



Opdrachtgever

Inspectie SZW

Opdrachtnemer

Inspectie SZW

Onderzoek

Ontheffingen WWB

Einddatum – 26 april 2013

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Ontheffingen WWB

Doel en vraagstelling

De inspectie geeft in deze nota haar bevindingen en conclusies weer over de wijze waarop gemeenten inhoud en uitvoering geven aan de wettelijke mogelijkheden om WWB'ers ontheffing te geven van de arbeids- en re-integratieverplichting. Op basis van de bevindingen en conclusies zal de inspectie vervolgens in een rapportage aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid haar oordeel geven in hoeverre de arbeidsparticipatie van WWB-ers wordt beïnvloed door het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting.

Hoofdvraag is: Hoe wordt binnen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk omgegaan met de ontheffing van de arbeids- en de re-integratieverplichting?

Conclusie

Het onderzoek moet inzicht geven in de wijze waarop gemeenten omgaan met de ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichtingen in de WWB, en in hoeverre de focus bij de begeleiding gericht is op de kansen en mogelijkheden op arbeid van WWB-ers. De bevindingen uit het onderzoek zullen worden gebruikt voor een evaluatie van de artikelen 9 en 9a WWB, waarin de voorwaarden voor het verlenen van een ontheffing is opgenomen.

Meer dan de helft van de gemeenten heeft geen eigen beleidsregels en/of uitvoeringsinstructies bij de uitwerking van de bepalingen over ontheffingen in de WWB. Van gemeenten die wel beleid hebben vastgesteld is dit in omvang meestal beperkt. Gemeenten melden de volgende reden voor een ontheffing: zorgtaken, medische belemmeringen, sociaal maatschappelijke omstandigheden, scholing en de leeftijd van de WWB'er in combinatie met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De inspectie concludeert dat klantmanagers, veel ruimte hebben voor het maken van eigen afwegingen het leveren van maatwerk. Klantmanagers geven daarbij aan dat zij bij beoordelingsvraagstukken weinig overleg plegen met collega klantmanagers of medewerkers van beleidsafdelingen.

Als de medische beperking van de WWB'er is vastgesteld kan daarnaast een arbeidskundige keuring en/of arbeidskundig advies nodig zijn. Het gaat er dan om, rekeninghoudend met de beperkingen, welke werkzaamheden aan de WWB'er kunnen worden opgedragen en welke voorzieningen daarvoor nodig zijn. Een derde deel van de klantmanagers vraagt niet met enige regelmaat arbeidskundig advies. Minder dan een kwart van de klantmanagers zegt 'met enige regelmaat' gebruik te

maken van externe advisering. Hieruit trekt de inspectie de conclusie dat drie kwart van de klantmanagers bij de beoordeling van het al dan niet aan de orde zijn van een ontheffing op sociale gronden, vooral uitgaat van de eigen professionaliteit en zich in mindere mate laten adviseren. Uit de statistische informatie van het CBS blijkt dat leeftijd een dominante factor is op het geheel van ontheffingen.

De inspectie concludeert dat, hoewel daarvoor de wettelijke grond ontbreekt, leeftijd in combinatie met de afstand tot de arbeidsmarkt een belangrijk criterium is bij het verlenen van ontheffingen, waarbij de ontheffing in de regel duurt totdat de WWB'er 65 jaar wordt.

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/k6bzeiqs>

Ontheffingen WWB

Nota van bevindingen

Colofon

Programma
Datum
Nummer

Participatie
April 2013
NvB 13/02a

Inhoud

Colofon—2

1 Samenvatting en conclusies—5

- 1.1 Aanleiding en achtergrond—5
- 1.2 Doelstelling—5
- 1.3 Vraagstelling—5
- 1.4 Toetsingskader—6
- 1.5 Onderzoeksopzet—6
- 1.6 Conclusies over gemeenten—7

2 Inleiding—11

- 2.1 Aanleiding en achtergrond—11
- 2.2 Doel van het onderzoek—12
- 2.3 Reikwijdte van het onderzoek—12
- 2.4 Leeswijzer—12

3 Onderzoeksopzet—13

- 3.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen—13
- 3.2 Toetsingskader en gehanteerde definities—13
- 3.3 Methodiek—14

4 Ontheffingen in het algemeen—15

- 4.1 Beleid en uitvoeringsinstructies van gemeenten voor de begeleiding van WWB'ers en het verlenen van ontheffingen—15
- 4.2 Organisatorische setting—18
- 4.3 Registratie van de ontheffingen—18
- 4.4 Kwaliteitsbewaking—20

5 Ontheffing arbeidsverplichtingen- en re-integratieverplichtingen op grond van artikel 9 WWB—23

- 5.1 Gebruik van beleids- of vuistregels—23
- 5.2 Ontheffingen van de arbeidsverplichtingen op grond van artikel 9 WWB—24
- 5.3 Gedeeltelijke ontheffing en de duur—30
- 5.4 Verplichtingen verbonden aan een ontheffing op grond van artikel 9 WWB—32
- 5.5 Ontheffing van de re-integratieverplichtingen op grond van artikel 9 WWB—33
- 5.6 Heronderzoeken—36
- 5.7 Controle op de naleving van verplichtingen—36

6 Ontheffing arbeidsverplichtingen alleenstaande ouders met kind tot 5 jaar op grond van artikel 9a WWB—41

- 6.1 Uitvoeringspraktijk van artikel 9a WWB—41
- 6.2 Heronderzoeken—44

Bijlage 1 Methodologische verantwoording—47

Bijlage 2 Keuze, achtergronden en kenmerken enquêtegemeenten—49

Bijlage 3 Vragenlijst—51

Bijlage 4 Geraadpleegde documenten—57

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Aanleiding en achtergrond

De voormalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Inspectie SZW in 2012 gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen van burgers met een WWB-uitkering (WWB'ers).

De staatssecretaris wijst er in zijn verzoek op dat, hoewel het aantal ontheffingen van de *arbeidsverplichtingen* in de WWB is gedaald, er nog een belangrijk aantal WWB'ers tijdelijk -geheel of gedeeltelijk- is ontheven van de arbeidsverplichtingen. In de afgelopen jaren is het aandeel WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsverplichtingen gestaag afgenomen van ruim 93.000 ontheffingen op 267.000 uitkeringen in 2008 (35%) tot 85.000 ontheffingen op 314.600 uitkeringen in 2011 (27%).¹

Het onderzoek moet inzicht geven in de wijze waarop gemeenten omgaan met de ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichtingen in de WWB, en in hoeverre de focus bij de begeleiding gericht is op de kansen en mogelijkheden op arbeid van WWB-ers.

De bevindingen uit het onderzoek zullen worden gebruikt voor een evaluatie van de artikelen 9 en 9a WWB, waarin de voorwaarden voor het verlenen van een ontheffing is opgenomen.

1.2 Doelstelling

De inspectie geeft in deze nota haar bevindingen en conclusies weer over de wijze waarop gemeenten inhoud en uitvoering geven aan de wettelijke mogelijkheden om WWB'ers ontheffing te geven van de arbeids- en re-integratieverplichting. Op basis van de bevindingen en conclusies zal de inspectie vervolgens in een rapportage aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid haar oordeel geven in hoeverre de arbeidsparticipatie van WWB-ers wordt beïnvloed door het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting.

1.3 Vraagstelling

Het verzoek van de staatssecretaris leidt tot de volgende hoofdvraag:

Hoe wordt binnen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk omgegaan met de ontheffing van de arbeids- en de re-integratieverplichting?

Deelvragen :

- a) Om welke redenen worden ontheffingen verleend?
- b) Wat is de aard (voor welke verplichting, duur, welke voorwaarden: geheel of gedeeltelijk, individueel of niet, op aanvraag of niet) van de ontheffingen?

¹ Gebaseerd op CBS-Statline jaargemiddelde aantallen WWB-/WIJ-uitkeringen

- c) Hoe (beleid, instructies, uitvoering) worden de omstandigheden waarop de ontheffing is gebaseerd en de daaraan verbonden verplichtingen (gevolg geven aan een voorziening van de gemeente) getoetst?
- d) Wat is de uitvoeringspraktijk (beleid, instructies, uitvoering) bij ontheffingen om medische redenen?

1.4 Toetsingskader

Het toetsingskader voor het onderzoek is ontleend aan de artikelen 7, 8, 9 en 9a van de WWB. In deze artikelen is op hoofdlijnen het volgende bepaald:

- WWB'ers zijn verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden (arbeidsverplichtingen) en gebruik te maken van re-integratievoorzieningen. De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, geldt onder voorwaarden ook voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar.
- Het college ondersteunt WWB'ers bij de arbeidsinschakeling. Indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening noodzakelijk acht, biedt het college deze voorziening aan. Over de ondersteuning van WWB'ers stelt de gemeenteraad bij verordening regels.
- De gemeente kan, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, in individuele gevallen tijdelijke ontheffing verlenen van verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en re-integratie.
- Alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een kind tot 5 jaar hebben op verzoek eenmalig recht op een ontheffing. De maximale duur hiervan loopt tot het kind de leeftijd van 5 jaar bereikt. De gemeente is verplicht deze te verlenen, mits de WWB'er aan de voorwaarden van een voorziening gericht op re-integratie voldoet. In deze situatie stelt de gemeente binnen 6 maanden een plan van aanpak op voor de invulling van de voorziening.

Voor zover gemeenten beleid hebben vastgesteld bevat dit vooral een beschrijving van de omstandigheden (bijvoorbeeld medische redenen), waarin van een ontheffing sprake kan zijn en welke voorzieningen kunnen worden ingezet. Dit beleid is, behoudens een enkele uitzondering, te algemeen van aard voor een toets op de uitvoering.

1.5 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Voor het kwantitatieve deel heeft de inspectie bij 73 gemeenten informatie opgevraagd over het beleid en de uitvoering van de artikelen 9 en 9a WWB. Ook is een enquête gehouden onder klantmanagers. Deze 73 gemeenten worden in de nota aangeduid met: *enquêtegemeenten*.

Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit 3 onderdelen en is uitgevoerd bij 7 gemeenten. Deze gemeenten, die niet zijn betrokken in de enquête, worden in de nota aangeduid met: *casegemeenten*. Ook bij deze gemeenten is informatie opgevraagd. Daarnaast zijn interviews met beleidsmedewerkers en klantmanagers gehouden en is een aantal klantdossiers doorgenomen om vast te stellen of het uit de interviews opgebouwde beeld van de uitvoering overeenstemt met de praktijk.

Indien gesproken wordt over gemeenten worden hiermee de enquêtegemeenten en casegemeenten tezamen bedoeld.

De inspectie heeft voorts kennisgenomen van gepubliceerde literatuur, statistische informatie van het CBS en informatie die gemeenten hebben aangeleverd voor de aanvraag van de Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU) bij een tekort op de gebundelde bijstandsuitkeringen.

Het veldwerk van het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio oktober tot medio december 2012.

Een methodologische verantwoording van de verschillende onderdelen van het onderzoek is te lezen in de bijlagen 1 en 2.

1.6 Conclusies over gemeenten

Beleidsregels

Meer dan de helft van de gemeenten heeft geen eigen beleidsregels en/of uitvoeringsinstructies bij de uitwerking van de bepalingen over ontheffingen in de WWB. Van gemeenten die wel beleid hebben vastgesteld is dit in omvang meestal beperkt. Gemeenten melden de volgende reden voor een ontheffing: zorgtaken, medische belemmeringen, sociaal maatschappelijke omstandigheden, scholing en de leeftijd van de WWB'er in combinatie met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Op grond van artikel 9 van de WWB mag een ontheffing alleen worden verleend als de WWB'er vanwege een dringende reden niet in staat is om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Door het ontbreken van beleidsregels en/of uitvoeringsinstructies of doordat deze te algemeen van aard zijn ontwikkelen klantmanagers bij gemeenten vuistregels. Dat zijn ongeschreven regels die klantmanagers binnen gemeenten hanteren om in de uitvoering van het werk enige standaard te creëren. De inspectie concludeert dat klantmanagers, veel ruimte hebben voor het maken van eigen afwegingen het leveren van maatwerk. Klantmanagers geven daarbij aan dat zij bij beoordelingsvraagstukken weinig overleg plegen met collega klantmanagers of medewerkers van beleidsafdelingen.

Ontheffing op medische gronden

Medische belemmeringen zijn voor klantmanagers de meest voor de hand liggende reden om op grond van artikel 9 WWB een ontheffing van de arbeidsplicht te verlenen. Vrijwel alle klantmanagers hebben aangegeven met regelmaat extern advies te vragen als er medische belemmeringen bij de WWB'er zijn. Soms achten zij een advies niet noodzakelijk omdat een medische verklaring van een huisarts of specialist voldoende informatie geeft om een beslissing te nemen. Deze handelwijze van gemeenten komt overeen met de aanbeveling die de wetgever in de memorie van toelichting op dit punt doet.

Als de medische beperking van de WWB'er is vastgesteld kan daarnaast een arbeidskundige keuring en/of arbeidskundig advies nodig zijn. Het gaat er dan om, rekeninghoudend met de beperkingen, welke werkzaamheden aan de WWB'er kunnen worden opgedragen en welke voorzieningen daarvoor nodig zijn. Een derde deel van de klantmanagers vraagt niet met enige regelmaat arbeidskundig advies.

Ontheffing op sociale gronden

Een ontheffing van de arbeidsplicht op sociale gronden of zorgtaken ligt wat klantmanagers betreft minder voor de hand dan een ontheffing op medische gronden. De

klantmanagers gaan uit van de eigen professionaliteit en minder vaak dan bij medische belemmeringen wordt dan ook een specialist op het terrein van maatschappelijk werk of zorg geraadpleegd. Minder dan een kwart van de klantmanagers zegt 'met enige regelmaat' gebruik te maken van externe advisering. Hieruit trekt de inspectie de conclusie dat drie kwart van de klantmanagers bij de beoordeling van het al dan niet aan de orde zijn van een ontheffing op sociale gronden, vooral uitgaat van de eigen professionaliteit en zich in mindere mate laten adviseren.

Ontheffing vanwege leeftijd in combinatie met afstand tot de arbeidsmarkt

Een andere reden voor ontheffing van de arbeidsplicht is leeftijd (57½ jaar of ouder) meestal in combinatie met een slecht arbeidsperspectief. Drie van de zeven casegemeenten hebben in combinatie met de afstand tot de arbeidsmarkt als ontheffingsgrond in het beleid opgenomen, waarbij de ontheffing in beginsel doorloopt tot 65 jaar. 25% van de klantmanagers van de enquêtegemeenten die gebruik maken van beleids- en vuistregels hanteert leeftijd in combinatie met de afstand tot de arbeidsmarkt als ontheffingsgrond. Uit de statistische informatie van het CBS blijkt dat leeftijd een dominante factor is op het geheel van ontheffingen.

De inspectie concludeert dat, hoewel daarvoor de wettelijke grond ontbreekt, leeftijd in combinatie met de afstand tot de arbeidsmarkt een belangrijk criterium is bij het verlenen van ontheffingen, waarbij de ontheffing in de regel duurt totdat de WWB'er 65 jaar wordt.

Alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar

Alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar hebben arbeidsplicht, mits de gemeente zich overtuigd heeft van de belastbaarheid van de WWB'er, de toepassing van voldoende scholing en de beschikbaarheid van kinderopvang. De inspectie concludeert dat de meeste klantmanagers hebben aangegeven zich niet te overtuigen van alle drie vermelde aspecten, waardoor deze groep WWB'ers in die gevallen niet aan de arbeidsplicht kan worden gehouden.

Alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar

Een bijzondere groep WWB'ers die op grond van artikel 9a WWB recht hebben op een ontheffing van de arbeidsplicht zijn alleenstaande ouders met een kind tot 5 jaar. Een ontheffing op deze grond wordt sporadisch verleend. Meer dan de helft van de geënquêteerde klantmanagers geeft aan nog nooit een ontheffing op grond van 9a te hebben gegeven. Een meerderheid van de klantmanagers heeft aangegeven de klant 'niet' of hooguit 'soms' te informeren over de mogelijkheid van een ontheffing in combinatie met het treffen van een voorziening.

De inspectie heeft vastgesteld dat meer dan 80% van de gemeenten ook geen beleidsregels of uitvoeringsinstructies heeft over de toepassing van deze wettelijke regeling. Voor zover gemeenten wel beleidsregels of uitvoeringsinstructies voor artikel 9a hebben vastgesteld, bevatten deze vooral een uitwerking over de in te zetten voorzieningen, waarbij het vooral gaat om de inzet van scholing.

Een ontheffing op grond van artikel 9a WWB aan een alleenstaande ouder kan maximaal (eenmalig) 5 jaar duren. Deze maximale duur van de ontheffing vormt voor gemeenten in die zin een dilemma, namelijk een langdurige inzet van een voorziening, waar tegenover pas op termijn een arbeidsplicht staat.

Volgens klantmanagers is gebrek aan motivatie en specifieke scholingswensen bij deze groep een belangrijke oorzaak waarom zij er niet (altijd) in slagen om een passend scholings- of re-integratieaanbod te doen.

Klantmanagers verlenen soms aan alleenstaande ouders met een kind tot 5 jaar een ontheffing op grond van artikel 9 (alleenstaande ouder met kind jonger dan 12 jaar) in plaats van op grond van artikel 9a WWB.

