren zoals het effect van een maatregel op de klant of het traject dat hij doorloopt, de persoonlijke gezinssituatie, aanwezigheid van schulden, de afstand tot de arbeidsmarkt maar ook de psychische en fysieke gesteldheid van de klant.

Binnen de onderzochte gemeenten is men van opvatting dat maatwerk bij de inzet van handhavinginstrumenten een positief effect kan hebben op het gedrag van de klant ten aanzien van



re-integratie en daarmee ook op de uitstroom. Zeker als een maatregel maar hoog genoeg is heeft dit zijn uitwerking op de klant, aldus meerdere gemeenten. Of een maatregel effect sorteert hangt volgens andere gemeenten af van de persoonlijke omstandigheden van de klant. Deze opvattingen kunnen door de gemeenten echter niet cijfermatig of anderszins worden onderbouwd. Het is de klantmanager die een inschatting maakt van het effect dat een eventuele maatregel heeft op het gedrag van een klant, en de klantmanager betreft dit bij de afweging bij de inzet van het handhavingsinstrumentarium.



4 Conclusies

Wettelijk kader en beleidsmatige invulling

Geconcludeerd kan worden dat het UWV en gemeenten op grond van de wet in mindere respectievelijk meerdere mate beleidsruimte hebben voor de invulling van het handhavingsbeleid gericht op re-integratie. Het UWV zou deze ruimte op onderdelen (waarschuwing en zwaardere maatregel van kortere duur) dan ook graag uitgebreid zien. De onderzochte gemeenten vinden dat de geldende afstemmingsverordeningen voldoende ruimte laten voor het verrichten van maatwerk.

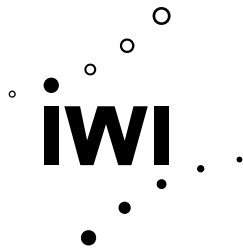
Uitvoeringspraktijk

Na een melding/signaal van het niet nakomen van een verplichting door een klant lijkt bij het UWV relatief vaker geen voorstel tot het opleggen van een maatregel te worden gedaan dan bij gemeenten¹⁰. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij het UWV het instrument ‘waarschuwing’ ontbreekt. Hierdoor zal in tegenstelling tot bij gemeenten nooit een voorstel tot het geven van een (schriftelijke) waarschuwing worden gedaan. Bovendien leidt een maatregel bij het UWV, als eenmaal een voorstel tot een maatregel is gedaan, tot een hogere en langduriger maatregel dan bij gemeenten het geval is. Dat zou ertoe kunnen leiden dat daarmee (relatief) terughoudend wordt omgegaan. De inspectie wijst erop dat een uitbreiding van het palet aan handhavingsinstrumenten door medewerkers van het UWV wenselijk wordt geacht.

Zowel bij het UWV als bij gemeenten blijkt er bij de werkcoaches c.q. klantmanagers een grote mate van beoordelingsvrijheid te zijn over het al dan niet inzetten van handhavingsinstrumenten bij het niet nakomen van voorwaarden. Vanuit het oogpunt van het bieden van maatwerk valt deze mate van beoordelingsvrijheid te prevaleren. Toch heeft deze wel een keerzijde, namelijk een grote diversiteit tussen klantmanagers/werkcoaches bij het wél of niet toepassen van maatregelen. Om de kwaliteit van de beslissingen te borgen zijn er daarom door het UWV en de meeste gemeenten acties ondernomen. In dit verband zijn genoemd deskundigheidsbevordering, intervisiegesprekken, gesprekken tussen mentoren/leidinggevenden/ kwaliteitsmedewerkers en werkcoaches/ klantmanagers. Een belangrijk punt van aandacht is dat dergelijke kwaliteitsbevorderende maatregelen nog niet bij alle onderzochte gemeenten zijn doorgevoerd.

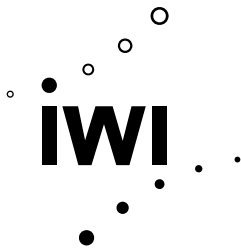
De afwegingen die bij gemeenten en UWV worden gemaakt komen voor een groot deel overeen, zij het dat de persoonlijke omstandigheden van de klant bij UWV veelal onderdeel uitmaken van de weging bij de mate van verwijtbaarheid. Zowel bij het UWV als bij gemeenten blijken afwegingen die in de praktijk door werkcoaches of klantmanagers zijn gemaakt, niet altijd te zijn vastgelegd en beslissingen (daardoor) onvoldoende te zijn onderbouwd. Teneinde de kwaliteit van de besluitvorming te bevorderen, pleit de inspectie in navolging van het UWV en een aantal gemeenten voor het meer transparant maken van beslissingen door een betere vastlegging van de motivering om al dan niet tot oplegging van een maatregel over te gaan.

¹⁰ De steekproefomvang bij het dossieronderzoek bij UWV en gemeenten maakt het niet mogelijk hier landelijk geldende representatieve uitspraken over te doen. Het resultaat is dan ook slechts indicatief te noemen.



Effectiviteit van maatwerk

In dit onderzoek is geconstateerd dat zowel bij het UWV als bij de meeste onderzochte gemeenten bij de beoordeling van een op te leggen maatregel wordt betrokken of een eventueel op te leggen maatregel schade zal toebrengen aan het re-integratieproces. Uit de gesprekken met een aantal van de onderzochte gemeenten en het UWV komt naar voren, dat men van mening is dat het verrichten van dit maatwerk bij de inzet van handhavingsinstrumenten bij re-integratie een positief effect heeft op het gedrag van de klant. Deze opvatting kan echter noch door het UWV noch door die gemeenten kwalitatief of kwantitatief worden onderbouwd.



