



Uniformiteit in praktijk

Een onderzoek naar het normenkader van het
team Participatie en de praktische uitvoering
hiervan

Franeker, maart 2014

Auteur

T. Huizinga, studentnummer 335610

Opleiding

Hanzehogeschool Groningen, opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening

Begeleidende docent: I. van Boetzelaer – Gulyas

Organisatie

Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân, team Participatie

Praktijkbegeleider: M. Duiker

Onderzoeksrapport

Uniformiteit in praktijk

Een onderzoek naar het normenkader van het team Participatie en de praktische uitvoering hiervan

Franeker, maart 2014

Auteur

T. Huizinga, studentnummer 335610

Opleiding

Hanzehogeschool Groningen, Instituut van Rechtenstudies, opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening voltijd

Begeleidende docent: I van Boetzelaer- Gulyas

Organisatie

Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân, team Participatie

Praktijkbegeleider: Mevr. M. Duiker

Functie auteur binnen organisatie

Junior casemanager, afdeling Participatie

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport van het afstudeeronderzoek dat het sluitstuk vormt van mijn studie aan de Hanzehogeschool in Groningen. Ik blik terug op een bewogen studententijd, waarin ik mezelf in een razend tempo heb ontwikkeld tot wat er van een professional verwacht mag worden. Zowel op het gebied van kennis als op persoonlijk gebied heb ik een grote groei doorgemaakt. Dit afstudeeronderzoek vormt de kroon op die periode.

In februari 2013 ben ik begonnen aan een stage bij de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân. Inmiddels ben ik sinds september 2013 werkzaam als junior casemanager bij deze organisatie. Dankbaar ben ik voor de begeleiding die mijn ontwikkeling in een stroomversnelling heeft gezet. Ik kan mij geen betere stage- en afstudeerplek wensen. Ik hoop daarom ook dat de uitkomsten van dit afstudeeronderzoek een waardevolle toevoeging zullen vormen aan de werkzaamheden binnen de afdeling.

Tot slot is er een aantal mensen die een eervolle vermelding verdienen vanwege hun onmisbaarheid in mijn studie- en afstudeerperiode. Allereerst wil ik graag bedanken mijn man, Sietse, die mijn onvoorwaardelijke steun en toeverlaat is geweest. Hij heeft mij gestimuleerd om het beste uit mijzelf te halen en niet op te geven bij moeilijke momenten. Daarnaast een eervolle vermelding voor mijn voormalig stagebegeleidster en inmiddels directe collega, Suzan. Bedankt voor je belangeloze inzet en je positieve begeleiding. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn zoon Milo, je haalt het beste in mij naar boven.

Tamara Huizinga

Franeker, maart 2014

Inhoud

Voorwoord	2
1. Inleiding	8
1.1 Onderzoekskader	8
1.1.1 Werkprocessen en het normenkader.....	8
1.1.2 Kwaliteit in Control	8
1.1.3 Mandaat	8
1.2 Doelstelling.....	8
1.2.1 Relevantie voor de opdrachtgever.....	9
1.2.2 Afbakening	9
1.3 Interventiecycclus.....	9
1.4 Vraagstelling.....	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Methodologische verantwoording.....	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Onderzoeksubjecten.....	12
2.3 Deelvragen Theorie	12
2.4 Deelvragen Praktijk	12
2.4.1 Interviews.....	13
2.4.2 Vragenlijst interviews	13
2.4.3 Beperkingen onderzoek	14
3. Deelvragen Theorie	15
3.1 Inleiding.....	15
3.2 Wat blijkt uit de WWB en de gemeentelijke Afstemmingsverordening over het opleggen van afstemmingen?.....	15
3.2.1 Normenkader	15
3.2.2 WWB.....	15
3.2.3 Gemeentelijke Afstemmingsverordening (GB003).....	17
3.2.4 Conclusie	19
3.3 Wat blijkt er uit de Awb en de WWB over het verzenden van beschikkingen?	20
3.3.1 Normenkader	20
3.3.2 Awb.....	20
3.3.3 WWB.....	20
3.3.4 Eisen aan de beschikking.....	21
3.3.5 Jurisprudentie	21
3.3.6 Conclusie	21
3.4 Wat blijkt uit de WWB, het gemeentelijk beleid en de jurisprudentie over het plan van aanpak voor jongeren onder de 27 jaar?	22
3.4.1 Normenkader	22
3.4.2 WWB.....	22

Gemeentelijk beleid	23
3.4.4 Conclusie	24
3.5 Wat blijkt uit de WWB, de Beleidsregels ontheffing arbeidsplicht en de jurisprudentie over het toekennen van een ontheffing van de arbeidsplicht?	24
3.5.1 Het normenkader	24
3.5.2 WWB.....	24
3.5.3 Beleidsregels	26
3.5.4 Jurisprudentie	27
3.5.5 Conclusie	28
3.6 Wat blijkt uit de WWB en de re-integratieverordening over het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling?	29
3.6.1 Normenkader	29
3.6.2 WWB.....	29
3.6.4 Re-integratieverordening WWB, IOAW en IOAZ	29
3.6.5 Conclusie	30
4. Deelvragen Praktijk.....	31
4.1 Inleiding.....	31
4.2 Uitkomsten na analysering totaalrapportage KIC	31
4.2.1 Aanvraag participatie	31
4.2.2 Heronderzoek participatie	31
4.2.3 Beëindiging participatie	32
4.2.4 Conclusie	33
4.3 Interview met de teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie ..	34
4.3.1 Kwaliteit in Controle	34
4.3.2 Het normenkader	34
4.3.3 Resultaten uit KIC	35
4.3.4 Collegiale toetsing.....	35
4.3.5 Het team Participatie.....	35
4.3.6 Uniform werken.....	36
4.3.7 Conclusie	36
4.4 Interview met de casemanagers van team Participatie	37
4.4.1 Het opleggen van maatregelen	37
4.4.2 Het verzenden van beschikkingen.....	38
4.4.3 Het Plan van Aanpak voor jongeren.....	38
4.4.4 Ontheffen van de arbeidsverplichting	38
4.4.5 Het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling.....	38
4.4.6 Mandaat.....	39
4.4.7 KIC.....	39
4.4.8 Uniformiteit.....	40
4.4.9 Conclusie	41

4.4.10 Conclusie: Wat moet er nog gebeuren om de collegiale toetsing op een juiste manier te implementeren in het team Participatie?.....	42
5. Deelvragen analytisch.....	44
5.1 Hoe verhoudt de wet- en regelgeving zich tot het huidige normenkader?	44
5.1.1 Het opleggen van maatregelen	44
5.1.2 Het verzenden van een beschikking.....	44
5.1.3 Plan van aanpak voor jongeren.....	44
5.1.4 Het ontheffen van de arbeidsverplichting	44
5.1.5 Het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling.....	44
5.1.6 Conclusie	45
5.2 Hoe verhoudt het normenkader zich tot de werkwijze van de casemanagers van het team Participatie?.....	46
5.2.1 Het opleggen van maatregelen	46
5.2.2 Het verzenden van beschikkingen.....	46
5.2.3 Het plan van aanpak voor jongeren.....	46
5.2.4 Het ontheffen van de arbeidsverplichting	46
5.2.5 Het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling.....	47
5.2.6 Conclusie	47
5.3 Hoe verhoudt de informatie die kwaliteitsmedewerker en de teamleider hebben gegeven tijdens de interviews zich tot de informatie vanuit de casemanagers tijdens de interviews?	48
5.4 Hoe verhouden de resultaten van KIC zich tot de gesignaleerde knelpunten en succesfactoren vanuit de interviews?	49
6. Conclusies & aanbevelingen	50
6.1 Inleiding.....	50
6.2 Conclusies.....	50
6.2.1 Normenkader – Wet- en regelgeving.....	50
6.2.2 Huidige werkwijze	50
6.2.3 Gewenste werkwijze	51
6.3 Aanbevelingen.....	52
6.3.1 Normenkader	52
6.3.2 Huidige werkwijze	52
6.3.3 Gewenste werkwijze	53

Lijst met bijlagen:

Bijlage 1: Het normenkader 2013
 Bijlage 2: Modelbeschikking aanmelding traject
 Bijlage 3: Modelbeschikking beëindiging traject
 Bijlage 4: Modelbeschikking ontheffing arbeidsverplichting
 Bijlage 5: Modelbrief afsprakenbevestiging
 Bijlage 6: Totaalrapportage KIC 2013
 Bijlage 7 & 8: Interviewvragen

Samenvatting

Dit onderzoek is gericht op het normenkader¹ van het team Participatie. Dit normenkader is gebaseerd op de Wet werk en bijstand (hierna: WWB). Het normenkader is opgesteld met als doel het waarborgen van de kwaliteit van de werkprocessen die er binnen het team Participatie worden afgehandeld. Aan elk van de werkprocessen is een normenkader gekoppeld. De normen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving hebben het aantoonbaar rechtmatig handelen als doel. Het andere gedeelte heeft als doel om de kwaliteit van de werkprocessen te monitoren. Klantvolgsystemen moeten worden gevuld om de benodigde managementinformatie te leveren.

In april 2013 werd in het team Participatie de applicatie Kwaliteit in Control (hierna: KIC) geïntroduceerd. Deze applicatie biedt ondersteuning bij het aantoonbaar rechtmatig handelen en de applicatie monitort en bewaakt de kwaliteit van de werkprocessen. KIC is een ondersteunende applicatie waarbij de afgehandelde werkprocessen door middel van collegiale toetsing gecontroleerd worden aan de hand van het normenkader. Steekproefsgewijs worden er elke maand een vastgesteld aantal werkprocessen gecontroleerd. Om KIC goed te kunnen implementeren hebben de teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie eerst de toetsing op zich genomen. Vanaf juni 2014 zullen de casemanagers van het team Participatie overgaan op collegiale toetsing met behulp van KIC.

Het overgrote deel van de casemanagers Participatie is gemandateerd en is derhalve bevoegd om zelfstandig besluiten in naam van de Dienst te nemen. Hierdoor loopt het team Participatie het risico dat er niet uniform gewerkt wordt. Het normenkader en de invoering van KIC hebben daarom mede als doel om de uniformiteit binnen het team Participatie te bevorderen. Door de collegiale toetsing, die in juni 2014 wordt ingevoerd, worden de casemanagers gedwongen om met elkaar in overleg te treden.

Ten behoeve van de doelstelling van het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld:

‘In hoeverre is het door het team Participatie van de Dienst gehanteerde normenkader in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en in hoeverre komt dit overeen met de huidige en gewenste werkwijze van de casemanagers van het team Participatie?’

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag is er een drietal categorieën deelvragen opgesteld. Het gaat om de categorieën deelvragen theorie, deelvragen praktijk en deelvragen analytisch.

Met de deelvragen uit de categorie theorie werd de juridische juistheid van het normenkader onderzocht. Er is een aantal juridische thema's uit het normenkader gehaald die van toepassing zijn op het team Participatie. Bij elk van deze thema's is onderzocht of en in hoeverre het normenkader en de wet- en regelgeving overeenstemmen.

Met de deelvragen uit de categorie 'praktijk' wordt er door middel van een analyse van de totaalrapportage van KIC onderzocht waar de knelpunten en de succesfactoren liggen in het normenkader. Door middel van interviews is onderzocht wat de werkwijze van de casemanagers in de praktijk is en in hoeverre deze werkwijzen uniform zijn. Ook wordt er door middel van interviews met de teamleider, kwaliteitsmedewerker en de casemanagers onderzocht in hoeverre het team Participatie klaar is om over te gaan op collegiale toetsing.

¹ Zie bijlage 1

Tot slot worden de onderzoeksresultaten van de deelvragen praktijk en de deelvragen theorie geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van een viertal deelvragen analytisch. Hieruit vloeien logischerwijs conclusies en aanbevelingen uit voort.

Het normenkader van het team Participatie geeft in hoofdlijnen de eisen weer die aan de verschillende werkprocessen gesteld worden. Er is geen ruimte om de wettelijke kaders die achter de normen liggen weer te geven in de toelichting. Dit zou de toelichting onoverzichtelijk maken. De casemanagers worden daarom geacht deze wetskennis paraat te hebben of er in ieder geval over te kunnen beschikken.

Door middel van de deelvragen theorie is het normenkader getoetst aan de wet- en regelgeving. Een conclusie die op basis hiervan getrokken kan worden is dat er een aantal toevoegingen gedaan zou moeten worden aan het normenkader. De juridische thema's die zouden moeten worden toegevoegd zijn het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling en het ontheffen van de arbeidsverplichting. Deze wettelijke thema's zijn allen samengevat in twee normen: 'beschikking/brief volledig en juist' en 'rapport volledig en juist'. Dit laat veel ruimte over voor vrije interpretatie. Dat er geen expliciete normen over bovenstaande wettelijke thema's zijn opgenomen, houdt ook in dat er geen concrete criteria zijn opgesteld met betrekking tot deze wettelijke thema's. Tot slot komt het normenkader niet overeen met de wet- en regelgeving op het gebied van het plan van aanpak voor jongeren. Het is het wettelijk namelijk niet noodzakelijk dat het plan van aanpak wordt ondertekend door de bijstandsgerechtigde die tot de doelgroep jongere behoort. In het normenkader is gesteld dat het plan van aanpak wel dient te worden ondertekend door de jongere. Deze eis zou dus uit het normenkader kunnen worden verwijderd.

Door middel van de deelvragen praktijk wordt er gezocht naar de knelpunten en de succesfactoren in het normenkader. Eén van de succesfactoren is dat er goede resultaten uit KIC te herleiden zijn. Ook op het gebied van jongeren en het daarbij behorende plan van aanpak kan geconcludeerd worden dat er uniform gewerkt wordt binnen het team Participatie. Daarnaast verdient het aanbeveling om de uniformiteit te bevorderen op het gebied van het opleggen van maatregelen. Dit kan worden bereikt door de norm hieromtrent in het normenkader aan te passen. Ook is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat de wetskennis omtrent de diverse wettelijke thema's niet of onvoldoende aanwezig is. Het verdient daarom aanbeveling om deze kennis te actualiseren door middel van een cursus. Tot slot is uit het onderzoek naar voren gekomen dat er weinig onderling overlegd wordt op casusniveau. Het verdient daarom aanbeveling om dit te stimuleren middels een wekelijks terugkerend casusoverleg.

1. Inleiding

1.1 Onderzoekskader

In april 2013 werd bij de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (hierna: de Dienst) in het team Participatie de applicatie Kwaliteit in Control (hierna: KIC) geïntroduceerd. Deze applicatie biedt ondersteuning bij het aantoonbaar rechtmatig handelen en de applicatie monitort de kwaliteit van de werkprocessen. KIC is een applicatie waarbij werkprocessen door middel van collegiale toetsing gecontroleerd worden aan de hand van een normenkader. Collegiale toetsing houdt in dat collega's elkaars afgehandelde werkprocessen beoordelen. KIC is ingevoerd door de informatiemanager van de Dienst en geïmplementeerd door de verschillende teamleiders in hun eigen teams.²

1.1.1 Werkprocessen en het normenkader

Binnen het team Participatie bestaan er drie soorten werkprocessen: de aanvraag-, het heronderzoek- en de beëindiging participatie. Aan elk van deze werkprocessen is een normenkader gekoppeld. In dit normenkader staan regels, normen en vereisten waaraan deze werkprocessen moeten voldoen. De teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie hebben het normenkader vastgesteld. Een deel van het normenkader is opgesteld aan de hand van wet- en regelgeving. De normen die hieruit voortvloeien hebben het aantoonbaar rechtmatig handelen als doel. Het andere gedeelte van het normenkader heeft als doel om de kwaliteit van de werkprocessen te monitoren. Klantvolgsystemen moeten worden gevuld om de benodigde managementinformatie te leveren. Daarnaast spelen bij de vaststelling van het normenkader ook het jaarplan 2013, interne beleidstukken en werkinstructies mee. Er moet worden vermeld dat het normenkader dynamisch is en aangepast kan worden. Ook de teamleden van het team Participatie kunnen hier invloed op uitoefenen.

1.1.2 Kwaliteit in Control

Doordat werkprocessen vanuit KIC steekproefsgewijs worden getoetst met een vastgesteld normenkader, kan er op basis van deze uitkomsten gekeken worden wat er wel en niet goed gaat. Als er geconstateerd wordt dat de normen structureel niet nagekomen worden, dan kan er gekeken worden waar dit aan ligt. Een oorzaak zou kunnen zijn dat er onduidelijkheid bestaat over de normen of dat er ruimte is voor vrije invulling. De uitvoerende praktijk dient dichterbij het normenkader gebracht te worden. Daarnaast is het belangrijk om een normenkader te ontwikkelen dat draagkracht heeft binnen het team Participatie.

1.1.3 Mandaat

Mandaat houdt in dat een casemanager gemachtigd is tot het nemen van besluiten uit naam van de Dienst. De Dienst is gemandateerd door het college om de uitvoering van de WWB en de WMO op zich te nemen. Overal waar in dit onderzoek wordt gesproken over de Dienst, wordt er in de wet gesproken over het college. De toetsing met behulp van KIC gebeurt collegiaal. Binnen het team Participatie wordt dit eerst opgepakt door de teamleider en de kwaliteitsmedewerker. Het grootste deel van de casemanagers zijn gemandateerd en toetsen normaliter zichzelf. Hierdoor is de verwachting dat er onderling weinig overleg plaatsvindt. Ook zijn er een aantal normen door middel van mondelinge afspraken gewijzigd of zelfs geschrapt. Dit wekt de verwachting dat de gemandateerde medewerkers het normenkader verschillend interpreteren en uitleggen. Hier zal in het onderzoek nader aandacht aan besteed worden.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan het team Participatie van de Dienst over het creëren van een uniforme werkwijze door inzicht te bieden in de huidige wet-

² Powerpoint 'Presentatie KIC' april 2013, eigenaar: J. van Zandbergen

en regelgeving die van toepassing is op het normenkader en de werkwijze van de casemanagers.

1.2.1 Relevantie voor de opdrachtgever

Vanuit de teamleiders van het team Participatie is er behoefte aan onderzoek naar de wet- en regelgeving omtrent het normenkader en de werkprocessen. Het doel hiervan is het ontwikkelen van een uniforme werkwijze binnen het team Participatie. Hierbij is echter niet alleen de wet- en regelgeving van belang, maar ook het interne beleid en de input van de casemanagers.

1.2.2 Afbakening

Dit onderzoek zal zich enkel richten op het team Participatie van de Dienst. Het onderzoek spitst zich toe op het normenkader 2013 van dit team Participatie. In het normenkader staan verschillende eisen genoemd waaraan een werkproces moet voldoen. Er zijn normen die zich toespitsen op het vullen van systemen. Dit ondersteunt juiste managementinformatie en verantwoording aan het rijk. Hieraan is het team Participatie gehouden en laat weinig tot geen ruimte open voor vrije invulling. Er is daarom voor gekozen om deze normen buiten beschouwing te laten. Dit onderzoek zal zich uitsluitend richten op de normen met een wettelijke grondslag. Tot slot richt de onderzoeker zich op de medewerkers van het team Participatie, de casemanagers.

1.3 Interventiecycclus

Dit onderzoek bevindt zich in de diagnosefase van de interventiecycclus, omdat het probleem al is gesignaleerd. Het probleem is namelijk dat er geen uniforme werkwijze is binnen het team Participatie, omdat de gemandateerde medewerkers van het team Participatie zichzelf toetsen. Dit heeft zich in 2012 geuit in de jaarrapportage van de intern controleur, waaruit bleek dat het team Participatie net aan de gestelde eisen van de PwC voldoet. Het probleem is erkend en herkend, en er wordt gezocht naar mogelijke oorzaken. De applicatie KIC biedt ondersteuning bij het zoeken naar oorzaken van het probleem. Uit de invoering van KIC blijkt dat het probleem erkend en herkend is.

De interventie die de opdrachtgever beoogt is dus een diagnose omtrent het normenkader. Het doel van de opdrachtgever is namelijk dat er een normenkader is dat zowel juridisch juist is, als gedragen wordt door de medewerkers van het team Participatie. De onderzoeker zal aanbevelingen doen voor het creëren van een uniforme werkwijze binnen het team Participatie.

1.4 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

‘In hoeverre is het door het team Participatie van de Dienst gehanteerde normenkader in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en in hoeverre komt dit overeen met de huidige en gewenste werkwijze van de casemanagers van het team Participatie?’