Registratie van ontheffingen

Hoewel een ontheffing een formeel besluit is en in een beschikking aan de klant kenbaar moet worden gemaakt heeft de inspectie vastgesteld dat gemeenten soms in een plan van aanpak vastleggen dat een klant een bepaalde periode niet aan zijn arbeidsplicht wordt gehouden. Hierbij wordt geen beschikking afgegeven. In deze situatie wordt een plan van aanpak door de klant en de klantmanagers ondertekend. Ook zijn er situaties waarin WWB'ers niet worden gecontroleerd op de naleving van de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen. Deze WWB'ers worden als het ware 'met rust gelaten', maar de registratie van een ontheffing vindt niet plaats, waardoor het aantal van deze groep ook niet bekend is. Bovendien heeft de inspectie vastgesteld dat de duur van sommige ontheffingen is verlopen. De inspectie concludeert dat gemeenten ontheffingen niet altijd registeren, waardoor een onbetrouwbaar beeld bestaat van het aantal WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsplicht en het werkelijke aantal ontheffingen vermoedelijk hoger ligt dan gemeenten doorgeven aan onder andere Divosa en het CBS.

Re-integratieverplichtingen

Over de ontheffing van de re-integratieverplichtingen zijn door de inspectie geen kwantitatieve gegevens aangetroffen.

Gemeenten dienen de arbeidsgeschiktheid van de WWB'er, die een ontheffing heeft van de arbeidsverplichting te behouden en zo mogelijk te vergroten. Gemeenten hebben vrijwel geen beleid geformuleerd over de wijze waarop het (re-) integratietraject naar de arbeidsmarkt kan verlopen. 60% van de klantmanagers meldt dat ze in meer dan de helft van de gevallen vasthouden aan de re-integratieverplichtingen.

Gedeeltelijke ontheffingen en duur van de ontheffingen

De inspectie heeft vastgesteld dat gemeenten het begrip gedeeltelijke ontheffingen toepassen en wel in de betekenis, dat een WWB'er een ontheffing heeft voor een deel van alle op arbeidsinschakeling gerichte verplichtingen, zoals bijvoorbeeld inschrijving als werkzoekende. Een gedeeltelijke ontheffing komt volgens klantmanagers vooral voor bij WWB'ers waarbij sprake is van kortdurende belemmeringen om aan het werk te gaan. De wetgever heeft bepaald dat een ontheffing van de arbeidsplicht altijd tijdelijk is. Ruim twee derde van de klantmanagers geeft aan zelf de duur van de ontheffing te bepalen, waarbij hij zich vooral laat leiden door de reden van ontheffing. Zowel over de gedeeltelijkheid als de duur van de ontheffing is de klantmanager als gevolg van het ontbreken van beleid gehouden om naar eigen inzicht tot een beslissing te komen. Vuistregels zouden hierbij mogelijk de enige standaard zijn. Deze mate van vrijheid bevordert het toepassen van maatwerk, maar heeft tegelijkertijd het risico dat in nagenoeg gelijke situaties verschillend wordt gehandeld.

Controle, heronderzoeken en kwaliteitsbewaking

Om vast te stellen of de verleende ontheffing nog terecht is, is het van belang dat de klantmanager met een zekere regelmaat contact heeft met de WWB'er. 80% van de gemeenten heeft in de beleidsdocumenten en/of uitvoeringsinstructies geen regels opgenomen over het heronderzoeken van een ontheffing. Meestal vindt een heronderzoek plaats na afloop van de termijn waarvoor de ontheffing is afgegeven. Ruim drie kwart van de klantmanagers zegt dit (ook) te doen als zich een wijziging voordoet in de situatie van de WWB'er (bijvoorbeeld als de medische situatie verbetert).

Klantmanagers zoeken vaker contact met WWB'ers die een korte afstand hebben dan WWB'ers die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, maar zij geven aan tenminste eenmaal per jaar een gesprek met de WWB'er te willen hebben die is ontheven van de arbeidsplicht. In de praktijk lukt dit niet altijd. De inspectie concludeert hieruit dat, door afwezigheid van beleid, het vooral de klantmanager zelf is die bepaalt wanneer hij de klant weer wil zien, waarbij de focus minder is gericht op WWB'ers die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

De inspectie is bij de casegemeenten nagegaan op welke wijze deze gemeenten de kwaliteit bewaken van de beslissingen van klantmanagers. Hierbij bleek dat als er controles plaatsvinden casegemeenten vooral controleren op de vastlegging van de gemaakte afspraken voor gesprekken met WWB'ers en de vaststelling van een plan van aanpak. Ook vinden steekproefsgewijs controles door kwaliteitsmedewerkers plaats op het WWB bestand waarvan ontheffingen deel uit maken. De inspectie concludeert op basis van het onderzoek bij de casegemeenten dat de controle op ontheffingen wat intensiteit en diepgang betreft marginaal is.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en achtergrond

De voormalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Inspectie SZW in 2012 gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen van WWB'ers.

De staatssecretaris merkt in zijn verzoek op dat, hoewel het aantal WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsverplichtingen is gedaald, er nog een groot aantal personen tijdelijk -geheel of gedeeltelijk- is ontheven van de arbeidsverplichtingen. Divosa meldt in de monitor 2012 (gebaseerd op eigen uitvraag bij gemeenten) dat het aandeel WWB'ers met deze ontheffing gestaag afneemt van 35% in 2008 tot 27% in 2011.²

Op basis van cijfermatige informatie van het CBS van medio 2012 is te stellen dat ongeveer 22% van de bijna 300.000 WWB'ers een ontheffing van de arbeidsverplichtingen heeft.

De arbeids- en re-integratieverplichtingen in de WWB zijn bedoeld om mensen met een bijstandsuitkering blijvend gericht op werk te houden. Als die gerichtheid op werk tijdelijk niet mogelijk is, is een gemeente bevoegd een ontheffing te verlenen. In verband met de arbeidsparticipatie is het van belang om te weten hoe gemeenten omgaan met ontheffingen.

De staatssecretaris vraagt de inspectie in het onderzoek aandacht te schenken aan de redenen en de werkwijze van de gemeenten bij het verlenen van ontheffingen. Hierbij is het van belang te weten vanuit welke focus de gemeenten werken bij de begeleiding van WWB'ers. Gaan gemeenten uit van de kansen en mogelijkheden van de WWB'er of is de begeleiding en het verlenen van ontheffingen vooral gebaseerd op de beperkingen?

WWB'ers kunnen in individuele gevallen op grond van artikel 9, tweede lid, van de WWB onder voorwaarden tijdelijk ontheven worden van de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen. Het betreft een bevoegdheid van gemeenten.

Ontheffing van de verplichtingen om algemene geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden (arbeidsverplichtingen) en ontheffing van de verplichtingen om gebruik te maken van een aangeboden voorziening gericht op de arbeidsinschakeling (re-integratieverplichtingen) staan los van elkaar. Bij ontheffing van de arbeidsverplichtingen kan deelname aan een traject richting arbeidsmarkt of een andere (re-integratie)voorziening een voorwaarde zijn.

Voor de groep van alleenstaande ouders die de zorg hebben voor één of meer kinderen die jonger zijn dan 5 jaar is er een speciale regeling. Op grond van artikel 9a van de WWB kunnen zij op hun verzoek eenmalig voor maximaal 5 jaar van de arbeidsverplichtingen worden ontheven. Dit is een wettelijk recht van de alleenstaande ouder. Deelname aan een voorziening is bij deze ontheffing een verplichting. Binnen zes maanden na indiening van het verzoek dient de gemeente een plan van aanpak op te stellen voor het invullen van de re-integratievoorziening, waarbij voor degenen zonder startkwalificatie scholing voorop staat.

² Bron Divosa monitor 2012, deel 1.

2.2 Doel van het onderzoek

De staatssecretaris heeft de inspectie gevraagd onderzoek te verrichten naar de wijze waarop gemeenten met de ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen omgaan.

Het onderzoek biedt inzicht in het beleid van en de uitvoering door gemeenten. De bevindingen en conclusies hebben als doel handvatten te bieden voor beleidsvorming en aanscherping van de uitvoering.

2.3 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek is beperkt tot het doen van uitspraken over het beleid en de uitvoering van de ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichtingen, zoals verwoord in de artikelen 9 en 9a van de WWB. Het onderzoek is niet gericht op de wijze van invulling door gemeenten van de tegenprestatie van WWB'ers. De enquête en de casestudies die de inspectie in oktober en november 2012 heeft uitgevoerd hadden betrekking op de actuele werkwijze. De analyse van de beleidsdocumenten, instructies, klantdossiers en cijferanalyse hadden betrekking op de situatie in 2012.

2.4 Leeswijzer

In het voorgaande hoofdstuk 1 zijn de samenvatting van de bevindingen en de conclusies van de inspectie op basis van de bevindingen opgenomen. Na een inleiding op het onderzoek in dit hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de opzet van het onderzoek.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 geeft de inspectie de bevindingen weer van het onderzoek en trekt op grond daarvan per hoofdstuk conclusies.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op meer algemene zaken die voor zowel het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 9 WWB als artikel 9a WWB gelden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- beleid en uitvoeringsinstructies van gemeenten voor de begeleiding van WWB'ers en het verlenen van ontheffingen;
- de organisatorische setting voor voorzieningen;
- registratie van de ontheffingen en
- kwaliteitsbewaking.

In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij:

- gebruik van beleids- of vuistregels;
- externe advisering over ontheffing op grond van artikel 9 WWB;
- gedeeltelijke ontheffing en duur van de ontheffing;
- verplichtingen verbonden aan een ontheffing op grond van artikel 9 WWB en
- ontheffing van de re-integratieverplichtingen op grond van artikel 9 WWB.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op:

- beleid en instructies in verband met artikel 9a WWB en
- uitvoeringspraktijk van artikel 9a WWB.

3 Onderzoeksopzet

3.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De WWB heeft als uitgangspunt dat iedere WWB'er verantwoordelijk is om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Als blijkt dat men daartoe niet in staat is biedt de overheid ondersteuning bij het zoeken naar werk en zo lang dit nog niet is gelukt, met inkomensondersteuning.

Het verzoek van de staatssecretaris leidt tot de volgende hoofdvraag:

Hoe wordt binnen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk omgegaan met de ontheffing van de arbeids- en de re-integratieverplichtingen?

Deelvragen :

- e) Om welke redenen worden ontheffingen verleend?
- f) Wat is de aard (voor welke verplichting, duur, welke voorwaarden: geheel of gedeeltelijk, individueel of niet, op aanvraag of niet) van de ontheffingen?
- g) Hoe (beleid, instructies, uitvoering) worden de omstandigheden waarop de ontheffing is gebaseerd en de daaraan verbonden verplichtingen (gevolg geven aan een voorziening van de gemeente) getoetst?
- h) Wat is de uitvoeringspraktijk (beleid, instructies, uitvoering) bij ontheffingen om medische redenen?

3.2 Toetsingskader en gehanteerde definities

Bij het onderzoek wordt voor het toetsingskader de volgende geldende wet- en regelgeving (op hoofdlijnen benoemd) als uitgangspunt genomen:

- WWB'ers zijn verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden (arbeidsverplichtingen) en gebruik te maken van re-integratievoorzieningen (artikel 9, eerste lid, sub a en b, WWB).
- De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, geldt voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar slechts nadat het college van Burgemeester en Wethouders (verder te noemen 'college') zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de betrokkene.
- Het college ondersteunt WWB'ers die algemene bijstand ontvangen bij de arbeidsinschakeling. Indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening noodzakelijk acht, biedt het college deze voorziening aan.
- De gemeenteraad stelt bij verordening regels over de ondersteuning, de voorzieningen en maatschappelijke participatie (artikel 8 WWB).
- De gemeente kan, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, in individuele gevallen tijdelijke ontheffing verlenen van verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en re-integratie (artikel 9, tweede lid, WWB).
- De gemeente verleent aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot 5 jaar op diens verzoek ontheffing van de arbeidsverplichtingen (artikel 9a, eerste lid, WWB).
- Daarnaast stelt de gemeente binnen 6 maanden na ontvangst van dit verzoek een plan van aanpak op voor de invulling van de voorziening (artikel 9a, 7de lid, WWB).

Gehanteerde definities:

Ten behoeve van de leesbaarheid van deze nota hanteert de inspectie de volgende lijst van definities van veel gebruikte begrippen:

- Beleidsregels: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.
- Uitvoeringsinstructies: door gemeenten vastgestelde praktische regels voor de uitvoering van de WWB.
- Vuistregels: ongeschreven regels die klantmanagers binnen gemeenten hantieren om in de uitvoering van het werk enige standaard te creëren.
- Ontheffing: een besluit van het college om een WWB'er een tijdelijke, gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen van de WWB te verlenen.
- Arbeidsverplichtingen: de verplichtingen om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het UWV.
- Voorziening: ieder instrument van de gemeente dat wordt ingezet bij de begeleiding van een WWB'er naar werk.
- Re-integratieverplichtingen: de plicht om deel te nemen aan het geheel van activiteiten die leiden tot de arbeidsinschakeling van de WWB'er.

3.3 Methodiek

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel.

Aan 73 gemeenten is gevraagd om beleidsdocumenten, uitvoeringsinstructies en kwantitatieve informatie over het beleid en de uitvoering van de artikelen 9 en 9a WWB aan de inspectie te sturen. Verder bevat het kwantitatieve deel een enquête onder deze 73 gemeenten. Deze gemeenten worden aangeduid met: *enquêtegemeenten*.

Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit 3 onderdelen en is uitgevoerd bij 7 gemeenten. Deze 3 onderdelen zijn bestudering van beleidsdocumenten, interviews en dossiercontrole. Deze gemeenten worden in de nota aangeduid met: *casegemeenten*.

De opzet van het onderzoek en de methodologische verantwoording zijn beschreven in bijlage 1 van deze nota van bevindingen.

4 Ontheffingen in het algemeen

In dit hoofdstuk geeft de inspectie de bevindingen weer over enkele meer algemene thema's die zowel de toepassing van artikel 9 als artikel 9a WWB betreffen.

Het gaat om de volgende thema's: beleid en uitvoeringsinstructies met betrekking tot besluitvorming over ontheffingen van de gemeenten, de organisatorische structuur voor de uitvoering van de artikelen 9 en 9a WWB (bij de 7 casegemeenten), de registratie van het aantal ontheffingen en kwaliteitsbewaking.

4.1 **Beleid en uitvoeringsinstructies van gemeenten voor de begeleiding van WWB'ers en het verlenen van ontheffingen**

Een belangrijk uitgangspunt in de WWB is dat werk boven uitkering is geplaatst. De WWB is bedoeld om iedereen die kan werken zo snel mogelijk weer een baan te laten vinden. Hierbij staat de eigen verantwoordelijkheid centraal. Als burgers niet in het eigen bestaan kunnen voorzien, kunnen zij aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente. Van WWB'ers die niet in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten, wordt verwacht dat zij voor het ontvangen van een WWB-uitkering een tegenprestatie leveren. Dit kan door maatschappelijke participatie.

Beleid over de begeleiding van WWB'ers

Uit de ontvangen beleidsstukken van de gemeenten blijkt dat zij bij de begeleiding van WWB'ers, in lijn met de WWB, werk centraal stellen. Gemeenten hebben dit bijvoorbeeld opgenomen in een (re-integratie)verordening.

Het centraal stellen van werk als uitgangspunt in het gemeentebeleid betekent dat bij de begeleiding van WWB'ers de aandacht in eerste aanleg moet worden gericht op de kansen van de WWB'er op werk. Indirect betekent het beleid dat niet moet worden uitgegaan van de belemmeringen van de WWB'er en het impliceert daarmee een terughoudend gebruik van de ontheffing. De inspectie stelt vast dat dit uitgangspunt in overeenstemming is met de doelstelling van de WWB 'werk boven uitkering'.

Beleid en uitvoeringsinstructies voor het verlenen van ontheffing

a. Beleid en uitvoeringsinstructies over het verlenen van ontheffingen

Beleidsregels van de gemeenten zijn niet alleen belangrijk voor de uitvoering van de WWB, maar ook voor de WWB'ers zelf zodat zij kennis kunnen nemen van de afwijking die gemeenten maken bij het verlenen van ontheffingen.

Uit de van enquêtegemeenten ontvangen documenten blijkt dat 40% beschikt over beleidsregels of uitvoeringsinstructies die, aanvullend op de WWB, richting geven aan de verlening van een ontheffing op grond van artikel 9 van de WWB. Bij veel gemeenten is dit aanvullende beleid zeer beperkt en gaat het bijvoorbeeld alleen over de maximale duur van een ontheffing of groepen waaraan ontheffing kan worden verleend. Een aantal (kleinere) gemeenten benadrukt dat het bij het verlenen van een ontheffing altijd om maatwerk gaat.

Twee derde (67%) van de klantmanagers geeft in de enquête aan te beschikken over uitvoeringsinstructies. Dit beeld wordt niet aangetoond op basis van de ontvangen documenten zoals hiervoor aangegeven.

Artikel 9 biedt meer beleidsruimte dan artikel 9a van de WWB.