Bijlage 1

Wettelijk kader en beleidsmatige invulling door UWV en gemeenten

Het wettelijk kader voor het toepassen van maatwerk bij het handhavingsinstrumentarium op het terrein van re-integratie.

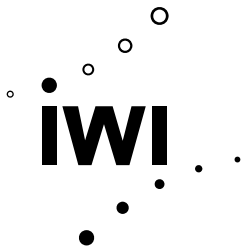
Het wettelijk kader voor het toepassen van maatwerk op het terrein van het gebruik van handhavingsinstrumenten bij re-integratie in het UWV- domein

Het wettelijk kader wordt hierna uitgewerkt voor de WW. Voor de arbeidsongeschiktheidswetten zoals de WIA, Wajong en ZW, geldt met de nodige veranderingen hetzelfde kader.

De basis voor de verplichting tot het meewerken van een WW-klant aan re-integratie naar werk en het toepassen van een sanctie als dat onvoldoende gebeurt, ligt vast in respectievelijk artikel 26, lid 1, onder e en f (verplichting tot meewerken) en artikel 27, leden 3, 6, 8, en 10 (sanctiebepalingen) van de WW. Het UWV is gehouden bij het niet naleven van een verplichting de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren.

In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten dat op 1 mei 2008 van kracht is geworden, zijn nadere regels gesteld. In dit besluit worden de overtredingen gecategoriseerd en de hoogte en duur van de maatregel uitgewerkt. Zo valt onvoldoende meewerken aan re-integratie in categorie 3 en de hoofdregel is dat dit leidt tot een maatregel van 25% korting op het uitkeringsbedrag gedurende een periode van 4 maanden. Afhankelijk van de ernst van de gedraging (gevolg) en de verwijtbaarheid kunnen de hoogte en duur van de maatregel variëren: de hoogte tussen 15% en 100%, de duur langer dan 4 maanden. In de toelichting bij het besluit wordt opgemerkt dat het UWV binnen de bandbreedte van het besluit beleidsvrijheid heeft bij het afstemmen van de hoogte en de duur van de maatregel op de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid.

Het UWV heeft invulling gegeven aan de beleidsruimte met de Beleidsregel maatregelen UWV die eveneens op 1 mei 2008 in werking is getreden. In de beleidsregel neemt het UWV de desbetreffende standaardmaatregel uit het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten over en geeft de mogelijkheid tot afwijking indien sprake is van een verminderde ernst of verwijtbaarheid (verlaging percentage maatregel) of een verhoogde ernst of verwijtbaarheid (verhoging percentage maatregel). In het geval van een verplichting uit categorie 3 schrijft UWV een standaardmaatregel voor van 25% van het uitkeringsbedrag gedurende 4 maanden, bij verminderde ernst of verwijtbaarheid 15% gedurende 4 maanden en bij verhoogde ernst of verwijtbaarheid 50% gedurende 4 maanden. UWV stelt in de toelichting op de beleidsregel dat de vaststelling van de ernst objectief en de vaststelling van de verwijtbaarheid een subjectief karakter heeft. Niet verwijtbaar gedrag leidt vanzelfsprekend niet tot een maatregel.



Op basis van het wettelijk kader kan worden vastgesteld dat de ruimte voor het toepassen van maatwerk bij het opleggen (of juist niet) van een maatregel en de hoogte daarvan zit in de mate van verwijtbaarheid (geen (geen sanctie), verminderd (15%), normaal (25%), verhoogd (50%)).

*Het wettelijk kader voor het toepassen van maatwerk op het terrein van het gebruik van handhavingsinstrumenten bij re-integratie in **het gemeentelijk domein**.*

Op grond van artikel 8, lid 1, WWB stelt de gemeenteraad bij verordening regels met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op de arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, lid 1, sub a (re-integratieverordening) alsmede met betrekking tot het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18, lid 2 (afstemmingsverordening/ maatregelenverordening, verder: de verordening).¹¹

Artikel 18, lid 2, WWB en de verordening vormen de juridische grondslag om maatregelen op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan zijn/ haar verplichtingen voldoet. Hierbij is tevens van belang dat op grond van artikel 18, lid 1, WWB het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af dient te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit de WWB of de artikelen 28, lid 2, of 29, lid 1 van de Wet SUWI voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, verlaagt het college de bijstand. Hiervan wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (artikel 18, lid 2, WWB).

In principe is iedere gemeente vrij om zijn eigen verordening vast te stellen. Een meerderheid van gemeenten volgt de modelverordening van de VNG. In de modelverordening zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgesteld in de vorm van een vaste (percentuele) verlaging van de bijstandsnorm. Bij een verplichting uit categorie 3 geldt als standaardmaatregel 20% van de bijstandsnorm. De maatregel wordt in beginsel voor de duur van een maand opgelegd. Het college kan na afloop van die periode opnieuw een maatregel opleggen. Een op te leggen maatregel dient te worden afgestemd op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid. Bij elke op te leggen maatregel zal het college moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken uitkeringsgerechtigde afwijking (verzwaring of matiging) van de hoogte en de duur van de standaardmaatregel geboden is.

¹¹ In artikel 8a WWB wordt nog vermeld dat de gemeente bij verordening regels stelt doch deze regels hebben betrekking op de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