Om een antwoord te kunnen formuleren op de centrale onderzoeksvraag, moet er tijdens het onderzoek naar verschillende aspecten gekeken worden. Hiervoor is de centrale onderzoeksvraag opgesplitst in deelvragen. Allereerst dient de theorie omtrent de rechtmatige aspecten van het normenkader onderzocht te worden. Vervolgens moet er een onderzoek naar de praktijk plaatsvinden en tot slot dienen de uitkomsten van het theorie- en praktijkonderzoek geanalyseerd te worden. Na deze analyse kan er een conclusie met daaruit voortvloeiende aanbevelingen geformuleerd worden.

Ten behoeve van de uiteindelijke beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en het doen van aanbevelingen zal er een antwoord worden geformuleerd op de volgende deelvragen:

Deelvragen Theorie

1. Wat blijkt uit de WWB en de gemeentelijke Afstemmingsverordening over het opleggen van afstemmingen?
2. Wat blijkt uit de Awb, de WWB en de jurisprudentie over het verzenden van beschikkingen?
3. Wat blijkt uit de WWB, het gemeentelijk beleid, de jurisprudentie en de memorie van toelichting over het plan van aanpak voor jongeren onder de 27 jaar?
4. Wat blijkt uit de WWB, de Beleidsregels ontheffing arbeidsplicht en de jurisprudentie over het toekennen van een ontheffing van de arbeidsplicht?
5. Wat blijkt uit de WWB, de wet Participatiebudget en de re-integratieverordening het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling?

Deelvragen Praktijk

6. Wat zijn de met behulp van KIC gesignaleerde knelpunten en succesfactoren in de werkprocessen van het team Participatie op grond van het normenkader?
7. Wat zijn volgens de medewerkers van het team Participatie knelpunten en succesfactoren in het huidige normenkader?
8. Wat zijn volgens de teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie de knelpunten en succesfactoren in het huidige normenkader?
9. Wat moet er nog gebeuren om de collegiale toetsing op een juiste manier te implementeren in het team Participatie?

Deelvragen Analytisch

10. Hoe verhoudt het normenkader zich tot de onderzochte wet- en regelgeving?
11. Hoe verhoudt het normenkader zich tot de werkwijze van de casemanagers van het team Participatie?
12. Hoe verhoudt de informatie die de teamleider en de kwaliteitsmedewerker hebben gegeven tijdens de interviews tot de informatie die de casemanagers hebben gegeven?
13. Hoe verhouden de resultaten van KIC zich tot de gesignaleerde knelpunten en succesfactoren tijdens de interviews?

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt het onderzoekskader nader uiteengezet. Er wordt gedefinieerd welk voor de beroepspraktijk relevant probleem in het onderzoeksrapport centraal staat. Hierbij wordt benoemd wat de doelstelling van het onderzoek is. Ook wordt de centrale onderzoeksvraag gepresenteerd en de daarbij behorende deelvragen.

Hoofdstuk 2 staat in het teken van de methodologische verantwoording. Hierin wordt per deelvraag beargumenteerd waarom er voor deze deelvraag is gekozen en welke vorm van onderzoek hierbij is gebruikt om een uiteindelijk antwoord te kunnen formuleren.

Het derde hoofdstuk omvat de uitwerking van de 'deelvragen theorie'. Het hoofdstuk doet verslag van de bevindingen van het onderzoek naar de theorie. Alle relevante wetsbepalingen en jurisprudentie worden behandeld, alsmede hetgeen in de juridische literatuur wordt geschreven. Achtereenvolgens worden de volgende thema's behandeld:

- a. Afstemmingen;
- b. Beschikkingen;
- c. Jongeren;
- d. Ontheffingen van de arbeidsverplichtingen;
- e. Voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Aansluitend zal er voor elke 'deelvraag theorie' een conclusie geformuleerd worden.

In het vierde hoofdstuk komt de beantwoording van de 'deelvragen praktijk' aan de orde. Hiervoor worden de gehouden interviews samengevat en de resultaten vanuit KIC zullen

geanalyseerd worden. Ook hier zal er in het kader van de 'deelvragen praktijk' een conclusie geformuleerd worden.

Vervolgens worden er in hoofdstuk 5 de conclusies aan elkaar verbonden om een antwoord te kunnen formuleren op de 'deelvragen analytisch'. Met deze informatie kan een uiteindelijke conclusie geschreven worden en wordt er antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 6 vormt het sluitstuk van het onderzoek, deze bevat de conclusies die getrokken kunnen worden op grond van de bevindingen in het onderzoek. Tevens worden hier de aanbevelingen samengevat die op grond van de conclusies gedaan kunnen worden aan de Dienst, team Participatie.

Na de hoofdstukken is aanvullende informatie in het rapport opgenomen. Zoals de literatuurlijst en relevante bijlagen. Tevens is er na de inhoudelijke hoofdstukken een lijst met afkortingen te vinden. Hier zijn alle afkortingen die in het rapport zijn gebruikt terug te vinden.

2. Methodologische verantwoording

2.1 Inleiding

Om een antwoord te kunnen formuleren op de gestelde deelvragen is onderzoek gedaan en dienen van verschillende onderzoeksmethoden gebruik gemaakt te worden. Het is afhankelijk van de deelvraag welke methoden er gebruikt worden. In dit hoofdstuk zal beschreven worden welke onderzoeksmethoden er zijn gebruikt en wat de argumentatie is voor de keuze van de deelvragen.

2.2 Onderzoeksubjecten

In de volgende twee paragrafen is gemotiveerd welke onderzoeksubjecten er zijn gebruikt om een antwoord te formuleren op de deelvragen. Deze sub-paragrafen zijn achtereenvolgens nader uiteengezet in 'deelvragen theorie' en 'deelvragen praktijk'.

2.3 Deelvragen Theorie

In dit onderzoek kan gesproken worden van verschillende onderzoeksubjecten. Het normenkader 2013 vormt de leidraad van het onderzoek. Uit het normenkader 2013 is een aantal wettelijke thema's af te leiden. De thema's staan hieronder opgesomd.

1. Afstemmingen;
2. Beschikkingen;
3. Jongeren;
4. Ontheffingen van de arbeidsverplichtingen;
5. Voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Bij elk van deze thema's is een passende deelvraag geformuleerd. Bij het beantwoorden van deze deelvragen zal eerst gekeken worden wat er in het normenkader staat vermeld over de thema's. Vervolgens wordt de wet als onderzoeksubject gebruikt, de WWB vormt hierin de belangrijkste wet. Zonder deze kennis zou geen antwoord kunnen worden gegeven op de 'deelvragen theorie'. Er is dan ook onderzocht welke relevante wetsbepalingen bestaan over de verschillende thema's. In de specifieke deelvragen staan ook de overige wetten en beleidsregels genoemd die onderzocht zijn. Het tweede onderzoeksubject wordt gevormd door de Memorie van Toelichting en de jurisprudentie die betrekking hebben op de verschillende thema's. Als belangrijkste bron is het 'handboek WWB' van Schulink gebruikt. Hiervan maken alle medewerkers van de Dienst gebruik. Dit handboek is online te raadplegen en bevat verwijzingen naar de relevante jurisprudentie en overheidspublicaties.

2.4 Deelvragen Praktijk

Er is een viertal 'deelvragen Praktijk' geformuleerd. Deze staan hieronder opgesomd.

6. Wat zijn de met behulp van KIC gesignaleerde knelpunten en succesfactoren in de werkprocessen van het team Participatie op grond van het normenkader?
7. Wat zijn volgens de casemanagers van het team Participatie knelpunten en succesfactoren in het huidige normenkader?
8. Wat zijn volgens de teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie de knelpunten en succesfactoren in het huidige normenkader?
9. Wat moet er nog gebeuren om de collegiale toetsing op een juiste manier te implementeren in het team Participatie?

Om een antwoord te kunnen formuleren op deelvraag 6 is er gebruik gemaakt van de totaalrapportage vanuit KIC. Deze totaalrapportage geeft de resultaten weer van de periode 1 maart 2013 tot en met 31 december 2013. Hieruit kunnen de succesfactoren en de knelpunten uit het normenkader worden afgeleid. Het onderzoek richt zich op de wettelijke thema's in het normenkader. De normen die dienen ter aanlevering van managementinformatie en verantwoording aan het Rijk worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten en zullen dan ook niet behandeld worden.

Er is gebruik gemaakt van interviews om een antwoord te kunnen formuleren op deelvraag 7, 8 en 9. Er hebben interviews plaatsgevonden met de kwaliteitsmedewerker en de teamleider van het team Participatie om informatie te verkrijgen over deelvraag 8 en 9 ten einde een antwoord te kunnen geven op deze deelvragen.

Verder zijn acht van de dertien casemanagers van het team Participatie geïnterviewd. Door de verkregen informatie tijdens deze interviews kan een antwoord geformuleerd worden op deelvraag 7 en 9. De motivering voor de interviews is nader uitgewerkt in de volgende sub-paragraaf.

2.4.1 Interviews

Voor de deelvragen 7, 8 en 9 is er onderzoek gedaan naar de praktijk in de vorm van interviews met de casemanagers, de teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie. In de interviews konden zij allen uitleggen hoe zij uitvoering geven aan het huidige normenkader, welke ongeschreven regels er wellicht gevolgd worden en wat de ervaringen zijn met het huidige normenkader en de invoering van KIC. Daarnaast is er met de geïnterviewden gesproken over de overgang naar collegiale toetsing om er zo achter te komen wat er nog moet gebeuren om de collegiale toetsing op een juiste manier te implementeren in het team Participatie.

Er is gekozen voor interviews in plaats van enquêtes, omdat bij het onderzoeksonderwerp veel doorgevraagd zal moeten worden en weinig gesloten vragen volstaan. Zo moet er bijvoorbeeld gevraagd worden hoe de casemanagers invulling geven aan de normen en hoe zij met bepaalde situaties omgaan. In het vooronderzoek is al naar voren gekomen dat de aanpak per casemanager verschillend is. De bedoeling van het interview is juist om deze verschillen te constateren. Een enquête is hiervoor niet geschikt, omdat het ondoenlijk is om elk mogelijk denkbare manier als antwoordmogelijkheid op te nemen. De enquête zou dan te groot zijn van formaat en het risico dat er informatie misgelopen wordt blijft alsnog bestaan. Een interview heeft echter meer de vorm van een gesprek, doordat deze mondeling plaatsvindt. Op deze manier kan er meer informatie in korter tijdsbestek en op effectievere manier vergaard worden. Tevens biedt een interview de mogelijkheid om door te vragen. In de volgende sub-paragraaf wordt de vragenlijst die gebruikt is bij de interviews verder onderbouwd.

2.4.2 Vragenlijst interviews

Er is bij dit onderzoek gebruik gemaakt van een semi-gestructureerd interview. De interviewvragen zijn allemaal vooraf uitgewerkt en in volgorde gezet. Het is echter geen volledig gestructureerd interview, omdat de vragen niet in de van te voren vastgestelde vorm gesteld hoeven te worden, zolang alle vragen maar aan bod komen tijdens de interviews. Daarnaast is er bij de interviews ruimte om specifiek door te vragen op wat de geïnterviewde naar voren brengt.³ Er is een grote tijdsinvestering gedaan in het opzetten van een deugdelijke vragenlijst.

De vragenlijst is opgesteld aan de hand van de wettelijke kaders in het normenkader. Aangezien de casemanagers in de toekomst elkanders producten zullen gaan toetsen, is het belangrijk om te weten in hoeverre de normen hetzelfde gehanteerd worden. Mocht tijdens de interviews blijken dat de normen door de casemanagers verschillend geïnterpreteerd en gehanteerd worden dan is het van belang om duidelijk te krijgen waar de verschillen liggen. Het interview start met het behandelen van de wettelijke thema's in het normenkader. Er wordt hierbij puur gevraagd hoe een casemanager een bepaalde norm uitlegt en hoe deze gehanteerd wordt. Ook worden er, indien nodig, voorbeelden gevraagd. Het tweede deel van het interview heeft als onderwerp KIC en de collegiale toetsing. Het interview richt zich

³ Basisprincipes Parktijkonderzoek, F. Harinck 2010, blz. 94

bij het onderwerp KIC met name op de recentelijke ervaringen en bij het onderwerp collegiale toetsing ligt de focus op de mening van de geïnterviewden.

De interviews worden in het kantoorgebouw van het team Participatie afgenomen. De interviews hebben ongeveer een uur in beslag genomen en vonden plaats in een rustige spreekkamer, waardoor er geen ruis was van buitenaf. Er is vooraf aan de geïnterviewden verteld dat alle informatie die vanuit de interviews verkregen wordt vertrouwelijk wordt behandeld en volledig geanonimiseerd zal worden weergegeven in het onderzoeksrapport.

Er is gekozen om de interviews niet op te nemen, maar tijdens de interviews notities te maken. Het voordeel hiervan is dat er tijdens het interview tot een stukje verwerking kan worden overgegaan, door alleen essentiële informatie te noteren. 'Essentieel' wil in dit geval zeggen: relevant voor de gestelde interviewvraag. Het nadeel hiervan zou kunnen zijn dat de interviewer zich moet richten op twee dingen, namelijk: interviewen en noteren. Echter heeft de interviewer door haar werkzaamheden en ervaring met klantgesprekken ervaring met het doen van twee dingen tijdens een gesprek. De individuele interviews zijn na elk interviewmoment direct nader uitgewerkt, zodat de verkregen informatie niet zou wegzakken.⁴

2.4.3 Beperkingen onderzoek

In het praktijkonderzoek is er sprake van een aantal beperkingen. Om te beginnen kan de manier waarop een casemanager het normenkader hanteert als een gevoelig onderwerp worden ervaren. De casemanager kan hierdoor het gevoel krijgen dat hij beoordeeld wordt op zijn werkwijze. Dit maakt dat de kans aanwezig is dat de casemanagers sociaal wenselijke antwoorden geven en daarmee onbetrouwbare informatie verschaft. Om dit grotendeels te ondervangen is er expliciet vermeld bij aanvang van het interview dat de casemanager niet beoordeeld wordt op zijn werkwijze. Ook is er getracht deze beperking te ondervangen door te benadrukken dat de verkregen informatie uit het interview vertrouwelijk wordt behandeld en volledig geanonimiseerd wordt weergegeven in het onderzoeksrapport. Tot slot is deze beperking ondervangen door geen gebruik te maken van opnameapparatuur om op deze manier het gevoel van vertrouwelijkheid te vergroten. Op basis van een steekproef zijn er acht van de dertien casemanagers geselecteerd voor het doen van een interview.

⁴ Basisprincipes praktijkonderzoek, F. Harinck, 2010, blz. 97

3. Deelvragen Theorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de deelvragen theorie. Deze deelvragen zijn weergegeven op pagina 10 en 11 van dit onderzoeksrapport. Hiervoor wordt allereerst gekeken wat er in het normenkader staat vermeld over het onderwerp van de deelvraag. Vervolgens wordt dit getoetst aan wet- en regelgeving, jurisprudentie en gemeentelijk beleid.

3.2 Wat blijkt uit de WWB en de gemeentelijke Afstemmingsverordening over het opleggen van afstemmingen?

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op bovenstaande deelvraag. Om hier een antwoord op te kunnen formuleren moet er allereerst gekeken worden wat er in het normenkader is opgenomen over het opleggen van afstemmingen. Allereerst zal de wet worden onderzocht, namelijk: de WWB. Achtereenvolgens zal de gemeentelijke afstemmingsverordening worden onderzocht. De van toepassing zijnde jurisprudentie wordt in de paragraaf verweven. Aan het eind van deze paragraaf zal er een voorlopige conclusie worden geformuleerd.

In dit hoofdstuk zal er worden gesproken over afstemmingen. Dit is de benaming die de Dienst gebruikt voor het opleggen van maatregelen.

3.2.1 Normenkader

Allereerst wordt er gekeken wat er in het normenkader is opgenomen over het opleggen van afstemmingen. De eis die wordt gesteld in het kader van afstemmingen luidt als volgt:

“Afstemming niet nakomen verplichtingen juist voorgesteld”

- *controle in feite om nakoming arbeidsverplichtingen als solliciteren en ingeschreven staan als werkzoekende bij het UWV. Indien onvoldoende of inschrijving niet tijdig verlengd of andere niet nagekomen verplichtingen is afstemming aan de orde.*
- *Nalaten van opleggen van afstemmingen is fout en kan lijden tot onrechtmatige uitkering.*

Het normenkader stelt aan de ‘aanvraag participatie’ en het ‘heronderzoek participatie’ de verplichting te controleren of de arbeidsverplichtingen zijn nagekomen. Indien dit niet het geval is, verplicht het normenkader de casemanager een afstemming op te leggen. Dit is de enige toelichting die het normenkader aan de verplichting tot afstemmen geeft. Om er achter te komen hoe en in welke gevallen er afgestemd dient te worden is het noodzakelijk om de WWB, de Afstemmingsverordening en de jurisprudentie er op na te slaan.

3.2.2 WWB

Uit de Memorie van Toelichting van de WWB blijkt dat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal staat. Een burger moet doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te kunnen voorzien. Indien bijstandsgerechtigden aantoonbaar niet in staat blijken te zijn om in het eigen bestaan te kunnen voorzien, kunnen zij aanspraak maken op bijstand. De Dienst heeft de plicht om de bijstandsgerechtigde hierbij te ondersteunen.⁵

De Dienst stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde. Dit is vastgelegd in art. 18 lid 1 WWB.

Het recht op bijstand is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer uitkeringsonafhankelijk te worden. Dit wordt echter afgestemd op de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. De individuele verplichtingen worden daarom

⁵ TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 2

door de Dienst vastgelegd in een beschikking aan de bijstandsgerechtigde. Indien een bijstandsgerechtigde niet voldoet aan deze verplichtingen, kan de Dienst op grond van art. 18 WWB direct ingrijpen door middel van het opleggen van een afstemming.⁶

Er kan geconcludeerd worden dat er op grond van de onderstaande gedragingen een afstemming kan worden opgelegd:

- Het niet nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit de wet, met uitzondering van art. 17 lid 1 WWB;
- het zich jegens de Dienst zeer ernstig misdragen;
- naar het oordeel van de Dienst een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid hebben betoont voor de voorziening in het bestaan.

Door de Raad wordt een verordening vastgesteld, waarin de hoogte van de afstemming weergegeven wordt. Ook de individualisering van het besluit tot het opleggen van een afstemming wordt in deze verordening vastgesteld. Deze bevoegdheid tot het vaststellen van een verordening is door de Raad gemandateerd aan het dagelijks bestuur van de Dienst.

Verplichtingen op grond van de WWB

Om een afstemming te kunnen opleggen is het van belang om te weten welke verplichtingen er gelden op grond van de WWB. De WWB legt verplichtingen op waaraan voldaan moet worden zolang er bijstand wordt ontvangen. Dit onderzoek beperkt zich tot de verplichtingen die verband houden met arbeid, scholing en arbeidsinschakeling.

In art. 9 WWB is de plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie neergelegd. Uit art. 9 WWB vloeien de volgende verplichtingen voort:

1. Het naar vermogen verkrijgen en aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid (lid 1 sub a);
2. het geregistreerd staan als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) (lid 1 sub a);
3. het gebruik maken van een door de Dienst aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering (lid 1 sub b);
4. het meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling (lid 1 sub b);
5. indien van toepassing, het meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in art. 44a (lid 1 sub b). Deze bepaling is slechts van toepassing indien de bijstandsgerechtigde een leeftijd heeft van jonger dan 27 jaar;
6. het naar vermogen door de Dienst opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten (lid 1 sub c).

In art. 9 lid 1 sub a WWB wordt de bijstandsgerechtigde de verplichting opgelegd om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en te verkrijgen. Het is daarom van belang om te weten wat er als algemeen geaccepteerde arbeid wordt beschouwd. Door de term algemeen geaccepteerde arbeid te gebruiken, worden er geen beperkende voorwaarden gesteld aan de aard en de omvang van het werk en de aansluiting op de opleiding en ervaring van de belanghebbende.⁷

Art. 55 WWB geeft de Dienst de bevoegdheid om een bijstandsgerechtigde verplichtingen op te leggen die individueel bepaald zijn. Dit kunnen verplichtingen inhouden die strekken tot arbeidsinschakeling.

⁶ TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 5

⁷ TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 5-6

3.2.3 Gemeentelijke Afstemmingsverordening (GB003)

In de onderstaande sub-paragrafen wordt de Afstemmingsverordening (hierna: Verordening) onderzocht. Achtereenvolgens zullen de volgende onderwerpen aan bod komen:

1. Het verlagen van de bijstand;
2. het besluit tot het opleggen van een verlaging;
3. gedragingen;
4. afzien van een verlaging;
5. recidive.