Dit is het gevolg van artikel 9, tweede lid, WWB dat het college de bevoegdheid geeft om, indien daarvoor *dringende redenen* aanwezig zijn, in individuele gevallen tijdelijk ontheffing te verlenen van een verplichting. Iets meer dan 20% van de gemeenten heeft – blijkens de beschikbare documenten - voor de toepassing van ontheffingen op grond van artikel 9 een definitie van de 'dringende redenen' geformuleerd.

De inspectie heeft geïnventariseerd welke gronden de gemeenten hebben vastgesteld die aanleiding kunnen geven tot het verlenen van een ontheffing om dringende redenen. Hierbij zijn de volgende redenen aangetroffen:

- zorgtaken (bijvoorbeeld, mantelzorg);
- medische (fysieke en psychische) omstandigheden;
- sociaal maatschappelijke redenen (bijvoorbeeld: dak- en thuislozen, verslaafden);
- de leeftijd van de WWB'er in combinatie met slechte kansen op de arbeidsmarkt;
- het volgen van scholing (met inbegrip van een cursus inburgering).

Uit de beleidsdocumenten blijkt dat 22% van de gemeenten aanvullend beleid op de wettelijke bepalingen heeft vastgesteld voor de toepassing van artikel 9a WWB. Dit beleid is veelal vrij beperkt en betreft met name de voorzieningen die gemeenten in die gevallen kunnen aanbieden.

In het verlengde van het vorenstaande merkt de inspectie op dat in de pilotfase van het onderzoek is geconstateerd dat er in de praktijk naast beleid en uitvoeringsinstructies ook met vuistregels wordt gewerkt. In het vervolg van het onderzoek is hiermee bij de vraagstelling aan klantmanagers in de enquête rekening gehouden.

b. De aanvraag/intake voor de WWB en de start van de ontheffingsprocedure

Over de wijze van aanvragen van een ontheffing op grond van artikel 9 bevat de WWB geen vormvereisten. Volgens de ontvangen beleidsdocumenten en uitvoeringsinstructies heeft 82% van de gemeenten hier geen nadere invulling aan gegeven. In de enquête heeft 94% van de klantmanagers aangegeven het niet nodig te vinden dat een WWB'er een formele aanvraag om ontheffing indient. In het gesprek tussen WWB'er en klantmanager kan volgens het overgrote deel van de klantmanagers het verzoek mondeling worden ingediend.

In artikel 9a van de WWB is alleen bepaald dat de WWB'er een verzoek tot ontheffing moet indienen. De wet schrijft op dit punt ook geen vormvereiste voor. Volgens de ontvangen beleidsdocumenten en uitvoeringsinstructies heeft het merendeel van de gemeenten (81%) hierover niets vastgelegd. Uit de enquête onder klantmanagers die wel eens ontheffing op grond van artikel 9a WWB hebben verleend blijkt dat bij een derde deel een aanvraag van de WWB'er niet nodig is. Verder kan in de praktijk een verzoek tot ontheffing op grond van art 9a WWB vaak (45%) mondeling worden ingediend. Bij 16% van de geënquêteerde klantmanagers kan de aanvraag alleen schriftelijk worden ingediend door de WWB'er.

Uit de interviews bij de casegemeenten blijkt dat tijdens het intakegesprek direct wordt nagegaan wat de positie is van de WWB'er ten opzichte van de arbeidsmarkt.

Klantmanagers van de 7 casegemeenten zeggen dat de meeste WWB'ers die menen beperkingen te hebben om te werken, dit melden bij het intakegesprek. Met deze WWB'ers wordt standaard besproken of en zo ja, welke werkzaamheden zij ondanks de beperkingen nog kunnen verrichten. Voorts wordt de WWB'er gevraagd om documenten over de beperkingen te overleggen. Hiermee neemt de procedure voor de beoordeling van een ontheffing in het intakegesprek al een aanvang.

Besluitvorming over het verlenen van ontheffingen in de uitvoeringspraktijk

In de interviews bij de casegemeenten merkten klantmanagers en beleidsmedewerkers/managers op dat het praktisch gezien niet mogelijk is om in beleid alle situaties en dringende redenen te beschrijven die zich kunnen voordoen. Uitsluitend de klantmanager die volledig op de hoogte is van de situatie van de WWB'er kan op basis van zijn professionaliteit tot een goed afgewogen besluit komen.

De staatssecretaris heeft de inspectie gevraagd in het onderzoek na te gaan hoe klantmanagers (gemeenten) omgaan met beslissingen over ontheffingen. Om daarin inzicht te krijgen heeft de inspectie de klantmanagers 3 beweringen voorgelegd over het nemen van een beslissing op grond van artikel 9 of 9a WWB. Hierbij is de klantmanagers gevraagd in hoeverre zij hun beslissing baseren op de wet, beleidsregels of werkinstructies, of dat zij navraag doen bij de beleidsafdeling of overleggen met collega's. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1

Klantmanagers: In hoeverre kloppen de volgende beweringen? (n=70)

	Altijd	Vaak	Regelmatig	Enkele keer	Nooit
Als ik een beslissing neem over het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9 of 9a raadpleeg ik de wet, beleidsregels en/of werkinstructies.	45%	19%	19%	13%	4%
De beslissing over het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9 of 9a baseer ik op overleg met mijn collega's.	3%	14%	27%	50%	6%
Bij het nemen van een beslissing over verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9 of 9a doe ik navraag bij de beleidsafdeling.	3%	6%	10%	53%	28%

Uit de tabel blijkt dat bijna twee derde van de klantmanagers zegt bij het nemen van een beslissing over het verlenen van een ontheffing op grond van de artikelen 9 en 9a WWB 'altijd'/'vaak' de wet, beleidsregels of werkinstructies te raadplegen. Overleggen met collega's zegt ruim de helft van de klantmanager een enkele keer of nooit te doen. Navraag doen bij de beleidsafdeling vindt hooguit een enkele keer plaats.

4.2 Organisatorische setting

De beschrijving in dit onderdeel heeft uitsluitend betrekking op de organisatorische setting van de 7 door de inspectie bezochte casegemeenten. Het geschetste beeld kan als gevolg van het beperkte aantal casegemeenten niet zonder meer als landelijk beeld worden beschouwd. Omdat de organisatorische setting bij de 7 gemeenten eenzelfde onderverdeling vertoont, acht de inspectie het beeld voldoende relevant om dit te vermelden.

Uit de interviews bij de casegemeenten blijkt dat de organisatorische setting voor de begeleiding van de WWB'ers met een WWB-uitkering bij deze gemeenten overeenkomsten vertoont. De 7 casegemeenten zeggen bij de intake de kansen in te schatten die een WWB'er heeft om (weer) een plek op de arbeidsmarkt in te nemen. Deze selectie is bepalend voor de begeleiding die WWB'ers krijgen. Eén casegemeente onderscheidt WWB'ers niet op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt of anderszins. Het gaat hierbij om de enige kleine in het onderzoek betrokken casegemeente die een gering aantal klantmanagers heeft.

Het beeld dat is ontleend over de verdeling en de begeleiding die WWB'ers krijgen, geeft de inspectie hieronder weer. De inspectie wijst erop dat met de in het beeld genoemde termijnen in de praktijk flexibel wordt omgegaan. Klantmanagers zeggen WWB'ers, als daar aanleiding toe is, tussentijds over te dragen naar een andere afdeling. Ze geven aan dat het hoofddoel gericht is op het zo snel mogelijk laten hervatten van de WWB'er op de arbeidsmarkt. Nagenoeg bij alle casegemeenten ziet de indeling in klantgroepen er als volgt uit:

- Werk; hier komen WWB'ers terecht die binnen een korte periode kunnen hervatten op de arbeidsmarkt, in het algemeen binnen 6 tot 12 maanden.
- Activering; indien de begeleiding van de WWB'er naar de arbeidsmarkt meer tijd en begeleiding/ondersteuning vergt worden de WWB'ers begeleid door een afdeling die zo nodig gebruik maakt van de inzet van voorzieningen om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. De perioden dat WWB'ers door deze afdeling worden begeleid varieert van 9 weken tot 36 maanden.
- Zorg/Participatie; WWB'ers van wie niet wordt verwacht dat zij binnen de door de casegemeenten gestelde perioden zullen hervatten (ook niet met ondersteuning) worden begeleid door een afdeling die zich richt op maatschappelijke participatie/tegenprestatie.

Re-integratietrajecten komen vooral voor bij de tweede klantgroep (Activering) Ontheffingen komen met name voor in de derde klantgroep (zorg/participatie).

4.3 Registratie van de ontheffingen

Belangrijk voor het inzicht in ontheffingen is dat deze op een juiste wijze worden geregistreerd. Het aantal ontheffingen is van belang voor de informatievoorziening aan het college en het CBS. De informatie wordt ook gebruikt bij de beoordeling van het ministerie SZW in het kader van de IAU (Incidentele Aanvullende Uitkering) aan gemeenten.

Klantmanagers en beleidsmedewerkers van de casegemeenten geven in de interviews aan dat zij in steeds mindere mate ontheffingen met een beschikking verle-

nen. De dossiercontrole bij de casegemeenten bevestigt dit beeld. Klantmanagers noemen bij deze handelwijze de volgende overwegingen:

- een beschikking geeft een verkeerd signaal aan de WWB'er. Hij kan snel veronderstellen dat hij is 'afgeschreven' voor de arbeidsmarkt;
- het maken van afspraken op grond van een plan van aanpak biedt betere mogelijkheden voor maatwerk dan de ontheffing met beschikking;
- de procedure van de ontheffing met beschikking is complexer, kost meer tijd en is minder flexibel.

Vastlegging van de ontheffing vindt bij de casegemeenten op de volgende wijzen plaats. Alleen de eerste twee vormen komen bij alle 7 casegemeenten voor:

- de ontheffing met een (formele) beschikking;
- de ontheffing die wordt vastgelegd in een plan van aanpak (ook genoemd afsprakenlijst e.d.) over de begeleiding van de WWB'er. Dit plan wordt door de klantmanager en de WWB'er ondertekend;
- het zonder vastlegging, al dan niet gecommuniceerd met de WWB'er, niet controleren op de naleving van de arbeidsverplichtingen door de WWB'er. Deze wordt in de praktijk door klantmanagers ook wel aangeduid met 'het opzij leggen van het dossier'.

Klantmanagers en beleidsmedewerkers/managers van de casegemeenten zeggen geen inzicht te hebben in het aantal ontheffingen door middel van een plan van aanpak of 'het opzij leggen van het dossier'. Zij zeggen dat in de geautomatiseerde systemen alleen de ontheffingen met beschikking worden geregistreerd. De in de geautomatiseerde systemen geregistreerde ontheffingen hebben op dit moment voor een belangrijk deel nog betrekking op 'oude' gevallen. Klantmanagers van een enkele gemeente zeggen, dat zij gedeeltelijke ontheffingen met beschikking ook niet altijd registreren. Een enkele klantmanager meldt dat geregistreerde ontheffingen waarvan de duur is verlopen niet altijd uit de registratie worden verwijderd.

In antwoord op de enquêtevraag hoe een ontheffing wordt vastgelegd zeggen alle klantmanagers (97%) dat als zij registreren, zij dit doen door middel van een beschikking met de mogelijkheid van bezwaar. Ruim een kwart antwoordt de ontheffing naast de beschikking ook op te nemen in een plan van aanpak. 2 van de 70 klantmanagers zeggen dat zij de ontheffingen uitsluitend opnemen in een plan van aanpak.

De bevindingen uit de interviews en de enquête wijken hiermee sterk van elkaar af. Het verschil in bevindingen kan worden verklaard op basis van het verschil in vraagstelling in de enquête en de interviews. De enquêtevraag is gericht op de formele vastlegging van de ontheffing. In de interviews is echter uitgegaan van een bredere benadering over de wijze van vastlegging van afspraken met de WWB'er. Hierdoor kwamen de niet in een beschikking gegeven ontheffingen sterker aan de orde. Niet uit te sluiten valt ook dat klantmanagers de vraag op basis van de wettelijke vereisten hebben beantwoord of een sociaal wenselijk antwoord hebben gegeven.

Ontheffingen hebben een tijdelijk karakter, waarbij 'het opzij leggen van het dossier' volgens de meeste klantmanagers de kortste duur heeft (hooguit enkele maanden). Klantmanagers van sommige gemeenten lichten toe dat het hierbij gaat om zeer tijdelijke situaties zoals; het afwachten van een geplande operatie, een korte herstelperiode erna, het overlijden van een dierbare.

Klantmanagers van een enkele casegemeente geven aan dat bij hen ook sprake kan zijn van een langere periode van ontheffing. Dit doet zich voor als de WWB'er in de

gelegenheid wordt gesteld om zijn leven op orde te brengen (bijvoorbeeld bij sociale of privé problemen) of als de begeleiding die de WWB'er nodig heeft nog niet kan worden vastgesteld (bijvoorbeeld als de WWB'er in behandeling is bij een psycholoog).

4.4 Kwaliteitsbewaking

Bij de casegemeenten heeft de inspectie op dit punt het accent gelegd op wat gemeenten doen om de kwaliteit van de uitvoering ten aanzien van ontheffingen zo veel mogelijk te bewaken en te bevorderen.

Uit de interviews bleek dat er bij 5 casegemeenten een kwaliteitsafdeling is of kwaliteitsmedewerkers zijn die controles uitvoeren. Deze medewerkers hebben daarbij soms ook een coachende taak.

3 gemeenten gaven aan dat er steekproefsgewijs wordt gecontroleerd.

Bij 1 casegemeente merkte de beleidsmedewerker op dat een inhoudelijke kwaliteitsbewaking lastig is, omdat daarvoor kennis over de WWB'er vereist is. De klantmanager is de enige die deze kennis heeft. Deze gemeente is kort geleden begonnen met het opzetten van een kwaliteitssysteem op basis waarvan een globale inhoudelijke kwaliteitscontrole mogelijk moet worden. Deze gemeente controleert evenals de andere casegemeenten wel op de vastlegging van (gespreks)afspraken met de WWB'er, de jaarlijkse rechtmatigheid, de aanwezigheid van een plan van aanpak en andere feitelijke onderdelen die worden geregistreerd in geautomatiseerde systemen. Deze controles vinden in verschillende frequenties plaats (bijvoorbeeld eenmaal per kwartaal).

Om de kwaliteit van de klantmanagers op peil te houden en te bevorderen passen de casegemeenten de volgende methoden toe; cursussen, (interne) scholing, bespreking in teamverband van casuïstiek, advisering door de kwaliteitsmedewerker, intervisie en het gebruik van handboeken en interne instructies. Niet bekend is in welke mate deze activiteiten specifiek zijn gericht op het bevorderen van de kwaliteit van het verlenen van ontheffingen.

Conclusies van de inspectie op grond van hoofdstuk 4

Beleid over begeleiding naar werk van WWB'ers

De focus in het beleid van de gemeenten voor de begeleiding van WWB'ers is in overeenstemming met de doelstelling van de WWB 'werk boven uitkering'.

Beleid en uitvoeringsinstructies over het verlenen van ontheffingen aan WWB'ers

Een minderheid van de gemeenten (20%) heeft beleidsregels en/of instructies vastgesteld over het verlenen van ontheffingen op grond van dringende redenen (artikel 9, tweede lid van de WWB). Het ontbreken van (gepubliceerde) beleidsregels betekent dat burgers geen kennis kunnen nemen van de belangenafweging die klantmanagers maken.

Gemeenten moeten bij het verlenen van een ontheffing op grond van dringende redenen bezien of er omstandigheden zijn die de WWB'er belemmeren om aan het werk te gaan. De inspectie constateert dat er gemeenten zijn die hierbij de leeftijd, in combinatie met de afstand van de WWB'er op de arbeidsmarkt hanteren.

Organisatorische setting

Uit het onderzoek bij de 7 casegemeenten komt het beeld naar voren dat gemeenten WWB'ers veelal in 3 categorieën indelen. Deze categorieën zijn: de groep die meteen aan het werk kan (Werk), de groep die na verloop van enige tijd veelal met behulp van de inzet van een voorziening aan het werk kan (Activering) en de groep waarvan de verwachting is dat deze WWB'ers gedurende lange tijd of soms zelfs nooit meer aan het werk kunnen (Zorg/Participatie). Deze indeling geldt niet voor gemeenten met een beperkt aantal WWB'ers of klantmanagers.

Afhankelijk van de ontwikkeling van de WWB'er of het al dan niet slagen bij het vinden van werk, wordt de WWB'er in een andere categorie geplaatst. Herindeling vindt plaats na verloop van een door de gemeente vastgestelde (uitkerings)termijn, die per gemeente verschilt. Herindeling vindt ook tussentijds plaats als daar aanleiding voor is. De meeste WWB'ers met een ontheffing zijn ingedeeld in de categorie Zorg/Participatie.

Beleidsruimte voor klantmanagers

De WWB en beleid van de gemeenten bieden veel ruimte voor het maken van een afweging bij het verlenen van ontheffingen. De klantmanagers zullen aan deze beleidsruimte zelf invulling moeten geven. Zij hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid, die zij in de uitvoeringspraktijk nemen door gebruik te maken van de formele documenten zoals de tekst van de WWB, het gemeentelijke beleid (indien aanwezig), beleidsinstructies en vuistregels. In veel mindere mate maken klantmanagers gebruik van mogelijkheden om een collega te raadplegen of navraag te doen bij een beleidsafdeling.