Het verlagen van de bijstand

Op grond van art. 2 lid 1 van de Verordening wordt de bijstand verlaagd, indien:

- de belanghebbende, naar het oordeel van het dagelijks bestuur, tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan,
- of de verplichtingen die voortvloeien uit de WWB en de IOAW niet of onvoldoende nakomt,
- waaronder begrepen het zich jegens het dagelijks bestuur of diens ambtenaren zeer ernstig misdragen.

De hoogte van de afstemming wordt gebaseerd op (art. 2 lid 2 van de Verordening):

1. De ernst van de gedraging:

Het vaststellen van de ernst van de gedraging is nader toegelicht in de subparagraaf 'gedragingen';

2. de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten:

Bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid zal het dagelijks bestuur moeten aantonen dat de uitkeringsgerechtigde op de hoogte was van de voor hem geldende verplichtingen. Bij aanvang van de uitkering wordt altijd een bijlage verstrekt met de geldende verplichtingen. Ook wordt deze bij elk daaropvolgende beschikking opnieuw verstrekt. Indien de belanghebbende kan aantonen dat hij in alle redelijkheid niet op de hoogte had kunnen zijn van de voor hem geldende verplichtingen ontbreekt de verwijtbaarheid;

3. de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert.

Er bestaan situaties waarin het niet redelijk en billijk is om een verlaging op te leggen. Hierbij kan er gedacht worden aan psychische of lichamelijke omstandigheden of omstandigheden gelegen in de sociale leefsituatie van de bijstandsgerechtigde. Het is aan het dagelijks bestuur om dit te beoordelen, maar aan de bijstandsgerechtigde om dit eventueel middels bewijsstukken aan te tonen.

Het besluit tot het opleggen van een verlaging

Aan het besluit tot een verlaging dient een deugdelijke motivering ten grondslag liggen en het besluit moet kenbaar zijn. De algemene eisen van behoorlijk bestuur gelden ook voor dit besluit. Ook dient het besluit te voldoen aan de algemene eisen die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hieraan stelt. Daarnaast geeft de Verordening nog een aantal extra vereisten, namelijk dat er in ieder geval vermeld dienen te worden in het besluit:

- de reden van de verlaging;
- de duur van de verlaging;
- het percentage waarmee de uitkering wordt verlaagd en als dit van toepassing is,
- de reden om af te wijken van een verlaging.

Gedragingen

Zoals hierboven vermeld, hangt de verlaging van de bijstand onder andere af van de ernst van de gedraging. In art. 8 van de Verordening zijn de gedragingen nader uiteengezet in drie categorieën. In art. 8 van de Verordening worden de gedragingen vermeld die van toepassing zijn op de arbeidsverplichting. Dit artikel is van toepassing op het team Participatie. De verantwoordelijkheid om te controleren of een bijstandsgerechtigde zich aan deze arbeidsverplichtingen houdt, ligt namelijk bij het team Participatie.

Eerste categorie

- De verplichting om ingeschreven te staan bij het Werkbedrijf als werkzoekende, alsmede de verplichting om deze inschrijving tijdig te verlengen;
- het niet ondertekenen en/ of het niet aan het dagelijks bestuur verstrekken van het plan van aanpak, sociaal activeringsplan of het trajectplan.

Tweede categorie

- Het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
- het niet of niet voldoende meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, anders dan het niet verschijnen zonder bericht van verhindering;
- het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het dagelijks bestuur geboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering;
- het niet meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
- het niet of onvoldoende verrichten van een door het dagelijks bestuur opgedragen tegenprestatie naar vermogen zoals bedoeld in art. 9 lid 1 onderdeel c WWB of art. 37 lid 1 onderdeel f IOAW.

Derde categorie

- Het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het dagelijks bestuur geboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering, voor zover dit heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot vroegtijdige beëindiging van die voorziening;
- het niet meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling of uitvoering van een plan van aanpak, sociaal activeringsplan of het trajectplan door het niet verschijnen op een oproep zonder bericht van verhindering.

Op grond van art. 9 van de Verordening worden de verlagingen vastgesteld op 10% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie, 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie en 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de derde categorie.

Naast art. 8 van de Verordening kunnen ook overige gedragingen leiden tot een verlaging van de bijstand. Hieronder valt het zich zeer ernstig misdragen tegenover de Dienst, het gemandateerde dagelijks bestuur van de Dienst en zijn ambtenaren of personen die in opdracht van de Dienst hun werkzaamheden verrichten. Hieronder valt agressie, zowel fysiek als verbaal geweld tegen medewerkers.

Afzien van verlaging

De Dienst ziet af van een verlaging indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Uit de wetsgeschiedenis⁸ en jurisprudentie⁹ blijkt dat het dagelijks bestuur alleen in evidente gevallen van niet-verwijtbaarheid gehouden is om van het opleggen van een maatregel af te zien. Daarnaast moet de Dienst afzien van een verlaging indien de verwijtbare gedraging meer dan een jaar voor constatering van die gedraging door de Dienst heeft plaatsgevonden.

Ook ziet de Dienst af van een verlaging indien het daarvoor dringende redenen aanwezig

⁸ Kamerstukken II 1996/1997, 24772, nr. 12 p. 3

⁹ ECLI:NL:CRVB:2001:AD4887

acht. Uit het woord 'dringend' blijkt dat er iets bijzonders aan de hand moet zijn, wil een afwijking gerechtvaardigd zijn. Dringende redenen om van het opleggen van een maatregel af te zien, kunnen gevonden worden in bijzondere omstandigheden van financiële of sociale aard. Het moet dan gaan om zeer ernstige gevolgen voor de bijstandsgerechtigde of diens gezin. Het enkele feit dat een bijstandsgerechtigde financieel zwaar getroffen wordt door een maatregel is op zichzelf geen dringende reden, omdat dit voor iedere bijstandsgerechtigde geldt.¹⁰ Van een dringende reden kan sprake zijn als er sprake is van meervoudige problematiek en een verlaging het doel van de Dienst voorbij streeft. In de praktijk is het denkbaar dat een casemanager druk doende is hulpverlening te organiseren, waardoor een maatregel deze hulpverlening zal doen stagneren. Als op grond van dringende redenen wordt afgezien van een verlaging telt de verwijtbare gedraging wel mee voor recidive.

Tot slot heeft de Dienst de mogelijkheid dat er kan worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing in plaats van een verlaging van de uitkering. Dit kan alleen als de Dienst daarvoor bijzondere redenen aanwezig acht. Deze bijzondere redenen zijn afhankelijk van de specifieke situatie van het individuele geval. Wel moet er sprake zijn van een vorm van verwijtbaarheid. Als echter uit onderzoek blijkt dat de verwijtbaarheid zeer gering is of dat de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde daartoe voldoende aanleiding geeft kan de schriftelijke waarschuwing een instrument zijn met voldoende corrigerend vermogen. Vooral voor de bijstandsgerechtigde die voor het eerst in verzuim is. Een schriftelijke waarschuwing heeft wel rechtsgevolg, omdat deze volledig meetelt bij de bepaling van recidive.¹¹

Recidive

Van recidive is sprake indien er binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging. Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een verlaging, alsmede een schriftelijke waarschuwing of indien van een verlaging is afgezien vanwege dringende redenen. Het afzien van een verlaging vanwege het ontbreken van verwijtbaarheid telt niet mee voor recidive.

Indien er sprake is van recidive wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de hoogte van de verlaging. Als de bijstandsgerechtigde na een tweede verwijtbare gedraging wederom verwijtbaar gedrag vertoont, wordt de hoogte opnieuw verdubbeld.

3.2.4 Conclusie

Het recht op bijstand voor levensonderhoud is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van deze bijstand. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. Wanneer het dagelijks bestuur tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, verlaagt het de uitkering. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Dit komt tot uiting in het normenkader van het team Participatie. Art. 9 lid 1 WWB legt een bijstandsgerechtigde verplichtingen op het gebied van arbeidsinschakeling op en art. 55 WWB geeft het dagelijks bestuur de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn. De Verordening biedt het dagelijks bestuur enerzijds vaste kaders bij het opleggen van afstemmingen, anderzijds wordt er ruimte geboden om af te wijken van de standaardverlagingen indien er sprake is van het ontbreken van verwijtbaarheid, bijzondere omstandigheden of bij aanwezigheid van dringende redenen.

¹⁰ ECLI:NL:CRVB:2003:AK0118

¹¹ Artikelsgewijze toelichting Afstemmingsverordening SoZaWe-NW-Fryslan

3.3 Wat blijkt er uit de Awb en de WWB over het verzenden van beschikkingen?

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op bovenstaande deelvraag. Om hier een antwoord op te kunnen formuleren moet er gekeken worden wat er in het normenkader is opgenomen over het verzenden van beschikkingen. Hierbij zal er een onderzoek plaatsvinden naar de wet. Allereerst zal er gekeken worden naar de eisen die de Awb aan een beschikking stelt. Daarna zal er gekeken worden naar de eisen van de WWB. Ook wordt de relevante jurisprudentie onderzocht. Tot slot zal er een conclusie worden geformuleerd.

3.3.1 Normenkader

De eis die wordt gesteld in het kader van beschikkingen luidt als volgt:

Beschikking/brief volledig en juist

- *Advies rapport is grondslag beschikking, geen taalfouten, goede motivatie en juridisch juist.*

In geval van een werkproces 'aanvraag participatie' en toekennen van een traject of vergoeding is een beschikking noodzakelijk.

De juridische juistheid is hierin van belang. Om te weten wat juridisch juist is, zal de wet er op nageslagen moeten worden. Dit is hieronder nader uiteengezet.

3.3.2 Awb

De Awb geeft algemene regels met betrekking tot besluiten en het verzenden van een beschikking. Deze zijn op alle besluiten en beschikkingen gericht. In het bijzonder bestuursrecht, in dit geval de WWB, zijn deze bepalingen nader uitgewerkt. De bepalingen over beschikkingen die in de WWB staan gaan voor op de bepalingen uit de Awb. Voorziet de WWB niet met bepalingen over bepaalde situaties, dan geldt de Awb.

De goede motivatie die ten grondslag dient te liggen aan een beschikking is een verplichting die voortvloeit uit art. 3:46 Awb. Daarnaast is het op grond van art. 3:47 Awb verplicht om deze motivering te vermelden bij de bekendmaking van het besluit. Ook moet krachtens dit artikel worden vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen.

3.3.3 WWB

In deze paragraaf zal nader uiteengezet worden wanneer er een beschikking verzonden dient te worden en wanneer kan worden volstaan met een 'bevestiging afsprakenbrief' zoals die gebruikt wordt in het team Participatie.

Het versturen van een beschikking is in onderstaande gevallen vereist:

- Bij de beslissing omtrent het toekennen of weigeren van een voorziening gericht op de arbeidsinschakeling;
- de beslissing tot het wijzigen of beëindigen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling;
- de beslissing inzake het al dan niet verlenen van een tijdelijke ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie op grond van art. 9 lid 2 WWB;
- de beslissing naar aanleiding van een heronderzoek indien er iets wijzigt, deze wijzigingen hebben meestal betrekking op de hierboven genoemde punten.

Er kan op basis van deze informatie geconcludeerd worden dat een beschikking moet worden verzonden, indien er een rechtsgevolg plaatsvindt. Een besluit moet op grond van de Awb gericht zijn op rechtsgevolg.

Bij de beslissing omtrent het toekennen of weigeren van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling wordt er in het team Participatie gebruik gemaakt van een standaardbeschikking 'aanmelding traject'¹². Er bestaat geen standaardbeschikking om een voorziening gericht op arbeidsinschakeling af te wijzen.

¹² Zie bijlage 1

Bij de beslissing tot het wijzigen of beëindigen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling wordt er binnen het team Participatie gebruik gemaakt van de beschikking 'einde traject'¹³. In geval van een wijziging in het re-integratietraject is er geen standaard beschikking beschikbaar.

Bij de beslissing inzake het al dan niet verlenen van een tijdelijke ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie wordt er binnen het team Participatie gebruik gemaakt van de beschikking 'ontheffing trajectplan overig'¹⁴. Bij een afwijzend besluit op een verzoek een ontheffing te verlenen wordt de 'beschikking opleggen arbeidsverplichting' verstuurd.

3.3.4 Eisen aan de beschikking

Een beschikking moet, ongeacht het onderwerp aan de volgende eisen voldoen:

- Het besluit zelf: Het moet de belanghebbende duidelijk zijn welke rechten en plichten hij heeft/krijgt op grond van het genomen besluit.
- Een bezwaarclausule: De mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift bij de Dienst gedurende een termijn van zes weken na de dag waarop de beschikking is verzonden. Art. 3:41, 3:45, 6:7 en 6:8 Awb.
- In de bezwaarclausule dient ook vermeld te worden waaraan het bezwaarschrift aan moet voldoen op grond van art. 6:5 Awb.
- De beschikking moet rusten op een draagkrachtige motivering. Ook dienen de artikelen uit de wet, nadere regelgeving en gemeentelijke verordeningen zoveel mogelijk te worden vermeld. Individualisering dient extra goed te moeten worden toegelicht en verklaard, in het bijzonder als dit ten nadele is van de belanghebbende.

3.3.5 Jurisprudentie

Uit de jurisprudentie komen ook voorbeelden naar voren van schriftelijke stukken die niet als beschikking kunnen worden aangemerkt. Bijvoorbeeld de mededeling dat de Dienst medisch advies gaat inwinnen¹⁵ en een trajectplan zonder een nadere concretisering van de re-integratieverplichting zoals bedoeld in art. 9 lid 1 onderdeel b WWB¹⁶.

Uit de Awb vloeit voort dat besluiten die een beoogd rechtsgevolg hebben bij beschikking bekend gemaakt dienen te worden. Overige schriftelijke stukken zoals informatieve mededelingen en beslissingen die niet gericht zijn op rechtsgevolg kunnen dus niet als beschikking worden aangemerkt. Dit vloeit voort uit de jurisprudentie¹⁷. In deze gevallen wordt er binnen het team Participatie een 'brief afsprakenbevestiging'¹⁸ gebruikt.

3.3.6 Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat de beschikking op grond van het normenkader juridisch juist moet zijn. De beschikking moet voldoen aan de eisen die de wet aan de beschikking stelt. Het besluit moet namelijk rusten op een draagkrachtige motivering en de beschikking moet onder andere een bezwaarclausule bevatten.

Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat er een beschikking verzonden dient te worden indien dit een bepaald rechtsgevolg voor de belanghebbende met zich meebrengt. Dit houdt in dat de rechten of plichten van de belanghebbende hierdoor wijzigen. Als er geen beoogt rechtsgevolg is kan er worden volstaan met een 'brief afsprakenbevestiging' zoals gebruikt wordt binnen het team Participatie.

¹³ Zie bijlage 2

¹⁴ Zie bijlage 3

¹⁵ CRvB 04-03-2003, nr. 00/1210 NABW

¹⁶ ECLI:NL:CRVB:2012:BW1295

¹⁷ ECLI:NL:CRVB:2008:BD6943, ECLI:NL:CRVB:2008:BH0415, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6721

¹⁸ Zie bijlage 4

3.4 Wat blijkt uit de WWB, het gemeentelijk beleid en de jurisprudentie over het plan van aanpak voor jongeren onder de 27 jaar?

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op bovenstaande deelvraag. Om hier een antwoord op te kunnen formuleren moet er allereerst gekeken worden wat er in het normenkader is opgenomen over het plan van aanpak voor jongeren. Hierbij zal er een onderzoek plaatsvinden naar de van toepassing zijnde wetgeving. Vervolgens zal het gemeentelijk beleid in het kader van jongeren onderzocht worden. Tot slot wordt er een antwoord geformuleerd op de deelvraag.

3.4.1 Normenkader

In het normenkader is het volgende opgenomen over het plan van aanpak voor jongeren:

- *Plan.v. aanpak < 27jr juist, ingevuld en ondertekend*

Inhoud plan van aanpak passend op de situatie. Is een verplichting op grond van artikel 44a WWB voor de doelgroep jongeren onder de 27 jaar en dient als bijlage bij de beschikking toekenning WWB of bij een verlenging vanuit participatie met een beschikking aan de klant te worden verzonden.

Uit het normenkader blijkt dat bij jongeren (onder de 27) een plan van aanpak dient te worden opgesteld. Het plan van aanpak dient passend te zijn op de situatie van de bijstandsgerechtigde. Voor meer informatie dient de WWB er op nageslagen te worden. Ook is er gemeentelijk beleid in het kader van de doelgroep jongeren en het daarbij behorende plan van aanpak.

3.4.2 WWB

Art. 44 en 44a WWB zijn de artikelen die het plan van aanpak nader omschrijven. Op grond van art. 44 lid 4 WWB moet er bij de toekenning van bijstand, in een bijlage, een plan van aanpak worden opgenomen. Mits dat ziet op personen van jonger dan 27 jaar.

Op grond van art. 44a lid 1 WWB moet het plan van aanpak een uitwerking van de ondersteuning bevatten. Daarnaast moeten de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en de gevolgen van het niet naleven hiervan worden vastgelegd in het plan van aanpak.

Op grond van art. 44a lid 2 WWB begeleidt de Dienst de jongere bij de uitvoering van het plan van aanpak en evalueert, in samenspraak met de jongere, periodiek het plan van aanpak en stelt dit zo nodig bij.

De doelgroep 'jongeren'

Personen onder de 27 jaar vormen een aparte doelgroep binnen de WWB. Voor hen geldt een aantal extra uitsluitingsgronden. Als zij nog onderwijs kunnen volgen waarbij studiefinanciering ontvangen kan worden, hebben zij geen recht op bijstand. Ook bestaat er geen recht op bijstand als de jongere zich in de eerste vier weken na de melding niet of nauwelijks heeft ingespannen om aan het werk te komen.¹⁹

Plan van Aanpak

Voor iedere jongere die bijstand ontvangt, moet een plan van aanpak worden opgesteld. In dit plan legt de Dienst vast hoe de eventuele ondersteuning eruit ziet, welke verplichtingen de jongere heeft en wat er van hem wordt verwacht. De Dienst moet de jongere bij de uitvoering van het plan van aanpak begeleiden. Op welke wijze hier invulling aangegeven wordt staat ook in het plan van aanpak. Daarom moet het plan van aanpak periodiek en in samenspraak met de jongere geëvalueerd worden. Er is niet geregeld hoe vaak het plan van aanpak moet worden geëvalueerd. Het is de taak van de Dienst om hierover in overleg met de jongere afspraken te maken.²⁰

¹⁹ Art. 13 lid 2 sub c en d WWB

²⁰ TK 2010-2001, 32 815, nr. 7, p. 6

In principe heeft een jongere geen recht op bijstand als er nog aanspraak gemaakt kan worden op studiefinanciering. Dit wordt namelijk beschouwd als een voorliggende voorziening die passend en toereikend is. In praktijk kan er op twee momenten per jaar ingestroomd worden op een opleiding, waardoor er vaak toch bijstand wordt verstrekt met een vooraf bepaalde einddatum, namelijk: het eerst mogelijke instroommoment. In de tussenliggende periode blijven de arbeidsverplichtingen ongewijzigd van kracht. Dit zou in een plan van aanpak kunnen worden opgenomen.

Scholingsplicht

Als een jongere, naar oordeel van de Dienst, niet terug naar school kan dan is het van belang dat dit gemotiveerd weergegeven wordt in het plan van aanpak. Er moet door de Dienst beoordeeld worden in hoeverre van een jongere redelijkerwijs gevergd kan worden dat hij regulier onderwijs volgt.

De wetgever heeft niet toegelicht wat er precies bedoeld wordt met het 'kunnen volgen' van onderwijs. Dit begrip wordt daarom in het hele land verschillend toegepast. De wetgever heeft besloten de Dienst een zekere beoordelingsruimte toe te kennen.

Enerzijds moet beoordeeld worden of een jongere zich daadwerkelijk kan inschrijven en aanspraak kan maken op studiefinanciering, anderzijds moet worden gekeken of dit in redelijkheid van de jongere gevergd kan worden. Omstandigheden als fysieke of geestelijke beperkingen, de capaciteiten of schuldenproblematiek kunnen hierbij een rol spelen. Daarnaast kan een ijkpunt zijn of een jongere een startkwalificatie (HAVO, VWO of MBO2) heeft. Indien een jongere niet over een startkwalificatie beschikt, dan kan zonder meer van een jongere verlangd worden dat hij een opleiding gaat volgen. Indien een jongere wel over een startkwalificatie beschikt, moet door de Dienst worden beoordeeld in hoeverre het volgen van een opleiding de kansen op de arbeidsmarkt vergroot.

Gemeentelijk beleid

Bovenstaande wetgeving is door de Dienst vertaald in beleidsregels²¹. Hierin is vastgelegd hoe de Dienst wil omgaan met de scholingsplicht voor jongeren. In de onderstaande subparagrafen worden deze beleidsregels nader onderzocht.

Scholingsplicht

In de beleidsregels wordt gesteld dat iedere jongere die recht heeft op studiefinanciering en met het volgen van een opleiding zijn arbeidskansen vergroot, een scholingsplicht heeft. Het behalen van een startkwalificatie vergroot in ieder geval zijn arbeidskansen.

Uitzonderingen

Er kan een uitzondering op de scholingsplicht gemaakt worden, als een jongere aantoont dat hij geen onderwijs kan volgen of wanneer dit in redelijkheid niet van hem gevergd kan worden. Ook wordt er een uitzondering gemaakt als de jongere over een startkwalificatie beschikt en zijn kansen op de arbeidsmarkt door het volgen van een opleiding niet toenemen. Ook dit moet de jongere gemotiveerd aantonen.

Van de scholingsplicht wordt ook afgeweken indien de jongere psychische of fysieke belemmeringen heeft waardoor het volgen van een opleiding niet van hem gevergd kan worden. De jongere moet documenten overleggen waaruit blijkt dat er vanwege deze beperkingen geen onderwijsmogelijkheden zijn.

Tot slot kan er afgeweken worden van de scholingsplicht indien de jongere niet over de capaciteiten beschikt om een opleiding te volgen. Ook hier moet de jongere documenten

²¹ B169 Beleidsregels scholingsplicht Jongeren

verstrekken, waaruit blijkt dat er vanwege de capaciteiten of belemmeringen geen onderwijsmogelijkheden zijn.

Duur ontheffing scholingsplicht

Een jongere kan voor de duur van maximaal 6 maanden worden ontheven van de scholingsplicht. Er moet dan dus sprake zijn van een dringende reden die het volgen van een opleiding niet mogelijk maakt.

3.4.4 Conclusie

Jongeren vormen een aparte doelgroep binnen de WWB. Zij hebben te maken met de scholingsplicht en het plan van aanpak. In een plan van aanpak is in ieder geval opgenomen:

- Hoe de eventuele ondersteuning eruit ziet;
- welke verplichtingen de jongere heeft;
- wat er van de jongere verwacht wordt;
- hoe de begeleiding van de Dienst bij de uitvoering van het plan van aanpak eruit ziet;
- indien er van de scholingsplicht wordt afgeweken, moet dit gemotiveerd weergegeven worden in het plan van aanpak;
- een evaluatiedatum.

Er kan geconcludeerd worden dat er met betrekking tot de scholingsplicht door gemeentes in het hele land verschillend gehandeld wordt. De Dienst valt daarvoor terug op haar eigen beleidsregels.

3.5 Wat blijkt uit de WWB, de Beleidsregels ontheffing arbeidsplicht en de jurisprudentie over het toekennen van een ontheffing van de arbeidsplicht?

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op bovenstaande deelvraag. Om hier een antwoord op te kunnen formuleren moet er allereerst gekeken worden wat er in het normenkader is opgenomen over het ontheffen van de arbeidsverplichting. Vervolgens wordt er gekeken naar de van toepassing zijnde wetgeving en beleidsregels. Daarna zal de jurisprudentie onderzocht worden. Dit zal uiteindelijk leiden tot een conclusie.

3.5.1 Het normenkader

In het normenkader is geen specifieke bepaling opgenomen over het ontheffen van de arbeidsverplichting. Wel geeft het normenkader twee bepalingen die onder andere van toepassing zijn op het ontheffen van de arbeidsverplichting:

1. Rapport volledig, motivatie, onderbouwing
Korte bondige rapportage met duidelijk en congruent advies
2. beschikking/brief volledig en juist
 - Advies rapport is grondslag beschikking, geen taalfouten, goede motivatie en juridisch juist.

Met name de juridische juistheid en de motivatie zijn hierin van belang. De WWB geeft de Dienst beoordelingsruimte en –vrijheid, maar deze besluiten moeten rusten op een deugdelijke motivatie. Om duidelijk te krijgen wanneer een besluit juridisch juist is, moet de wet er op nageslagen worden.

3.5.2 WWB

In deze sub-paragraaf wordt de WWB nader onderzocht. Er wordt gekeken naar de wettelijke bepalingen over het ontheffen van de arbeidsverplichting. Achtereenvolgens worden de verplichtingen, categoriale ontheffingen, dringende redenen, zorgtaken, alleenstaande ouders en de Wet sociale werkvoorziening behandeld. Vervolgens wordt er nader ingegaan op de duur van een ontheffing, de alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar en naar de overige bijzondere groepen die voor een ontheffing in aanmerking komen.

Verplichtingen

Om duidelijk te krijgen wanneer een ontheffing van de arbeidsverplichting kan worden gegeven, is het van belang om de arbeidsverplichtingen in kaart te brengen. Dit is reeds in paragraaf 3.2.2 uiteengezet.

Categoriale ontheffingen

Artikel 9 van de WWB geeft een aantal categoriale ontheffingen. Deze categoriale ontheffingen betreffen 'dringende redenen', 'zorgtaken', 'alleenstaande ouders' en 'de doelgroep van de Wet sociale werkvoorziening'. De verschillende ontheffingen worden in onderstaande sub-paragrafen nader toegelicht.

Dringende redenen

In art. 9 lid 2 WWB is vastgelegd dat de Dienst in individuele gevallen indien er dringende redenen aanwezig zijn een tijdelijke ontheffing van één of meerdere van de verplichtingen kan verlenen. Uit de tekst van deze bepaling vloeien een aantal voorwaarden voort waaraan een bijstandsgerechtigde moet voldoen, wil hij in aanmerking komen voor een ontheffing van de arbeidsverplichting. Er moet namelijk sprake zijn van een dringende reden om hem te ontheffen. Daarnaast kan er uit de bewoording 'individuele gevallen' afgeleid worden dat de ontheffing betrekking moet hebben op de persoon die ontheven wordt. Algemene factoren, zoals leeftijd of een slechte arbeidsmarkt kunnen dus nooit als ontheffingsgrond gelden. De Dienst heeft beleid gemaakt over wat er als dringende reden aangemerkt kan worden. Dit wordt nader uiteengezet in de volgende paragraaf.

Zorgtaken

Zorgtaken kunnen een dringende reden vormen om ontheffing te verlenen, voor zover er geen voorliggende voorziening bestaat om deze taken op te vangen. Onder zorgtaken verstaat de wetgever onder andere de zorg voor kinderen.²² Als een bijstandsgerechtigde zorgtaken heeft, kan dat een reden zijn voor een ontheffing van de arbeidsverplichting. De gemeente moet dan nagaan of er andere voorzieningen zijn, zoals bijvoorbeeld een PGB.

Alleenstaande ouders

In artikel 9 lid 4 van de WWB heeft de wetgever een inspanningsplicht bij de Dienst neergelegd betreffende alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 jaar. Hieruit kan afgeleid worden dat de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden voor een alleenstaande ouder met kinderen onder de 12 jaar niet geldt, tenzij de Dienst zich heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de bijstandsgerechtigde. Het is van belang om op te merken dat de overige verplichtingen wel gelden voor deze groep.

Maatwerk is van belang voor de groep alleenstaande ouders. Er moet namelijk voorkomen worden dat de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt door een te lange afwezigheid uit het arbeidsproces. Vanuit het oogpunt van een goede zorg voor de kinderen, moet de Dienst er voor zorgen dat er voorzieningen worden aangeboden die een combinatie mogelijk maakt van betaalde arbeid en zorg voor de kinderen. Hierbij moet er gedacht worden aan kinderopvang en aan de eisen die aan de betaalde arbeid worden gesteld, zoals reistijd en werktijden.²³

Alleenstaande ouders

Voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar is er een aparte bepaling neergelegd in art. 9a lid 1 WWB. Deze bepaling is geen grond voor een categoriale ontheffing zoals de gronden in art. 9 WWB. De Dienst moet een ontheffing verlenen aan een alleenstaande ouder die de *volledige zorg* heeft over een kind jonger dan vijf jaar, maar hier moet de alleenstaande ouder wel eerst zelf om verzoeken. Bij co-ouderschap kan een

²² TK 2002-2003, 28 870, nr.3, p.41

²³ TK 2002-2003, 28 870, nr.3, p. 6

ontheffing alleen worden toegekend voor de dagen waarop de bijstandsgerechtigde zorgt draagt voor het kind. Op de andere dagen geldt de arbeidsplicht dan nog wel.²⁴

De alleenstaande ouder wordt slechts ontheven van de arbeidsverplichting die is neergelegd in art. 9 lid 1 sub a van de WWB. De overige verplichtingen blijven ongewijzigd van kracht. De Dienst is verplicht om de bijstandsgerechtigde een voorziening te bieden die de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint.

Duur ontheffing

De maximale duur van de ontheffing voor deze groep alleenstaande ouders is vijf jaar. Hij wordt slechts eenmaal verleend, ongeacht het aantal kinderen. Dat betekent dus dat er bij de geboorte van een volgend kind deze periode niet opnieuw ingaat. Indien de bijstandsgerechtigde naar een andere gemeente verhuist, kan een resterende periode worden meegenomen.

Opschorten en intrekken van de ontheffing

De periode van vijf jaar hoeft geen aaneengesloten periode te zijn. De periode kan tussentijds worden opgeschort in de volgende gevallen:

- Van rechtswege met ingang van de datum waarop het jongste kind vijf jaar is geworden;
- van rechtswege als er niet langer recht bestaat op bijstand;
- op verzoek van de bijstandsgerechtigde.²⁵

De ontheffing wordt ingetrokken indien de Dienst concludeert dat uit houding en gedragingen van de bijstandsgerechtigde ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn re-integratieverplichtingen niet wil nakomen.²⁶

Wet sociale werkvoorziening

Tot slot geeft de wetgever nog een laatste uitzonderingsgrond aan bijstandsgerechtigden die blijkens een indicatiebeschikking of een herindicatiebeschikking tot de doelgroep behoort van de Wet sociale werkvoorziening. Deze doelgroep is vrijgesteld van de verplichtingen in sub a en b van art. 9 lid 1 WWB.

Duur van de ontheffing

Art. 9 lid 2 WWB geeft de college de mogelijkheid om een bijstandsgerechtigde *tijdelijk* te ontheffen van de arbeidsverplichtingen. Een ontheffing kan dus nooit definitief zijn. Op grond van art. 18 lid 1 WWB moet de Dienst periodiek beoordelen of er aanleiding is de arbeidsverplichtingen opnieuw op te leggen of dat zij de ontheffing moeten voortzetten. Ook een besluit om een bijstandsgerechtigde ruim acht jaar te ontheffen van de arbeidsverplichting is in strijd met de WWB.²⁷ Bij de duur van een ontheffing mag rekening worden gehouden met de uitvoeringspraktijk van de Dienst. De Dienst komt beoordelings- en beleidsvrijheid toe bij de bepaling van de termijn van een tijdelijke ontheffing wegens dringende redenen. De verplichtingen van art. 9 WWB herleven van rechtswege als de ontheffingstermijn verstreken is. De Dienst is dus ambtshalve niet verplicht een nieuw besluit te nemen.²⁸

3.5.3 Beleidsregels

Door de Dienst is een richtlijn²⁹ opgesteld die aangeeft in welke gevallen er gebruik gemaakt kan worden van de bevoegdheid om een bijstandsgerechtigde tijdelijk te ontheffen van de arbeidsverplichtingen. Het gaat hierbij om de volgende gevallen:

²⁴ TK 2007-2008, 31 519, n.3 p. 6

²⁵ Art. 9a lid 5 onder a t/m c en lid 6 WWB

²⁶ Art. 9a lid 5 onder d WWB

²⁷ ECLI:NL:CRVB:2012:BX6582

²⁸ ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6325

²⁹ Richtlijn 'ontheffing arbeidsverplichting' B030

- In geval van zorgtaken voor één of meerdere kinderen jonger dan 5 jaar of gehandicapte kinderen tot 18 jaar;
- in geval van arbeidsongeschiktheid berekend naar een percentage van 80% of meer;
- in geval het gezien de medische en/of sociale omstandigheden naar oordeel van de Dienst niet zinvol is de bijstandsgerechtigde de arbeidsverplichtingen op te leggen.

Hierbij is opgemerkt dat een ontheffing de maximale duur heeft tot het eerstvolgende heronderzoek doelmatigheid.

Daarnaast zijn er in de richtlijn nog regels opgenomen met betrekking tot de verplichting om ingeschreven te staan als werkzoekende bij het werkbedrijf. De hoofdregel voortvloeiend uit art. 9 lid 1 sub a is dat alle bijstandsgerechtigden ingeschreven dienen te staan als werkzoekende bij het werkbedrijf. De richtlijn maakt hierop een uitzondering: voor personen met een ontheffing van de arbeidsverplichtingen houdt deze ontheffing tevens in dat de verplichte inschrijving als werkzoekende bij het werkbedrijf niet langer meer nodig is.

3.5.4 Jurisprudentie

Tot slot is de van toepassing zijnde jurisprudentie op het verlenen van een ontheffing onderzocht. Allereerst wordt een aantal voorbeelden gegeven van dringende redenen voor een ontheffing. Vervolgens wordt in gegaan op een aantal bijzondere groepen dat uit de jurisprudentie en de wetsgeschiedenis voortvloeit.

Voorbeelden van dringende redenen voor een ontheffing:

- Als uit medisch en psychologisch onderzoek blijkt dat de mogelijkheden van een bijstandsgerechtigde voor het volgen van enig traject nihil zijn en hij niet in staat wordt geacht deel te nemen aan een re-integratietraject en psychische begeleiding noodzakelijk is voordat een traject succesvol kan worden doorlopen.³⁰
- Indien uit medische en arbeidsdeskundige adviezen blijkt dat een belanghebbende niet te verwaarlozen psychische klachten heeft en zijn arbeidsmarktkansen zonder intensieve begeleiding beperkt zijn.³¹
- Indien uit arbeidsdeskundigadvies blijkt dat een belanghebbende niet geschikt is voor regulier werk, omdat de afstand tot de arbeidsmarkt daarvoor te groot is, maar wel voor gesubsidieerd werk als opmaat naar regulier werk.³²

Uit de jurisprudentie vloeit ook een aantal situaties voort die geen dringende redenen voor ontheffing vormen. De enkele omstandigheid dat een bijstandsgerechtigde een alleenstaande ouder is en zijn kind na schooltijd zelf wil opvangen, vormt bijvoorbeeld geen dringende reden om hem te ontheffen van zijn arbeidsverplichtingen.³³ Ook het enkele feit dat een bijstandsgerechtigde ver afstaat van de arbeidsmarkt, vormt geen dringende reden om hem te ontheffen van zijn arbeidsverplichtingen.³⁴

Bijzondere groepen

Bijstandsgerechtigden deelnemend aan een (scholings)traject richting arbeid

Afhankelijk van de situatie kan dat een bijstandsgerechtigde die deelneemt aan een traject tijdelijk worden vrijgesteld van de arbeidsplicht. Het gaat hier dan expliciet om de arbeidsverplichting die is neergelegd in art. 9 lid 1 sub a WWB.

Indien een bijstandsgerechtigde gebruik maakt van een voorziening die niet door de Dienst is aangeboden, kan in de weg staan aan de plicht tot arbeidsinschakeling. De Dienst kan tijdelijk ontheffing verlenen, mits daarvoor dringende redenen bestaan. De reden dat de

³⁰ ECLI:NL:CRVB:2011:BR7062

³¹ ECLI:NL:CRVB:2011:BR4030

³² ECLI:NL:CRVB:2012:BV9562

³³ ECLI:NL:CRVB:2011:BR3288

³⁴ ECLI:NL:CRVB:2006:AY3914

onbetaalde arbeid of scholing noodzakelijk is voor de uitstroom naar de arbeidsmarkt lijkt een dringende reden te kunnen vormen.³⁵

Vorbereidingsperiode Bbz

Als een bijstandsgerechtigde met toestemming van de Dienst gaat deelnemen aan de voorbereidingsperiode Bbz gelden gedurende de voorbereidingsperiode van ten hoogste twaalf maanden de arbeidsverplichtingen niet.³⁶

Ouderen

Uitgangspunt van de WWB is dat in principe iedereen een sollicitatieplicht heeft. In bepaalde situaties, bij mensen ouder dan 57 jaar, kan overwogen worden om een tijdelijke sollicitatieplicht op te leggen en pas een ontheffing te verlenen indien na enige tijd actief zoeken nog steeds geen baan gevonden is. De Dienst dient niet iemand zinloos te laten solliciteren. Als er echt geen kans op uitstroom naar de arbeidsmarkt aanwezig is, ligt een ontheffing van de arbeidsverplichtingen voor de hand. Vrijwilligerswerk kan in deze gevallen een goed alternatief vormen om bijvoorbeeld een sociaal isolement te voorkomen.³⁷

Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)

Als een bijstandsgerechtigde in de WSNP zit, dient hij op grond van de richtlijn 3.5 van de Richtlijnen voor schuldsanering zich tot het uiterste in te spannen om het werk dat zij hebben te behouden. Indien een schuldenaar geen werk heeft, heeft hij een sollicitatieplicht, tenzij de rechter-commissaris hiervoor een ontheffing heeft gegeven (bijvoorbeeld op medische grond). De sollicitatieplicht voortvloeiend uit de WSNP houdt in dat er gesolliciteerd dient te worden naar full time werk. Het is van belang om hierbij op te merken dat het gemeentelijk ontheffingenbeleid en de bepalingen uit de WWB doorkruist kunnen worden door deze richtlijnen. Als een schuldenaar zijn sollicitatieplicht niet nakomt, kan dit tot gevolg hebben dat het schuldsaneringstraject niet wordt voortgezet.

3.5.5 Conclusie

De rapportage zal op grond van de WWB en het normenkader duidelijk moeten vermelden op grond van welke overwegingen besloten is om tijdelijk ontheffing van de arbeidsverplichting te verlenen, dan wel voort te zetten. De beslissing hierover dient de Dienst neer te leggen in een beschikking. Indien de bijstandsgerechtigde het niet eens is met de ontheffing of indien de Dienst het verzoek tot ontheffing heeft afgewezen, kan de belanghebbende hiertegen in bezwaar gaan. Dit komt overeen met de tekst uit het normenkader. Er moet namelijk een volledig rapport liggen, rustend op de juiste motivatie en met een deugdelijke onderbouwing. Het rapport dient een congruent advies te bevatten die de grondslag voor de beschikking vormt. De juridische juistheid dient de medewerker Participatie zelf uit de WWB en het beleid moeten halen.

³⁵ TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 39

³⁶ ECLI:NL:CRVB:2006:AY3914

³⁷ TK 2002-2003, 28 870, nr. 13 p. 10-11 en Handelingen, 2003-2004, nr. 2, Eerste Kamer, p. 53

3.6 Wat blijkt uit de WWB en de re-integratieverordening over het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling?

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op bovenstaande deelvraag. Om hier een antwoord op te kunnen formuleren moet er allereerst gekeken worden wat er in het normenkader is opgenomen over het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Hierbij zal er een onderzoek plaatsvinden naar de WWB. Vervolgens zal het gemeentelijk beleid in het kader van het toekennen van voorzieningen onderzocht worden. Tot slot wordt er een antwoord geformuleerd op de deelvraag.

3.6.1 Normenkader

In het normenkader is de volgende bepaling opgenomen die onder andere van toepassing is op het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling.

- *Beschikking/brief volledig en juist*
- *Advies rapport is grondslag beschikking, geen taalfouten, goede motivatie en juridisch juist.*

In geval van aanvraag participatie werkproces en toekennen van een traject of vergoeding is een beschikking noodzakelijk.

In het normenkader staat geen norm die het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling expliciet regelt. Wel staat er in het normenkader vermeld dat het verzenden van een beschikking noodzakelijk is bij het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Om erachter te komen wanneer er een voorziening gericht op arbeidsinschakeling toegekend kan worden, is het noodzakelijk om de WWB en de re-integratieverordening er op na te slaan.

3.6.2 WWB

Op grond van art. 10 lid 1 WWB maakt een bijstandsgerechtigde aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van de Dienst noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling. In art. 8 lid 1 sub a WWB krijgt de Dienst de opdracht een re-integratieverordening op te stellen. De wetgever heeft niet beoogd om personen die tot de re-integratiedoelgroepen van de WWB behoren een wettelijk afdwingbaar recht te geven op een specifieke voorziening, maar een recht om door de Dienst geholpen te worden bij de re-integratie.