De inspectie concludeert dat klantmanagers veel beleidsruimte hebben bij het verlenen van ontheffingen aan WWB'ers. Bij het ontbreken van aanvullend beleid van de gemeente maken zij een belangenafweging op grond van de WWB, uitvoeringsinstructies en vuistregels. Aangezien overleg met collega's weinig plaatsvindt, is er binnen gemeenten een risico van verschil in behandeling van WWB'ers.

De inspectie concludeert dat de registratie van ontheffingen in de geautomatiseerde systemen van de gemeenten niet betrouwbaar is. In de systemen worden met name de ontheffingen met een beschikking verwerkt.

Kwaliteitsbewaking

Uit een analyse van de casegemeenten komt naar voren dat er bij tenminste 5 van de 7 bezochte gemeenten een vorm van kwaliteitsbewaking is. Het gaat dan vooral om de uitgevoerde controles door kwaliteitsmedewerkers. Een inhoudelijke kwaliteitsbewaking op de beslissingen van de klantmanagers is moeilijk uit te voeren, omdat daarvoor kennis over de WWB'er noodzakelijk is. Een enkele casegemeente probeert voor de inhoudelijke kwaliteitscontrole een systeem te ontwikkelen. Kwaliteitsbevordering vindt op gebruikelijke wijze plaats door cursussen, gesprekken in teamverband, intervisie enz.

De inspectie concludeert dat bij de casegemeenten een inhoudelijke bewaking op de beslissingen van de klantmanagers op verzoeken om een ontheffing veelal ontbreekt.

5 Ontheffing arbeidsverplichtingen- en re-integratieverplichtingen op grond van artikel 9 WWB

In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 9 WWB.

5.1 Gebruik van beleids- of vuistregels

Klantmanagers zijn verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen over ontheffingen. Uit tabel 4.1 bleek dat bijna twee derde deel van de klantmanagers bij het nemen van een beslissing over een ontheffing op grond van artikel 9 WWB aangeven 'altijd/vaak' gebruik te maken van de wet, beleidsregels en/of werkinstructies. Uit het pilotonderzoek bij 2 gemeenten bleek dat het waarschijnlijk is dat klantmanagers daarnaast ook vuistregels hanteren om te komen tot een beslissing.

Om meer inzicht te bieden in de vraag hoe klantmanagers handelen bij ontheffingen van de arbeidsverplichtingen is de inspectie nagegaan in welke mate gemeenten hiervoor beleidsregels hebben vastgesteld en de mate waarin klantmanagers voor WWB'ers met specifieke problemen beleids- en vuistregels hanteren.

Uit bestudering van beschikbare documenten is gebleken dat 60% van de 72 geënquêteerde gemeenten in verband met de toepassing van artikel 9 WWB geen beleidsregels heeft geformuleerd die als uitgangspunt kunnen dienen voor de beslissing of een WWB'er een ontheffing op grond van artikel 9 WWB kan worden verleend. Bij gemeenten die wél expliciete regels hebben vastgelegd is dat meestal in zeer beperkte mate gebeurd (en voor één of enkele specifieke klantgroepen). Een beperkt aantal gemeenten heeft beleid of instructies opgesteld voor de invulling van het begrip dringende redenen.

Daarnaast hebben 69 klantmanagers van even zoveel enquêtegemeenten geantwoord in hoeverre zij voor de bepaalde groepen WWB'ers gebruik maken van beleids- of vuistregels bij het verlenen van ontheffing op grond van art 9 WWB (zie tabel 5.1). Als eerste valt het totaalbeeld op: het merendeel van de klantmanagers geeft aan dat er gebruikt wordt gemaakt van regels. Het feit dat slechts een minderheid van gemeenten expliciete regels heeft geformuleerd betekent dat men in de uitvoeringspraktijk veelal gebruik maakt van ongeschreven (vuist)regels.

Tabel 5.1

*Aandeel klantmanagers dat beleids- of vuistregels hanteert bij het verlenen van ontheffing van de arbeidsverplichtingen op grond van art 9 WWB**

Aard van problemen	Klantmanagers (n=69)
Mensen met psychische problemen	68%
Mensen met fysieke gezondheidsproblemen	65%
Mensen met een cumulatie van (sociale) problemen	52%
Mensen met zorg voor (jonge) kinderen	48%
Ouderen	23%
Mantelzorgers	19%
Inburgeraars	19%
Andere groep(en) ³	10%
Geen van bovenstaande	13%

* De percentages kunnen optellen tot meer dan 100.

De scores in de tabel laten zien dat klantmanagers in meerderheid aangeven vooral beleids- of vuistregels te hanteren bij WWB'ers met fysieke of psychische problemen. Ongeveer de helft van de klantmanagers zegt dit ook te doen bij WWB'ers met een cumulatie van sociale problemen of bij WWB'ers met de zorg voor (jonge) kinderen.

In minderheid zeggen klantmanagers beleids- of vuistregels te hanteren bij mantelzorgers, ouderen en inburgeraars.

5.2 Ontheffingen van de arbeidsverplichtingen op grond van artikel 9 WWB

Situaties waarin de klantmanagers met enige regelmaat extern advies vragen

Bij het nemen van beslissingen op grond van de WWB en/of het beleid van de gemeente hebben klantmanagers de mogelijkheid om advies te vragen aan externe organisaties. Om een volledig beeld te verkrijgen van de handelwijze bij ontheffingen van de arbeidsverplichtingen heeft de inspectie klantmanagers gevraagd in welke situaties zij gebruik maken van externe advisering. Een overzicht is opgenomen in tabel 5.2.

³ Klantmanagers noemen hier als specifieke groepen o.a. mensen met ernstige verslavingsproblematiek en mensen die in een inrichting of instelling verblijven.

Tabel 5.2

*Aandeel klantmanagers dat met enige regelmaat extern advies vraagt bij beoordeling van de aanvraag van ontheffing op grond van art 9 WWB in de volgende situaties...**

Beperking	Klantmanagers (n=70)
... bij psychische problemen	94%
... bij fysieke gezondheidsproblemen	89%
... bij arbeidskundige kwesties	67%
... bij verslavingen	57%
... bij problemen in privé sfeer	23%
... bij schuldbroblematiek	10%
... bij kwesties rond voorzieningen	9%
... in een andere situatie	4%
... in geen van bovenstaande situaties	3%

* De percentages kunnen optellen tot meer dan 100.

Uit de enquête blijkt dat klantmanagers vooral in situaties met een medische achtergrond met regelmaat een extern advies aanvragen. Wanneer we de categorieën 'bij psychische problemen', 'bij fysieke gezondheidsproblemen' en 'bij verslavingen' samenvoegen tot de categorie 'bij medische problemen' blijkt dat vrijwel alle klantmanagers (96%) met enige regelmaat extern advies vragen. Dit sluit aan bij het beeld dat de inspectie uit de interviews bij de casegemeenten heeft verkregen.

Bij problemen in de privé sfeer en schulden zegt minder dan 25% van de klantmanagers met enige regelmaat advies in te winnen. Dit soort advisering kan de klantmanager vragen bij diensten die ook door de gemeente zelf worden verzorgd, zoals maatschappelijk werk, gezinszorg en het bureau schuldhulpverlening.

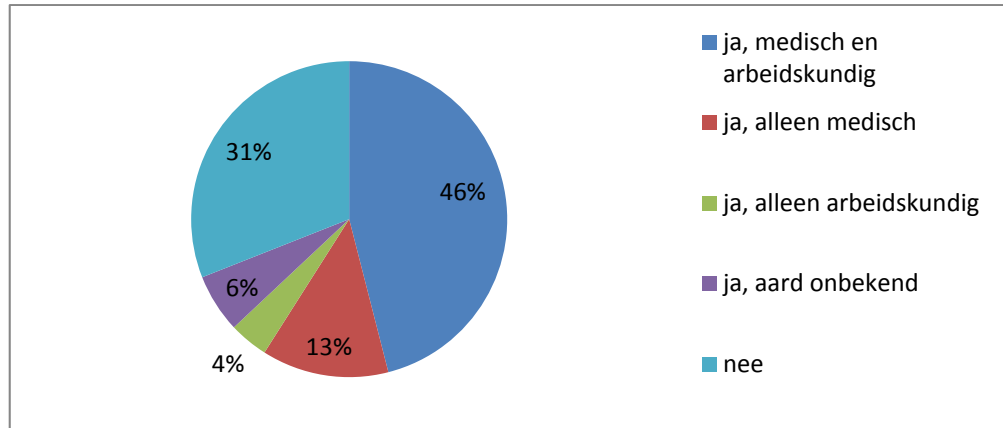
Ontheffing met een medische achtergrond en arbeidskundige kwesties

Het vaststellen van medische beperkingen is het terrein van een specialist. Dit geldt evenzeer voor de vaststelling of en zo ja, welke arbeid en met welke intensiteit een WWB'er met de vastgestelde beperkingen nog kan verrichten. Uit tabel 5.2 blijkt dat de overgrote meerderheid van de klantmanagers aangeeft met enige regelmaat een extern advies aan te vragen bij beperkingen met een medische achtergrond.

Gegeven het belang van de advisering heeft de inspectie onderzocht in welke mate gemeenten contracten of afspraken hebben gemaakt met organisaties die medische en/of arbeidskundige keuringen verrichten. In de hiernavolgende figuur 5.1 is het resultaat daarvan inzichtelijk gemaakt.

Figuur 5.1

Percentage gemeenten dat contracten of afspraken heeft gemaakt met organisaties die medische en/of arbeidskundige keuringen verrichten.



Uit figuur 5.1 blijkt dat 69% van de gemeenten een contract of afspraak met een organisatie heeft voor het uitvoeren van medische en/of arbeidskundige keuringen. Binnen deze groep gaat het hierbij meestal om zowel medische als arbeidskundige keuringen. Bij het overgrote deel (91%) gaat het om een contract of afspraak met een private partij.

Uit de interviews met beleidsmedewerkers/managers bleek dat iedere casegemeente een vaste partner heeft voor het geven van medisch en/of arbeidskundig advies. Van de 7 casegemeenten schakelt 1 het UWV in, de andere casegemeenten maken gebruik van een sw-bedrijf (soms met meerdere functies zoals keuringen, re-integratie- en loopbaanbegeleiding) of een private onderneming.

Bij het onderzoek bij de casegemeenten zeggen klantmanagers dat zij zowel een advies over de medische als over de arbeidskundige aspecten kunnen aanvragen. Een arbeidskundig advies naar de mogelijkheden van de WWB'er om te werken vindt twee derde deel van de klantmanagers niet altijd nodig. Zij wijzen erop geen arbeidskundig advies te vragen in situaties waarin bijvoorbeeld een klant herstellen is van een operatie om daarna weer volledig aan de slag te kunnen of als er sprake is van volledige duurzame arbeidsongeschiktheid.

Wat betreft de financiële mogelijkheden om advies te vragen merken zij op dat de budgetten van hun gemeente in het algemeen nog wel toereikend zijn. Klantmanagers van enkele casegemeenten ervaren wel dat de gemeente het budget voor medisch/arbeidskundige keuringen kritisch bewaakt. Zij worden regelmatig geïnformeerd over de budgettaire mogelijkheden.

De werkwijze van de klantmanagers bij de 7 casegemeenten bij het aanvragen van een medisch/arbeidskundig advies vertoont naast overeenkomsten ook verschillen. Een overeenkomst is dat de klantmanagers zeggen dat zij in eerste aanleg de WWB'er vragen om een schriftelijke verklaring over zijn medische situatie te overleggen. Indien de WWB'er geen verklaring heeft vragen klantmanagers van sommige casegemeenten de WWB'er zijn huisarts of specialist te vragen om zo'n verklaring. Volgens de klantmanagers zijn medici niet altijd bereid om hieraan mee te werken vanwege de privacy van de WWB'er.

Indien de verklaringen over de medische situatie van de WWB'er naar de mening van sommige klantmanagers toereikend zijn, zeggen zij op die basis een beslissing over de ontheffing te nemen. Andere klantmanagers geven aan dat zij bij een eerste ontheffing standaard een medisch en/of arbeidskundig advies aanvragen. Hierbij worden eventuele verklaringen betrokken die de WWB'er heeft overgelegd.

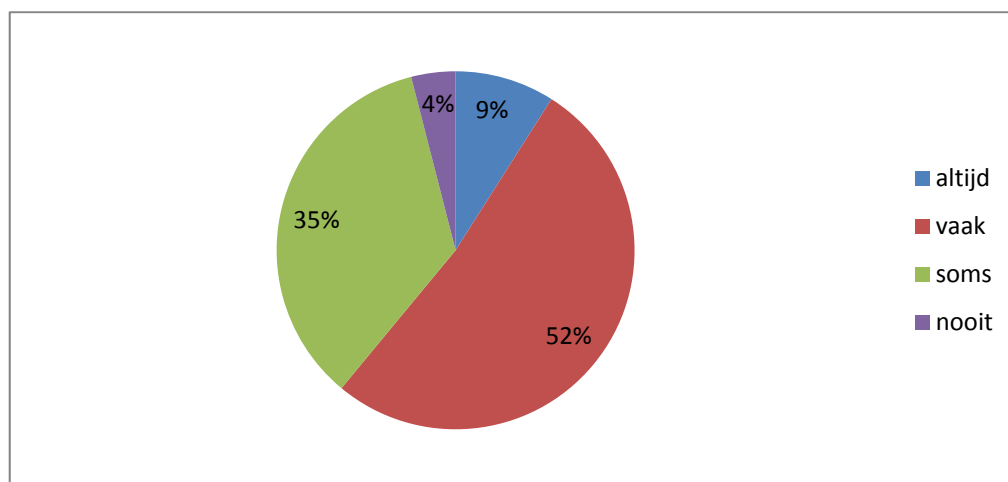
Indien de verklaringen niet toereikend zijn of de WWB'er het niet eens is met de visie van de klantmanager over de mogelijkheden om arbeid te verrichten, zeggen de klantmanagers van de 7 casegemeenten een medisch en/of arbeidskundig advies aan te vragen. Klantmanagers merken hierbij wel op dat zij soms om financiële redenen terughoudend zijn met het vragen van een medisch en/of arbeidskundig advies.

Bij een verlenging of een herbeoordeling van de ontheffing zeggen de klantmanagers niet standaard een advies aan te vragen. Zij zeggen dit alleen te doen als de medische situatie van de WWB'er is gewijzigd.

In de enquête is, om meer inzicht te krijgen in de overwegingen van de klantmanagers, ook gevraagd om aan te geven in hoeverre zij vinden dat een ontheffing van de arbeidsverplichtingen voor de hand ligt bij belemmerende medische omstandigheden. Dit geeft het volgende beeld.

Figuur 5.2

In hoeverre ligt ontheffing van de arbeidsverplichtingen voor de hand bij belemmerende medische omstandigheden? (n=69 klantmanagers)



Uit figuur 5.2 blijkt dat een meerderheid van de klantmanagers zegt dat een ontheffing van de arbeidsverplichtingen bij belemmerende medische omstandigheden 'altijd'/'vaak' voor de hand ligt. Een minderheid vindt dat 'soms'/'nooit' voor de hand ligt.

Ontheffing op sociale gronden

Bij de beoordeling van een ontheffing voor WWB'ers die te maken hebben met een 'cumulatie van sociale problemen' (armoede, verloedering, geweld, criminaliteit) zegt ongeveer de helft van de klantmanagers (tabel 5.1) dat zij daarbij beleids- of vuistregels gebruiken.

Uit de enquête blijkt dat geen enkele klantmanager zegt dat een ontheffing van de arbeidsplicht bij belemmerende sociale omstandigheden 'altijd' voor de hand ligt. Een minderheid (16%) verleent 'vaak' ontheffing op sociale gronden.

Ruim twee derde deel (68%) van de klantmanagers zegt dat een ontheffing 'soms' voor de hand ligt. De resterende 16% zegt 'nooit' ontheffing van de arbeidsverplichtingen te verlenen op sociale gronden.

Ook uit de interviews met klantmanagers van de casegemeenten komt het beeld naar voren dat een ontheffing in deze situatie in het algemeen 'soms' voorkomt.

Ontheffing op grond van leeftijd in combinatie met afstand tot de arbeidsmarkt

15% van de gemeenten heeft beleidsregels voor het verlenen van een ontheffing van de arbeidsverplichtingen aan ouderen met een afstand tot de arbeidsmarkt (slechte arbeidsmarktpositie). Bijna een kwart van de geënquêteerde klantmanagers zegt bij het beoordelen van een ontheffing van oudere WWB'ers beleids- of vuistregels te hanteren.

Klantmanagers is in de enquête gevraagd om aan te geven vanaf welke leeftijd WWB'ers tot de groep ouderen gerekend worden. Deze vraag is beantwoord door 14 klantmanagers.

Eén van deze klantmanagers hanteert hierbij een ondergrens van 55 jaar. De overige 13 klantmanagers hanteren een ondergrens vanaf 57½ tot 62 jaar.

Uit de interviews bij de 7 casegemeenten blijkt dat 3 van die gemeenten beleid hebben om ouderen boven een bepaalde leeftijd (57½ jaar) ontheffing te verlenen van de arbeidsverplichtingen. Hierbij geldt als voorwaarde dat zij een slechte arbeidsmarktpositie hebben.

2 van de casegemeenten hebben geen beleid maar controleren ouderen (boven de 60 jaar) niet op de naleving van de arbeidsverplichtingen. In 1 gemeente geldt hierbij de aanvullende voorwaarde dat de WWB'er gedurende 2 jaar is begeleid naar werk en dit niets heeft opgeleverd.