Op grond van art. 9 lid 1 sub b WWB heeft een bijstandsgerechtigde een re-integratieplicht. Dit houdt in dat de bijstandsgerechtigde gebruik moet maken van een door de Dienst geboden voorziening. In dit artikel is volstaan met een algemene omschrijving van de re-integratieplicht. De reden hiervoor is het uitgangspunt van de WWB: een individuele, op de persoonlijke omstandigheden toegesneden benadering. De invulling van deze plicht wordt zoveel mogelijk afgestemd op het individu en wordt door de Dienst in een beschikking gespecificeerd.

3.6.4 Re-integratieverordening WWB, IOAW en IOAZ

De Dienst heeft met deze verordening de volgende opdrachten gekregen:

- Ondersteuning bieden aan de doelgroep van de WWB, IOAW en IOAZ;
- voor een passend aanbod van re-integratie-instrumenten zorgen;
- bij het bepalen van het aanbod van voorzieningen prioriteiten stellen in verband met de financiële mogelijkheden en met maatschappelijke, economische en conjuncturele ontwikkelingen.³⁸

Dit maakt dat de Dienst bepaalt voor welke inwoners die tot de doelgroep van de re-integratieverordening behoren, zij bepaalde voorzieningen gaan inzetten.

³⁸ Artikel 2 van de Re-integratieverordening

Daarnaast heeft de Dienst als taak meegekregen om de mogelijkheden en belemmeringen van de persoon af te wegen tegen het belang van de Dienst bij het inzetten van een voorziening. Het dagelijks bestuur handelt hierbij vanuit het perspectief van de klant en het principe 'werk boven inkomen'. Ook heeft de Dienst de taak meegekregen dat zij de beschikbaarheid van flankerende voorzieningen die belemmeringen voor de toetreding tot de arbeidsmarkt kunnen opheffen.³⁹

Er wordt alleen een voorziening ingezet als zonder die voorziening het vinden van arbeid niet mogelijk is. Bovendien moet de voorziening de kortste weg naar duurzame uitstroom zijn. Behoort deelname aan het arbeidsproces niet direct tot de mogelijkheden dan kan een voorziening worden ingezet gericht op participatie in de maatschappij. De Dienst bepaalt hoe deze aanspraak wordt ingevuld.⁴⁰

3.6.5 Conclusie

Op grond van art. 10 lid 1 WWB maakt een bijstandsgerechtigde aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van de Dienst noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Op grond van art. 9 lid 1 sub b WWB heeft een bijstandsgerechtigde een re-integratieplicht. Dit houdt in dat de bijstandsgerechtigde gebruik moet maken van een door de gemeente geboden voorziening.

De Dienst bepaalt voor welke doelgroepen zij bepaalde voorzieningen gaan inzetten. Daarbij weegt zij mogelijkheden en belemmeringen van de persoon af tegen het belang van de Dienst. Het dagelijks bestuur handelt hierbij vanuit het perspectief van de klant en het principe 'werk boven inkomen'.

De Dienst is voor een groot deel zelfsturend bij het inzetten van voorzieningen. Vanwege de verantwoording aan de minister moet de Dienst rechtmatig besteden. Hier moet een casemanager rekening mee houden bij het inzetten van een voorziening. Daarnaast moet de casemanager de belangen van de klant af wegen tegen die van de Dienst. Op grond van het normenkader dient de klant een beschikking te ontvangen indien de Dienst besluit een voorziening in te zetten voor een klant.

³⁹ Artikel 3 van de Re-integratieverordening

⁴⁰ Artikel 4 van de Re-integratieverordening

4. Deelvragen Praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een antwoord geformuleerd worden op de 'deelvragen praktijk'. Deze zijn weergegeven op pagina 11 van dit onderzoeksrapport.

Allereerst is de totaalrapportage van KIC over de periode 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013 geanalyseerd. Deze totaalrapportage heeft alle toetsingen die zijn gedaan in deze periode verwerkt in tabellen en grafieken. Zodoende kan er gekeken worden waar de knelpunten en de succesfactoren in het normenkader liggen. Verder is er gebruik gemaakt van interviews om een antwoord te formuleren op deelvraag 7, 8 en 9. Er zijn acht casemanagers van het team Participatie geïnterviewd. Ook zijn de teamleider van het team Participatie en de kwaliteitsmedewerker geïnterviewd. Deze interviews zijn samengevat en uitgewerkt in twee paragrafen. Uit de conclusies van beide interviews vloeien de antwoorden op de deelvragen voort.

4.2 Uitkomsten na analysering totaalrapportage KIC

Om een antwoord te kunnen formuleren op onderstaande deelvraag, is gebruikt gemaakt van de totaalrapportage van KIC over de periode 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013.⁴¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat er per maart 2013 is gestart met het toetsen van de werkprocessen van het team Participatie met behulp van KIC.

Wat zijn de met behulp van KIC gesignaleerde knelpunten en succesfactoren in de werkprocessen van het team Participatie op grond van het normenkader?

Er is een stijgende lijn te bemerken in de scores van de getoetste werkprocessen. Er zijn drie werkprocessen getoetst: de aanvraag Participatie, het heronderzoek participatie en de beëindiging participatie. Aan elk werkproces is in KIC een normenset toegevoegd die overeenkomt met het normenkader. Daarnaast zijn de aantallen te toetsen werkprocessen vastgesteld. Hieronder zal per soort werkproces worden weergegeven wat de resultaten in het jaar 2013 zijn geweest en waar de meeste tekortkomingen lagen.

4.2.1 Aanvraag participatie

In totaal zijn er negen aanvragen participatie gecontroleerd. Concreet gezegd is dit één aanvraag participatie per maand. Van de negen gecontroleerde werkprocessen zijn er twee geretourneerd naar de betreffende casemanager, omdat deze tekortkomingen bevatte. Deze zijn na herstel alsnog goedgekeurd. Het betroffen tekortkomingen op het gebied van het vullen van de Suite, het inboeken van de juiste betalingsverplichtingen en het verzenden van een beschikking. Suite is een klantvolgsysteem dat door de Dienst wordt gebruikt om managementinformatie te leveren en verantwoording aan het Rijk.

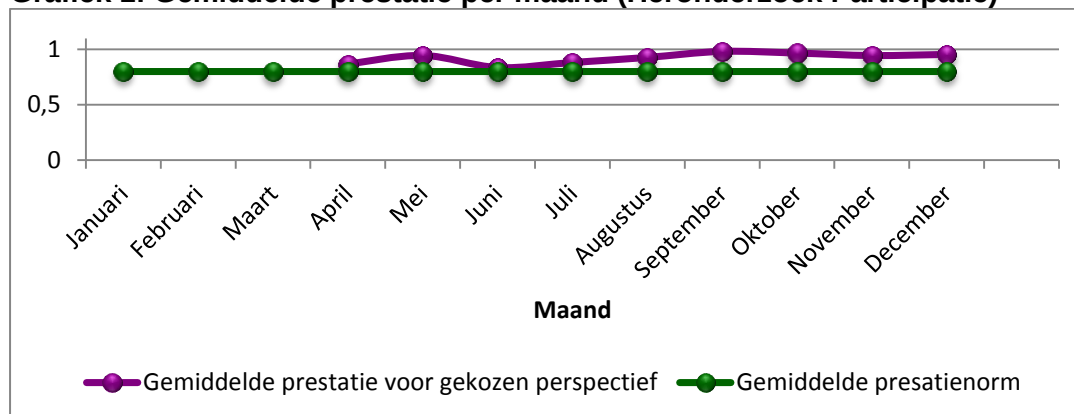
Omdat er maar negen werkprocessen getoetst zijn met behulp van KIC valt er qua scores nog geen conclusies te trekken. Voor 2014 is de werkwijze gewijzigd. Het aantal te controleren aanvragen zal verhoogd worden.

4.2.2 Heronderzoek participatie

In totaal zijn er 93 heronderzoeken participatie met behulp van KIC gecontroleerd. Van de 93 gecontroleerde werkprocessen zijn er 54 geretourneerd naar de betreffende casemanager. De prestatienorm is gesteld op 80%. Zoals in onderstaande grafiek (grafiek 1) is weergegeven wordt er gemiddeld consistent boven de 80% behaald. Vanaf juni is er een stijgende lijn op te merken die vanaf september steeds rond de 95% blijft.

⁴¹ Zie bijlage 5

Grafiek 1: Gemiddelde prestatie per maand (Heronderzoek Participatie)



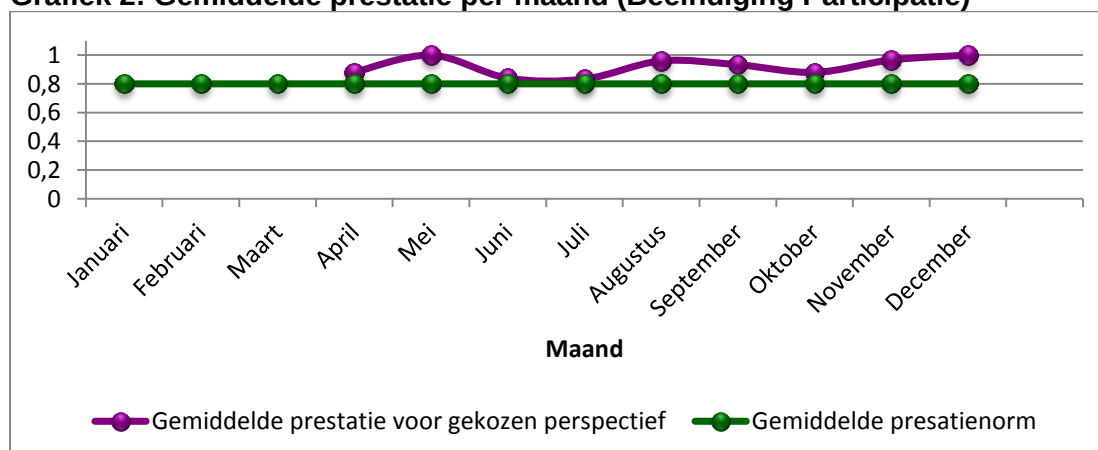
Bron: totaalrapportage KIC

De meeste tekortkomingen worden geconstateerd in het vullen van de Suite. De oorzaak hiervan wordt meestal toegeschreven tot een slordigheid. Voor het vullen van de Suite is een duidelijke werkinstructie. Een foutje hierin is snel gemaakt. Het vullen van de Suite is geen wettelijke verplichting. Uit Suite vallen cijfers af te leiden, waarop onder andere de participatiebudgetten gebaseerd worden. Omdat het vullen van de Suite los staat van de wettelijke thema's die zijn gebruikt in het theoretische deel van dit onderzoek, wordt hier niet nader op ingegaan. Verder worden er tekortkomingen geconstateerd in de beschikking of de brief (vijf keer), bij het opboeken van verplichtingen in het betalingsdossier (drie keer) en in het rapport of het besluit (zes keer).

4.2.3 Beëindiging participatie

In totaal zijn er 49 beëindigingen participatie gecontroleerd met behulp van KIC. Hiervan waren er 36 goed. Dertien beëindigingen werden geretourneerd naar de betreffende casemanager, omdat er één of meerdere tekortkomingen werden geconstateerd. Alle dertien zijn na herstel alsnog goedgekeurd. Net als bij de aanvraag participatie en het heronderzoek participatie is de prestatienorm gesteld op 80%. In onderstaande grafiek (grafiek 2) is te zien dat er vanaf april reeds boven de gestelde norm gepresteerd wordt. De lijn is echter niet consistent of stijgend te noemen. De gemiddelden wisselen per maand, variërend van 83,3% en 84% in juni en juli 2013 tot 100% in mei en december 2013.

Grafiek 2: Gemiddelde prestatie per maand (Beëindiging Participatie)



Bron: totaalrapportage KIC

De tekortkomingen worden, in overeenstemming met de overige werkprocessen, voornamelijk geconstateerd in het vullen van de Suite. Vijf keer worden er tekortkomingen geconstateerd in het afboeken van de betalingsverplichtingen. Tot slot is één keer geconstateerd dat het rapport niet volledig/juist was.

4.2.4 Conclusie

De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op het gebied van het vullen van de Suite. Echter zijn hier duidelijke werkinstructies voor en een foutje sluipt er snel in. Hier wordt niet nader op ingegaan, omdat het vullen van de Suite geen wettelijke grondslag heeft.

Een eerste succesfactor is dat de scores gemiddeld genomen hoger liggen in december 2013 ten opzichte van de start in april 2013. Dit wordt ondersteund door de toegevoegde grafieken (grafiek 1 en grafiek 2).

Een tweede succesfactor is dat er altijd boven de gestelde prestatienorm van 80% gescoord wordt. Ook dit wordt ondersteund door de toegevoegde grafieken.

Knelpunten en verbetermogelijkheden liggen volgens de resultaten van KIC in de normen 'beschikking/ brief volledig en juist' en 'rapport volledig en juist'.

4.3 Interview met de teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie⁴²

Met dit interview wil de onderzoeker erachter komen wat de ervaringen van de teamleider en de kwaliteitsmedewerker van het team Participatie zijn met betrekking tot het normenkader en de toetsing daarvan. De teamleider en de kwaliteitsmedewerker nemen sinds de invoering van KIC de toetsing op zich. In juli 2014 zal dit overgaan naar collegiale toetsing. De onderzoeker wil ook weten wat hiervan de verwachtingen zijn en wat zij zullen gaan doen om dit op een juiste manier in het team Participatie te implementeren. Ook wordt er aandacht besteed aan de uniformiteit binnen het team Participatie.

De interviews met de kwaliteitsmedewerker en de teamleider van het team Participatie hebben als doel om onderstaande deelvragen te kunnen beantwoorden.

Deelvraag 8: Wat zijn de succesfactoren en de knelpunten van het normenkader 2013 volgens de teamleider en de kwaliteitsmedewerker?

Deelvraag 9: Wat moet er nog gebeuren om de collegiale toetsing op een juiste manier te implementeren in het team Participatie volgens de teamleider en de kwaliteitsmedewerker?

Aan het eind van het hoofdstuk 'deelvragen praktijk' wordt een antwoord geformuleerd op deze deelvragen.

4.3.1 Kwaliteit in Controle

De kwaliteitsmedewerker en de teamleider zien het programma Kwaliteit in Controle (KIC) als hulpmiddel. Het team is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het normenkader. Voordat er gebruik werd gemaakt van KIC, werd er met toetsbriefjes gewerkt. Deze werden per afdeling in een dossier bewaard. Uit deze dossiers konden niet gemakkelijk gemiddelden worden afgeleid. KIC biedt de mogelijkheid om rapportages uit te draaien waarin gemiddelden per periode worden aangegeven. Zo kunnen veel voorkomende fouten sneller gedetecteerd worden en kan er beter gestuurd worden op kwaliteitsverbetering.

De kwaliteitsmedewerker heeft gesprekken gevoerd met drie casemanagers van het team Participatie over de collegiale toetsing. Specifieke reacties op KIC zijn er niet, omdat de casemanagers nog niet met KIC hebben gewerkt. De kwaliteitsmedewerker geeft aan dat uit de gesprekken bleek dat de casemanagers de collegiale toetsing met vertrouwen tegemoet zien. De kwaliteitsmedewerker vraagt zich af of dit niet sociaal wenselijke antwoorden zijn. Hij is benieuwd hoe de collegiale toetsing uitgevoerd zal worden en of iedereen daadwerkelijk klaar is om over te gaan op collegiale toetsing. De kwaliteitsmedewerker twijfelt met name of men klaar is voor het geven van feedback op de inhoudelijke werkzaamheden van een collega. Hij is bang dat de teamleden elkaar de hand boven het hoofd zullen houden. Het gevolg hiervan zou zijn dat de rapportages die KIC maakt een vertroebeld beeld zullen weergeven.

4.3.2 Het normenkader

Het normenkader is, volgens de kwaliteitsmedewerker, in sommige opzichten nog niet altijd duidelijk. Om een norm juist te kunnen hanteren, is er wetkennis nodig. Deze is niet in de toelichting van het normenkader weergegeven. Dit is ook niet wenselijk, omdat de toelichting dan niet meer in één oogopslag te bekijken zou zijn. Daarnaast vindt de kwaliteitsmedewerker dat het de verantwoordelijkheid is van de casemanagers om de wetkennis paraat te hebben. De teamleider verwacht dat er op het gebied van de wetkennis verbetering te halen valt. Bij de teamleider leeft de opvatting dat de wetkennis bij veel casemanagers is weggezaakt. Dit levert het gevaar op dat de casemanagers elkaar minder goed kunnen beoordelen op de rechtmatige aspecten in de toetsing.

⁴² Zie bijlage 6

Normen als 'Rapport volledig en juist', 'Juiste doelgroep/ trede participatieladder' zijn normen die voor eigen invulling openstaan. Omdat hier geen duidelijke afspraken over zijn gemaakt, doet iedere casemanager dit op zijn eigen manier. Het is belangrijk dat er een normenkader ontwikkelt wordt waar het team Participatie achterstaat. Ieder jaar wordt het normenkader geëvalueerd en er is ruimte om binnen de kaders normen toe te voegen en te wijzigen. Het team is verantwoordelijk een visie hierop te ontwikkelen. De teamleider geeft aan dat het belangrijk is om het gesprek met elkaar aan te gaan, om zo het normenkader levendig te houden. Hierdoor zal er ook een gevoel van verantwoordelijkheid over het normenkader bij de casemanagers gecreëerd worden.

4.3.3 Resultaten uit KIC

Positief is dat er gemiddeld rond de 90% gescoord wordt en daardoor blijkt dat er deskundigheid in het team Participatie aanwezig is. De meeste fouten liggen in het vullen van de Suite en het controleren van de UWV-inschrijving. Daarnaast bestaat er verwarring rondom het verzenden van beschikkingen. De beschikking 'aanmelding traject' wordt wel eens vergeten. Daarnaast wordt er met regelmaat een brief afspraakbevestiging verzonden terwijl dit een beschikking had moeten zijn. Wat verder opvalt is dat er weinig gebruik wordt gemaakt van art. 55 WWB (het opleggen van overige verplichtingen).

De teamleider geeft aan dat er verbeteringen geconstateerd worden. Zij heeft het gevoel dat het team scherper wordt door de controles uit KIC. Waar eerst regelmatig fouten geconstateerd werden bij het vullen van de Suite, is dit nu tot een minimum gedaald. Daarnaast heeft het toetsen met KIC opgeleverd dat de discussie met betrekking tot de verplichting om ingeschreven te staan bij het UWV-werkbedrijf weer is opgelaaide. Hier zijn afspraken over gemaakt, waardoor deze norm weer gedragen wordt door het team.

4.3.4 Collegiale toetsing

De kwaliteitsmedewerker en de teamleider staan positief tegenover de invoering van collegiale toetsing. Volgens de kwaliteitsmedewerker is het belangrijk om te zorgen voor een goede facilitering bij de invoering. Dit houdt in dat er intervisie zal moeten plaatsvinden om te leren feedback te geven. Ook moeten de casemanagers geschoold worden in het gebruik van KIC. Daarnaast verwachten de kwaliteitsmedewerker en de teamleider dat er scholing nodig is ter actualisering van de wetkennis. Het is dus belangrijk om de casemanagers een basiscursus WWB aan te bieden, zodat de basiskennis weer voldoende aanwezig is.

Gezamenlijk hebben de kwaliteitsmedewerker en de teamleider een opleidingsprogramma samengesteld. De kwaliteitsmedewerker benoemt hierbij een model vanuit het verandermanagement ter ondersteuning hiervan. Volgens dit model is het belangrijk om aandacht te schenken aan de verandering die door de komst van de collegiale toetsing in het team plaats gaat vinden. Om de casemanagers voor te bereiden op de komende verandering is het belangrijk dat er actieve scholing wordt geboden. Niet alleen om te leren werken met het programma KIC, maar ook met betrekking tot het geven en ontvangen van feedback.

4.3.5 Het team Participatie

Het team Participatie komt op de kwaliteitsmedewerker over als een warm team. De casemanagers zijn loyaal aan elkaar en zijn bereid werk van elkaar overnemen. Ook heerst er een veilige sfeer, waardoor veel besproken kan worden. De kwaliteitsmedewerker merkt dit tijdens werkoverleggen en teamuitjes. De teamleider voegt hier nog aan toe dat de casemanagers handelen vanuit professionaliteit en volgens haar hebben de casemanagers het beste met hun klanten voor.

De goede sfeer kan, volgens de kwaliteitsmedewerker, tegelijkertijd voor valkuilen bij collegiale toetsing zorgen. Hij vraagt zich af in hoeverre de casemanagers elkaar durven aan te spreken op geconstateerde fouten. De kwaliteitsmedewerker heeft het vermoeden dat het

risico bestaat dat de casemanagers elkaar de hand boven het hoofd zullen houden. De teamleider deelt de angst van de kwaliteitsmedewerker deels, zij vraagt zich af of en in hoeverre de casemanagers in staat zijn om met een kritische blik naar elkaars werk te kijken. Daarnaast geeft de teamleider aan dat er een verbeterslag valt te maken in het procesmatig werken.

4.3.6 Uniform werken

De verschillen tussen de casemanagers liggen, volgens de kwaliteitsmedewerker, voornamelijk in de houding naar de klant. De ene casemanager stelt zich strenger op dan de andere. Ook zijn er verschillen op te merken in rapportages en beschikkingen. Het is daarom belangrijk om te kijken naar de uniformiteit van de rapportages en beschikkingen. De kwaliteitsmedewerker geeft aan dat het een optie zou kunnen zijn om een onafhankelijk bureau te laten aanschuiven bij gesprekken tussen casemanager en klant om op deze manier te kijken wat de verschillen zijn in houding naar de klant en gesprekstechnieken. Tijdens het interview met de teamleider wordt het idee geopperd om dit niet door een onafhankelijk bureau te laten doen, maar door de casemanagers zelf.

De kwaliteitsmedewerker heeft het idee dat de wetskennis hier en daar verouderd of is weggezaakt. Een aantal jaar geleden deed een casemanager niet alleen doel- maar ook de rechtmatigheid. Hierdoor kon er sneller geschakeld worden bij zaken die niet alleen van toepassing waren op doelmatigheid. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan fraudesignalen. Doordat de kennis hieromtrent is weggezaakt, loopt de Dienst het risico dat deze signalen niet worden opgemerkt.

4.3.7 Conclusie

Allereerst is het van belang om te vermelden dat er gemiddeld 90% wordt gescoord tijdens de toetsingen met behulp van KIC. Dit betekent dat er veel normen goed worden gehanteerd. Ook heeft er sinds de start van toetsing met KIC een duidelijk waarneembare verbetering plaatsgevonden. Er kan daarom geconcludeerd worden dat het normenkader ervoor zorgt dat de casemanagers alerter zijn en dat er beter gestuurd kan worden op verbetering van veelvoorkomende fouten.

Eén van de belangrijkste succesfactoren die het normenkader met zich mee brengt is dat het normenkader niet statisch is. Er kunnen, binnen de eisen die de wet, de intern controleur en het bestuur aan het normenkader stellen, normen toegevoegd, gewijzigd en geschrapt worden. Dit is de verantwoordelijkheid van het team Participatie. Op dit moment heeft het team Participatie nog geen duidelijke visie op het normenkader. Er wordt bij de casemanagers onderling weinig over het normenkader gesproken, waardoor het normenkader nog niet leeft.

Het programma KIC biedt ondersteuning bij het in kaart brengen van resultaten en zorgt ervoor dat fouten sneller gedetecteerd worden dan in het verleden het geval was. Hierdoor kan er gerichter gestuurd worden op kwaliteitsverbetering van de werkprocessen. Door KIC wordt ook sneller duidelijk waar veel voorkomende fouten in het normenkader liggen. Ondanks de snelle constatering en bijbehorende sturing zijn bepaalde normen uit normenkader nog niet altijd duidelijk. Bepaalde normen vereisen de nodige wetskennis. Volgens de teamleider valt hier nog een verbeterslag te maken. Daarnaast staan er normen in het normenkader die voor eigen interpretatie vatbaar zijn, zoals de normen 'rapport volledig en juist' en 'participatieladder/ doelgroep juist'. Elke casemanager doet dit op zijn eigen manier, hierover zijn geen criteria opgesteld of afspraken gemaakt. Het is dus belangrijk dat het gesprek hierover gevoerd blijft worden.

4.4 Interview met de casemanagers van team Participatie⁴³

In totaal zijn er acht van de dertien casemanagers van het team Participatie geïnterviewd op basis van een half gestructureerde vragenlijst. De casemanagers zijn op geheel willekeurige wijze gekozen. De interviews namen allen ongeveer een uur in beslag en bij aanvang van het interview is de casemanagers verteld dat alle informatie vertrouwelijk zou worden behandeld. De interviews worden gehouden met als doel om onderstaande deelvragen te kunnen beantwoorden:

Deelvraag 7: Wat zijn volgens de medewerkers van het team Participatie knelpunten en succesfactoren in het huidige normenkader?

Deelvraag 9: Wat moet er nog gebeuren om de collegiale toetsing op een juiste manier te implementeren in het team Participatie?

In onderstaande paragrafen is per thema een samenvatting van alle interviews gegeven. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de conclusies gegeven en er wordt een antwoord geformuleerd op bovenstaande deelvragen.

4.4.1 Het opleggen van maatregelen

Een maatregel kan worden opgelegd indien een klant zich niet aan zijn verplichtingen houdt, aldus alle casemanagers. Met de casemanagers is ook gesproken over hoe vaak zij een maatregel hebben opgelegd in het jaar 2013. Dit varieert sterk. De ene casemanager heeft in geheel 2013 geen enkele maatregel opgelegd. De andere heeft slechts een waarschuwingsbrief verstuurd. Eén casemanager heeft in 2013 zes afstemmingen opgelegd en twee waarschuwingsbrieven verzonden.

Om te weten wanneer een klant zich niet aan zijn verplichtingen houdt, moeten de casemanagers kunnen weergeven welke verplichtingen een klant heeft. Op deze vraag zijn veel verschillende antwoorden gegeven. De ene casemanager komt niet verder dan de plicht tot het verschijnen bij een oproep en de inlichtingenplicht (die overigens meer betrekking heeft op rechtmatigheid). Uit de acht geïnterviewden is er één casemanager die feilloos de verplichtingen op grond van de WWB op kan noemen. Ook art. 55 WWB wordt maar één keer genoemd, terwijl dit van wezenlijk belang is voor het werk van de casemanager.

Sinds januari 2014 is er een team Handhaving bij de Dienst geformeerd. Dit team handelt de maatregelen af. Dit betekent dat het voor de casemanager minder werk is om een maatregel op te leggen. Bij een maatregelwaardige gedraging hoeft de casemanager slechts een formulier in te vullen en deze toe te zenden aan het team Handhaving. De afhandeling, de beoordeling en het horen zijn taken die het team Handhaving op zich neemt. Met de geïnterviewden is gesproken over de oprichting van dit team Handhaving. De casemanagers vinden het fijn dat het team is opgericht. Eén van de belangrijkste redenen om af te zien van het opleggen van een maatregel is namelijk het gebrek aan tijd. Het grootste deel van de casemanagers geven aan dat zij eerder over zullen gaan tot het opleggen van maatregelen door dit team.

Zoals hierboven vermeld is de belangrijkste reden om af te zien van het opleggen van een maatregel het gebrek aan tijd. Ook geven sommige casemanagers aan dat hierin het gebrek aan wetskennis een rol speelt. Omdat het geen routinewerk is kost het meer tijd en energie om een maatregel op te leggen. Eén casemanager geeft aan dat een maatregel moet leiden tot gedragsverandering, dit is volgens de casemanager opgenomen in de wet. Sommige casemanagers geven aan dat zij bang zijn voor de verslechterde relatie met de klant, hierdoor zijn zij bang dat ze niks meer met de klant kunnen bereiken. Het Team Handhaving neemt deze angst volgens hen wel weg, omdat in principe een andere collega de maatregel oplegt.

Ook wordt gezegd dat het opleggen van een maatregel het laatste instrument is om een cliënt in beweging te krijgen. Het wordt eerst op de zachte manier geprobeerd en als dat niet werkt komt een maatregel in beeld. Casemanagers proberen altijd eerst het

⁴³ Zie bijlage 7

gedragsverandering bij de klanten te bewerkstelligen door het gesprek aan te gaan alvorens een maatregel op te leggen.

4.4.2 Het verzenden van beschikkingen

Ook hier worden veel verschillende antwoorden gegeven. Alle casemanagers geven aan dat bij een aanmelding traject een beschikking dient worden te verzenden. Daarnaast geven de meeste casemanagers aan dat zij een beschikking verzenden als er tijdens een gesprek belangrijke afspraken zijn gemaakt. Ook hier speelt tijd een rol. Sommige casemanagers geven aan dat zij soms verzuimen een beschikking te verzenden, omdat hier simpelweg geen tijd voor is. Een afsprakenbrief wordt verzonden indien geen noemenswaardige veranderingen in de situatie plaatsvinden. Het gaat dan met name om het continueren van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of een behandeling.

4.4.3 Het Plan van Aanpak voor jongeren

De meeste casemanagers geven niet uit hun hoofd te weten wat er in een plan van aanpak dient te staan. Zij volgen het model dat in GWS als document op te vragen is. De casemanagers beschrijven de huidige situatie en de acties/activiteiten die de komende periode uitgevoerd dienen te worden. De casemanagers geven aan dat zij te weinig met jongeren werken om te zeggen dat ze voldoende wetskennis hebben op het gebied van jongeren. Toch hebben alle casemanagers jongeren in hun caseload. De casemanagers geven aan dat zij bij vragen overleggen met de casemanagers die hierin gespecialiseerd zijn.

De casemanagers gaan verschillend met de aantoonplicht om. Er zijn casemanagers die heel strikt zijn en de aantoonplicht bij de jongere neerleggen. Zij moeten zelf aantonen dat zij niet geschikt zijn om naar school te gaan. Andere casemanagers geven echter aan dat zij bepaalde jongeren al jaren in hun bestand hebben. Zij geven aan uit eigen ervaring te weten dat de jongere niet geschikt is om naar school te gaan.

De belangrijkste reden om af te wijken van de scholingsplicht is de problematiek die speelt bij de klant. De aard van deze problematiek is divers en wordt beoordeeld door de casemanager. Voorwaarde om af te wijken van de scholingsplicht is dat de jongere gaat werken aan zijn problematiek.

4.4.4 Ontheffen van de arbeidsverplichting

Er kan op basis van de interviews geconcludeerd worden dat er weinig ontheffingen worden afgegeven. Klanten die een ontheffing hebben zijn grotendeels in het rustbestand geplaatst. Er zijn casemanagers die voor een korte periode een ontheffing afgeven op basis van de persoonlijke situatie. De maximale duur van een ontheffing is een jaar. Er zijn geen specifieke voorwaarden die hierbij gehanteerd worden. Geconcludeerd kan worden dat er onvoldoende wetskennis aanwezig is omtrent het onderwerp ontheffingen. Er wordt namelijk tijdens de interviews niet gesproken over de ontheffing voor alleenstaande ouders of over geheel of gedeeltelijke ontheffingen. Gesteld kan worden dat deze kennis latent aanwezig is, omdat de casemanagers wel het besluit hebben genomen om een bepaalde klant in het rustbestand te plaatsen, wat als informele ontheffing beschouwd kan worden.

4.4.5 Het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling

De meeste casemanagers geven aan dat zij een redelijk beeld hebben van de mogelijkheden om instrumenten in te zetten. Wel geven zij aan elk individueel op zoek te gaan naar mogelijke trajecten of instrumenten. Al pratend met collega's komen zij er soms te laat achter dat een bepaald traject ook een mogelijkheid was, simpelweg omdat de casemanager niet op de hoogte was van het bestaan ervan. Een aantal casemanagers geven aan behoefte te hebben aan een overzicht van alle ingezette instrumenten. Geopperd wordt om dit in een Excelbestand te bundelen, zodat alle casemanagers toegang hebben tot deze informatie. Ook zou er overwogen kunnen worden om in hetzelfde Excelbestand ervaringen toe te voegen.

Bij de afweging om een voorziening toe te kennen wordt er allereerst gekeken naar de specifieke situatie van de cliënt. Daarnaast wordt er gekeken of het in te zetten instrument rendement oplevert. De meeste casemanagers kijken of de prijs acceptabel is. Een instrument mag wel iets duurder dan marktconform zijn, maar dan wordt er ook een hoge kwaliteit geëist. Ook wordt er gekeken naar de tijdsinvestering, sommige trajecten zijn kortdurend andere langdurend. Ook zit er verschil in intensiviteit. Tot slot kijken casemanagers naar het doel wat ze met een klant willen bereiken. Bij de keuze voor een bepaald re-integratiebureau wordt vaak gekeken naar de persoonlijkheid van de klant, hier wordt een passend re-integratiebureau bij gezocht.

4.4.6 Mandaat

Veel casemanagers weten niet meer hoe zij aan hun mandaat gekomen zijn. Een aantal casemanagers geven aan dat zij mandaat hebben gekregen omdat zij over een bepaalde periode goede producten hebben afgeleverd. Voorafgaand aan het krijgen van mandaat gaat een periode van één op één toetsing. Dit houdt in dat een seniormedewerker alle afgehandelde werkprocessen toetste. In deze periode voert de casemanager regelmatig voortgangsgesprekken met de seniormedewerker. Aan de hand hiervan worden leerdoelen opgesteld, hier wordt tijdens de toetsing extra op gelet. Als de kwaliteit van de werkprocessen over een bepaalde periode goed was, werd er een kwaliteitsverslag geschreven. Hierin staan de sterke punten en de leerpunten van de betreffende casemanager beschreven.

Tijdens de interviews is aan de casemanagers gevraagd wat mandaat voor hen betekent. Het antwoord dat door alle casemanagers wordt gegeven is 'vrijheid'. Omdat je niet afhankelijk bent van het oordeel van een seniormedewerker kun je op basis van je eigen oordeel besluiten nemen. Daarnaast zijn snelheid en vertrouwen antwoorden die op deze vraag gegeven worden. Er wordt een grote waarde gehecht aan het hebben van mandaat, de meeste casemanagers geven aan dat zij dit niet graag teruggedraaid zien worden. Echter zijn er ook casemanagers die aangeven dat het eigenlijk geen verschil maakt in werkwijze. Als het MT zou beslissen dat iedereen weer individueel getoetst dient te worden, maakt dit qua werkwijze volgens hen geen verschil.

Alle casemanagers geven aan dat zij alleen overleggen in geval van twijfel of bij een complexe situatie. Ook geven zij aan vaste collega's hebben die zij aanspreken bij geval van twijfel. Er ontstaan hierbij dus groepjes die overleggen met elkaar. Tot slot geven de geïnterviewden aan dat zij bij bepaalde specifieke situaties de collega opzoeken die het meeste kennis heeft over die situaties. Zo zijn er bijvoorbeeld collega's die verstand hebben van jongeren, alternatieve geneeswijzen en spiritualiteit. Ook zijn er collega's die de verschillende instrumenten goed in beeld hebben. Met de leidinggevende vindt alleen overleg plaats indien er sprake is van een zeer grote uitgave. Tijdens deze vraag is er ook ter sprake gekomen hoe en waar de casemanagers hun informatie omtrent rechtmatige vraagstukken vinden. Ook hiervoor worden vaak de collega's als vraagbaak gebruikt. In het geval van rechtmatigheid wordt overleg gepleegd met de desbetreffende casemanager Rechtmatigheid. Schulink wordt door de meeste collega's zeer weinig tot nooit gebruikt. Er zijn casemanagers die aangeven dat ze niet over inlogcodes voor Schulink beschikken. De collega die Schulink het vaakst raadpleegt, gebruikt deze ongeveer 10 keer per jaar.

4.4.7 KIC

In het tweede deel van het interview is er met de casemanagers gesproken over collegiale toetsing en het programma KIC zoals die nu gebruikt wordt. In beginsel staat iedereen positief tegenover collegiale toetsing. Wel geven de casemanagers aan dat er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden hoe en waar op getoetst moet worden. Dit is volgens de casemanagers een randvoorwaarde om collega's te kunnen beoordelen. Collegiale toetsing zal overleg bevorderen, omdat de casemanager gedwongen wordt het werk van de collega te bekijken. Daarnaast geven de casemanagers aan dat het nieuwe inzichten zal geven en

het zal de uniformiteit bevorderen. Er zijn ook casemanagers die aangeven tegen collegiale toetsing op te zien. De vraag die hierbij met name leeft is 'wat is juist?'. Sommige casemanagers geven aan dat zij, sinds de invoering van de toetsing, hun werkprocessen hebben uitgebreid, ter voorkoming van eventuele fouten bij toetsing.

De voordelen van collegiale toetsing

Casemanagers gaan meer met elkaar in gesprek. Dit levert nieuwe inzichten en informatie op. Daarnaast biedt het inzicht in elkaars werkwijze. Bij collegiale toetsing wordt er door iedereen getoetst, waardoor het principe meer wordt gedragen, het is namelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Eén casemanager benoemt het doel: de kwaliteit verbeteren.

Nadelen

Het nadeel dat door alle casemanagers wordt genoemd is de tijdsinvestering die ze erin moeten doen. Alle tijd die men bezig is met de collegiale toetsing, is men niet bezig met de klant. Er wordt ook aangegeven dat de collegiale toetsing ook spanningen met zich mee zal brengen. Allereerst op individueel niveau, niet iedereen is even sterk in feedback ontvangen en geven. Er zijn casemanagers die dit behoorlijk spannend vinden. Ook zijn er casemanagers die hier geen problemen mee hebben en juist aangeven dat de hechte band die de casemanagers met elkaar hebben het geven en ontvangen van feedback zal vergemakkelijken. Deze casemanagers geven ook aan dat zij feedback van hun collega's niet persoonlijk zullen opvatten.

Daarnaast laat het normenkader bij bepaalde normen veel ruimte over voor vrije interpretatie. Het is volgens de casemanagers daarom van belang om hierover met elkaar te praten. Zo kunnen er antwoorden geformuleerd worden op vragen als 'welke criteria hanteren we?' en 'is het normenkader naar onze wens ingevuld? Zo nee, moeten er dingen toegevoegd of gewijzigd worden?'

De ervaringen met KIC, zoals deze nu vormgegeven wordt, zijn zodanig dat elke casemanager zijn getoetste werkprocessen gemaild krijgt en de kans krijgt om zo nodig zijn fouten te verbeteren. Dit heeft tot gevolg dat men weer alert is en dat er discussies zijn ontstaan over bepaalde normen. Eén van die normen betreft de inschrijving bij het werkbedrijf. De onduidelijkheid is door die discussies, en de werkafspraken die daarop volgden, weggenomen.

4.4.8 Uniformiteit

Tijdens de interviews is aan de casemanagers gevraagd of het verschil maakt of een klant de ene of de andere casemanager treft. De antwoorden hierop zijn verschillend. De ene casemanager geeft aan dat er nagenoeg geen verschillen zijn. De andere casemanager geeft aan dat er wel degelijk verschillen zijn tussen de ene en de andere casemanager. De verschillen liggen, volgens de casemanagers, met name in de persoonlijkheid van de casemanager. De belangrijkste verschillen zijn te bemerken in de mate waarin maatregelen worden opgelegd. Deze verschillen ontstaan voornamelijk door verschil in achtergrond. Eén casemanager geeft aan dat dit komt door de inslag die de casemanager heeft. De ene heeft een hulpverlenende inslag en de ander heeft een meer zakelijkere inslag. Eén casemanager geeft aan dat er een scheiding is tussen de voormalig werkcoaches en de casemanagers. Werkcoaches waren werkzaam voor het werkbedrijf en hielden zich voornamelijk bezig met direct bemiddelbare klanten. De casemanagers waren verantwoordelijk voor de zorgklanten. Hier werd meer aandacht besteed aan het wegnemen van belemmeringen en het vergroten van de motivatie. De voormalig werkcoaches handelen volgens deze casemanager sneller en leggen daarbij ook sneller een maatregel op dan de voormalig casemanagers.

Een aantal casemanagers vraagt zich af of het wenselijk is om de verschillen weg te nemen. Iedereen handelt vanuit zijn eigen professionaliteit. De diversiteit maakt het team, volgens een aantal casemanagers, juist sterk. Daarnaast is geen enkele klant gelijk en dit vergt

maatwerk. De meeste casemanagers geven aan dat de collegiale toetsing zal bijdragen aan meer gelijkheid in het team, omdat dit meer overleg in de hand zal werken. Ook geven een aantal casemanagers aan dat het belangrijk is om wekelijks een inhoudelijk overleg te hebben, waarin klantsituaties met elkaar gedeeld kunnen worden. Hierdoor hebben andere casemanagers de gelegenheid om hun visie op de situatie te geven.