Ontheffing bij zorgtaken

In artikel 9, tweede lid, van de WWB is bepaald dat de gemeente zorgtaken kan aanmerken als dringende redenen voor ontheffing.

Uit tabel 5.1 blijkt dat 14% van de gemeenten beleid heeft geformuleerd over de ontheffing van de arbeidsverplichtingen in verband met mantelzorg. 19% van de klantmanagers zegt dat hij beleids- of vuistregels hanteert bij het verlenen van een ontheffing op grond van art 9 WWB aan mantelzorgers.

Aanvullend hierop is de klantmanagers gevraagd in hoeverre zij vinden dat ontheffing van de arbeidsverplichtingen voor de hand ligt bij zorgtaken (mantelzorg).

Tabel 5.3

*In hoeverre ligt ontheffing van de arbeidsverplichtingen voor de hand bij...
(n=70 klantmanagers)*

	Altijd	Vaak	Soms	Nooit
... zorgtaken (voor zover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening)?	0%	20%	71%	9%

Uit de tabel blijkt dat geen enkele klantmanager vindt dat een ontheffing bij zorgtaken 'altijd' voor de hand ligt. 1 op de 5 (20%) zegt dat een ontheffing bij zorgtaken 'vaak' voor de hand ligt.

De meerderheid (71%) van de klantmanagers vindt dat een ontheffing van de arbeidsverplichtingen bij zorgtaken 'soms' en de resterende 9% 'nooit' voor de hand ligt.

Uit de interviews bij de casegemeenten komt geen duidelijk beeld naar voren over de uitvoering van de ontheffing op grond van artikel 9 WWB bij zorgtaken. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door het gegeven dat een deel van de geïnterviewde klantmanagers niet met deze ontheffing te maken heeft gehad.

Ontheffing aan alleenstaande ouders met een kind jonger dan 12 jaar

Alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar hoeven alleen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden nadat de gemeente zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de WWB'er. Deze verplichting voor gemeenten is opgenomen in artikel 9, vierde lid, van de WWB.

Uit de interviews bij de casegemeenten bleek dat klantmanagers deze WWB'ers in algemene zin hetzelfde behandelen als WWB'ers die op grond van een dringende reden een ontheffing krijgen.

Uit tabel 5.1 blijkt dat bijna een kwart van de gemeenten voor deze groep WWB'ers beleid heeft vastgesteld. Bijna de helft van de klantmanagers zegt bij een ontheffing aan alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar gebruik te maken van beleids- of vuistregels.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin klantmanagers omgaan met de in de WWB aan de gemeente opgelegde verplichtingen, zodat deze groep WWB'ers arbeid kan gaan verrichten, is klantmanagers gevraagd hoe in de uitvoeringspraktijk wordt omgegaan met de 3 verplichtingen voor de gemeenten. Op basis van de antwoorden ontstaat het volgende beeld.

Tabel 5.4*Alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar (n=70 klantmanagers)*

	Altijd	Meestal	Soms	Alleen als ze zelf willen	Nooit
a Hoe vaak is het regelen van passende kinderopvang een probleem?	1%	21%	64%	n.v.t.	13%
b In welke mate controleert u de belastbaarheid?	26%	22%	48%	n.v.t.	4%
c In welke mate past u scholing toe?	1%	16%	49%	24%	10%

Ruim drie kwart van de klantmanagers zegt dat het regelen van passende kinderopvang 'soms' of 'nooit' een probleem is. Uit dit antwoord blijkt dat passende kinderopvang in het algemeen te regelen valt. Ook uit interviews met klantmanagers bij de casegemeenten is dit gebleken.

Wat betreft het controleren van de belastbaarheid van de WWB'er om te werken naast de zorg voor de kinderen blijkt dat bijna de helft van de klantmanagers zegt dit 'meestal' of 'altijd' te doen, ruim de helft zegt dit 'soms' of 'nooit' te doen.

Scholing van de WWB'er zegt bijna de helft van de klantmanagers 'soms' toe te passen.

5.3 Gedeeltelijke ontheffing en de duur

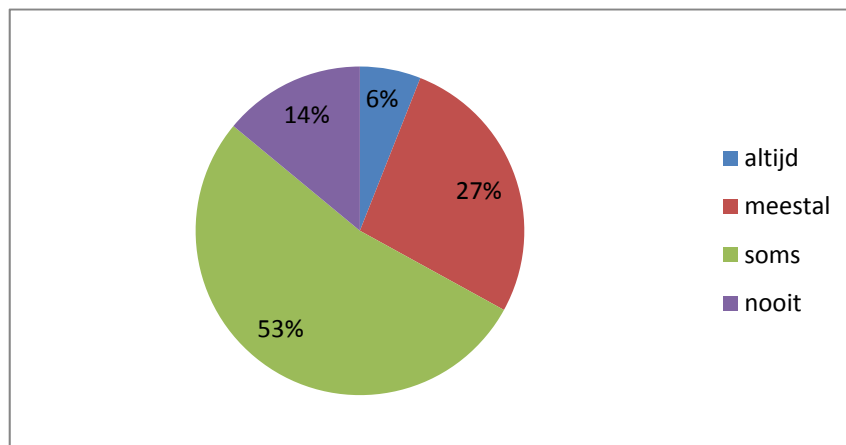
Gedeeltelijke ontheffing

Een gedeeltelijke ontheffing kan betrekking hebben op een aantal verplichtingen waarvan een WWB'er is ontheven, zoals de inschrijving als werkzoekende. Een gedeeltelijke ontheffing kan, volgens sommige klantmanagers, ook slaan op het aantal uren werken waarvoor de ontheffing geldt. Hierbij gaat het dus om maatwerk. Verder zullen gemeenten aan het verlenen van een ontheffing een maximale termijn verbinden.

In het onderzoek is de inspectie nagegaan in welke mate klantmanagers ontheffing geven van alle arbeidsverplichtingen.

Figuur 5.3

Hoe vaak ontheffing van alle op arbeidsinschakeling gerichte verplichtingen? (n=70 klantmanagers)



Figuur 5.3 laat zien dat de antwoorden van de geënquêteerde klantmanagers uiteenlopen. Iets meer dan de helft van de klantmanagers zegt dat zij 'soms' een volledige ontheffing van *alle* op arbeidsinschakeling gerichte verplichtingen verlenen. Ruim een kwart van de klantmanagers zegt dat 'meestal' te doen. Een klein deel van de klantmanagers (15%) zegt 'nooit' een volledige ontheffing van alle arbeidsverplichtingen te verlenen, tegenover 6% die dat 'altijd' zegt te doen.

Uit de interviews bij de casegemeenten blijkt dat de klantmanagers bij een ontheffing van de arbeidsverplichtingen niet altijd vrijstelling geven van alle arbeidsverplichtingen. Hierbij werd met name gewezen op situaties waarin het de verwachting is dat de WWB'er na een korte periode weer in staat is om te werken en dat er geen reden is om af te zien van de inschrijvings- en/of sollicitatieplicht.

Duur van de ontheffingen

Gemeenten kunnen zelf de duur van de ontheffing bepalen, mits de ontheffing tijdelijk is. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop zij hiermee omgaan zijn de beleidsdocumenten van de enquêtegemeenten bestudeerd en is klantmanagers gevraagd naar de uitvoeringspraktijk.

Uit de beschikbare documenten blijkt dat ongeveer 70% van de enquêtegemeenten geen beleidsregels heeft voor het vaststellen van de duur van een ontheffing op grond van artikel 9 WWB. Onderstaande tabel toont de bevindingen bij de klantmanagers.

Tabel 5.5

Duur van ontheffingen op grond van artikel 9 WWB

	Klantmanagers (n=70) Aandeel 'ja'
Hanteert u beleids- of vuistregels voor het vaststellen van de duur van een ontheffing op grond van artikel 9?	69%
Is er een vaste duur voor een ontheffing?	36%
Is de duur van een ontheffing op grond van artikel 9 afhankelijk van de reden voor de ontheffing?	89%
Is de duur van een ontheffing op grond van artikel 9 afhankelijk van de groep waartoe de klant behoort?	34%

Van de klantmanagers van de enquêtegemeenten zegt ruim twee derde beleids- of vuistregels te hanteren voor het vaststellen van de duur van de ontheffing. Ruim een derde deel van de klantmanagers zegt dat er een vaste duur is voor de ontheffing van de arbeidsverplichtingen.

Bijna 90% van de klantmanagers zegt dat zij bij het bepalen van de duur van de ontheffing rekening houden met de reden voor de ontheffing. Uit de antwoorden van de klantmanagers blijkt voorts dat dit in mindere mate geldt voor de groep waartoe de WWB'er behoort (daarbij denkend aan klantgroepen als ouderen, alleenstaande ouders, mantelzorgers, mensen met gezondheidsbeperkingen, etc.).

De informatie van de casegemeenten over de duur van de ontheffingen geeft een divers beeld te zien. Een overzicht van beleidsregels over de duur van ontheffingen van deze 7 gemeenten is opgenomen in tabel 5.6.

Tabel 5.6

Duur van ontheffingen van de 7 casegemeenten

Aantal casegemeenten	Algemeen		Specifiek			
	Tijdelijk	Algemeen termijn	Bij Medische problemen	Bij Activering	Bij Participatie	Leeftijd (tot 65 jaar)
3	ja	11/12 mnd.	-----	-----	-----	-----
1	ja	2 jaar	-----	-----	-----	Vanaf 57½
1	ja	3 jaar	-----	1 jaar	3 jaar	Vanaf 57½
1	ja	3 jaar	Op advies	-----	-----	-----
1	ja	-----	Op advies	Langdurige zorgtaak 1 jaar	-----	Vanaf 60

Uit de tabel blijkt dat de duur van de ontheffingen bij de 7 casegemeenten altijd tijdelijk van aard is. Van de casegemeenten hanteren er 6 een in algemene zin geldende maximale termijn. Voor specifieke groepen wordt daarvan afgeweken. Casegemeenten die voor ouderen bij het verlenen van een ontheffing een leeftijd in combinatie met afstand tot de arbeidsmarkt hanteren geven die groep een ontheffing tot de pensioengerechtigde leeftijd van de AOW (in 2012: 65 jaar).

Uit de enquête blijkt dat iets meer dan een derde van de klantmanagers zegt dat er een vaste duur is voor een ontheffing. Dit beeld stemt niet overeen met de informatie uit de interviews bij de 7 casegemeenten, die op 1 na een in beginsel vaste maximale termijn hanteren voor de ontheffing.

5.4 Verplichtingen verbonden aan een ontheffing op grond van artikel 9 WWB

Gemeenten zijn bevoegd om aan een ontheffing van de arbeidsverplichtingen bepaalde verplichtingen te koppelen. Anders gezegd dat de WWB'er zich naar vermogen moet houden aan de verplichtingen. Ongeveer twee derde van de gemeenten heeft hierover niets opgenomen in de beleidsdocumenten. Om inzicht te krijgen in de uitvoering van de aard van deze verplichtingen en de wijze waarop klantmanagers hiermee omgaan is in de enquête hiernaar gevraagd.

Hiertoe zijn aan klantmanagers 7 situaties voorgelegd met de vraag om aan te geven in hoeverre zij in deze situaties voorwaarden opleggen aan WWB'ers die een ontheffing krijgen van de arbeidsverplichtingen op grond van artikel 9 WWB. De 7 situaties zijn weergegeven in tabel 5.7.

Tabel 5.7

*Aandeel dat genoemde verplichtingen oplegt aan WWB'ers die een (gedeeltelijke) ontheffing hebben van de arbeidsverplichtingen**

Situaties	Klantmanagers (n=70)
Verplichting tot verrichten vrijwilligerswerk	73%
Verplichting om in te schrijven bij UWV Werkbedrijf	66%
Verplichting tot verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden	66%
Verplichting tot volgen van re-integratietraject	59%
Scholingsverplichting	44%
Andere verplichtingen (vooral plicht tot meewerken aan (medische) onderzoeken)	14%
Sollicitatieverplichting	13%
Geen van bovenstaande verplichtingen	1%

* De percentages kunnen optellen tot meer dan 100.

Bijna drie kwart van de klantmanagers geeft aan de van de arbeidsverplichting ontheffen WWB'er de plicht op te leggen vrijwilligerswerk te verrichten, terwijl daar nauwelijks door gemeenten beleid op is geformuleerd. Dit geldt in mindere mate ook voor de verplichting van de WWB'er om zich te laten inschrijven als werkzoekende, het volgen van een re-integratietraject en scholing.

Klantmanagers hebben aangegeven dat het in de praktijk zelden voorkomt dat geen enkele verplichting wordt opgelegd aan WWB'ers met een (gedeeltelijke) ontheffing van de arbeidsverplichtingen.

5.5 Ontheffing van de re-integratieverplichtingen op grond van artikel 9 WWB

Dit onderdeel betreft het verlenen van ontheffing van de re-integratieverplichtingen door gemeenten. Aangezien de uitvoering hiervan voor een aanzienlijk deel vergelijkbaar is met de ontheffingen van de arbeidsverplichtingen wordt op die punten verwezen naar paragraaf 4.2.

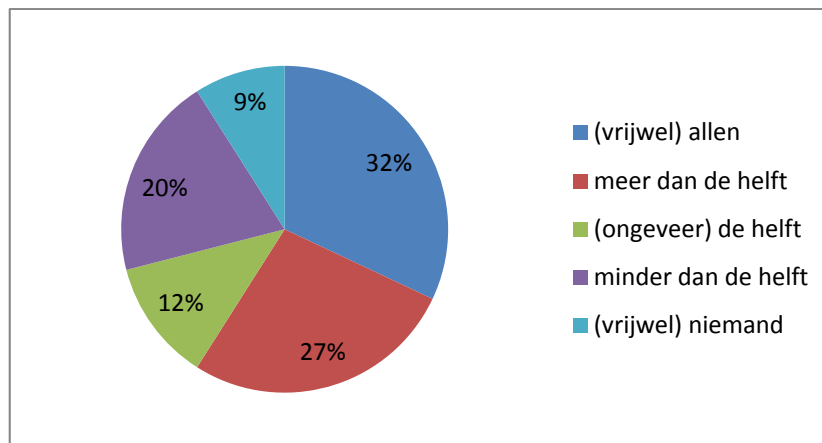
Beleid en uitvoeringspraktijk

Uit de beleidsdocumenten van de enquêtegemeenten blijkt dat een derde van de gemeenten iets over re-integratieverplichtingen heeft opgenomen als een WWB'er een ontheffing van de arbeidsplicht heeft gekregen. In de documenten van ongeveer de helft (51%) van deze gemeenten wordt expliciet benadrukt dat bij ontheffing van de arbeidsplicht de re-integratieverplichting in principe blijft bestaan.

Om een beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk op dit punt is klantmanagers in de enquête gevraagd hoe zij met de re-integratieverplichtingen omgaan in gevallen waarin de WWB'er een ontheffing van de arbeidsverplichtingen heeft.

Figuur 5.4

Welk deel van de mensen die u ontheffing van de arbeidsplicht verleent heeft wel een re-integratieverplichting?



Uit figuur 5.4 blijkt dat iets meer dan 40% van de klantmanagers aangeeft dat maximaal de helft van hun WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsverplichtingen ook een ontheffing van de re-integratieverplichtingen heeft. Bijna 10% van de klantmanagers zegt dat (vrijwel) geen enkele van hun WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsverplichtingen een re-integratieverplichting heeft.

Bijna een derde van de klantmanagers (32%) zegt dat (vrijwel) al hun WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsplicht wel een re-integratieverplichting heeft. Ruim een kwart (27%) van de klantmanagers zegt dat dit bij meer dan de helft van hun WWB'ers het geval is.

Uit de interviews met klantmanagers van de casegemeenten blijkt dat 3 van de 7 gemeenten vrijwel geen enkele ontheffing meer geven van de re-integratieverplichtingen. Klantmanagers van deze gemeenten merken op dat 'iedereen altijd nog wel iets kan doen' en dat 'iedere WWB'er altijd moet meewerken aan een keuring'. Van 1 gemeente gaven de klantmanagers aan dat zij in de meeste gevallen zowel een ontheffing geven van de arbeids- als van de re-integratieverplichtingen. Het vasthouden aan de re-integratieverplichtingen in deze gevallen zeggen deze klantmanagers niet zinvol te achten.

Omstandigheden om ontheffing van de re-integratieverplichtingen te verlenen

Op de meer algemene overwegingen die klantmanagers melden om naast de ontheffing van de arbeidsverplichtingen al dan niet een ontheffing van de re-integratieverplichtingen te geven, is in het vorige onderdeel ingegaan. In het onderzoek is in het vervolg daarvan nagegaan in welke mate klantmanagers een ontheffing van de re-integratieverplichtingen verlenen in drie specifieke situaties. Klantmanagers hebben aangegeven in hoeverre zij een ontheffing van de re-integratieverplichtingen voor de hand liggend vinden bij respectievelijk zorgtaken, belemmerende medische omstandigheden en belemmerende sociale omstandigheden.

Tabel 5.8

In hoeverre ligt ontheffing van de re-integratieverplichtingen voor de hand bij belemmerende .. (n=69 klantmanagers)

	Altijd	Vaak	Soms	Nooit
... medische omstandigheden?	4%	30%	56%	10%
... sociale omstandigheden?	0%	10%	67%	23%
... zorgtaken?	0%	7%	69%	24%

Uit de tabel blijkt dat slechts een enkele klantmanager zegt dat bij belemmerende omstandigheden met een medische aard 'altijd' een ontheffing van de re-integratieverplichtingen voor de hand ligt. Bij belemmeringen van sociale aard en zorgtaken is dat aantal zelfs 0.

Ook zeggen klantmanagers niet 'vaak' ontheffingen te geven bij de 3 genoemde belemmeringen. Wel is het percentage klantmanagers dat zegt dat wel te vinden bij belemmeringen van medische aard aanzienlijk hoger dan bij de andere 2.

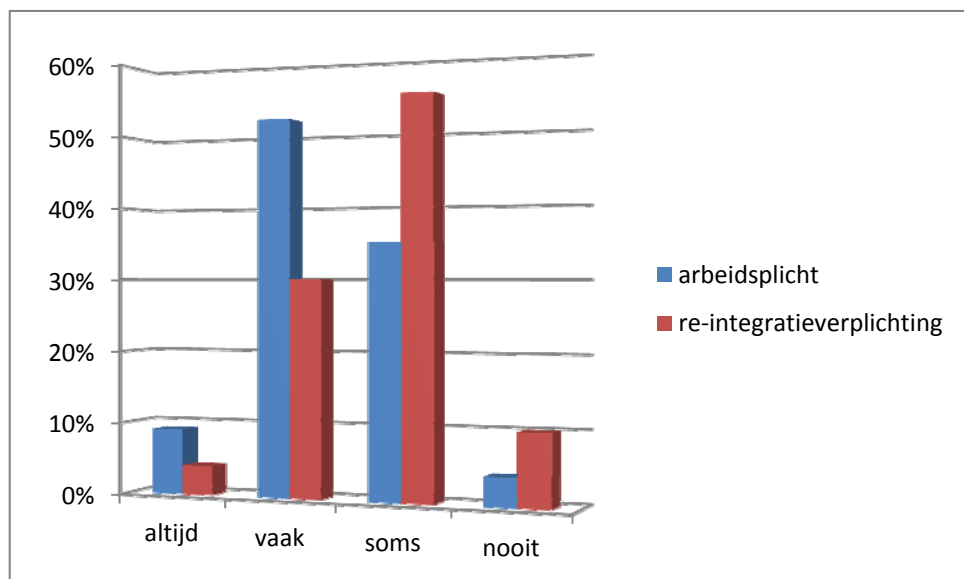
Verreweg het merendeel van de klantmanagers zegt een ontheffing van de re-integratieverplichtingen bij de 3 soorten belemmeringen 'soms' voor de hand liggend te vinden.

Bijna een kwart van de klantmanagers zegt dit 'nooit' voor de hand liggend te vinden bij sociale omstandigheden en zorgtaken. Bij medische belemmeringen is dit percentage aanzienlijk lager.

Aangezien medische omstandigheden de meest voorkomende reden is om een ontheffing te verlenen is in onderstaande figuur samengevat in welke mate klantmanagers een ontheffing van de arbeidsverplichting c.q. de re-integratieverplichting voor de hand vinden liggen bij WWB'ers met medische belemmeringen.

Figuur 5.5

In hoeverre ligt ontheffing van de arbeids- c.q. re-integratieverplichtingen voor de hand bij belemmerende medische omstandigheden? (n=70 klantmanagers)



Figuur 5.5 laat zien dat bij medisch belemmerende omstandigheden een ontheffing van de arbeidsverplichting zeker niet altijd leidt tot een ontheffing van de re-integratieverplichting. Ruim de helft van de klantmanagers geeft aan in dergelijke situaties 'vaak' een ontheffing van de arbeidsverplichting te geven. 30% van de klantmanagers legt 'vaak' een ontheffing van re-integratieverplichting op.

5.6 Heronderzoeken

In beleidsdocumenten is nagegaan of gemeenten hierover regels hebben vastgesteld en aan klantmanagers is gevraagd wanneer zij heronderzoeken uitvoeren op verleende ontheffingen. Twee derde van de enquêtégemeenten blijkt geen beleidsregels te hebben vastgesteld.

In de volgende tabel is de informatie van klantmanagers opgenomen.

Tabel 5.9

*Wanneer wordt heronderzoek gedaan bij cliënten die een ontheffing hebben gekregen op grond van artikel 9 WWB?**

	Klantmanagers (n=69)
Na afloop van de duur van de ontheffing	78%
Zodra zich een wijziging voordoet in de situatie van de klant	55%
Standaard na een vast aantal maanden	28%
In een andere situatie	7%
Nooit	0%

* De percentages kunnen optellen tot meer dan 100.

Een ruime meerderheid van de klantmanagers zegt heronderzoek te doen na afloop van de ontheffing en een meerderheid zegt dat te doen als er een wijziging is in de situatie van de WWB'er. Ruim een kwart (28%) zegt standaard heronderzoek te doen na een vast aantal maanden.

5.7 Controle op de naleving van verplichtingen

WWB'ers met een ontheffing zijn op grond van de WWB verplicht de gemeente op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of de uitkering. Gemeenten moeten controle uitvoeren op de gronden en de overgebleven verplichtingen naar aanleiding van de ontheffing. Klantmanagers van de 7 casegemeenten zeggen dat zij de controle uitvoeren op basis van door de WWB'er geleverde schriftelijke informatie, signalen van andere organisaties (bijvoorbeeld re-integratiebedrijven) of andere onderdelen van de gemeenten (bijvoorbeeld schuldhulpverlening). De controle vindt altijd plaats in gesprekken met de WWB'er.

WWB'ers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (activering) worden frequent gevolgd. Een deel van deze WWB'ers zit op een traject. Afhankelijk van deze situatie wordt bepaald hoe vaak de klantmanager de WWB'er spreekt. Evenals bij WWB'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zorg/participatie) ziet de klantmanager deze WWB'ers ten minste eenmaal per jaar. Vaak zijn dit overigens gesprekken in het kader van de rechtmatigheidscontrole. Een enkele klantmanager van de case-

gemeenten merkte op dat het niet altijd lukt om de WWB'er eenmaal per jaar te zien.

Conclusies van de inspectie op grond van hoofdstuk 5

Beleid voor de ontheffing op grond van artikel 9 WWB

Gemeenten kunnen onder voorwaarden een ontheffing verlenen als de WWB'er niet in staat is om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te verrichten. Het merendeel van de gemeenten heeft vrijwel geen op de WWB aanvullende beleidsregels vastgesteld voor het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9 WWB. Het begrip dringende redenen dat artikel 9 van de WWB als voorwaarde voor een ontheffing stelt is vrijwel niet in beleid ingevuld.

De inspectie concludeert dat gemeenten vrijwel geen beleid hebben geformuleerd voor de invulling van het begrip dringende reden. Hierdoor ontbreekt ook een sturende werking gericht op een terughoudend gebruik van het toekennen van ontheffingen.

Ontheffing bij dringende redenen van medische aard

Klantmanagers maken vooral bij WWB'ers met een fysieke en psychische belemmering gebruik van beleidsregels (indien aanwezig) of vuistregels om te komen tot een beslissing over het al dan niet toekennen van een ontheffing. In geval van mantelzorg, bij ouderen en inburgeraars maken zij minder gebruik van beleids- of vuistregels.

Bij belemmeringen met een medische achtergrond vragen klantmanagers altijd een extern advies aan. Een arbeidskundig advies naar de mogelijkheden van de WWB'er om te werken vinden zij niet altijd nodig. Zij wijzen erop dat dit in situaties van zeer ernstige ziektes of volledige duurzame arbeidsongeschiktheid niet zinvol is.

De meerderheid van de klantmanagers zegt dat zij een ontheffing van de arbeidsverplichtingen bij belemmerende medische omstandigheden 'vaak' of 'altijd' voor de hand liggend vinden.

De inspectie stelt vast dat klantmanagers zelfstandig kunnen beslissen over het laten uitvoeren van een medisch en/of arbeidskundig onderzoek naar de mogelijkheden van de klant om te werken. Het overgrote deel van de gemeenten heeft voor medische advisering een contract of afspraak met een (private) partner en de helft van de gemeenten heeft dit in ieder geval ook voor de arbeidskundige keuringen. Klantmanagers zeggen dat zij de externe adviezen over medische en/of arbeidskundige kwesties in de regel altijd opvolgen.

De inspectie concludeert dat de procedures die klantmanagers van de casegemeenten volgen bij het aanvragen van een medisch en/of arbeidskundig advies zowel overeenkomsten als verschillen vertonen. Een overeenkomst is dat klantmanagers zeggen in eerste instantie de WWB'er te vragen verklaringen te overleggen over zijn medische situatie. Ook zeggen alle klantmanagers van de casegemeenten, dat zij bij twijfel over de medische situatie of verschil van mening met de WWB'er over zijn mogelijkheden om arbeid te verrichten standaard een medische en/arbeitskundig advies aanvragen.

Een verschil is dat sommige klantmanagers na ontvangst van de verklaringen zeggen toch standaard een extern advies aan te vragen, terwijl andere klantmanagers zeggen dat zij soms zonder een medisch en/of arbeidskundig advies zelf een beslissing nemen over de ontheffing. Dit doen zij alleen als de verklaringen die de WWB'er heeft overgelegd voor een beslissing toereikend zijn.

Bij een verlenging van de ontheffing zeggen klantmanagers dat zij alleen bij een wijziging van de medische situatie van de WWB'er een medisch en/of arbeidskundig advies aanvragen.

Ontheffing bij dringende redenen van sociale aard

In het geval van sociale problemen maakt minder dan een kwart van de klantmanagers 'met enige regelmaat' gebruik van externe advisering. De meeste klantmanagers vinden dat een ontheffing op grond van sociale omstandigheden 'soms' voor de hand ligt. Klantmanagers van de casegemeenten bevestigen deze mening. Zij nemen in deze situatie een beslissing op basis van een eigen professionele afweging. Een ontheffing bij belemmerende sociale omstandigheden vinden klantmanager minder vaak voor de hand liggend dan bij medische omstandigheden.

Ontheffing bij dringende redenen in verband met leeftijd in combinatie afstand tot de arbeidsmarkt

De inspectie concludeert dat een deel van de klantmanagers aangeeft een leeftijdsgrens in combinatie met de afstand tot de arbeidsmarkt te hanteren bij het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht. Soms hebben gemeenten deze handelwijze in het beleid vastgelegd.

Ontheffing bij dringende redenen bij zorgtaken (mantelzorg)

Een minderheid van de klantmanagers is van mening dat het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht bij zorgtaken 'altijd' of 'vaak' voor de hand ligt. Een ruime meerderheid geeft aan dat het geven van een ontheffing hooguit 'soms' het geval is.

Ontheffing bij dringende redenen aan alleenstaande ouders met jonge kinderen

De inspectie concludeert dat klantmanagers in minder dan de helft van de gevallen de wettelijke voorwaarden om de arbeidsplicht aan deze ouders met kinderen tot 12 jaar te kunnen opleggen voldoende toetst. Zo controleren klantmanagers onvoldoende de belastbaarheid van de WWB'er en de mogelijkheden tot voldoende scholing. Klantmanagers melden dat passende kinderopvang in het algemeen te regelen valt.

Aard van de ontheffing

Meer dan de helft van de klantmanagers zegt dat zij 'soms' ontheffing geven van alle arbeidsverplichtingen. Gedeeltelijke ontheffingen komen volgens klantmanagers van de casegemeenten met name voor als de verwachting is dat de WWB'er binnen een korte periode in staat zal zijn om weer arbeid te verrichten.

De inspectie concludeert dat bijna alle klantmanagers zeggen dat de reden van de ontheffing bepalend is voor de duur van de ontheffing. Zij noemen hierbij o.a. de afstand van de WWB'er tot de arbeidsmarkt, de medische beperkingen en zorgtaken. Verder constateert de inspectie bij de casegemeenten dat leeftijd in het beleid bij 3 van de 7 casegemeenten een rol speelt en een ontheffing bij 5 van de 7 casegemeenten in die gevallen leidt tot een duur van de ontheffing tot de 65-jarige leeftijd. Een klein deel van de klantmanagers stelt de duur van de ontheffing ook afhankelijk van de groep waartoe de WWB'er behoort. Het merendeel van de klantmanagers maakt bij het bepalen van de duur van de ontheffing gebruik van beleids- of vuistregels.

Gemeenten hebben vrijwel geen beleid over het opleggen van verplichtingen aan de van de arbeidsplicht ontheven WWB'er. Klantmanagers geven aan dat zij vrijwel altijd verplichtingen aan deze WWB'ers opleggen. Dit geldt zowel op het gebied van de arbeidsverplichtingen zelf (inschrijvingsplicht als werkzoekende) als op het ge-

bied van de re-integratieplicht (overbruggen van de afstand tot de arbeidsmarkt en deelnemen aan de samenleving).

De inspectie constateert dat de meerderheid (60%) van de klantmanagers zegt dat meer dan de helft van hun WWB'ers met een ontheffing van de arbeidverplichtingen re-integratieverplichtingen heeft. Een minderheid (40%) geeft aan dat hooguit de helft van hun WWB'ers re-integratieverplichtingen heeft.

Klantmanagers zeggen dat een ontheffing van een arbeidsverplichting bij medisch belemmerende omstandigheden zeker niet automatisch betekent dat daarmee ook een ontheffing van de re-integratieverplichtingen aan de orde is. Wel vinden zij een ontheffing van de re-integratieverplichtingen eerder voor de hand liggend bij medische belemmeringen dan bij sociale omstandigheden en zorgtaken.

De inspectie concludeert ten slotte dat klantmanagers aangeven minder snel geneigd te zijn tot het geven van een ontheffing van de re-integratieverplichtingen dan van de arbeidsverplichtingen.

De inspectie concludeert dat er tussen klantmanagers verschillen bestaan in het verlenen van een ontheffing van de re-integratieverplichtingen naast een ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Bij het vasthouden aan de re-integratieverplichtingen wijzen klantmanagers van 3 casegemeenten op de overweging dat iedere WWB'er nog wel iets kan en dat hij in ieder geval moet meewerken aan een keuring.

Controle op de naleving van de verplichtingen

De frequentie waarin klantmanagers hun WWB'ers spreken voor een controle op de naleving van de verplichtingen wordt vooral bepaald door de afstand van de WWB'er tot de arbeidsmarkt. WWB'ers met een korte afstand worden vaker gesproken dan de WWB'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Klantmanagers moeten WWB'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt tenminste eenmaal per jaar spreken. Dit lukt bijna altijd.

6 Ontheffing arbeidsverplichtingen alleenstaande ouders met kind tot 5 jaar op grond van artikel 9a WWB

De ontheffing van de arbeidsplicht aan alleenstaande ouders met de zorg voor een kind onder de 5 jaar is een bijzonder onderdeel van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de aspecten aan het toekennen van een ontheffing en de wijze waarop gemeenten daarmee in de praktijk omgaan. Ook wordt ingegaan op de voorzieningen die gemeenten hierbij inzetten.

Voor wat betreft het beleid en uitvoeringsinstructies van de gemeenten merkt de inspectie op dat de gemeenten vrijwel geen beleid hebben vastgesteld voor de toepassing van artikel 9a WWB. Overigens verwijst de inspectie naar hetgeen over het beleid van de gemeenten is vermeld in hoofdstuk 4.

6.1 Uitvoeringspraktijk van artikel 9a WWB

Voorlichting

Een ontheffing van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a WWB wordt op verzoek van de alleenstaande ouder toegekend. Tijdens het intakegesprek is de situatie van de WWB'er onderdeel van het gesprek en kan de klantmanager beoordelen of de WWB'er in aanmerking komt voor de toepassing van artikel 9a en de WWB'er daarover vervolgens informeren. In de enquête is aan de klantmanagers van de betrokken gemeenten gevraagd in welke mate zij de doelgroep spontaan voorlichten over de mogelijke toepassing van artikel 9a.

Bijna 40% van klantmanagers zegt de alleenstaande ouder met een kind onder de 5 jaar 'vaak' of 'altijd' te informeren over de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht en het inzetten van een voorziening. Meer dan 60% van de klantmanagers heeft aangegeven de WWB'er op dit punt 'nooit' of 'soms' te informeren.

Eenzelfde beeld komt uit de 7 bezochte casegemeenten naar voren. In het algemeen informeren de klantmanagers van deze gemeenten WWB'ers niet spontaan over de ontheffingsmogelijkheden en de inzet van voorzieningen die art 9a WWB biedt, temeer omdat de casegemeenten, zonder uitzondering, het uitgangspunt van 'werk boven uitkering' aanhangen.

Als een ontheffing tijdens het gesprek al aan de orde komt wordt er vooral gesproken over de verplichtingen (vooral scholing, stages, vrijwilligerswerk) om de arbeidsvitaliteit te behouden en zo mogelijk te vergroten.

Mate waarin klantmanagers artikel 9a WWB toepassen

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat gemeenten in meerderheid de wettelijke mogelijkheid om ontheffing van de arbeidsplicht te verlenen aan alleenstaande ouders met een kind jonger dan 5 jaar niet uit eigen beweging uitdragen naar de betrokken WWB'er. In dit verband is het interessant te weten in welke mate klantmanagers artikel 9a toepassen.

Uit de enquête is gebleken dat iets minder dan 45% van alle ondervraagde klantmanagers in het verleden één of meerdere ontheffingen op grond van artikel 9a WWB heeft verleend. De klantmanagers die nog nooit een ontheffing op grond van artikel 9a hebben verleend (55%) gaven daarvoor de volgende redenen:

- Er waren geen WWB'ers die hiervoor in aanmerking kwamen (38%);
- Er was geen belangstelling voor (38%);
- Artikel 9 WWB toegepast in plaats van 9a WWB (27%);
- Er is naar de WWB'ers toe geen bekendheid aan gegeven (19%);
- Een andere reden (8%).

Uit het onderzoek bij de casegemeenten blijkt dat ontheffingen op grond van art 9a WWB in zeer beperkte mate voorkomen. Klantmanagers geven hierbij aan dat artikel 9a WWB kan worden geschrapt omdat van een ontheffing het (verkeerde) signaal uitgaat dat de WWB'er niet hoeft te werken.

Tijdigheid opstellen plan van aanpak

In het geval een verzoek tot ontheffing van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a WWB door de klantmanager wordt toegekend, schrijft artikel 9a, lid 7 WWB voor dat de gemeente binnen 6 maanden na ontvangst van dat verzoek een plan van aanpak dient op te stellen voor de invulling van de voorziening.

De inspectie heeft de klantmanagers van de enquêtegemeenten gevraagd of het hen lukt om binnen 6 maanden een plan van aanpak op te stellen. Hieruit bleek dat 62% van de klantmanagers heeft aangegeven dat dit hen 'over het algemeen' wel lukt. Bij 31% lukt dat 'soms' wel, 'soms' niet en bij de overige 7% lukt dat niet.

Inzet voorziening

Uit de beschikbare documenten blijkt dat 39% van de gemeenten bij het verlenen van ontheffing van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a benadrukt dat de re-integratieverplichting nageleefd moet worden.

De door de gemeenten overeenkomstig artikel 9a, lid 7 WWB in te zetten voorzieningen kunnen, volgens de memorie van toelichting, bestaan uit onder meer scholing, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, tegemoetkoming in kinderopvang en stages. De inspectie heeft onderzocht welke voorzieningen gemeenten zowel beleidsmatig als in de praktijk inzetten om WWB'ers, die op grond van artikel 9a ontheven zijn van de arbeidsplicht, arbeidsfit te houden of te maken.

Bij ongeveer een kwart van de enquêtegemeenten is het re-integratieaanbod op basis van beleid nader gespecificeerd. Daarbij is gebleken dat dit beleid zeer globaal van aard is. De informatie die is verkregen van de klantmanagers die artikel 9a WWB hebben toegepast biedt meer inzicht. Tabel 6.1 laat zien welke elementen voorkomen in het scholings- of re-integratieaanbod.

Tabel 6.1*Elementen uit het scholings- of re-integratieaanbod**

	Klantmanagers (n=31)
Kort durende scholing	74%
Reguliere opleiding tot startkwalificatieniveau	68%
Maatschappelijke participatie	61%
'Opfrissen' voor herintreding	39%
Lang lopende scholing	10%
Reguliere opleiding boven startkwalificatieniveau	3%
Anders	19%

* De percentages kunnen optellen tot meer dan 100%.

De meest voorkomende elementen in het scholings- of re-integratie aanbod aan WWB'ers met een ontheffing op grond van artikel 9a WWB zijn volgens klantmanagers kort durende scholing (74%), een reguliere opleiding tot startkwalificatieniveau (68%) en maatschappelijke participatie (61%).

Uit de interviews met klantmanagers van de 7 casegemeenten blijkt dat door krimpende budgetten klantmanagers van enkele gemeenten worden gedwongen strategische keuzes te maken hoe de budgetten voor re-integratie zo doeltreffend mogelijk worden besteed. De maximale duur van de ontheffing van 5 jaar voor alleenstaande ouders vormt voor gemeenten in die zin een dilemma, namelijk een langdurige inzet van een voorziening, waar tegenover pas op termijn een arbeidsplicht staat. Deze gemeenten bieden alleenstaande ouders met regelmaat alternatieve voorzieningen aan zoals werkervaringsplekken (stages), kortdurende scholingstrajecten, opleggen (parttime) arbeidsplicht in combinatie met kinderopvang.

De inspectie heeft aan de klantmanagers, die WWB'ers met een ontheffing op grond van artikel 9a in hun bestand hebben (gehad), gevraagd in hoeverre zij erin slagen WWB'ers een passend scholings- of re-integratieaanbod te doen. Daaruit is gebleken dat circa de helft van de klantmanagers zegt 'meestal' of 'altijd' en de andere helft 'soms' of 'nooit' een passend scholings- of re-integratie aanbod voor artikel 9a WWB'ers te kunnen doen.

Van de klantmanagers die zeggen niet altijd een passend scholings- of re-integratie aanbod voor artikel 9a WWB'ers te kunnen doen, is het interessant te weten waarom zij daar 'niet altijd' en 'soms' zelfs nooit in slagen. De volgende tabel laat daarvan de oorzaken zien.

Tabel 6.2*Redenen waarom het niet (altijd) lukt om WWB'ers een passend scholings- of re-integratie aanbod te doen**

Oorzaken	Klantmanagers (n=30)
Beschikbare budget	43%
Gebrek aan motivatie bij de klant	43%
Scholingswensen van de klant	37%
Vanwege de (fysieke / psychische / sociale) situatie van de klant	20%
Geen kinderopvang	7%
Anders	7%

* De percentages kunnen optellen tot meer dan 100.

Uit de tabel blijkt dat wanneer het niet lukt om WWB'ers een passend scholings- of re-integratie aanbod te doen, dit volgens de klantmanagers met name ligt aan het beschikbare scholingsbudget, een gebrek aan motivatie bij de WWB'er om scholing te volgen of de specifieke scholingswensen van de WWB'er.

Onderzoek bij de 7 casegemeenten laat een gelijksoortig beeld zien. Met regelmaat ervaren klantmanagers een scholings- of re-integratieaanbod als een dilemma. Verder hebben deze gemeenten aangegeven dat het budget beperkt is en dat daarin strategische keuzes worden gemaakt.

6.2 Heronderzoeken

De inspectie heeft onderzocht wanneer, zowel beleidsmatig als in de uitvoering, heronderzoek wordt gedaan bij alleenstaande ouders die op grond van artikel 9a een ontheffing hebben gekregen.

Daarbij bleek dat 79% van de gemeenten geen beleid heeft geformuleerd over het doen van heronderzoek in geval een ontheffing op grond van artikel 9a is verleend. Tabel 6.3 toont echter dat in de praktijk klantmanagers vooral zeggen heronderzoek in te plannen zodra zich een wijziging voordoet in de situatie van de WWB'er.

Tabel 6.3

*Wanneer wordt heronderzoek gedaan bij cliënten die een ontheffing hebben gekregen op grond van artikel 9a WWB?**

	Klantmanagers (n=30)
Zodra zich een wijziging voordoet in de situatie van de klant	77%
Na afloop van de duur van de ontheffing	50%
Standaard na een vast aantal maanden	47%
In een andere situatie	3%
Nooit	0%

* De percentages kunnen optellen tot meer dan 100.

Conclusies van de inspectie op grond van hoofdstuk 6

Voorlichting over ontheffing op grond van artikel 9a

Een meerderheid van de klantmanagers informeert de alleenstaande ouder met een kind jonger dan 5 jaar 'niet' of hooguit 'soms' spontaan over de mogelijkheid van het verlenen van een ontheffing en het inzetten van een voorziening.

Klantmanagers zeggen dat dit verband houdt met het uitgangspunt in de WWB 'werk boven uitkering'. Dit uitgangspunt wordt door alle gemeenten in het beleid gehanteerd.

Ontheffing van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a WWB

De inspectie concludeert dat klantmanagers een vrijstelling van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a WWB in zeer beperkte mate verlenen. Een meerderheid van de geënquêteerde klantmanagers heeft aangegeven nog nooit een ontheffing op grond van artikel 9a WWB te hebben gegeven. Zij geven daarvoor als belangrijkste reden aan dat WWB'ers er geen belangstelling voor hadden. Klantmanagers verlenen in deze situatie 'soms' ook een ontheffing op grond van artikel 9 WWB in plaats van artikel 9a WWB.

Plan van aanpak voor de begeleiding

Klantmanagers stellen een plan van aanpak op als zij een ontheffing op grond van artikel 9a WWB verlenen. Het doel van het plan van aanpak is het behouden of vergroten van de arbeidsvitaliteit van de WWB'er. In een enkel geval zijn klantmanagers niet in staat om dit binnen de termijn van 6 maanden te doen.

Voorzieningen

De minderheid van de gemeenten heeft in beleidsregels en uitvoeringsinstructies een nadere uitwerking gegeven over de in te zetten (verplichte) voorzieningen voor WWB'ers met een ontheffing op grond van artikel 9a WWB.

Klantmanagers gebruiken maatschappelijke participatie en kortdurende scholing veelvuldig als voorziening. De kosten verbonden aan langdurige trajecten, het gebrek aan motivatie en specifieke scholingswensen van de alleenstaande ouder zijn volgens de klantmanagers de belangrijkste oorzaken waarom zij er niet (altijd) in slagen om WWB'ers een passend scholings- of re-integratie aanbod te doen. Over de mate waarin dit zich voordoet konden klantmanagers geen informatie verstrekken.

Heronderzoeken

De inspectie concludeert dat de meeste klantmanagers een heronderzoek doen als zich een wijziging voordoet in de situatie van de WWB'er. Ook geven veel klantmanagers aan dit te doen na afloop van een vast aantal maanden en/of na afloop van de termijn waarvoor de ontheffing is verleend. De inspectie merkt op dat het wachten met een heronderzoek tot de afloop van de ontheffing het risico met zich brengt dat, door een tussentijdse wijziging in de omstandigheden van de WWB'er, de ontheffing te lang doorloopt.

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Het onderzoek is deels kwantitatief en deels kwalitatief van aard en bestaat uit een combinatie van interviews, een enquête bij gemeenten onder klantmanagers, bestudering van door gemeenten verstrekte (beleids)documenten, dossiercontrole en het analyseren van statistieken en literatuur. De kwantitatieve methoden geven een landelijk beeld van de werkwijze(n) van de enquêtegemeenten. De kwalitatieve methoden zijn gebruikt om een diepgaander beeld te geven van die werkwijzen, processen en oordeelsvorming over ontheffingen bij gemeenten.

Om een goed beeld van de uitvoeringspraktijk te krijgen heeft de inspectie maximale variatie aangebracht tussen de te onderzoeken enquêtegemeenten. Volgens de Divosa monitor 2012 - deel 1 van 14 juni 2012, geven intergemeentelijke sociale diensten in 2011 minder ontheffingen dan andere sociale diensten.

Tussen de groepen G4, G32 en kleine gemeenten bestonden slechts kleine verschillen. Uit de bijstandsuitkeringenstatistiek van het CBS blijkt dat binnen de drie genoemde groepen wel grote verschillen kunnen bestaan, bijvoorbeeld 3% bij G32 gemeente X en 63% bij G32 gemeente Y.

Voor zover de bevindingen die in de voorliggende hoofdstukken zijn gepresenteerd zijn gebaseerd op enquêtegegevens, is telkens nagegaan of er tussen gemeenten verschillen bestaan. Daarbij is gekeken naar:

- gemeentegrootte (< 30.000, 30.000 tot 60.000 en > 60.000 inwoners)
- intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) en
- afzonderlijke gemeenten.

Literatuur en data

Hierbij zijn betrokken:

- Onderzoeken naar beleid en ontheffingen van gemeenten;
- Analyse van bestaande statistische informatie, waaronder de Divosa-monitor 2012;
- Informatie uit het onderzoek Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU).

In bijlage 4 is een literatuurlijst opgenomen.

Pilot

Tijdens een bij 2 casegemeenten uitgevoerde pilot is nagegaan of de onderzoekopzet aansluit bij de wijze waarop de uitvoering is vorm gegeven. Tevens is in de pilot nagegaan of op eenvoudige wijze informatie in dossiers geraadpleegd kan worden.

Enquête

Onder een representatieve, aselect getrokken steekproef van gemeenten is een enquête gehouden gericht op ervaringen, meningen en de werkwijze van klantmanagers met betrekking tot het verlenen van ontheffingen. Om beter te kunnen borgen dat vragen door respondenten op meer of minder gelijke wijze worden geïnterpreteerd, konden de deelnemers aan de enquête bij twijfel telefonisch of via de e-mail informatie verkrijgen. De deelnemers zijn hierover vooraf geïnformeerd.

Ook heeft de inspectie om de kwaliteit te borgen beleidsdocumenten en uitvoeringshandleidingen van de betrokken gemeenten opgevraagd. De analyse van de kwantitatieve gegevens uit de enquête is uitgevoerd met SPSS.

Case studies

Interviews zijn uitgevoerd bij 15 klantmanagers en 7 beleidsmedewerkers of managers verdeeld over 7 gemeenten. De casegemeenten zijn geselecteerd om zoveel mogelijk variatie in het onderzoek te realiseren met betrekking tot het percentage ontheffingen in de gemeente, de regionale spreiding en het verschil tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten.

Tevens is rekening gehouden met de toezichtbelasting van gemeenten zoals dit binnen de directie Werk en Inkomen wordt bijgehouden. De voor de case studies benaderde gemeenten namen niet deel aan de enquête.

De interviews hadden een open karakter waarbij de voorbereiding van het gesprek is gevoed vanuit:

- Informatie van de casegemeente zelf (beleid, verordeningen, website, kerncijfers, e.d.); en
- Informatie uit de literatuurstudie en de analyse van data.

De gesprekken zijn opgenomen, getranscribeerd en geanalyseerd in relatie tot het conceptueel model van het onderzoek. In de analyse is een beeld per casegemeente ontwikkeld op basis van de verschillende gehouden interviews. Per gemeente is een verslag geschreven dat aan de casegemeente is voorgelegd met het verzoek te reageren op de feitelijkheid van de bevindingen. Bijkomend doel hiervan is de gemeente individueel te informeren over de bevindingen.

Dossiercontrole

Per casegemeente zijn maximaal 10 dossiers opgevraagd waarin ontheffingen zijn verleend om op basis van een aantal aspecten te beoordelen of het beeld dat uit de beleidsdocumenten en de interviews is gekomen wordt bevestigd door datgene wat daarover in de dossiers is opgenomen. Er is daarbij onderscheid gemaakt naar dossiers waarin een ontheffing is verleend op grond van artikel 9 WWB (ontheffing op grond van de bevoegdheidsbepaling) en dossiers waarin op basis van artikel 9a WWB ontheffing is verleend (alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar).

De aspecten voor de beoordeling betroffen:

1. Wijze van aanvraag van de ontheffing;
2. Reden van ontheffing en onderbouwing;
3. Duur van de ontheffing;
4. Termijn van afgifte ontheffing;
5. Re-integratieverplichtingen;
6. Aangeboden voorziening;
7. Aanwezigheid beschikking in dossier;
8. Aanwezigheid plan van aanpak in dossier;
9. Controle op de voorwaarden.

De dossiercontrole heeft niet geleid tot andere inzichten dan uit de interviews, de analyse van de beleidsdocumenten en de enquête naar voren is gekomen.

Bijlage 2 Keuze, achtergronden en kenmerken enquêtegemeenten

Keuze

In eerste instantie zijn 2 middelgrote gemeenten voor een pilot gekozen die volgens de gegevens van de Divosa-monitor uiteenliepen in het aandeel ontheffingen in hun bestand. Bij deze pilotgemeenten is in grote lijnen hetzelfde gedaan als bij de overige casegemeenten. Bovendien is daar nagegaan of in die gemeenten de verschillen in het aantal ontheffingen volgens de Divosa-monitor reëel waren en op verschillen in uitvoeringspraktijk wezen. Dat bleek het geval te zijn.

De overige casegemeenten zijn geselecteerd uit de grote en middelgrote gemeenten waarbij opnieuw voor variatie in het aandeel ontheffingen is gezorgd. Ook is gezorgd voor voldoende spreiding naar landsdeel en voor vertegenwoordiging van samenwerkende gemeenten.

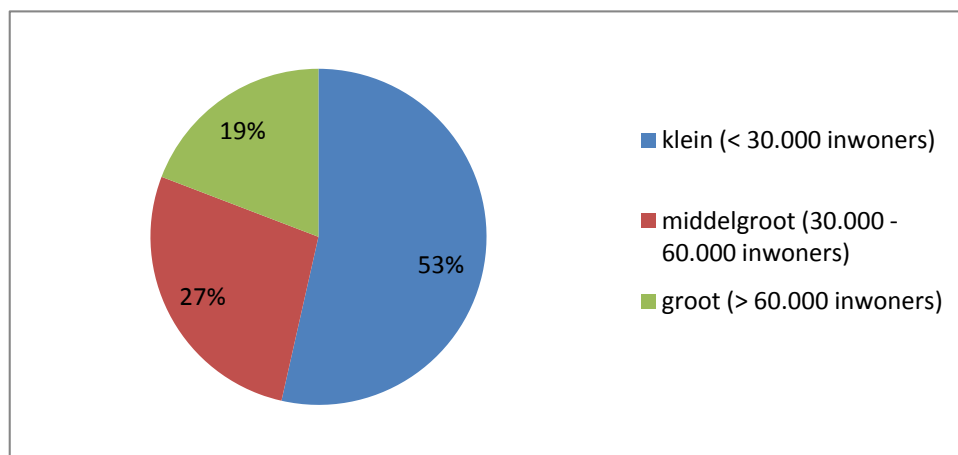
Achtergronden en kenmerken

Beschrijving naar achtergrondkenmerken van de gemeenten die zijn betrokken in het kwantitatieve deel van dit onderzoek. Dit zijn de enquêtegemeenten waarvan het beleid bestudeerd is en waar per gemeente een klantmanager een digitale vragenlijst heeft ingevuld.

Er is een representatieve, aselechte steekproef getrokken van 73 gemeenten. Conform het landelijke beeld wordt ruim de helft van de geselecteerde gemeenten gerekend tot de 'kleine gemeenten' (met minder dan 30.000 inwoners). Deze indeling is aangehouden conform het verzoek van de staatssecretaris.

Figuur B1

Omvang van de gemeenten in de steekproef (n=73)



Bij 9 van deze gemeenten gaat het om een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten (Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) of Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ)). 4 van hen hebben tezamen minder dan 30.000 inwoners en behoren dus tot de kleine gemeenten, eveneens vier zijn middelgroot en één ISD is met meer dan 60.000 inwoners groot.

Voor zover cijfers over het aantal verleende ontheffingen per gemeente beschikbaar waren, zijn deze gebruikt om een voorzichtige berekening te maken van het aandeel

ontheffingen (aantal ontheffingen gedeeld door aantal WWB'ers). Hierbij zijn ontheffingen van de arbeidsverplichtingen en van de re-integratieverplichtingen op grond van artikel 9 WWB en artikel 9a WWB samen genomen. Er ontbraken te veel gegevens om het aandeel ontheffingen voor elke afzonderlijke categorie (bij benadering) te kunnen vast stellen.

Het aandeel WWB'ers in de steekproef bedraagt gemiddeld 1,3%, maar neemt toe met de gemeenteomvang. Het aandeel WWB'ers per grootteklasse is respectievelijk:

- Kleine gemeenten 0,9%
- Middelgrote gemeenten 1,2%
- Grote gemeenten 2,4%

Op deze wijze berekend komen we tot een totaal gemiddeld aandeel ontheffingen van 33%. Er lijken verschillen te bestaan naar gemeenteomvang, maar deze zijn statistisch niet significant:

- Kleine gemeenten 33%
- Middelgrote gemeenten 40%
- Grote gemeenten 27%

De 73 gemeenten zijn schriftelijk benaderd met de vraag om:

- a. alle relevante (beleids)documenten en uitvoeringsinstructies toe te sturen aan de inspectie;
- b. een klantmanager de vragenlijst te laten invullen over ervaringen, mening en werkwijze met betrekking tot het verlenen van ontheffingen.

Aan het verzoek om documenten toe te sturen hebben 72 van de 73 gemeenten voldaan (99%); de enquête is ingevuld door klantmanagers van 70 gemeenten (97%).

Bijlage 3 Vragenlijst

"Ontheffingen WWB"

Vragenlijst voor KLANTMANAGERS

Introductie

De Inspectie SZW doet onderzoek naar de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting in de WWB (**artikelen 9 en 9a WWB**). In de wet is dit op hoofdlijnen geregeld en er is veel ruimte voor gemeenten om hier zelf invulling aan te geven. Door middel van deze vragenlijst wil de Inspectie SZW zicht krijgen op uw ervaring en werkwijze met betrekking tot het verlenen van ontheffingen.

Instructie bij het invullen

- Deze vragenlijst is digitaal invulbaar. U kunt uw antwoorden intikken of aangeven door te klikken op de grijs gearceerde velden.
- Alle vragen hebben betrekking op **uw eigen klantenbestand**.
- Het is niet nodig om het antwoord op vragen precies na te zoeken. Graag antwoorden op basis van ervaring.
- Bij open vragen kunt u volstaan met korte antwoorden (steekwoorden).
- Daar waar dat logisch is kunnen meerdere antwoorden aangekruist worden.
- **U wordt verzocht om de ingevulde vragenlijst op te slaan en direct per e-mail te retourneren.**

Gemeente:						
1.	Zijn in uw gemeente uitvoeringsinstructies (bijvoorbeeld een handboek) beschikbaar m.b.t. het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 9/9a WWB?	<input type="checkbox"/> Ja, voor beide <input type="checkbox"/> Alleen m.b.t. artikel 9 <input type="checkbox"/> Alleen m.b.t. artikel 9a <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Weet niet				
2.	Geeft u uit eigen beweging voorlichting aan de doelgroep over artikel 9a , dus ook als de klant daar niet om vraagt?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit				
In hoeverre kloppen de volgende beweringen voor u:		Altijd	Vaak	Regelmatig	Enkele keer	Nooit
3.	Als ik een beslissing neem over het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9/9a raadpleeg ik de wet, beleidsregels en/of werkinstructies.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	De beslissing over het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9/9a baseer ik op overleg met mijn collega's.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.	Bij het nemen van een beslissing over verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9/9a doe ik navraag bij de beleidsafdeling.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.	Bij het nemen van een beslissing over verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9/9a ga ik uit van mijn gezond verstand.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ARTIKEL 9						
7.	Bij welke van de volgende groepen hanteert u beleids- of vuistregels bij het verlenen van ontheffing op grond van artikel 9 ?	<input type="checkbox"/> Mensen met zorg voor (jonge) kinderen <input type="checkbox"/> Mantelzorgers <input type="checkbox"/> Ouderen, namelijk boven jaar <input type="checkbox"/> Mensen met fysieke gezondheidsproblemen <input type="checkbox"/> Mensen met psychische problemen <input type="checkbox"/> Mensen met een cumulatie van (sociale) problemen <input type="checkbox"/> Inburgeraars <input type="checkbox"/> Andere groep(en), namelijk: <input type="checkbox"/> Geen van bovenstaande				

8.	In hoeverre ligt ontheffing van de arbeidsplicht voor de hand bij zorgtaken (voor zover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening)?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
9.	In hoeverre ligt ontheffing van de arbeidsplicht voor de hand bij belemmerende medische omstandigheden?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
10.	In hoeverre ligt ontheffing van de arbeidsplicht voor de hand bij belemmerende sociale omstandigheden?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
11.	In hoeverre ligt ontheffing van de re-integratie-verplichting voor de hand bij zorgtaken (voor zover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening)?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
12.	In hoeverre ligt ontheffing van de re-integratie-verplichting voor de hand bij belemmerende medische omstandigheden?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
13.	In hoeverre ligt ontheffing van de re-integratie-verplichting voor de hand bij belemmerende sociale omstandigheden?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
14.	Hoe wordt de aanvraag voor ontheffing op grond van artikel 9 ingediend worden?	<input type="checkbox"/> Schriftelijk verzoek van de klant <input type="checkbox"/> Mondeling verzoek van de klant <input type="checkbox"/> Een aanvraag van de klant is niet nodig <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:
15.	Bij welke van de hiernaast genoemde situaties vraagt u met enige regelmaat extern advies of informatie bij de beoordeling van de aanvraag van de ontheffing in het kader van artikel 9 ?	<input type="checkbox"/> Bij fysieke gezondheidsproblemen <input type="checkbox"/> Bij psychische problemen <input type="checkbox"/> Bij schuldproblematiek <input type="checkbox"/> Bij verslavingen <input type="checkbox"/> Bij arbeidsdeskundige kwesties <input type="checkbox"/> Bij kwesties rond voorzieningen <input type="checkbox"/> Bij problemen in de privé-sfeer <input type="checkbox"/> Anders, namelijk: <input type="checkbox"/> Geen van bovenstaande
16.	Kunt u inschatten bij welk deel van de verleende ontheffingen op medische gronden u een medische, psychologische of arbeidskundige keuring nodig had?	<input type="checkbox"/> Nooit <input type="checkbox"/> Maximaal een kwart <input type="checkbox"/> Een kwart tot de helft <input type="checkbox"/> Ongeveer de helft <input type="checkbox"/> De helft tot driekwart <input type="checkbox"/> Driekwart tot altijd <input type="checkbox"/> Altijd
17.	Indien u geen extern advies inwint bij een klant met gezondheidsproblemen, maakt u dan wel eens gebruik van informatie van de behandelend arts?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
18.	Als u een ontheffing van de arbeidsplicht verleent, gaat het dan altijd om een ontheffing	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Vaak

	van alle op arbeidsinschakeling gerichte verplichtingen?	<input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
19.	Welk deel van de mensen die u ontheffing van de arbeidsplicht verleent heeft wel een re-integratie-verplichting?	<input type="checkbox"/> (Vrijwel) alle <input type="checkbox"/> Meer dan de helft <input type="checkbox"/> (Ongeveer) de helft <input type="checkbox"/> Minder dan de helft <input type="checkbox"/> (Vrijwel) geen
20.	Welke van de volgende verplichtingen legt u met enige regelmaat op aan WWB-klanten die een (gedeeltelijke) ontheffing hebben?	<input type="checkbox"/> Sollicitatieplicht <input type="checkbox"/> Inschrijven bij UWV Werkbedrijf <input type="checkbox"/> Scholingsplicht <input type="checkbox"/> Verrichten vrijwilligerswerk <input type="checkbox"/> Verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden <input type="checkbox"/> Volgen re-integratietraject <input type="checkbox"/> Anders, namelijk: <input type="checkbox"/> Geen van bovenstaande
21.	Hoe strikt bent u in de controle op naleving van arbeids- en re-integratie-verplichtingen, in vergelijking met uw collega's?	<input type="checkbox"/> Zeer strikt <input type="checkbox"/> Tamelijk strikt <input type="checkbox"/> Wijk niet af van mijn collega's <input type="checkbox"/> Minder strikt <input type="checkbox"/> Veel minder strikt
22.	Op welke wijze(n) legt u een ontheffing vast?	<input type="checkbox"/> In een beschikking met mogelijkheid van bezwaar <input type="checkbox"/> In een plan van aanpak <input type="checkbox"/> In een brief aan de klant <input type="checkbox"/> Op andere wijze in het klantdossier <input type="checkbox"/> Anders, namelijk: <input type="checkbox"/> Geen van bovenstaande
23.	Hanteert u beleids- of vuistregels voor het vaststellen van de duur van een ontheffing op grond van artikel 9 ?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee
24.	Is er een vaste duur voor een ontheffing?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee
25.	Is de duur van een ontheffing op grond van artikel 9 afhankelijk van de reden voor de ontheffing?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee
26.	Is de duur van een ontheffing op grond van artikel 9 afhankelijk van de groep waartoe de klant behoort? (Denk aan ouderen, alleenstaande ouders, mantelzorgers, mensen met gezondheidsbeperkingen, etc.)	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee
27.	Wanneer doet u heronderzoek bij klanten die een ontheffing hebben gekregen op grond van artikel 9 ?	<input type="checkbox"/> Standaard na een vast aantal maanden <input type="checkbox"/> Na afloop van de duur van de ontheffing <input type="checkbox"/> Zodra zich een wijziging voordoet in de situatie van de klant <input type="checkbox"/> Nooit <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:

Alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar zijn pas verplicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden nadat beschikbaarheid van passende kinderopvang, toepassing van voldoende scholing en belastbaarheid is gecontroleerd.		
28.	Hoe vaak is bij alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar het regelen van passende kinderopvang een probleem?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Meestal <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
29.	In welke mate past u scholing toe bij alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Meestal <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Alleen als ze zelf willen <input type="checkbox"/> Nooit
30.	In welke mate controleert u bij alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar de belastbaarheid?	<input type="checkbox"/> Altijd <input type="checkbox"/> Meestal <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
ARTIKEL 9A		
31.	Heeft u ontheffingen verleend op grond van artikel 9a ?	<input type="checkbox"/> Ja → Ga door naar 33. <input type="checkbox"/> Nee
32.	Wat is de reden dat u geen ontheffingen heeft verleend op grond van artikel 9a ?	<input type="checkbox"/> Er was geen belangstelling voor <input type="checkbox"/> Er is naar de klanten toe geen bekendheid aan gegeven <input type="checkbox"/> Er waren geen klanten die hiervoor in aanmerking kwamen <input type="checkbox"/> Ik pas artikel 9 toe in plaats van 9a <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:
INDIEN GEEN ONTHEFFINGEN VERLEEND OP GROND VAN ARTIKEL 9A → GA DOOR NAAR 40.		
33.	Hoe wordt de aanvraag voor ontheffing op grond van artikel 9a ingediend worden?	<input type="checkbox"/> Schriftelijk verzoek van de klant <input type="checkbox"/> Mondeling verzoek van de klant <input type="checkbox"/> Een aanvraag van de klant is niet nodig <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:
34.	Hoe vaak slaagt u er in om klanten die een ontheffing hebben op grond van artikel 9a een passend scholings- of re-integratie aanbod te doen?	<input type="checkbox"/> Altijd → Ga door naar 36. <input type="checkbox"/> Meestal <input type="checkbox"/> Soms <input type="checkbox"/> Nooit
35.	Waarom ligt het dat u er niet (altijd) in slaagt om klanten die een ontheffing hebben op grond van artikel 9a een passend scholings- of re-integratie aanbod te doen?	<input type="checkbox"/> Scholingswensen van de klant <input type="checkbox"/> Gebrek aan motivatie bij de klant <input type="checkbox"/> Beschikbare budget <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:
36.	Wat zijn veel voorkomende elementen in het scholings- of re-integratie aanbod?	<input type="checkbox"/> Reguliere opleiding tot startkwalificatieniveau <input type="checkbox"/> Reguliere opleiding boven startkwalificatieniveau <input type="checkbox"/> Lang lopende scholing <input type="checkbox"/> Kort durende scholing <input type="checkbox"/> 'Opfrissen' voor herintreding <input type="checkbox"/> Maatschappelijke participatie <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:

37.	Lukt het over het algemeen om bij klanten die een ontheffing hebben op grond van artikel 9a het plan van aanpak binnen zes maanden na de aanvraag op te stellen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Soms wel, soms niet <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Onbekend
38.	Hoe strikt bent u in de controle op naleving van de re-integratie-verplichtingen bij klanten die een ontheffing hebben op grond van artikel 9a , in vergelijking met uw collega's?	<input type="checkbox"/> Zeer strikt <input type="checkbox"/> Tamelijk strikt <input type="checkbox"/> Wijk niet af van mijn collega's <input type="checkbox"/> Minder strikt <input type="checkbox"/> Veel minder strikt
39.	Wanneer doet u heronderzoek bij klanten die een ontheffing hebben gekregen op grond van artikel 9a ?	<input type="checkbox"/> Standaard na een vast aantal maanden <input type="checkbox"/> Na afloop van de duur van de ontheffing <input type="checkbox"/> Zodra zich een wijziging voordoet in de situatie van de klant <input type="checkbox"/> Nooit <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:
40.	Zijn er nog bepaalde zaken die u naar aanleiding van deze vragenlijst naar voren wilt brengen? Zo ja, dan kunt u deze hiernaast noteren.	

**GRAAG DE INGEVULDE VRAGENLIJST OPSLAAN EN DIRECT PER E-MAIL RETOURNEREN.
HARTELIJK DANK VOOR UW MEDEWERKING!**

Bijlage 4 Geraadpleegde documenten

- Bijstandscliënten met medische beperkingen door drs. Y.B. Bommeljé, drs. C. van Gaalen, mr. A.J. Ruige, Onderzoek uitgevoerd door SGBO in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, augustus 2003
- Nota van bevindingen 'Instroom in de bijstand en dan' door Inspectie Werk en Inkomen, 27 april 2007
- Onderzoeksrapport 'De WWB gewogen: gemeenten aan het woord' in opdracht van SZW door Research voor Beleid en Radar, 1 mei 2007
- Onderzoeksrapport 'Ontheffing van de arbeidsverplichting' door CBS/Mira Peeters-Bijlsma, 30 augustus 2007
- Onderzoeksrapport 'Re-integratie van allochtone bijstandscliënten' in opdracht van SZW door Regioplan, 1 september 2008
- Onderzoeksrapport 'Instroom in de bijstand en dan: Vervolgonderzoek 2008' door Inspectie Werk en Inkomen, 1 oktober 2008
- Eindrapport 'Wet Verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders' in opdracht van SZW door Research voor Beleid, 1 december 2009
- Verkennende studie 'Kleding en gedrag' door Inspectie Werk en Inkomen, Programma Inkomenszekerheid, juli 2011
- Nota van bevindingen 'Ondersteuning gericht op werk' door Inspectie Werk en Inkomen, 30 september 2011
- Divosa-monitor 2012, Deel 1 in opdracht van Divosa door CAB Groningen, 14 juni 2012
- Onderzoeksrapport 'Samen de focus op Werk' door inspectie SZW, Programma Dienstverlenende overheid, 1 augustus 2012

Wet- en regelgeving:

Naast de hiervoor genoemde documenten is de vigerende wet- en regelgeving sinds 1 januari 2009 en de sindsdien plaatsgevonden wijzigingen hierin (o.a. als gevolg van Wijziging WWB en intrekking WIJ met ingang van 1 januari 2012) geraadpleegd.