De meeste casemanagers geven aan dat hun weteskennis niet voldoende is. De kennis is latent aanwezig. Een aantal casemanagers geven aan dat hun weteskennis voldoende is om hun werk uit te voeren. Zij geven ook aan dat de weteskennis de basis is om het werk als casemanager goed te kunnen uitoefenen.

De casemanagers hebben verschillende ideeën over hoe er een meer uniformere werkstijl gecreëerd kan worden. Er wordt gesproken over een wekelijks inhoudelijk overleg. Hier kan naast individuele casuïstiek ook voorlichting worden gegeven door andere afdelingen. Er is bijvoorbeeld behoefte aan voorlichting over boetes en bij wijzigingen in werkwijze op andere afdelingen. Veel casemanagers geven aan dat collegiale toetsing zal bijdragen aan een uniforme werkwijze. Tot slot geeft een select aantal casemanagers aan dat de uniformiteit bevordert kan worden door aan te sluiten bij elkaars gesprekken. Dit is tot nu toe nooit gebeurd, maar kan wel meer inzicht geven in elkaars werkwijze.

4.4.9 Conclusie

In het theoretische gedeelte van het onderzoek zijn de wettelijke thema's in het normenkader onderzocht en uitgewerkt. Er is voor gekozen om deze wettelijke thema's met de geïnterviewde casemanagers te bespreken, om zo te ontdekken of er bij bepaalde normen een verbetering te behalen valt.

Het opleggen van maatregelen

Weinig casemanagers gebruiken de mogelijkheid om een maatregelen op te leggen. Dit heeft, volgens de casemanagers, met name te maken met de tijd die het opleggen van maatregelen in beslag neemt. Daarnaast zijn er meer verschillen op te merken in beweegredenen om een maatregel op te leggen. Verder is opmerkelijk dat de casemanagers niet in staat zijn om de verplichtingen van de klant op het gebied van doelmatigheid op te sommen. Terwijl dit de basis zou moeten zijn van de werkzaamheden van de casemanager.

De norm "Afstemming niet nakomen verplichtingen juist voorgesteld" kan worden aangemerkt als verbeterpunt in het team Participatie. De kennis die benodigd is om een maatregel op te leggen, is niet bij alle casemanagers aanwezig. Het gaat dan met name om de kennis omtrent verplichtingen. De belemmering tijdstekort, die veel casemanagers opwerpen, wordt op dit moment ondervangen door de oprichting van het team Handhaving. Om dit project tot een succes te maken is het noodzakelijk dat casemanagers klanten aanleveren die een maatregelwaardige gedraging hebben vertoond aanleveren bij het team Handhaving.

Het verzenden van beschikkingen

Op basis van de gegeven antwoorden tijdens de interviews kan er geconcludeerd worden dat er op dit onderdeel redelijk uniform gewerkt wordt. Er wordt een beschikking verzonden indien cliënt wordt aangemeld voor een traject of indien er belangrijke wijzigingen plaatsvinden die rechtsgevolgen heeft voor de cliënt. Een afsprakenbrief wordt gebruikt indien de afspraken geen rechtsgevolg hebben voor de cliënt. Het feit dat maar twee casemanagers het criteria 'rechtsgevolg' gebruiken bij de beslissing of er een beschikking of een brief verzonden dient te worden, geeft aan dat de weteskennis hieromtrent bij de overige casemanagers latent aanwezig is. Dit houdt in dat een opfrissing van deze kennis wel gewenst is.

Plan van aanpak jongeren

Er kan geconcludeerd worden dat de casemanagers te weinig ervaring hebben met jongeren. Wel wordt er op het gebied van jongeren redelijk uniform gewerkt. Redenen die gegeven worden om af te wijken van de scholingsplicht zijn nagenoeg gelijk. Het enige verschil ligt in de aantoonplicht en het aanbrengen van bewijsstukken. De ene casemanager wijkt op eigen oordeel af van de scholingsplicht, waar de andere bewijsstukken eist om af te kunnen wijken van de scholingsplicht. Tot slot zijn alle jongeren in de caseload van de Dienst, voor zover bekend, in het bezit van een actueel plan van aanpak.

Er kan geconcludeerd worden dat deze norm goed uitgevoerd wordt door de casemanagers van de Dienst. Er is een format 'Plan van Aanpak' aanwezig die elke casemanager vult.

Ontheffingen van de arbeidsverplichting

Er kan op basis van de interviews geconcludeerd worden dat er weinig ontheffingen worden afgegeven. Daarnaast zijn er geen specifieke voorwaarden die hierbij gehanteerd worden bij het geven van een ontheffing. Geconcludeerd kan worden dat er onvoldoende weteskennis aanwezig is omtrent het onderwerp ontheffingen. Er wordt namelijk tijdens de interviews niet gesproken over de ontheffing voor alleenstaande ouders of over geheel of gedeeltelijke ontheffingen. Gesteld kan worden dat deze kennis latent aanwezig is, omdat de casemanagers wel het besluit hebben genomen om een bepaalde klant in het rustbestand te plaatsen, wat als informele ontheffing beschouwd kan worden. Ook hier valt een verbeter slag te behalen door middel van het actualiseren van de weteskennis van de casemanagers.

Het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling

Naar aanleiding van de vragen omtrent het toekennen van een voorziening kan geconcludeerd worden dat op het gebied van voorzieningen gericht op de arbeidsinschakeling redelijk uniform gewerkt wordt. De casemanagers nemen dezelfde zaken in overweging bij het inzetten van een instrument. De verbetering valt te halen in het bundelen van de kennis omtrent instrumenten. Doordat er weinig collegiaal overleg plaatsvindt, blijft het delen van ervaringen en kennis ook achterwege.

Op basis van de interviews met de casemanagers van het team Participatie kan geconcludeerd worden dat de weteskennis van de casemanagers niet optimaal is. Veel weteskennis is wel degelijk aanwezig, maar speelt op de voorgrond geen grote rol. Dit komt met name in uiting bij het opsommen van de verplichtingen en het hanteren van criteria bij bijvoorbeeld het geven van een ontheffing. Bij een grotere bewustwording van de wet- en regelgeving kunnen er bewuster besluiten genomen worden. Op het gebied van het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling worden wel dezelfde zaken in overweging genomen. Er kan op basis van de interviews geconcludeerd worden dat het succes van het team Participatie met name ligt in de besluiten op individuele gronden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling en het afwijken van de scholingsplicht op individuele gronden. Daarentegen is de weteskennis die vereist is om de normen goed te kunnen hanteren een verbeterpunt. Het gegeven dat er weinig tot geen gebruik gemaakt wordt door Schulink (Grip op WWB) ondersteunt dat de weteskennis niet op de voorgrond aanwezig is.

4.4.10 Conclusie: Wat moet er nog gebeuren om de collegiale toetsing op een juiste manier te implementeren in het team Participatie?

De teamleider & de kwaliteitsmedewerker

De teamleider en de kwaliteitsmedewerker vinden beide dat de aanlooperperiode serieus genomen moet worden. Er moet aandacht besteed worden aan de aankomende veranderingen die de collegiale toetsing met zich mee zal brengen. Zo moet er een kort

scholingstraject worden aangeboden om te kunnen toetsen met behulp van het programma KIC.

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat de kwaliteitsmedewerker twijfelt of men klaar is om elkaar feedback te geven en te kunnen ontvangen. Hij geeft hierbij aan dat hij merkt dat het team Participatie een warm team is waarin een veilige sfeer heerst. In het team Participatie zijn collega's loyaal aan elkaar zijn en bereid zijn om werk van elkaar over te nemen. Dit is natuurlijk positief, maar het levert in de ogen van de kwaliteitsmedewerker ook valkuilen op wat betreft het geven en ontvangen van feedback. Het is daarom belangrijk om de veilige sfeer binnen het team in stand te houden en de casemanagers handvaten aan te reiken om met een kritische en rechtmatige blik naar elkaars werk te kijken. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door het organiseren van intervisiebijeenkomsten waarbij de nadruk ligt op het ontwikkelen van vaardigheden die nodig zijn bij het geven en ontvangen van feedback.

Verder kan uit de interviews geconcludeerd worden dat de teamleider van het team Participatie het idee heeft dat er onvoldoende recente wetskennis aanwezig is om elkaar inhoudelijk te kunnen toetsen. Hierin valt een verbeterslag te maken door een basiscursus WWB aan te bieden, die met name is gericht op de doelmatige aspecten van de WWB. Met doelmatige aspecten worden die wetsbepalingen genoemd waar een casemanager Participatie in zijn werk voornamelijk mee te maken krijgt.

Tot slot kan er op basis van de interviews met de teamleider en de kwaliteitsmedewerker geconcludeerd worden dat casemanagers verschillende houdingen aannemen jegens de klant. Om uniformiteit te stimuleren zijn ideeën geopperd zoals het invoeren van een systeem als PKO. Doordat de casemanager bij elke aanvraag en bij elk heronderzoek een vragenlijst over de klant moet invullen, wordt uniforme gespreksvoering ook in de hand gewerkt. Daarnaast bestaat het idee, vanuit de kwaliteitsmedewerker, om een onafhankelijk bureau te laten aanschuiven bij gesprekken tussen de casemanager en zijn klant, zodat hierop feedback gegeven kan worden. Ook dit zal de uniformiteit bevorderen, omdat er op dezelfde punten gestuurd zou kunnen worden.

De casemanagers

Er kan geconcludeerd worden dat de casemanagers hun mandaat als prettig ervaren. Het geeft een gevoel van vrijheid en vertrouwen. De antwoorden van alle casemanagers met elkaar vergelijkend, kan er gesteld worden dat mandaat zorgt voor minder overleg tussen collega's en leidinggevend. Enkel in twijfelgevallen of in complexe situaties vindt er collegiaal overleg plaats. Overleg tussen de casemanagers en leidinggevende vindt enkel plaats als het om grote budgettaire uitgaven gaat.

Om de uniformiteit te vergroten is het van belang om overleg te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld vormgegeven worden als een wekelijks terugkerend 12-uurtje. Een 12-uurtje is een werkinhoudelijk overleg van een half uur. Dit heeft in 2013 ook een periode plaatsgevonden, maar is door te weinig animo uiteindelijk gestaakt. Meerdere collega's geven aan hier wel behoefte aan te hebben. Er worden volgens hen te weinig klantsituaties op intercollegiaal niveau overlegd.

Collegiale toetsing zal, volgens de casemanagers, nieuwe inzichten opleveren en overleg bevorderen. Echter brengt collegiale toetsing ook twijfels met zich mee. De twijfel zit met name in de hantering van het normenkader. Daarnaast geeft een select aantal casemanagers aan dat het geven en ontvangen van feedback als spannend ervaren wordt.

Op basis van de interviews met de casemanagers van het team Participatie kan er geconcludeerd worden dat er behoefte is aan gesprekken over het normenkader en het hanteren daarvan. Er is behoefte aan het gezamenlijk opstellen van criteria, zodat er bij de toetsing teruggegrepen kan worden op wat er samen afgesproken is.

5. Deelvragen analytisch

In dit hoofdstuk zal een antwoord geformuleerd worden op de 'deelvragen analytisch'. Deze deelvragen zijn weergegeven op pagina 11 van dit onderzoeksrapport. De beantwoording gebeurt aan de hand van de eerder weergegeven informatie in dit onderzoek.

5.1 Hoe verhoudt de wet- en regelgeving zich tot het huidige normenkader?

Om meer inzicht te krijgen in de verhouding tussen de wet- en regelgeving en het huidige normenkader, zal er per thema het normenkader vergeleken worden met de wet- en regelgeving.

5.1.1 Het opleggen van maatregelen

Wanneer de Dienst tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, verlaagt het de bijstand. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting op grond van de wet. Dit komt tot uiting in het normenkader van het team Participatie. Als er een maatregelwaardige gedraging heeft plaatsgevonden is de casemanager verplicht om dit te beschrijven in zijn rapportage. Er kan vervolgens op individuele gronden afgezien worden van het opleggen van een maatregel.

5.1.2 Het verzenden van een beschikking

Er kan geconcludeerd worden dat de beschikking op grond van het normenkader juridisch juist moet zijn. Hier geldt dat voor verdere bepalingen de wet erop nageslagen moet worden. De casemanagers van het team Participatie worden voor een groot deel gefaciliteerd door het systeem GWS4all waar de Dienst mee werkt, hierin staan de beschikkingen standaard geprogrammeerd. Deze voldoen dus aan de technische eisen die de wet aan een beschikking stelt. De casemanager hoeft enkel de keuze tussen een beschikking en een zogenaamde brief afsprakenbevestiging te maken. De vuistregel hierbij is: heeft de beslissing een rechtsgevolg, dan dient er een beschikking te worden verzonden. Verandert de rechtspositie door de gemaakte afspraken niet, dan kan er worden volstaan met een brief afsprakenbevestiging. Deze vuistregel staat niet vermeld in de toelichting van het normenkader.

5.1.3 Plan van aanpak voor jongeren

In het normenkader is opgenomen dat elke jongere over een geldig plan van aanpak dient te beschikken. Daarnaast moet het plan van aanpak volgens het normenkader ondertekend zijn. Hierover is niks terug te vinden in de WWB, de re-integratieverordening of beleid. Geconcludeerd kan worden dat deze bepaling in het normenkader overbodig is. De vormgeving van het plan van aanpak is reeds voorgeprogrammeerd in het systeem, dus deze hoeft enkel ingevuld te worden. De casemanager dient daarnaast over wetskennis te beschikken bij het invullen van dit plan van aanpak, want de jongeren vormen een aparte doelgroep binnen de WWB met aparte rechten en plichten.

5.1.4 Het ontheffen van de arbeidsverplichting

De rapportage dient op grond van het normenkader duidelijk moeten vermelden op grond van welke overwegingen is besloten om een ontheffing van de arbeidsverplichting te verlenen. Er wordt door het normenkader een volledig rapport geëist, rustend op de juiste motivatie en met een deugdelijke onderbouwing. Het rapport dient een congruent advies te bevatten die de grondslag voor de beschikking vormt. De juridische juistheid dient de casemanager Participatie zelf uit de WWB en het beleid moeten halen. Er is geen aparte bepaling opgenomen over het ontheffen van de arbeidsverplichting in het normenkader.

5.1.5 Het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling

Op grond van het normenkader dient de bijstandsgerechtigde een beschikking te ontvangen indien de Dienst besluit een voorziening in te zetten voor deze bijstandsgerechtigde. Aan de beschikking dient er een rapportage ten grondslag te liggen die een congruent advies bevat. In het normenkader is heel weinig informatie gegeven over het toekennen van

voorzieningen. Dit komt, omdat de Dienst voor een groot deel zelfsturend is in het toekennen van voorzieningen.

5.1.6 Conclusie

Het normenkader geeft in hoofdlijnen de eisen weer die aan een werkproces gesteld worden. Er is geen ruimte om de wettelijke kaders die achter de normen liggen weer te geven in de toelichting. Dit zou de toelichting alleen maar onoverzichtelijk maken. De casemanagers worden geacht deze wetskennis paraat te hebben of in ieder geval er over te kunnen beschikken. Daarnaast zijn er geen aparte bepalingen weergegeven over het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling en het ontheffen van de arbeidsverplichting. Dit zou wel aanbeveling verdienen, omdat er dan criteria moeten worden opgesteld door de casemanagers het team Participatie wanneer er aan een norm voldaan wordt. Dit zal de uniformiteit bevorderen. Tot slot is het wettelijk niet noodzakelijk om het plan van aanpak te ondertekenen. Deze eis zou dus uit het normenkader kunnen worden verwijderd.

5.2 Hoe verhoudt het normenkader zich tot de werkwijze van de casemanagers van het team Participatie?

In deze paragraaf zal er per thema gekeken worden in hoeverre het normenkader overeenkomt, dan wel verschilt met de werkwijze van de casemanagers Participatie. In paragraaf 4.4 van dit rapport is per thema reeds nader uiteengezet hoe de werkwijze van de casemanagers zich verhoudt tot het normenkader. Het doel van deze deelvraag is het signaleren van de verbeterpunten in het normenkader dan wel de werkwijze van de casemanagers van het team Participatie. Deze signaleringen kunnen in het hoofdstuk 'conclusies en aanbevelingen' leiden tot aanbevelingen.

5.2.1 Het opleggen van maatregelen

Zoals reeds in paragraaf 4.4 geconcludeerd is, is deze norm een verbeterpunt in het team Participatie. De kennis die vereist is om een maatregel op te leggen is niet bij alle casemanagers aanwezig. Het gaat dan met name om de kennis omtrent verplichtingen. Daarnaast wordt tijdstekort als een belemmerende factor ervaren door de casemanagers. Deze belemmering is sinds 1 januari 2014 ondervangen door de oprichting van het team Handhaving. Dit team is gespecialiseerd in het opleggen van maatregelen. De casemanager meldt de maatregelwaardige gedraging aan bij het team Handhaving en deze zorgen voor een correcte afhandeling hiervan. De oprichting van het Team Handhaving wordt in april 2014 geëvalueerd. Uit de proceslijst van het team Handhaving blijkt dat er reeds zeventien aanmeldingen zijn gedaan door de casemanagers Participatie. Dit is al ruimschoots meer dan de zes afstemmingen die in 2013 zijn opgelegd. In principe kan er dus geconcludeerd worden dat er voldoende gebruik wordt gemaakt van de expertise van het Team Handhaving. Wat opvalt aan de proceslijst van het team Handhaving is dat er maar een select aantal casemanagers aanmeldingen heeft gedaan bij het team Handhaving. Dit zou enerzijds kunnen komen, doordat deze casemanagers geen maatregelwaardige gedragingen tegenkomen bij hun cliënten. Anderzijds zouden deze casemanagers alsnog een drempel kunnen ervaren waardoor ze geen aanmeldingen hebben gedaan.

Het normenkader gaat nog uit van de oude situatie in het team Participatie. Er is hierin nog niets opgenomen over het doen van een melding bij team Handhaving.

5.2.2 Het verzenden van beschikkingen

Binnen het thema 'het verzenden van beschikkingen' wordt er redelijk uniform gewerkt. Echter kan er uit het feit dat maar twee geïnterviewde casemanagers het criteria 'rechtsgevolg' gebruiken bij de beslissing of er een beschikking of een brief verzonden dient te worden geconcludeerd worden dat de wetkennis hieromtrent bij de overige casemanagers latent aanwezig is. Het verdient dus aanbeveling om deze kennis te actualiseren. Hier wordt in het hoofdstuk 'conclusies en aanbevelingen' nader op ingegaan.

5.2.3 Het plan van aanpak voor jongeren

Op basis van de informatie verkregen uit de interviews kan er geconcludeerd worden dat de casemanagers allen op dezelfde wijze te werk gaan wat betreft jongeren en het daarbij horende plan van aanpak. De cliënten die tot de doelgroep jongeren behoren hebben allemaal een actueel plan van aanpak. Er is een standaard plan van aanpak toegevoegd aan de werkprocessen, waardoor de plannen van aanpak een uniforme uitstraling hebben en dezelfde onderwerpen behandelen.

5.2.4 Het ontheffen van de arbeidsverplichting

Er kan op basis van de interviews worden geconcludeerd dat er te weinig wetkennis aanwezig is omtrent het onderwerp ontheffingen. De meeste casemanagers geven weinig tot geen ontheffingen af, omdat klanten die hiervoor in aanmerking komen grotendeels in het rustbestand zijn geplaatst. Hierdoor wordt er binnen het team Participatie niet uniform gewerkt met betrekking tot ontheffingen. Het verdient daarom aanbeveling om deze kennis

te actualiseren. Hier wordt in het hoofdstuk 'conclusies en aanbevelingen' nader op ingegaan.

5.2.5 Het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling

De casemanagers hebben, naar eigen oordeel, over het algemeen goed inzichtelijk goed inzichtelijk welke instrumenten ingezet kunnen worden. Wat wel opvalt tijdens de interviews is dat de informatie met betrekking tot (nieuwe) voorzieningen weinig tot niet onderling gedeeld wordt. Dit betekent dat het risico bestaat dat er niet uniform gewerkt wordt, omdat niet alle casemanagers het hele aanbod van voorzieningen in beeld heeft. Wat opvallend is, is dat er geen norm in het normenkader staat die zich specifiek richt op het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Dit is opvallend, omdat dit de hoofdtaak van het team Participatie betreft.

5.2.6 Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat er op het gebied van het opleggen van maatregelen niet uniform gewerkt wordt. Uit de proceslijst van het team Handhaving blijkt dat er een verdeeldheid is in het aantal aanmeldingen per casemanager. Een aantal casemanagers komt aanmerkelijk vaker op de proceslijst voor dan andere casemanagers.

Daarnaast is het opvallend dat veel casemanagers de wet- en regelgeving omtrent de wettelijke thema's 'het verzenden van beschikkingen', 'het ontheffen van de arbeidsverplichting' en 'het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling' niet direct paraat hebben.

Tot slot blijkt uit de interviews met de casemanagers dat er op het gebied van jongeren uniform gewerkt wordt. Dit komt mede doordat er een standaard plan van aanpak is gemaakt die de casemanager dient in te vullen voor een jongere. Ook worden dezelfde voorwaarden gehanteerd bij het afwijken van de scholingsplicht.

5.3 Hoe verhoudt de informatie die kwaliteitsmedewerker en de teamleider hebben gegeven tijdens de interviews zich tot de informatie vanuit de casemanagers tijdens de interviews?

De verwachting van de teamleider van het team Participatie is dat de individuele casemanagers over onvoldoende wetenschappelijke kennis beschikken. Daarnaast bestaan er bij de kwaliteitsmedewerker twijfels over het geven en ontvangen van feedback.

Deze verwachtingen komen beide voor een groot deel overeen met de uitkomsten van de interviews met de casemanagers. Een groot aantal casemanagers geeft namelijk aan over te weinig wetenschappelijke kennis te beschikken. Ook een aantal casemanagers geeft aan dat er wel degelijk wetenschappelijke kennis aanwezig is, maar dat dit latent aanwezig is. Geen enkele casemanager maakt actief gebruik van het 'Handboek WWB' van Schulink bij het maken van rapportages, beschikkingen of bij het nemen van besluiten. De casemanagers geven als randvoorwaarde voor het slagen van collegiale toetsing dan ook aan dat er duidelijkheid moet komen over de normen. De casemanagers geven aan dat dit bewerkstelligd kan worden door het gesprek hierover met elkaar aan te gaan. Hierdoor moeten er duidelijke afspraken en criteria over de normen ontstaan. De casemanagers geven aan dat zij het meest op zien tegen de tijdsinvestering die zij moeten doen in de collegiale toetsing.

Alle casemanagers geven aan dat er een veilige en warme sfeer in het team heerst, waardoor feedback geven en ontvangen wordt vergemakkelijkt. Echter zouden er wel spanningen kunnen ontstaan. Een aantal casemanagers geeft aan op te zien tegen het geven en ontvangen van feedback. Het wordt als lastig ervaren om je collega's inhoudelijk op hun werkzaamheden aan te spreken.

Volgens de casemanagers is de oorzaak van het verschillend werken hoofdzakelijk te wijten aan de verschillen in persoonlijkheid. De meeste casemanagers geven aan dat de diversiteit in het team juist een kracht is en dat het onwenselijk is om geheel uniform te werken. Iedere klant is uniek en dat vergt maatwerk. Wel zijn alle casemanagers het er over eens dat er meer moet worden overlegt op casusniveau. Dit kan worden bewerkstelligd door een wekelijks '12-uurtje', waarin naast casuïstiek ook andere zaken besproken kunnen worden. Ook opperen een aantal casemanagers het idee om bij elkaars gesprekken aan te schuiven, zodat er nog meer inzicht wordt verkregen in elkaars werkwijze.

Volgens de teamleider en de kwaliteitsmedewerker ligt het verschil in werken voornamelijk in de houding naar de klant. Dit uit zich bijvoorbeeld in de mate van het opleggen van maatregelen. De teamleider en de kwaliteitsmedewerker zien voordelen in het invoeren van een systeem als PKO. Doordat een casemanager bij elk werkproces antwoord moet geven op een vastgesteld aantal vragen, zal dit ook meer uniforme gesprekken in de hand werken. Opvallend is dat dit door geen enkele casemanager is geopperd. De kwaliteitsmedewerker brengt het idee naar voren om een onafhankelijk bureau te laten aanschuiven bij de gesprekken van de casemanagers, zodat er gericht feedback gegeven kan worden en vergelijkingen tussen de casemanagers gemaakt kunnen worden. Tijdens de interviews met de casemanagers kwam een soortgelijk idee naar voren, maar in een andere variant. Zij opperden om collega's te laten aanschuiven bij elkaars gesprekken.

5.4 Hoe verhouden de resultaten van KIC zich tot de gesignaleerde knelpunten en succesfactoren vanuit de interviews?

In deze paragraaf zullen de resultaten uit de jaarrapportage van KIC vergeleken worden met de uitkomsten uit de gehouden interviews. Hierdoor wordt er in beeld gebracht in hoeverre deze resultaten met elkaar overeenkomen.

De knelpunten en verbetermogelijkheden liggen volgens de jaarrapportage van KIC in de normen 'beschikking/ brief volledig en juist' en 'rapport volledig en juist'. Hier zijn veel van de thema's naar te herleiden. De thema's het verzenden van beschikkingen, het ontheffen van de arbeidsverplichting en het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling zijn op deze normen gebaseerd.

Wat opvallend is, is dat de norm "afstemming niet nakomen verplichtingen juist voorgesteld" niet uit de resultaten uit KIC naar voren komt, maar tijdens de interviews juist als het belangrijkste knelpunt is gesignaleerd. Daarbij is het opvallend dat het aantal opgelegde afstemmingen in de periode januari tot april 2014 drastisch is toegenomen ten opzichte van het aantal opgelegde afstemmingen in geheel 2013. Indien er een maatregelwaardige gedraging heeft plaatsgevonden, zou de casemanager dit in ieder geval in de rapportage moeten beschrijven. Als er wordt besloten om geen afstemming op te leggen, moet dit gemotiveerd weergegeven worden in de rapportage.

Er kan geconcludeerd worden dat de wettelijke thema's 'het ontheffen van de arbeidsverplichting' en 'het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling' ook vallen onder de normen 'beschikking/ brief volledig en juist' en 'rapport volledig en juist'. Op basis van de totaalrapportage van KIC is het niet inzichtelijk of deze wettelijke thema's gemoeid waren met de normen. Om dit in de toekomst inzichtelijker te maken verdient het aanbeveling om deze wettelijke thema's toe te voegen aan het normenkader.

6. Conclusies & aanbevelingen

6.1 Inleiding

Ter afsluiting van het onderzoeksrapport worden in dit hoofdstuk de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan, op basis van de bevindingen in voorgaande hoofdstukken. In de eerst volgende paragraaf zullen de conclusies behandeld worden. Vervolgens worden de daaruit voortvloeiende aanbevelingen gedaan. In dit hoofdstuk zal middels de conclusies een antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag, namelijk:

'In hoeverre is het door het team Participatie van de Dienst gehanteerde normenkader in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en in hoeverre komt dit overeen met de huidige en gewenste werkwijze van de casemanagers van het team Participatie?'

6.2 Conclusies

6.2.1 Normenkader – Wet- en regelgeving

Het normenkader van het team Participatie geeft in hoofdlijnen de eisen weer die aan de verschillende werkprocessen gesteld worden. Er is geen ruimte om de wettelijke kaders die achter de normen liggen weer te geven in de toelichting. Dit zou de toelichting onoverzichtelijk maken. De casemanagers worden daarom geacht deze wetskennis paraat te hebben of er in ieder geval over te kunnen beschikken. Alle casemanagers hebben toegang tot het handboek Schulink, waarin alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving is opgenomen.

Daarnaast zijn er geen aparte normen weergegeven over het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling en het ontheffen van de arbeidsverplichting. Deze wettelijke thema's zijn allen samengevat in twee normen: 'beschikking/brief volledig en juist' en 'rapport volledig en juist'. Dit laat veel ruimte over voor vrije interpretatie. Dat er geen expliciete normen over bovenstaande wettelijke thema's zijn opgenomen, houdt ook in dat er geen concrete criteria zijn opgesteld met betrekking tot deze wettelijke thema's.

Tot slot komt het normenkader niet overeen met de wet- en regelgeving op het gebied van het plan van aanpak voor jongeren. Het is het wettelijk namelijk niet noodzakelijk dat het plan van aanpak wordt ondertekend door de bijstandsgerechtigde die tot de doelgroep jongere behoort. In het normenkader is gesteld dat het plan van aanpak wel dient te worden ondertekend door de jongere. Deze eis zou dus uit het normenkader kunnen worden verwijderd.

6.2.2 Huidige werkwijze

Er kan geconcludeerd worden dat er op het gebied van het opleggen van maatregelen niet uniform gewerkt wordt. Uit de proceslijst van het team Handhaving blijkt dat er een verdeeldheid is in het aantal meldingen per casemanager. Een aantal casemanagers komt aanmerkelijk vaker op de proceslijst voor dan andere casemanagers. Uit de interviews kwam naar voren dat sommige casemanagers het opleggen van een maatregel zien als uiterst instrument. Ook waren er een aantal casemanagers die aangaven dat het opleggen van een maatregel een gedragsverandering moet beogen. Andere casemanagers waren daarentegen stellig met betrekking tot de verplichtingen die een bijstandsgerechtigde heeft. Indien deze verplichtingen niet worden nagekomen, is het altijd gerechtvaardigd om een maatregel op te leggen, mits er rekening wordt gehouden met de omstandigheden en de verwijtbaarheid van deze gedraging. Daarnaast is er tijdens de interviews gebleken dat de wetskennis omtrent de verplichtingen die verbonden zijn aan de bijstand bij de meeste casemanagers niet of onvoldoende aanwezig is. De verschillen in opvatting en de niet-aanwezige wetskennis zou de oorzaak kunnen vormen van de grote verschillen in het opleggen van maatregelen.

Daarnaast is het opmerkelijk dat veel casemanagers de wet- en regelgeving omtrent de wettelijke thema's 'het verzenden van beschikkingen', 'het ontheffen van de arbeidsverplichting' en 'het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling' niet direct paraat hebben. Dit blijkt uit de interviews die gehouden zijn met de casemanagers. Doordat de kennis niet direct paraat is, wordt er op bovenstaande onderdelen niet uniform gewerkt. De besluiten van de casemanagers rusten veelal op gevoel en ervaring in plaats van op de wet- en regelgeving. Uit de interviews blijkt namelijk dat het handboek Schulink door de meeste casemanagers zelden tot nooit geraadpleegd wordt.

Ook blijkt uit de interviews met de casemanagers dat er op het gebied van jongeren uniform gewerkt wordt. Dit komt mede doordat er een standaard plan van aanpak is gemaakt die de casemanager dient in te vullen voor een jongere. Ook worden dezelfde voorwaarden gehanteerd bij het afwijken van de scholingsplicht.

De verschillen in werkwijze liggen voor het grootste deel in het opleggen van maatregelen. Dit blijkt uit de interviews en de proceslijst van team Handhaving. Ten opzichte van 2013 zijn er in 2014 meer maatregelen opgelegd. Daarnaast is het opmerkelijk dat de aanmelders van maatregelwaardige gedragingen vaak dezelfde casemanagers zijn. Een aantal casemanagers doet veel aanmeldingen en een aantal casemanager doet geen aanmeldingen. Opvallend daarbij is dat het opleggen van maatregelen specifiek is opgenomen in het normenkader. Een casemanager wordt hierdoor verplicht om maatregelwaardige gedragingen te beschrijven in de rapportage.

Uit de interviews blijkt, tot slot, dat er doordat alle casemanagers mandaat hebben er weinig overleg onderling plaatsvindt bij het nemen van besluiten. Enkel in twijfelgevallen wordt er overlegd met een directe collega. Hierdoor schuilt het gevaar dat er niet uniform gewerkt wordt. Hetzelfde is het geval bij het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. De casemanagers hebben over het algemeen een goed beeld van de in te zetten instrumenten, echter worden er onderling weinig ervaringen uitgewisseld.

6.2.3 Gewenste werkwijze

In de gewenste situatie in het team Participatie wordt er uniformer gewerkt. Hierdoor zullen besluiten in grotere mate rusten op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Door middel van de introductie van de applicatie KIC wordt dit resultaat beoogd. Er kan worden geconcludeerd dat de casemanagers allen openstaan om op 1 juni 2014 over te gaan op collegiale toetsing. De casemanagers zien verschillende voordelen in het overgaan op collegiale toetsing, namelijk dat het overleg stimuleert en dat het een unieke inzicht biedt in de werkwijze van de collega. Het belangrijkste doel is volgens de casemanagers het verhogen en hooghouden van de kwaliteit. Daarnaast merken de casemanagers ook nadelen op, namelijk dat de collegiale toetsing tijd gaat kosten die niet aan cliënten besteed kan worden. Ook is er een aantal casemanagers die angst hebben dat de sfeer onder collegiale toetsing zal lijden.

Om deze gewenste situatie te bereiken moet de collegiale toetsing op een juiste manier geïmplementeerd worden in het team Participatie. Hieraan dient een gedegen opleidingsperiode aan vooraf te gaan. Daarnaast blijkt uit zowel de interviews met de teamleider en de kwaliteitsmedewerker als uit de interviews met de casemanagers dat er intervisie moet plaatsvinden, waarin de vaardigheden om goede feedback te geven en te ontvangen verder ontwikkeld worden. Ook is er een grote behoefte om duidelijke afspraken te maken over de interpretatie van de normen uit het normenkader. Tot slot is het van belang om de kennis omtrent de van toepassing zijnde wet- en regelgeving te actualiseren door middel van een cursus, zodat deze kennis bewust toegepast kan worden.

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf zullen de aanbevelingen worden weergegeven. Allereerst zullen de aanbevelingen die rechtstreeks betrekking hebben op het normenkader nader worden uiteengezet. Daarna zullen er aanbevelingen worden gedaan over de huidige werkwijze, deze aanbevelingen hebben als doel om te komen tot de gewenste werkwijze. Tot slot worden er aanbevelingen gedaan over het creëren van de gewenste werkwijze door middel van het implementeren van collegiale toetsing.

6.3.1 Normenkader

- Aan te raden is om een aparte norm op te nemen in het normenkader over het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Dit betreft de hoofdtak van het team Participatie. Door dit op te nemen in het normenkader zal het ook een norm worden waarop de casemanagers elkaar gaan toetsen. Hierdoor wordt overleg gestimuleerd.
- Aan te raden is om een aparte norm op te nemen in het normenkader omtrent het toekennen van ontheffingen van de arbeidsverplichting. Hierdoor wordt de casemanager gedwongen om zich te baseren op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving omtrent het ontheffen van de arbeidsverplichting. Daarnaast kan er expliciet op getoetst worden.
- Aan te raden is om de norm in het kader van het opleggen van maatregelen aan te passen aan de huidige situatie. Sinds 1 januari 2014 is team Handhaving opgericht, waardoor dit team verantwoordelijk is voor het al dan niet opleggen van een maatregel. In het normenkader zal daarom moeten worden opgenomen dat de casemanager de maatregelwaardige gedraging beschrijft in de rapportage en vervolgens een aanmelding doet bij team Handhaving middels het hiervoor opgestelde aanmeldformulier. Doordat de verplichting van het doen van een melding bij maatregelwaardige gedragingen bij team Handhaving in het normenkader wordt neergelegd, kunnen de casemanagers elkaar aanspreken op het niet naleven van deze verplichting bij de collegiale toetsing.
- Er is geconstateerd dat het op basis van de huidige wet- en regelgeving niet noodzakelijk is dat het plan van aanpak door de jongere wordt ondertekend. Het verdient daarom aanbeveling om deze bepaling uit het normenkader te schrappen.

6.3.2 Huidige werkwijze

- Om uniformiteit op het gebied van het opleggen van maatregelen na te streven, verdient het aanbeveling om de kennis omtrent de verplichtingen van een bijstandsgerechtigde te actualiseren. Ook verdient het aanbeveling om dit onderwerp regelmatig te laten terugkeren tijdens de werkoverleggen van het team Participatie. Tot slot verdient het een aanbeveling om team Handhaving in stand te houden, omdat het aantal maatregelen in 2014 is toegenomen ten opzichte van 2013. Daarnaast neemt het de casemanagers veel werk uit handen. Eén van de belangrijkste redenen om geen maatregel op te leggen was namelijk het gebrek aan tijd en kennis.
- Het verdient aanbeveling om de wetkennis omtrent de onderwerpen 'het verzenden van beschikkingen', 'het ontheffen van de arbeidsverplichting' en 'het toekennen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling' te actualiseren middels een actualiteitendag WWB.
- Het stimuleren van overleg op casusniveau door een vast moment in de week te creëren waarbij steeds één casemanager een actuele casus moet aandragen. Er kan ook overwogen worden om twee casusgroepen vast te stellen, zodat het aantal deelnemers kleiner is en er in korte tijd meer ruimte is voor collegiaal overleg.
- Er is behoefte aan het bundelen van de kennis van de in te zetten re-integratie instrumenten. Het verdient aanbeveling om een Excelbestand te maken, waarin elke

casemanager nieuwe instrumenten kan toevoegen. Daarnaast kan er een toelichtingenveld gemaakt worden, waarin ervaringen gedeeld kunnen worden.

NB: De aanbeveling om een actualiteitendag WWB te organiseren, om zodoende de weteskennis te actualiseren, is reeds overgenomen door de teamleiding van het team Participatie. Op dinsdag 8 april 2014 zal deze plaatsvinden.

6.3.3 Gewenste werkwijze

- Het verdient aanbeveling om een overlegmiddag te organiseren, waarin er met alle casemanagers over de normen in het normenkader gesproken wordt. Er kunnen dan gezamenlijk criteria worden vastgesteld ten aanzien van de normen. Hierdoor wordt het normenkader voor een ieder duidelijk en het normenkader zal naar verwachting meer worden gedragen door het team Participatie. Het normenkader is niet statisch, de casemanagers kunnen hier tijdens een overlegmiddag hun invloed op uitoefenen.
- Het verdient aanbeveling om intervisiebijeenkomsten te organiseren waarbij de vaardigheden om feedback te geven en te ontvangen verder worden ontwikkeld.

Bronnenlijst

Literatuur en onderzoek

- **Eiselin 2013**
W.F.A. Eiselin, *Tekst en toelichting Wet werk en bijstand*, Den Haag, Sdu-uitgevers 2013
- **De Boer 2013**
J. de Boer, *De bijstand in de praktijk*, Deventer, Kluwer 2013
- **Brinkman 2008**
J. Brinkman, *Beroep op onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2008
- **Tiggeler 2006**
E. Tiggeler, *Schrijfgids voor studenten*, Den Haag, Sdu Uitgevers 2006
- **Martens 2010**
J. Martens, *Praktijkonderzoek voor bachelors*, Bussum, Uitgeverij Coutinho, 2010
- **Harinck 2010**
F. Harinck, *Basisprincipes praktijkonderzoek*, Zwolle, Garant, 2010

Overheidspublicaties

- TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 2
- TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 5
- TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 5-6
- TK 2010-2001, 32 815, nr. 7, p. 6
- TK 2002-2003, 28 870, nr.3, p.41
- TK 2002-2003, 28 870, nr.3, p. 6
- TK 2007-2008, 31 519, n.3 p. 6
- TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 39
- TK 2002-2003, 28 870, nr. 13 p. 10-11 en Handelingen, 2003-2004, nr. 2, Eerste Kamer, p. 53
- Kamerstukken II 1996/1997, 24772, nr. 12 p. 3

Gemeentelijke bronnen

- Powerpoint 'Presentatie KIC' april 2013, eigenaar: J. van Zandbergen
- Grip op WWB (gripopwwb.nl)
- B169 Beleidsregels scholingsplicht Jongeren
- Richtlijn 'ontheffing arbeidsverplichting' B030
- De Re-integratieverordening
- Afstemmingsverordening (GB003)
- Artikelsgewijze toelichting Afstemmingsverordening SoZaWe-NW-Fryslan

Jurisprudentie

ECLI:NL:CRVB:2001:AD4887
ECLI:NL:CRVB:2003:AK0118
CRvB 04-03-2003, nr. 00/1210 NABW
ECLI:NL:CRVB:2012:BW1295
ECLI:NL:CRVB:2008:BD6943
ECLI:NL:CRVB:2008:BH0415
ECLI:NL:CRVB:2010:BO6721
ECLI:NL:CRVB:2012:BX6582
ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6325
ECLI:NL:CRVB:2011:BR7062
ECLI:NL:CRVB:2011:BR4030
ECLI:NL:CRVB:2012:BV9562
ECLI:NL:CRVB:2011:BR3288

ECLI:NL:CRVB:2006:AY3914

Lijst van afkortingen

Art.	Artikel
WWB	Wet werk en bijstand
Awb	Algemene wet bestuursrecht
KIC	Kwaliteit in Control
De Dienst	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân
Verordening	Afstemmingsverordening
WSNP	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
Bbz	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen