

2018

Een onderzoek naar uniformiteit in maatwerk

Niets uit deze scriptie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of door fotokopieën, opname, of op enige andere manier, anders dan voor privégebruik, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Student:	Floor Verdonk
Studentnummer:	139507
Opleiding:	SJD
Onderwijsinstelling:	Saxion
Begeleidend docent:	C. van der Draaij
Tweede lezer:	W. van der Stadt
Inleverdatum:	24 juni 2018

TITELPAGINA

Onderzoeksgegevens

Titel : Een onderzoek naar uniformiteit in maatwerk
Looptijd onderzoek : 1 jaar

Studentgegevens

Naam : Floor Verdonk
Studentnummer : 139507
E-mail : fm_verdonk@hotmail.com
Telefoonnummer : 06-17258605

Opleidingsgegevens

Opleiding : Sociaal Juridische Dienstverlening
Academie : Academie Bestuur, Recht en Ruimte
Opleidingsinstituut : Saxion Hogescholen te Deventer
Eerste lezer : Christina van der Draaij
Tweede lezer : Willemijn van de Stadt

Organisatiegegevens

Organisatie : Konnected B.V.
Afdeling : Deventer Werktalent
Adres : Schonenvaardersstraat 9/ Kamperstraat 40
Plaats : Deventer
Praktijkcoach : Samira Garic

VOORWOORD

Jaren geleden koos ik voor de studie Sociaal Juridische Dienstverlening aan het Saxion te Deventer. Wat ik precies met deze studie wilde wist ik nog niet. Ik wist wel dat ik ‘later’ graag wilde werken met mensen, tegen een kader van wet- en regelgeving. In september 2017 kreeg ik de kans om parttime aan de slag te gaan als re-integratieconsulent bij Deventer Werk talent en gelijktijdig een afstudeeronderzoek uit te voeren bij dezelfde organisatie. Een kans die ik met beide handen heb aangegrepen.

Het resultaat van het onderzoek, de scriptie ‘Een onderzoek naar uniformiteit in maatwerk’ ligt voor u. De scriptie is geschreven in opdracht van Konnected, het onderzoek is uitgevoerd binnen Deventer Werk talent tussen september 2017 en juni 2018. Het onderwerp bevindt zich exact op het snijvlak tussen wet- en regelgeving en het werken met mensen. Om de centrale vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van literatuurstudie, een interview en een enquête.

De opdracht is tot stand gekomen met dank aan Eline, toenmalig teamleider bij Deventer Werk talent, en Sissy, P&O adviseur bij Konnected. Voor het vormgeven van de centrale vraag gaat mijn dank uit naar Pieter, huidig teamleider bij Deventer Werk talent. Ik wil Sissy bedanken voor haar bemoedigende woorden op de momenten dat dat nodig was, en Samira voor haar feedback en positieve instelling. Tijdens het onderzoek ben ik positief verrast door het enthousiasme van collega’s die ik sprak. Enthousiasme dat tevens is gebleken bij het invullen van de enquête, waarop een zeer hoge respons kwam. Zonder deze collega’s en hun medewerking had ik dit onderzoek nooit tot een goed einde kunnen brengen.

Veel dank gaat uit naar allen die mij de ruimte hebben gegeven om mijn eigen tempo te volgen toen bleek dat werken en afstuderen naast elkaar een behoorlijke last was, en naar mijn vriend en familie voor het vertrouwen.

Floor Verdonk
Deventer, 23 mei 2018

SAMENVATTING

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Participatiewet, het sociaal vangnet voor de burger. In het uitvoeren van deze wet wordt de uitvoerder, in dit geval consulents van Deventer Werk talent, discretionaire ruimte geboden: de wet is gestoeld op het individualiseringsbeginsel. Het leveren van maatwerk brengt ook risico's met zich mee: het ontstaan van verschillen in de toepassing van het beleid en daarmee het ontstaan van rechtsongelijkheid.

Dit onderzoek heeft ten doel vast te stellen hoe het maatregelenbeleid van gemeente Deventer door consulents van Deventer Werk talent wordt toegepast en of het wenselijk is hier verandering in aan te brengen. Hiertoe is de volgende centrale vraag opgesteld: *Hoe maken consulents van Deventer Werk talent gebruik van hun discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het toepassen van het maatregelenbeleid bij het niet naleven van de regels van de Participatiewet in 2018?*

In de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie, een interview en een enquête, uitgezet onder consulents van Deventer Werk talent. Uit literatuur blijkt dat er tussen het uitvoeren van wet- en regelgeving en het leveren van maatwerk altijd een zekere discrepantie bestaat. Door middel van methodisch werken, waarbij vaste stappen worden gevolgd, kan eenheid in uitvoering van het beleid worden bereikt. Uit het interview blijkt dat de belangrijkste waarde die Gemeente Deventer hecht aan de uitvoering van het maatregelenbeleid het 'langs dezelfde lat meten' is. Wanneer dit het geval is, is het niet erg als consulents na deze afweging een verschillende conclusie trekken. Dit hoort bij het leveren van maatwerk. Resultaten van de enquête wijzen uit dat consulents van Deventer Werk talent verschillen in de afweging die zij maken bij het opleggen van een maatregel. De conclusie die op die afweging volgt is echter in grote lijnen gelijk. Consulents geven aan behoefte te hebben aan eenduidigheid en duidelijkheid.

Uit bovenstaande resultaten is te concluderen dat het wenselijk is om instrumenten in te zetten om meer eenduidigheid te creëren in de toepassing van het maatregelenbeleid. Het is aanbevolen om een richtlijn te ontwikkelen die voor consulents als leidraad kan dienen in het doorlopen van het juiste proces en het eenduidig meewegen van factoren in de situatie van de bijstandsgerechtigde. Tevens wordt aanbevolen om casuïstiekbesprekingen te implementeren, waarbij consulents uit verschillende teams aansluiten. Methodisch werken wordt op deze wijze gestimuleerd.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1. Inleiding	8
1.2. De organisatie	9
Teams	10
Voorzieningen	11
1.3. Aanleiding	12
1.4. Maatschappelijke context	13
1.5. Doelstelling	14
Doel	14
Afbakening	15
Uitkomsten van het onderzoek	15
1.6. Probleemstelling	15
1.7. Onderzoeksvragen	15
1.8. Begrippen	16
1.9. Betrokkenen en belanghebbenden	16
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	18
2.1. Wet- en regelgeving	18
De participatiewet	18
Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017.	20
Algemene wet van bestuursrecht (AWB)	20
2.2. Theoretisch kader	21
Bureaucratie	21
Discretionaire ruimte	23
Methodisch werken	24
Maatwerkparadox	24
Handhaving	25
Hoofdstuk 3: Methoden van onderzoek	28
3.1. Methoden van onderzoek	28
3.2. Methode per deelvraag	29
3.3. Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid	31
Betrouwbaarheid	31
Validiteit	32
Generaliseerbaarheid	33

Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse.....	34
4.1. Hoe is het maatregelenbeleid in de Participatiewet en de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2015 ingericht?	34
Juridische bronnen	34
Richtlijn Maatregelen Deventer Werk talent	35
Interview Beleidsmedewerker Gemeente Deventer (Bijlage III)	35
Analyse	36
4.2. In hoeverre is er sprake van verschillen in de toepassing van het maatregelenbeleid door consultants van Deventer Werk talent?	36
Beleving van het beleid	36
Casus 1	38
Casus 2	38
Casus 3	39
Analyse	40
4.3. Waardoor worden verschillen in de toepassing van het maatregelenbeleid door consultants van Deventer Werk talent veroorzaakt?	41
Enquête	41
Literatuur	44
Analyse	45
4.4. Welke instrumenten kunnen er worden ingezet om meer eenheid te creëren in de toepassing van het maatregelenbeleid en is dit wenselijk?	45
Interview beleidsmedewerker Gemeente Deventer	45
Enquête	46
Literatuur	46
Analyse	46
Hoofdstuk 5: Conclusies	48
Hoofdstuk 6: Aanbevelingen	50
Literatuur	52

Bijlagen:

Bijlage I:	Jaarplan KonnecteD
Bijlage II:	Richtlijn maatregelenbeleid
Bijlage III:	Verslag interview beleidsmedewerker Gemeente Deventer
Bijlage IV:	Rapportage enquête
Bijlage V:	Kruisanalyse teams
Bijlage VI:	Kruisanalyse aantal uren per week
Bijlage VII:	Kruisanalyse leeftijd
Bijlage VIII:	Kruisanalyse werkervaring

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1.1. INLEIDING

‘Zo hard als moet, zo zacht als kan en een probleem altijd voorwaarts oplossen’. Welbekende kreten in de paardensport. Voor iemand die niet bekend is in deze sport, klinken ze wellicht wat vreemd in de oren. Toch passen ze goed in de werkwijze van een organisatie die belast is met de uitvoering en handhaving van wet en regelgeving, en die ten doel heeft mensen met een bijstandsuitkering zoveel mogelijk aan betaald werk te helpen. Een P&O adviseur van Konnected haalt één van de vijf principes van Harvard onderhandelen aan: “hard op de inhoud, maar zacht op de relatie” (persoonlijke communicatie, 2017).

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor uitvoering van de Participatiewet (voor 2015 bekend als Wet Werk en Bijstand). Deze wet heeft als doel zoveel mogelijk mensen die een bijstandsuitkering ontvangen werk te laten vinden. Dit is bij voorkeur bij een reguliere werkgever (een bestaande, gangbare baan met een bestaand salaris in het bedrijfsleven, de zorg of in het onderwijs), waarmee mensen bijdragen aan de Nederlandse economie. Wanneer een reguliere of betaalde baan niet mogelijk is, wordt er gericht op vrijwilligerswerk. De Participatiewet heeft zoals de naam al doet vermoeden, ten doelstelling dat iedereen meedoet en naar vermogen een bijdrage levert in de samenleving. Gemeenten houden zich in dit kader bezig met het verstrekken van een uitkering en het begeleiden naar werk (Participatiewet 2015). Een uitkering vanuit de Participatiewet is een sociaal vangnet. De uitkering wordt alleen toegekend wanneer er geen mogelijkheid is tot het aanspreken van voorliggende voorzieningen. Onder voorliggende voorzieningen vallen andere uitkeringen, eigen vermogen of de mogelijkheid tot betaald werk. Wanneer deze voorzieningen ontbreken of niet kunnen voorzien in het levensonderhoud, is er recht op een bijstandsuitkering of op een aanvulling vanuit de bijstand tot aan de bijstandsnorm (Participatiewet 2015).

Wanneer iemand een Participatiewet-uitkering ontvangt, zijn er verplichtingen en regels waar hij zich aan moet houden. Deze verplichtingen gelden voor alle bijstandsgerechtigden. Zo moet elk werk als passend worden beschouwd en moeten mensen bereid zijn te verhuizen voor een baan. Ook moet tegemoet gekomen worden aan de medewerkings-, legitimatie- en inlichtingenplicht. Dat laatste houdt in dat wijzigingen in de situatie en informatie daarover moet(en) worden doorgegeven. Vanaf 1 januari 2016 is daar de taaleis bijgekomen, wat betekent dat de gemeente de uitkering kan verlagen als bijstandsgerechtigden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Ook vragen gemeenten een tegenprestatie van bijstandsgerechtigden. Het kan dan gaan om onbetaald werk en werkzaamheden met een maatschappelijk nut, zoals vrijwilligerswerk, het volgen van een cursus/dagbesteding om te werken aan de eigen vaardigheden of het verlenen van mantelzorg. Op deze manier doen bijstandsgerechtigden iets terug voor de samenleving en blijven zij actief en betrokken bij de

samenleving (Zeijl, 2009). Wanneer de verplichtingen uit de participatiewet niet worden nagekomen kan er een maatregel worden opgelegd. Dit houdt in dat de uitkering tijdelijk wordt verlaagd. De hoogte en duur van de verlaging zijn afhankelijk van de gedraging (Art. 18 Participatiewet, 2015).

Deventer Werk talent is in opdracht van gemeente Deventer verantwoordelijk voor begeleiding van belanghebbenden naar betaald werk waar mogelijk, en anders de begeleiding naar een tegenprestatie naar vermogen. In deze context komen consulenten van Deventer Werk talent in aanraking met het opleggen van maatregelen wanneer belanghebbenden zich niet aan gemaakte afspraken houden. Een paar voorbeelden van situatie waarin een maatregel kan worden opgelegd:

- Wanneer een bijstandsgerechtigde algemeen geaccepteerde arbeid niet aanvaardt, of door eigen toedoen niet weet te behouden;
- Wanneer een bijstandsgerechtigde afspraken niet na komt of niet mee wil werken aan geboden trainingen, trajecten of andere voorzieningen;
- Wanneer een bijstandsgerechtigde zich onvoldoende inzet om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. (Art. 18 Participatiewet, 2015).

In de volgende paragrafen worden de precieze aanleiding en problemen die zich op dit gebied voordoen beschreven. In de laatste paragrafen van hoofdstuk 1 worden de doelstelling en probleemstelling uiteengezet, alsmede de onderzoeksvragen en de betrokkenen bij het onderzoek. Hoofdstuk 2 staat in het teken van het juridisch kader waarin relevante wet- en regelgeving met betrekking op het onderzoek uiteengezet wordt, en het theoretisch kader waarin een koppeling wordt gelegd tussen het onderzoek en relevant (wetenschappelijk) onderzoek en literatuur. De methoden van onderzoek die zijn gebruikt voor het onderzoek en de verantwoording van deze methoden zijn beschreven in hoofdstuk 3. Uit het onderzoek naar voren gekomen resultaten en de analyses daarvan zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 zijn de uit hoofdstuk 4 voortvloeiende conclusies opgenomen. In hoofdstuk 6 worden aanbevelingen gedaan die door Deventer Werk talent kunnen worden geïmplementeerd

1.2. DE ORGANISATIE

Het onderzoek wordt gedaan in opdracht van Konnected B.V. Konnected B.V. profileert zich als een netwerkorganisatie met als doel het leggen van verbindingen op het gebied van werk. Konnected fungeert als koepelorganisatie waaronder een zestal bedrijven of initiatieven vallen. Sallcon, Digiwerkt, Het Groenbedrijf en Deventer Stadsdistributie bieden werk aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deventer Scoort is een online platform voor werkzoekenden. Deventer Werk talent is gestart als samenwerking tussen Gemeente Deventer en Sallcon en is nu de uitvoerende organisatie wat betreft re-integratie vanuit de Participatiewet (Konnected B.V., z.d.).

Het onderzoek is uitgevoerd binnen Deventer Werktalent. De missie van Deventer Werktalent is: “Mensen met een afstand tot werk in het arbeidsproces laten participeren. Effectief en efficiënt voor zowel de maatschappij als de organisatie. Deventer Werktalent creëert en realiseert een duurzame match tussen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de vraag van werkgevers in de regio.” (Jaarplan 2017, zie bijlage I).

TEAMS

Bij Deventer Werktalent wordt er gewerkt met verschillende teams, elk met hun eigen kenmerken. In elk team worden aangepaste afspraken gemaakt met belanghebbenden, maar alle belanghebbenden dienen zich te houden aan de ‘spelregels in de bijstand’, waarvan ze bij de intake een uitdraai krijgen.

- **Intake:** Bij de aanvraag van de uitkering komt de bijstandsgerechtigde bij een consulent van team Intake, waar een quickscan wordt gemaakt van de mogelijkheden, ervaringen en kwaliteiten van de bijstandsgerechtigde. Dan gaat er een zoekperiode in van vier weken, waarin de bijstandsgerechtigde ingeschreven moet zijn bij vijf uitzendbureaus, minimaal vijf sollicitaties per week moet doen en moet registreren in de Werkmap (het online dossier van het UWV) en waarin de bijstandsgerechtigde zich dient te houden aan de gemaakte afspraken, vastgelegd in het Plan van Aanpak. Doel is de bijstandsgerechtigde meteen (weer) aan het werk te krijgen, nog voordat de bijstandsuitkering is toegekend. De relatie met de bijstandsgerechtigde is kort;
- **Jobteam:** Wanneer het de bijstandsgerechtigde niet is gelukt in de zoekperiode aan het werk te komen maar zich wel heeft gehouden aan de gemaakte afspraken, komt terecht bij het Jobteam. Hier zetten consulenten zich in om door middel van intensieve arbeidsbemiddeling plaatsing in regulier werk te realiseren. Er wordt van de bijstandsgerechtigde verwacht dat hij zich minimaal 20 uur per week inzet om aan het werk te komen. Er kunnen hierbij diverse voorzieningen worden ingezet, zoals sollicitatietrainingen en workshops. Ook in deze fase wordt gewerkt met afspraken vastgelegd in een Plan van Aanpak. Hieraan dient de bijstandsgerechtigde zich te houden. Wanneer binnen drie tot zes maanden geen resultaten zijn geboekt, wordt de bijstandsgerechtigde doorgezet naar Meedoen;
- **LKS-team:** Het LKS-team valt onder het jobteam, maar richt zich specifiek op mensen met een arbeidshandicap die in aanmerking komen voor loonkostensubsidie;
- **Meedoen:** Wanneer een bijstandsgerechtigde ondanks voldoende inspanningen langdurig niet aan het werk komt, komt hij terecht bij team Meedoen. Hier gaat het om belanghebbenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bij Meedoen ligt de aandacht op het maken van kleine stapjes in de re-integratie waar mogelijk. Doel hierbij is zoveel mogelijk regulier betaald werk. Wanneer dit niet of nog niet mogelijk is wordt er ingezet op ‘meedoen’ in de maatschappij en het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld

vrijwilligerswerk, dagbesteding of mantelzorg. Wanneer belanghebbenden op zodanige wijze beperkt zijn in hun (arbeids)functioneren dat zowel betaald werk als vrijwilligerswerk niet haalbaar is, kan er na een medische keuring een ontheffing van de sollicitatieplicht worden verleend. Ook in team Meedoen horen belanghebbenden zich te houden aan afspraken uit het Plan van aanpak;

- **Commercie:** Team commercie, ook wel de Werkgeversdesk genoemd, onderhoudt contacten met werkgevers en legt nieuwe contacten om het netwerk uit te breiden en nieuwe mogelijkheden te creëren voor belanghebbenden. Zij voorzien consultants in vacatures en kunnen ook gericht vacatures zoeken voor belanghebbenden;
- **SW-team:** Het SW-team is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de Sociale Werkvoorziening-poot;
- **Trajectadministratie:** De administratie is verantwoordelijk voor diverse administratieve werkzaamheden ter ondersteuning van alle teams. Hieronder vallen bijvoorbeeld het verwerken van aanvragen van medische onderzoeken of huisbezoeken, het archiveren en desgevraagd opvragen van medische dossiers maar ook de administratie omtrent projecten of onderzoeken die door de gemeente worden ingezet.

VOORZIENINGEN

Deventer Werktalent biedt diverse voorzieningen aan om belanghebbenden te helpen in hun weg naar werk. Een globale weergave van de voorzieningen die worden aangeboden:

- **Sollicitatietraining:** het ontwikkelen en bijschaven van sollicitatievaardigheden om de kansen op een baan te vergroten;
- **Workshop CV-pimpen:** het verbeteren van het CV om de kans op een uitnodiging voor een sollicitatiegesprek te vergroten;
- **AanZ:** gericht op het vergroten van het zelfvertrouwen van belanghebbenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en hen in laten zien dat zij zelf aan zet zijn in het leven;
- **Op Eigen Kracht (OEK):** training gericht op het accepteren van gebeurtenissen uit het verleden, het leren om hulp te vragen, het vergroten van zelfvertrouwen en het zien en weten te kantelen van patronen in het leven;
- **Ergocontroll:** een activeringstraject wat door middel van sport en spel kan helpen structuur in het leven te brengen;

- Werkervaringsplek: een werkervaringsplek kan worden ingezet om gedurende drie maanden te werken aan werknemersvaardigheden, een werkritme en werkervaring op te doen. Een werkervaringsplek is onbetaald, met behoud van uitkering;
- Proefplaatsing: een proefplaatsing kan worden ingezet om te kijken of een bijstandsgerechtigde binnen een organisatie past. De proefplaatsing duurt maximaal drie maanden met behoud van uitkering en kan alleen worden ingezet indien er sprake is van uitzicht op een dienstverband;
- Cambiotraject: een traject bij Cambio kan worden ingezet om een bijstandsgerechtigde te activering, werknemersvaardigheden aan te leren en werkervaring op te laten doen.

1.3. AANLEIDING

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden ter vervanging van de Wet Werk en Bijstand. De Participatiewet heeft tot doel mensen zoveel mogelijk te laten participeren in de samenleving en stelt de eigen verantwoordelijkheid voor het genereren van een inkomen voorop (Arnoldus, 2016). Er is alleen recht op een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet wanneer er geen voorliggende voorzieningen zijn (Art. 15 Participatiewet 2015). Wanneer iemand een bijstandsuitkering ontvangt moet hij of zij aan veel verplichtingen voldoen. Deze verplichtingen kunnen aan persoonlijke omstandigheden worden aangepast. Afspraken hieromtrent worden door de consulent vastgelegd in het Plan Van Aanpak en opgeslagen in het systeem.

Wanneer iemand zich niet aan de gemaakte afspraken houdt kan dit gevolgen hebben voor de uitkering van de bijstandsgerechtigde. De consulent rapporteert over de gedraging en de context waarbinnen deze gedraging heeft plaats gevonden en adviseert de inkomensconsulent over het al dan niet opleggen van een maatregel op grond van de Participatiewet. Het opleggen van een maatregel heeft niet het doel de bijstandsgerechtigde te straffen, maar een gedragsverandering teweeg te brengen. Wanneer de consulent het gezien de omstandigheden waarin de gedraging voorkwam of gezien de gevolgen van een maatregel wenselijk acht de deze te matigen geeft de wetgever in hier in bepaalde gevallen ruimte voor.

Wanneer een maatregel wordt opgelegd moet deze juridisch goed worden onderbouwd. Dit geldt ook wanneer de consulent adviseert de maatregel te matigen. Er moet dan worden onderbouwd waarom de gedraging van de bijstandsgerechtigde in mindere mate verwijtbaar was of waarom matiging van de maatregel anderszins wenselijk is. Een onvoldoende onderbouwde rapportage zal wanneer er door de bijstandsgerechtigde bezwaar wordt gemaakt bij de bezwaarcommissie van Gemeente Deventer geen stand houden. De mogelijkheid tot het leveren van maatwerk die in de wet en in de afstemmingsverordening worden gegeven

spreekt het beoordelingsvermogen van de consulent als professional aan. De discretionaire ruimte die wordt geboden levert ook een risico op. Consulenten kunnen verschillen in werkwijze en inzichten. Hierdoor kunnen zij in eenzelfde situatie verschillende beslissingen nemen, welke allen goed onderbouwd kunnen zijn. Uit onderzoek van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) is gebleken dat er tussen gemeenten maar ook binnen gemeenten verschillen zijn in de toepassing van het maatregelenbeleid (2017). Hierop zal verder worden ingegaan in hoofdstuk 2.

Binnen Deventer Werk talent wordt gewerkt met een richtlijn voor het opleggen van maatregelen, bijgevoegd in bijlage I. Met deze richtlijn wordt een brug geslagen tussen de Participatiewet, de Afstemmingsverordening en concrete gedragingen van belanghebbenden.

Deze richtlijn geeft echter geen leidraad voor het matigen van een maatregel vanwege dringende redenen. Bij het management bestaat de indruk dat consulenten hier verschillend mee omgaan. In de opstartfase van dit onderzoek is hier met verschillende consulenten over gesproken. Een consulent geeft aan dat zij, zeker in het geval het gaat om een maatregel op grond van een geüniformeerde verplichting, eigenlijk niet matigt: “Als een klant vindt dat de maatregel onterecht is of te zwaar, dan kan hij in bezwaar gaan. Dit raad ik klanten sowieso altijd aan.” (Persoonlijke communicatie, 2017). Een andere consulent geeft aan een zeer zorgvuldige afweging te maken over het al dan niet matigen van een maatregel vanwege persoonlijke omstandigheden: “Als een bijstandsgerechtigde in bezwaar gaat omdat hij het niet eens is met een maatregel en het bezwaar wordt gegrond verklaard, dan vind ik dat ik mijn werk niet goed heb gedaan. En na het opleggen van de maatregel moet ik wel met de bijstandsgerechtigde verder.” (Persoonlijke communicatie, 2017).

Tijdens een informatiebijeenkomst over het maatregelenbeleid binnen Deventer Werk talent zei een consulent het volgende: “Je moet je voorstellen dat als al onze belanghebbenden een groepsapp hebben samen, er gezegd zou worden dat je beter bij consulent A kunt zijn dan bij consulent B, want bij consulent A krijg je niet zo’n zware maatregel als je je niet aan de afspraken houdt. Dat moeten we zien te voorkomen.” (Persoonlijke communicatie, 2017). Deventer Werk talent onderschrijft het belang van het leveren van maatwerk, maar wil ook streven naar meer uniformiteit hierin om rechtsongelijkheid zoveel mogelijk te voorkomen.

1.4. MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Op 7 september 2017 kopte de Trouw: “Wel of niet gekort worden op je uitkering is een kwestie van willekeur” (Weel, 2017). Het artikel gaat in op het onderzoek van de Inspectie SZW uit 2017 naar de naleving van het handhavingsbeleid door gemeenten. Uit dit onderzoek blijkt dat er zowel tussen als binnen gemeenten verschillen bestaan in de naleving van het handhavingsbeleid, waardoor mogelijk rechtsongelijkheid ontstaat (Inspectie SZW, 2017).

Uit een kamerbrief blijkt dat gemeenten hadden verwacht dat de beleidsvrijheid zou toenemen bij de decentralisatie van de Participatiewet. Het tegendeel blijkt waar. Met de invoering van de geüniformeerde verplichtingen zijn er juist meer regels bijgekomen (Van Ark, 2017).

In het tweede kwartaal van 2017 ontvingen er in Nederland 472.000 mensen een uitkering op grond van de participatiewet (CBS, 2017). Klopt de kop van het artikel van de Trouw en lopen al deze mensen het risico op basis van willekeur te worden gekort op de uitkering waarvan zij afhankelijk zijn voor hun levensonderhoud?

In de literatuur is veel geschreven over de voor- en nadelen van discretionaire ruimte en de dilemma's die daaruit voort kunnen vloeien. Vanuit de overheid is onderzoek gedaan naar verschillen in de naleving van het handhavingsbeleid. Het leveren van maatwerk leeft in de politiek. Op de vraag 'zijn er verschillen in de toepassing van het handhavingsbeleid?' is hiermee reeds een antwoord gegeven. Die verschillen zijn er.

De heer Kuipers, Inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid, stelt dat er in gelijke gevallen gelijk moet worden gehandeld wanneer het gaat om de naleving van handhavingsbeleid (Inspectie SZW, 2017). Maar in hoeverre wordt er verschillend gehandeld in gelijke situaties? Dit afstudeeronderzoek kan een bijdrage leveren in het antwoord op die vraag.

1.5. DOELSTELLING

DOEL

Het doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de wijze waarop consultants van Deventer Werktalent gebruik maken van de discretionaire ruimte in de Participatiewet, of er verschillen zijn in het opleggen van maatregelen in gelijke situaties door verschillende consultants van Deventer Werktalent, en het doen van aanbevelingen met betrekking tot het verkleinen van deze verschillen indien deze significant zijn.

Indien uit de conclusies blijkt dat er veranderingen nodig zijn in de wijze waarop consultants het maatregelenbeleid toepassen, kunnen de aanbevelingen worden ingezet om deze veranderingen op korte termijn tot stand te brengen. Tevens kan dit onderzoek worden gezien als een nulmeting. Op langere termijn kan de enquête die in dit onderzoek zal worden uitgezet, worden herhaald. De resultaten kunnen dan worden vergeleken, waardoor veranderingen in kaart kunnen worden gebracht.

AFBAKENING

Dit onderzoek beperkt zich tot het werkveld van Deventer Werk talent. Er is voor gekozen geen beroepsproduct op te leveren in de vorm van een richtlijn voor het leveren van maatwerk met betrekking tot maatregelen, aangezien elke situatie uniek is.

UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK

De uitkomsten van het onderzoek kunnen door Deventer Werk talent worden gebruikt om een grotere mate uniformiteit te creëren in het opleggen van maatregelen. Tevens kan het onderzoek worden gezien als nulmeting, waarop in de toekomst voort kan worden geborduurd.

1.6. PROBLEEMSTELLING

Uit de aanleiding en de doelstelling is de volgende probleemstelling geformuleerd:
Hoe maken consulenten van Deventer Werk talent gebruik van hun discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het toepassen van het maatregelenbeleid bij het niet naleven van de regels van de Participatiewet in 2018?

1.7. ONDERZOEKSVRAGEN

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is deze opgedeeld in een aantal deelvragen:

1. Hoe is het maatregelenbeleid in de Participatiewet en de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2015 ingericht en welke discretionaire ruimte geeft dit beleid?
2. In hoeverre is er sprake van verschillen in de toepassing van het maatregelenbeleid door consulenten van Deventer Werk talent?
3. Waardoor worden verschillen in de toepassing van het maatregelenbeleid door consulenten van Deventer Werk talent veroorzaakt?
4. Hoe kan er worden gezorgd voor meer uniformiteit in het toepassen van het maatregelenbeleid door consulenten van Deventer Werk talent en is dit wenselijk?

Door middel van welke methoden bovenstaande vragen zullen worden behandeld zal worden beschreven in hoofdstuk 3.

1.8. BEGRIPPEN

Maatregelenbeleid: het beleid met betrekking tot het niet nakomen van de regels zoals vastgelegd in art. 18 van de Participatiewet, art. 7 van de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2015.

Belanghebbenden: inwoners van gemeente Deventer die een uitkering ontvangen op grond van de Participatiewet.

Discretionaire ruimte: de ruimte om in individuele gevallen een daarop aangepast besluit te nemen.

Consulenten: medewerkers van Deventer Werk talent die in hun werk te maken kunnen hebben met het opleggen van maatregelen.

1.9. BETROKKENEN EN BELANGHEBBENDEN

In dit onderzoek kunnen de volgende betrokkenen en belanghebbenden worden onderscheiden:

Konnected/Deventer Werk talent: Konnected en Deventer Werk talent zijn als opdrachtgever betrokken bij het onderzoek. Het onderzoek zal binnen Deventer Werk talent worden uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek kunnen door Deventer Werk talent worden gebruikt om de toepassing van het maatregelenbeleid te verbeteren. Tevens kan het onderzoek worden gezien als een nulmeting met betrekking tot het toepassen van het maatregelenbeleid.

Consulenten Deventer Werk talent: Consulenten van Deventer Werk talent zijn degenen die uitvoering moeten geven aan het maatregelenbeleid. Voor consulenten kan dit onderzoek gevoelig liggen. Het gaat immers in op de wijze waarop zij het maatregelenbeleid toepassen. In de opzet van het onderzoek is met de gevoeligheid van het onderwerp rekening gehouden door niet te toetsen of consulenten het beleid op de *juiste* wijze toepassen, maar door te onderzoeken op *welke* wijze zij het beleid toepassen. De uitkomsten van het onderzoek kunnen gevolgen hebben voor de consulenten, wanneer blijkt dat er veranderingen wenselijk zijn.

Gemeente Deventer: Gemeente Deventer is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Participatiewet. De uitvoering hiervan is opgesplitst in twee delen: werk en inkomen. Deventer Werk talent is aangewezen voor het uitvoeren van de re-integratie vanuit de bijstand: het werkdeel. Het inkomensdeel wordt door de gemeente zelf uitgevoerd. Wanneer een consulent van Deventer Werk talent een maatregel oplegt, voert de inkomensconsulent van Gemeente Deventer de maatregel door. Gemeente Deventer en Deventer Werk talent zijn samen verantwoordelijk voor een rechtsgelijke behandeling van belanghebbenden.

Belanghebbenden (bijstandsgerechtigden): Mensen met een bijstandsuitkering zijn afhankelijk van de uitvoering van de Participatiewet door Gemeente Deventer en Deventer Werk talent. Zij zijn gebaat bij een uniforme behandeling enerzijds, en de levering van maatwerk anderzijds. In het spanningsveld hiertussen moet rechtsgelijkheid worden nagestreefd: een gelijke behandeling in gelijke situaties. Dit onderzoek beoogt daarin een bijdrage te leveren wat betreft de toepassing van het maatregelenbeleid door Deventer Werk talent.

HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER

Door middel van het juridisch kader wordt de verbinding gelegd tussen het onderwerp en de daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Door middel van het theoretisch kader wordt de verbinding gelegd tussen het onderwerp van dit onderzoek, literatuur en al dan niet wetenschappelijke onderzoeken die eerder zijn uitgevoerd en die raakvlakken hebben met het onderwerp.

2.1. WET- EN REGELGEVING

DE PARTICIPATIEWET

In 2015 is de Participatiewet in werking getreden, ter vervanging van de Wet Werk en Bijstand (WWB), een deel van de Wet arbeidsondersteuning jong gehandicapten (WAJONG) en de Wet sociale Werkvoorziening (WSW) en valt onder het bestuursrecht, meer specifiek het sociaal zekerheidsrecht. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet is er veel verantwoordelijkheid verschoven van de centrale overheid naar de decentrale overheid, de gemeenten. Dat deze verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt blijkt uit art. 7 Participatiewet (2015). Hierin wordt gesteld dat gemeenten de plicht hebben bijstand te verlenen aan personen die niet in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien en de personen zoals omschreven in art. 7 sub a Participatiewet (2015) te ondersteunen bij arbeidsinschakeling. Gemeenten hebben tevens de opdracht beleid op te stellen omtrent het verlagen van uitkeringen en de hoogte en duur van toeslagen (art. 8 Participatiewet 2015), re-integratie en tegenprestatie (art. 8a Participatiewet 2015), bestrijding van misbruik (art. 8b Participatiewet 2015), gemeentelijke samenwerking (art. 8c Participatiewet 2015) en het opstellen van een plan door de gemeenteraad (art. 8d Participatiewet 2015). Het uitvoeren van de Participatiewet, afgezien van vaststelling van rechten en plichten van de belanghebbende, kan door de gemeente worden uitbesteed aan derden (art. 7 lid 4 Participatiewet 2015).

De Participatiewet is gestoeld op het individualiseringsprincipe (art. 18 lid 1 Participatiewet 2015), wat inhoudt dat afspraken, gevraagde tegenprestatie en voorzieningen dienen te worden afgestemd op de mogelijkheden en de omstandigheden van de belanghebbende. In de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd dat niet iedereen over dezelfde mogelijkheden beschikt om elke onbetaalde arbeid uit te voeren. Daarom moet het college aan de hand van het individuele geval bepalen wat de mogelijkheden zijn (Klijnsma, 2013).

In principe gelden voor een belanghebbende de volgende verplichtingen:

Artikel 9. Verplichtingen

1. De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht:

a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;

b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a;

c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt (art. 9 lid 1 Participatiewet 2015).

Van de onder sub a en sub c vermelde verplichtingen kan een belanghebbende worden ontheven wanneer hier zwaarwegende redenen voor zijn (art. 9 lid 2 Participatiewet 2015). Wanneer een belanghebbende de verplichtingen die voortvloeien uit de Participatiewet niet nakomt, vindt een verlaging van de uitkering plaats, een maatregel, overeenkomstig de gemeentelijke verordening (art. 18 lid 2 Participatiewet 2015).

Voor een aantal gedragingen heeft de wetgever ervoor gekozen de verlaging vast te leggen in de Participatiewet. Dit zijn de geüniformeerde verplichtingen (art. 18 lid 4 Participatiewet 2015). Bij het niet nakomen van deze verplichtingen wordt de uitkering voor de duur van een door de gemeente vastgestelde termijn van minimaal een en maximaal drie maanden verlaagd met 100% (art. 18 lid 5 Participatiewet 2015). Volgens de Memorie van Toelichting zorgen de geüniformeerde verplichtingen ervoor dat de regels voor alle belanghebbenden duidelijk zijn (Klijnsma, 2013). Wanneer er geen sprake is van verwijtbaarheid, wordt van het opleggen van een maatregel afgezien (art. 18 lid 9 Participatiewet 2015).

In de Memorie van Toelichting wordt uiteengezet hoe de wetgever de verhouding ziet tussen de geüniformeerde verplichtingen en het leveren van maatwerk. De geüniformeerde verplichtingen worden door het college aan de bijstandsgerechtigde opgelegd met inachtneming van zijn individuele situatie. Wanneer bij het zich niet houden aan deze verplichtingen elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, houdt het college de mogelijkheid om van een maatregel af te zien. Wanneer er sprake is van verwijtbaarheid dient het college de bijstand te verlagen met 100% voor drie maanden (Klijnsma, 2013).

Ook gaat de Memorie van Toelichting in op de dringende redenen die aanleiding kunnen geven een maatregel te matigen. Aangehaald worden het vergroten van schulden, huisuitzetting, of de omstandigheden van aanwezige kinderen en de zorgplicht van de overheid (Klijnsma, 2013).

AFSTEMMINGSVERORDENING PARTICIPATIEWET, IOAW EN IOAZ GEMEENTE DEVENTER 2017.

In de afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017 is het beleid van Gemeente Deventer met betrekking tot het niet nakomen van verplichtingen en de daaraan te verbinden gevolgen vastgelegd. Naast de eerder genoemde geüniformeerde verplichtingen zoals vastgelegd in de Participatiewet zijn in de afstemmingsverordening ook de niet-geüniformeerde verplichtingen vastgelegd (art. 7 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017)

Wanneer een belanghebbende zich niet houdt aan de geüniformeerde verplichtingen kan een maatregel worden opgelegd als vermeld in art. 10 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017. Wanneer een belanghebbende zich niet houdt aan een niet-geüniformeerde verplichting kan een maatregel worden opgelegd als vermeld in art. 9 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017.

Voordat een maatregel wordt opgelegd dient de belanghebbende eerst te worden gehoord (Art. 3 lid 1 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017). Van het opleggen van een maatregel kan worden afgezien wanneer verwijtbaarheid ontbreekt, wanneer de gedraging meer dan drie jaar geleden heeft plaatsgevonden en wanneer er dringende redenen zijn om van een maatregel af te zien (art. 4 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer). Wanneer een maatregel wordt opgelegd dient in het besluit de reden van het opleggen van de maatregel, de duur van de maatregel, de hoogte van de maatregel en eventueel de reden van afwijking van de standaardmaatregel te worden vastgelegd.

ALGEMENE WET VAN BESTUURSRECHT (AWB)

In de AWB zijn regels vastgelegd met betrekking tot de verhouding tussen de overheid en burgers, organisaties en dergelijke. Aangezien de consulent van Deventer Werk talent bij het opleggen van een maatregel niet degene is die de maatregel doorvoert worden in deze paragraaf enkel bepalingen uit de AWB behandeld die van belang zijn in dit onderzoek.

HET MOTIVERINGSBEGINSEL

Op grond van de AWB is een bestuursorgaan verplicht een besluit goed te motiveren (art. 3:46 e.v. AWB). Uit jurisprudentie blijkt dat een besluit kan worden vernietigd op grond van het niet voldoen aan het motiveringsbeginsel wanneer dit besluit is gebaseerd op onvolledig of onzorgvuldig onderzoek en wanneer een besluit niet daadkrachtig is gemotiveerd (CRvB, 2009). Ter motivering van een besluit kan worden verwezen naar een gedragsregel wanneer deze in beleid is vastgelegd (art. 4:82 AWB).

HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

Op grond van het evenredigheidsbeginsel (art 3:4 lid 2 AWB) moet er een evenredig verband bestaan tussen een maatregelwaardige gedraging en de maatregel die daarop volgt. Uit jurisprudentie blijkt dat het evenredigheidsbeginsel twee kanten op kan werken: de CRvB (2012) achtte de verlaging van de bijstand van een belanghebbende voor de duur van 24 maanden niet onevenredig, daar hij door eigen toedoen gedurende 36 maanden in zijn eigen levensonderhoud had kunnen voorzien. In een ander geval werd gezien de persoonlijke omstandigheden van een belanghebbende geoordeeld dat een maatregel van 100% voor de duur van een maand niet evenredig was aan de gedraging van belanghebbende, en werd de maatregel in beroep verlaagd naar 30%. Hoger beroep hiertegen, ingesteld door het College, werd door de CRvB (2014) ongegrond verklaard.

In hoofdstuk 6 van de WWB zijn de regels met betrekking tot bezwaar en beroep vastgelegd.

2.2. THEORETISCH KADER

BUREAUCRATIE

Grondlegger van de term ‘bureaucratie’ is de Duitse socioloog Max Weber. Hij ontwierp in 1947 een organisatiestructuur waarin alles is geregeld middels regels en procedures. Deze cultuur gaat uit van zes principes:

- Medewerkers hebben een strak afgebakend specialisme en dienen zich hierbij te houden. Dit zorgt voor duidelijkheid en maakt inzichtelijk wanneer van zijn taak afwijkt. Het management treedt dan op;
- Er is sprake van hiërarchie. De organisatie is opgebouwd uit diverse managementlagen, elke managementlaag is verantwoordelijk voor de medewerkers die daar onder vallen. Er ontstaat een verticale lijn in de communicatie;
- Medewerkers worden aangenomen na een strikt formele selectie. Competenties en kwalificaties moeten aantoonbaar zijn verworven door middel van opleiding. De positie van de medewerker bepaalt het salaris;
- Door middel van strakke regels en vastgelegde voorschriften creëert men een omgeving waarin op uniforme en controleerbare wijze wordt gewerkt. Wijzigingen in deze regels en voorschriften zijn voorbehouden aan het management;

- Het volgen van strikte regels en voorschriften zorgt voor een onpersoonlijke werkomgeving waarin iedereen gelijk word behandeld. Persoonlijke afwegingen spelen geen rol in beslissingen, deze worden strikt rationeel genomen;
- Medewerkers in een bureaucratie kunnen op basis van ervaring en specialisering carrière opbouwen binnen de organisatie. Medewerkers worden geselecteerd op deskundigheid.

Vanzelfsprekend heeft een organisatiecultuur met de bovenstaande zes principes zowel voordelen als nadelen. Voordeel van een dergelijke bureaucratie is het gestructureerd en efficiënt kunnen werken. Door het volgen van vastgelegde voorschriften kan uniformiteit in de uitvoering worden bereikt en kan rechtsongelijkheid worden vermeden (Weber, 1978; Mulder, 2017).

Blau (1955) was een van de eersten die onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving. Hij concludeerde hieruit dat uitvoerders van beleid in veel grotere mate worden beïnvloed door hun omgeving en door de organisatie dan door de wet die zij behoren uit te voeren. Daardoor kunnen doelen ontstaan die, in tegenstelling tot de formele doelen van de organisatie, aangepast zijn op de praktijk waarin de uitvoerders werken. Volgens Blau is een bureaucratie waarin ruimte wordt gelaten voor het inbrengen van nieuwe initiatieven mogelijk effectiever dan de ideale bureaucratie van Weber (Blau, 1955).

Kagan (1978) introduceerde een uitvoeringsstijl waarin gevolgen van strakke toepassing van de regelgeving en het beoogde doel tegen elkaar worden afgewogen: de rechterlijke stijl. Lipsky introduceerde in zijn in 1980 verschenen studie de term ‘street-level bureaucrat’, de uitvoerder van beleid die in direct contact staat met belanghebbenden. Lipsky stelt de werkomstandigheden van de uitvoerder centraal. Hoge werkdruk, weinig middelen, tegenstrijdige doelen en in veel gevallen onvrijwillige belanghebbenden maken dat de uitvoerder, teneinde zijn werk beheersbaar te houden informele processen ontwikkelt. Deze processen moeten enerzijds de autonomie van de uitvoerder beschermen, anderzijds moeten zij ervoor zorgen dat de uitvoerder efficiënter kan werken. Volgens Lipsky is het ontstaan van dergelijke processen niet te voorkomen, maar bedreigen deze wel de positie van belanghebbenden (Lipsky, 1980). Van der Veen (1997) stelt dat sociaal geconstrueerde procedures nodig zijn om maatwerk te kunnen leveren, snelle besluitvorming mogelijk te maken door middel het hanteren van vuistregels en het typeren van belanghebbenden en om de autonomie van de uitvoerder te behouden door een afstand te scheppen tussen de uitvoerder en het management.

In de hedendaagse inrichting van de overheid in Nederland speelt bureaucratie een belangrijke rol. Politieke besluiten moeten op neutrale wijze worden uitgevoerd. Regels en afspraken moeten worden gestandaardiseerd en geformaliseerd zodat zij voor iedereen helder zijn (Groeneveld, 2016). Volgens Groeneveld (2016) is onzekerheidsreductie de essentie van bureaucratie. Bureaucratie maakt handelingen voorspelbaar (vooraf) controleerbaar (achteraf). Er moet verantwoording worden afgelegd degene hoger in hiërarchie. Dit zorgt voor betrouwbaarheid van de organisatie. Het is duidelijk wat de organisatie doet en het is

duidelijk hoe zij dat doet. Maar wanneer het om complexe onderwerpen gaat is simpelweg niet alles in regels te vatten. Leidinggevend en moeten daarom vertrouwen op de professionaliteit van hun medewerkers en hen ruimte bieden. Wanneer een medewerker een gevoel van autonomie ervaart heeft dit een positieve invloed op de motivatie. De keerzijde is echter dat er onzekerheid kan ontstaan, doordat niet precies duidelijk is wat er van de medewerker verwacht wordt. Het is daarom noodzakelijk een balans te zoeken tussen bureaucratie en vertrouwen op vakmanschap (Groeneveld, 2016).

Bureaucratie zoals Weber het bedacht heeft past niet in de hedendaagse samenleving waarin het belang van het leveren van maatwerk een belangrijke rol heeft. Tevens is de theorie verouderd en is er door velen op voortgeborduurd. In tegenstelling tot de theorie van Weber geeft de theorie van Groeneveld een beeld van bureaucratie in het huidige straatbeeld. Daarmee is deze theorie het meest geschikt om de term bureaucratie in dit onderzoek te duiden. De theorie van Blau roept de vraag op welke invloed de Deventer Werk talent geeft op de werkwijze van consultants in het toepassen van het maatregelenbeleid. De theorieën van Lipsky en Van der Veen zijn relevant in relatie tot dit onderzoek, daar ze een theoretische achtergrond geven voor het ontstaan van verschillen in de toepassing van wet- en regelgeving

DISCRETIONAIRE RUIMTE

Van der Veen (1997) stelt dat er tussen uitvoering van beleid en wet- en regelgeving altijd een mate van discrepantie bestaat. Om de relatie met de belanghebbende goed te houden en ten gevolge van niet- sluitende regelgeving wijken ambtenaren af van de wet en maken zij gebruik van hun discretionaire ruimte. Echter, ondanks ruime discretionaire ruimte van ambtenaren worden beslissingen niet altijd op individuele gevallen afgestemd, doordat ambtenaren risico's willen vermijden (Van der Veen, 1997). Volgens Vonk (2016) kan discretionaire ruimte leiden tot angst voor willekeur. Echter, zolang er vrije toegang is tot de rechtsspraak en de kaders van het beleid door de rechtsspraak worden getoetst, zal het daarmee volgens hem niet zo'n vaart lopen.

Het risico bestaat dat bij het leveren van maatwerk beslissingen worden genomen die zijn gebaseerd op het stelsel van normen en waarden van de professional. De beslissing is subjectief en door een derde niet te controleren (De Bie & De Witte, 2005). Van het gebruik maken van discretionaire ruimte is volgens De Bie en De Witte (2005) enkel sprake wanneer een beslissing gebaseerd is op inzichtelijke criteria, wanneer er draagvlak is voor de beslissing en wanneer deze is gemaakt op feiten die controleerbaar zijn.

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet zijn de arbeidsverplichtingen van belanghebbenden aangescherpt en geldt er een strenger maatregelenbeleid. In de wet zijn geüniformeerde verplichtingen opgenomen en is vastgesteld dat gemeenten bij het niet nakomen van deze verplichtingen de zwaarste maatregel opleggen. Doel van het aanscherpen van het beleid is dat gemeenten door strenger optreden het naleven van de verplichtingen door belanghebbenden bevorderen (Inspectie SZW, 2017). Door middel van het aanscherpen van wet en regelgeving en van rechten en plichten wordt de discretionaire ruimte van uitvoerders

door de overheid beperkt (Van der Veen, 1997). In de Memorie van Toelichting van de Participatiewet stelt Klijnsma (2013) echter dat ambtenaren de discretionaire ruimte behouden om wegens dringende redenen af te wijken van wet- en regelgeving.

Van der Veen haalt in zijn theorie het spanningsveld tussen wet- en regelgeving en de uitvoering van beleid aan. Dit is het spanningsveld waarin de consultants van Deventer Werk talent het maatregelenbeleid moeten toepassen. De Bie & De Witte geven een kader voor het begrip discretionaire ruimte dat bruikbaar is in dit onderzoek.

Het door de Inspectie SZW uitgevoerde onderzoek vormt een bron van relevante informatie, maar het geeft geen inzicht in het al dan niet bestaan van verschillen in de toepassing van het beleid in gelijke situaties. Daar kan dit onderzoek een aanvulling op leveren.

METHODISCH WERKEN

Methodisch werken draagt volgens Hazelzet en Van der Torre (2015) bij aan eenduidige uitvoering van beleid binnen gemeenten. Bij methodisch werken moeten er steeds een aantal stappen worden doorlopen: beeldvorming, screening, oordeelsvorming, besluitvorming, begeleiding, monitoring en bijsturing en evaluatie. Het doorlopen van een aantal vaste stappen volgens bewezen methoden voorkomt dat een belanghebbende volledig overgeleverd is aan de persoonlijke voorkeuren en achtergronden van een consultant. Volgens Hazelzet en Van der Torre (2015) is de motivatie van de medewerker de belangrijkste factor die nodig is om methodisch te gaan werken. Naast het doorlopen van de vastgelegde stappen dragen ook het gebruik van onderbouwde protocollen, het delen van informatie en ervaringen met collega's en reflecteren op genomen beslissingen zijn instrumenten die bijdragen aan professionalisering van consultants (Hazelzet & Van der Torre, 2015).

De theorie over methodisch werken is zeer relevant voor dit onderzoek in relatie tot de vraag welke instrumenten er kunnen worden ingezet om meer eenheid te creëren in de toepassing van het maatregelenbeleid.

MAATWERKPARADOX

De wetgever poogt het handhaven van de wet meer te reguleren door middel van de geüniformeerde verplichtingen, maar de Participatiewet is gebaseerd op het individualiseringsbeginsel (art 18 lid 1 Participatiewet 2015). Hierdoor wordt er discretionaire ruimte verleend aan de uitvoerder van de wet om zaken individueel te beoordelen.

Buningh (2016) stelt dat maatwerk veel voordelen heeft mits duidelijk is binnen welke kaders dit maatwerk geleverd kan worden, wie de kaders aan kan passen en op welke wijze de kaders aangepast kunnen worden. Wanneer deze kaders ontbreken loert het risico op willekeur, waarbij er in een gelijke situatie geen gelijke behandeling plaats vindt. Volgens Buningh (2016) mogen er verschillen zitten in de uitkomst bij het leveren van maatwerk, zolang de

uitkomst op gelijke regels gebaseerd is. Hierin kan duidelijkheid worden geschept door een aantal basisregels op te stellen. Buningh (2016) omschrijft de spanning tussen de regulerende overheid enerzijds en maatwerk anderzijds als een maatwerkparadox. Het is immers niet mogelijk om maatwerk te leveren langs gestandaardiseerde protocollen.

HANDHAVING

Uit het onderzoek van de Inspectie SZW is gebleken dat gemeenten niet alle geüniformeerde verplichtingen handhaven. De volgende vijf verplichtingen worden door klantmanagers niet werkbaar gevonden:

- Het ingeschreven staan als werkzoekende bij een uitzendbureau;
- De bereidheid om maximaal drie uur per dag te reizen;
- De plicht om te verhuizen;
- Het verkrijgen van werk voordat iemand naar de betreffende gemeente verhuist;
- Het vergaren van kennis en vaardigheden (Inspectie SZW, 2017).

Gemeenten geven hun klantmanagers de verantwoordelijkheid geven om een afweging te maken welke verplichtingen zij belanghebbenden opleggen en wanneer zij een maatregel opleggen. Het behoud van de relatie met de belanghebbende speelt hierin een belangrijke rol. Dit leidt tot verschillende keuzes, gemaakt vanuit verschillende opvattingen. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid voor belanghebbenden (Inspectie SZW, 2017). Of er op casusniveau verschillen zijn in de wijze van opleggen van maatregelen is niet opgenomen in het rapport.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat veel gemeenten geen invulling geven aan het beleid, waardoor het net als voor de invoering van de Participatiewet aan de consulent is om te beoordelen in welke mate de arbeidsverplichtingen moeten worden opgelegd. Tevens blijkt dat gemeenten nauwelijks richting geven wanneer de consulent mag afwijken van de standaard maatregelen wanneer verwijtbaarheid ontbreekt of wanneer er sprake is van dringende redenen (Inspectie SZW, 2017).

Op de uitkomsten van het onderzoek van de inspectie heeft Divosa een bestuurlijke reactie gegeven. Divosa, de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein, benadrukt in haar reactie de onwerkbaarheid van de geüniformeerde verplichtingen en het doel van een maatregel: gedragsverandering. Divosa stelt dat het sturen en corrigeren van gedrag meer effect zou kunnen sorteren dan het opleggen van een maatregel (Brink, 2017).

Ook de VNG refereert in haar reactie aan haar waarschuwing dat de regering met de aanscherping van de maatregelen haar doel voorbij zou schieten. VNG benadrukt het belang van ruimte voor het leveren van maatwerk voor klantmanagers, en roept het nieuwe kabinet op te zorgen voor beleid dat aansluit bij de uitvoeringspraktijk (Rabarison, 2017).

Voormalig staatssecretaris Jetta Klijnsma heeft middels een kamerbrief gereageerd op het rapport van de Inspectie SZW. Zij geeft aan dat ze voorstander is van maatwerk en dat dit

beter moet worden ingepast in het juridisch kader van de Participatiewet. De uitvoering hiervan is aan het volgende kabinet (Klijnsma, 2017). Opvolgend staatssecretaris Van Ark (2017) geeft in een kamerbrief aan met gemeenten in gesprek te willen gaan over de arbeidsverplichtingen en handhaving.

HOOFDSTUK 3: METHODEN VAN ONDERZOEK

Voorafgaand aan het onderzoek werd door het management van Deventer Werk talent aangegeven dat er het beeld bestond dat er verschillen bestonden tussen teams in de toepassing van het maatregelenbeleid. In de wandelgangen werd dit beeld door verschillende consultants bevestigd.

Tijdens de opstartfase van het onderzoek is een informatiebijeenkomst over het maatregelenbeleid bijgewoond. Deze werd georganiseerd door twee consultants, voor alle nieuwe consultants of consultants die behoefte hadden aan een opfrismoment. Tevens is er een voorlichting gegeven over het beleid door een beleidsmedewerker van Gemeente Deventer.

In gesprek met de praktijkbegeleider van het onderzoek werden een aantal factoren genoemd die als bezwarend kunnen worden ervaren in het opleggen van een maatregel (Persoonlijke communicatie, 2017). Deze factoren kwamen terug in de Memorie van Toelichting van de Participatiewet: het oplopen van schulden, gevolgen voor kinderen van de belanghebbende en de individuele omstandigheden van de belanghebbende (Klijnsma, 2013). Tevens werd in gesprek met de praktijkbegeleider de input van de inkomensconsulent genoemd als factor die meegewogen kan worden. De inkomensconsulent is immers degene die de maatregel doorvoert.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zullen de verschillende methoden van onderzoek worden beschreven. Vervolgens zal in de tweede paragraaf per deelvraag worden beschreven welke methode er zal worden gebruikt en zal dit worden verantwoord. In de derde paragraaf zullen de betrouwbaarheid, de validiteit en de bruikbaarheid van het onderzoek worden verantwoord.

3.1. METHODEN VAN ONDERZOEK

Verhoeven (2015) maakt op verschillende manieren onderscheid in typen onderzoek. In de eerste plaats het onderscheid tussen *fundamenteel* onderzoek en *praktijkgericht* onderzoek. Fundamenteel onderzoek heeft betrekking op een kennisprobleem waar praktijkgericht onderzoek betrekking heeft op een probleem uit de praktijk.

Een ander onderscheid is dat tussen *kwalitatief* onderzoek en *kwantitatief* onderzoek. Kwantitatief onderzoek is cijfermatig onderzoek en zo objectief te meten. Van kwantitatief onderzoek is bijvoorbeeld sprake wanneer er een enquête wordt gehouden, waarvan de gegevens worden gebruikt voor een statistische analyse. Bij kwalitatief onderzoek draait het

niet om cijfers, maar wordt er diepgaander onderzoek uitgevoerd waarbij de betekenis die aan een situatie wordt gegeven meeweegt (Verhoeven, 2011).

3.2. METHODE PER DEELVRAAG

Dit onderzoek heeft betrekking tot een probleem uit de praktijk van Deventer Werktalent, het gaat om een praktijkgericht onderzoek.

Deelvraag 1: Hoe is het maatregelenbeleid in de Participatiewet en de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2015 ingericht en welke discretionaire ruimte geeft dit beleid?

Doormiddel van onderzoek van juridische bronnen en beleidsstukken en literatuur is uitgezocht hoe het maatregelenbeleid is ingericht door de centrale wetgever in de Participatiewet, door Gemeente Deventer in de Afstemmingsverordening en welke betekenis hieraan wordt gegeven. De resultaten hiervan zijn weergegeven in het paragraaf 2.2, het juridisch kader.

Tevens is er op 15 maart 2017 een interview afgenomen bij een beleidsmedewerker bij Gemeente Deventer. Zij is verantwoordelijk geweest voor het opstellen van de Afstemmingsverordening en kan hierin als expert worden gezien. Dit interview is afgenomen op basis van een topiclijst. Het interview is opgenomen en op een later moment in grote lijnen uitgeschreven. Dit verslag is open gecodeerd. De twee daaropvolgende fases van coderen (axiaal coderen en selectief coderen) zijn vooral van toepassing wanneer er meerdere interviews zijn afgenomen. Relevante resultaten uit het interview zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Voor deze methoden is gekozen omdat literatuuronderzoek zich het beste leent voor het in kaart brengen van de kaders van wet- en regelgeving en welke discretionaire ruimte hierin aan de consultant wordt gelaten. Door middel van het interview met de beleidsmedewerker van Gemeente Deventer kan verdieping worden gegeven aan de achtergronden van de totstandkoming van het gemeentelijk beleid, de afstemmingsverordening. Tevens kan er hiermee invulling worden gegeven aan de visie op discretionaire ruimte vanuit de gemeente.

Deelvraag 2: In hoeverre is er sprake van verschillen in de toepassing van het maatregelenbeleid door consultants van Deventer Werktalent?

Ter beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van een enquête, uitgezet onder de consultants van Deventer Werktalent die in hun functie te maken hebben met het opleggen van maatregelen. Deze enquête bestaat uit drie delen:

- Algemene gegevens over de respondent. Deze gegevens zijn nodig om kruisanalyses te kunnen maken. Deze analyses werden worden gebruikt om een mogelijke verklaring te zoeken voor mogelijke verschillen in de toepassing van het beleid;
- Vragen met betrekking tot het beleid. Door middel van deze vragen is inzicht verkregen in de beleving van consultants in het werken met het maatregelenbeleid en welke factoren zij meewegen bij het opleggen van een maatregel;
- Vragen op basis van casuïstiek. Gezien het beslag op de tijd van consultants is ervoor gekozen om drie casussen uit te werken. Deze casussen komen uit de praktijk. Uit vooronderzoek en literatuuronderzoek is gebleken dat er verschillende factoren van invloed zijn op het opleggen van een maatregel. Daarom is er gekozen voor casuïstiek met raakvlakken met die factoren. Casus 1 betreft een relatief lichte maatregelwaardige gedraging (te weinig sollicitaties), met een relatief zwaar gevolg (1 maand 100%). Casus 2 betreft een schending van een geüniformeerde verplichting, waarop volgens de Participatiewet altijd de zwaarst mogelijke maatregel moet worden opgelegd. Vraag is of de gedraging verwijtbaar is en wat het beoogde doel van het opleggen van een maatregel in deze casus is. Casus 3 betreft een schending van een geüniformeerde verplichting, volledig verwijtbaar. Er zijn echter ook kinderen bij betrokken, die in het gedrang kunnen komen wanneer een maatregel wordt opgelegd. Doelstelling van het derde deel van de enquête is inzichtelijk te maken of er in *eenzelfde* situatie verschillen bestaan in de toepassing van het maatregelenbeleid.

Een enquête leent zich het beste voor beantwoording van deze vraag daar de resultaten door middel van SPSS of het in Qualtrics verwerkte analysesysteem kunnen worden geanalyseerd. Een andere optie was consultants te interviewen. Dit is echter een tijdrovende methode, daar interviews dan achteraf moeten worden uitgewerkt, gecodeerd en geanalyseerd. Om consultants wel de ruimte te bieden diepte te geven aan de resultaten, is een deel van de vragen in de enquête open. Verwerking van deze vragen zal geschieden door middel van codering en analyse.

De enquête is online uitgezet. Consultants hebben per e-mail een uitnodiging ontvangen met een persoonlijke link. Op deze wijze kon er tijdens het invullen worden gepauzeerd zonder dat resultaten verloren gingen en kon er een herinnering worden gestuurd wanneer de enquête nog niet, of nog niet geheel was ingevuld. Een nadeel van het uitzetten van een enquête via persoonlijke links is dat de resultaten niet anoniem worden verzameld. Ze zijn echter wel anoniem verwerkt. Dit is ook in de begeleidende e-mail vermeld. Voor het analyseren van de data is gebruik gemaakt van het in Qualtrics geïntegreerde analyseprogramma.

De enquête is in eerste instantie onder 46 mensen uitgezet. Van deze 46 mensen bleken tien mensen niet meer werkzaam te zijn binnen Deventer Werktalet, door langdurige ziekte niet meer 'in het maatregelenbeleid te zitten' of door de aard van hun functie niet in aanraking te komen met het maatregelenbeleid.

Tevens bleek dat het LKS-team, vallend binnen het Jobteam, het maatregelenbeleid niet toepast. Daarom hebben ook de zes collega's uit dit team de enquête niet ingevuld. Het eindresultaat van de enquête is een respons van 86% (26 respondenten). Van de 26 respondenten zijn er acht werkzaam in team Intake, vijf zijn er werkzaam in het Jobteam en twaalf respondenten zijn werkzaam in team Meedoen. Dit is een representatief beeld.

Deelvraag 3: Waardoor worden verschillen in de toepassing van het maatregelenbeleid door consulenten van Deventer Werktalent veroorzaakt?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en de bij deelvraag 2 genoemde enquête. De aanleiding tot het onderzoek was het beeld dat leefde bij het management en onder consulenten, dat er door de verschillende teams verschillend werd gehandhaafd. Daarom is door middel van een kruisanalyse gekeken of er tussen de teams verschillen zijn in de beleving van het beleid en het toepassen daarvan. Daarnaast is er door middel van kruisanalyses gekeken of verschillen te herleiden vielen naar andere variabelen, zoals de leeftijd van consulenten, het aantal jaren werkervaring of het aantal uren dat een consulent per week werkt.

Tevens is door middel van literatuuronderzoek onderzocht waardoor verschillen in de toepassing van beleid kunnen ontstaan.

Deelvraag 4: Welke instrumenten kunnen er worden ingezet om meer eenheid te creëren in de toepassing van het maatregelenbeleid en is dit wenselijk?

Ter beantwoording van deze vraag is door middel van literatuuronderzoek onderzocht hoe er meer eenheid kan worden gecreëerd in de toepassing van het maatregelenbeleid. Tevens is in de enquête bevraagd welke behoefte hier ligt bij consulenten van Deventer Werktalent. Ook relevante resultaten uit het interview met de beleidsmedewerker van Gemeente Deventer worden meegenomen.

3.3. BETROUWBAARHEID, VALIDITEIT EN BRUIKBAARHEID

BETROUWBAARHEID

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft betrekking op de mate waarin het onderzoek herhaalbaar is. Door menselijk handelen kunnen fouten worden gemaakt waardoor een onderzoeksresultaat op toeval berust. De kans op een onbetrouwbaar onderzoeksresultaat door deze 'toevallige fouten' kan op een aantal manieren worden verkleind, en daarmee wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd (Verhoeven, 2011).

De centrale vraag van het onderzoek is door middel van triangulatie worden beantwoord: er wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, wat de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek verhoogt.

De enquête is uitgezet onder 30 consulenten van Deventer Werktalent. Het nemen van een grotere steekproef was niet mogelijk, daar het onderzoek enkel betrekking heeft tot Deventer Werktalent. De enquête is door 26 consulenten van Deventer Werktalent ingevuld. Deze hoge respons (86%) verhoogt de betrouwbaarheid van de uitkomsten. De respondenten een representatief beeld van de populatie.

In het literatuuronderzoek is veel gebruik gemaakt van bronnen afkomstig van de overheid of overheid gerelateerde organisaties. Van deze bronnen mag redelijkerwijs worden verwacht dat ze betrouwbaar zijn. Tevens is er gebruikgemaakt van artikelen uit wetenschappelijke tijdschriften en van boeken over gevestigde theorieën. Daarnaast is er gebruik gemaakt van een aantal publicaties van universiteiten. Bij het literatuuronderzoek is gebruikgemaakt van een zoekplan met gedefinieerde begrippen en van de sneeuwbalmethode.

Het interview is afgenomen bij een beleidsmedewerker bij Gemeente Deventer. Deventer Werktalent voert het re-integratiebeleid vanuit de bijstand uit in opdracht van Gemeente Deventer. Sinds 1 september 2017 ben ik werkzaam als consulent in team Meedoen, bij Deventer Werktalent. Daardoor is sprake van mogelijke belangenverstrengeling. Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat de beleidsmedewerker en ik elkaar voorafgaand aan het interview slechts twee keer hebben ontmoet, beide keren in een groepsbijeenkomst. Van een persoonlijke relatie is geen sprake. Desalniettemin heb ik met eventuele belangenverstrengeling rekening gehouden in het interview door open vragen te stellen aan de hand van de opgestelde topiclijst en ervoor te waken daar niet van af te dwalen.

Tijdens het onderzoekstraject is een rapportage bijgehouden waarin keuzes en handelingen worden verantwoord en waarin fouten en problemen worden gerapporteerd, zodat deze bij een herhaling van het onderzoek kunnen worden voorkomen (Verhoeven, 2011).

VALIDITEIT

Waar betrouwbaarheid van een onderzoek gaat over toevallige fouten, gaat validiteit over systematische fouten in een onderzoek. In dit onderzoek is geen steekproef genomen. Het onderzoek werd gehouden onder alle consulenten van Deventer Werktalent die te maken hebben met het opleggen van maatregelen. Dit is de gehele populatie. Indien de respondenten een juiste afspiegeling geven van de consulenten van Deventer Werktalent, is er sprake van externe validiteit. Een ander voorbeeld van een systematische fout is wanneer een vraag die gevoelig ligt onder respondenten, expres verkeerd wordt beantwoord.

Het onderwerp van dit onderzoek kan gevoelig liggen bij consulenten. Het gaat immers in op de wijze waarop zij hun werk uitvoeren. In de opzet van het onderzoek is hiermee rekening

gehouden door niet te toetsen of zij het beleid op de juiste wijze toepassen, maar op welke wijze zij het beleid toepassen.

In het literatuuronderzoek is gezocht via Google Scholar een zoekmachine voor wetenschappelijke bronnen. Tevens is er gebruikgemaakt van de literatuurlijsten in boeken en artikelen in wetenschappelijke tijdschriften. Bronnen zijn gewaardeerd op relevantie voor het onderzoek door te beoordelen of zij een antwoord gaven op de centrale vraag of de deelvragen. De kwaliteit is beoordeeld door te kijken naar de herkomst van de bron.

Bij het interview is de constructvaliditeit gewaarborgd door het interview af te nemen aan de hand van een topiclijst waar enkel de termen in opgenomen waren waar informatie over nodig was. De externe validiteit laag; er is maar één interview afgenomen. Er is dus geen sprake van een representatieve steekproef. Het interview is echter ook niet ingezet om generaliseerbare uitspraken te doen over een populatie, maar om informatie te verzamelen. Ook de interne validiteit is niet relevant.

GENERALISEERBAARHEID

Het onderzoek is uitgevoerd binnen Deventer Werktalent. De respons van 26 uit 30 op de enquête maakt dat een representatieve weergave kan worden gegeven van de wijze waarop het maatregelenbeleid binnen Deventer Werktalent wordt toegepast. Deze resultaten zijn echter niet te generaliseren naar een grotere populatie. Daarvoor is de steekproef te klein en te select uitgevoerd. Dit is niet problematisch, daar de onderzoeksoopdracht zich beperkt tot Deventer Werktalent. Resultaten uit het onderzoek kunnen eventueel wel als basis dienen voor discussie of onderzoek bij andere gemeenten. Resultaten uit het literatuuronderzoek zijn wel generaliseerbaar, daar deze niet specifiek van toepassing zijn op Deventer Werktalent.

HOOFDSTUK 4: RESULTATEN EN ANALYSE

4.1. HOE IS HET MAATREGELENBELEID IN DE PARTICIPATIEWET EN DE AFSTEMMINGSVERORDENING PARTICIPATIEWET, IOAW EN IOAZ GEMEENTE DEVENTER 2015 INGERICHT?

Om deze vraag te beantwoorden is er gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en onderzoek naar juridische bronnen. Daarnaast is er een interview afgenomen bij een beleidsmedewerker van Gemeente Deventer (zie bijlage III). In deze paragraaf zijn de relevante resultaten beschreven.

JURIDISCHE BRONNEN

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet zijn veel verantwoordelijkheden met betrekking tot het verlenen van bijstand verschoven naar gemeenten (art. 7 Participatiewet 2015). In de Participatiewet wordt onderscheid gemaakt tussen geüniformeerde verplichtingen (art. 18 lid 4 Participatiewet 2015) en niet- geüniformeerde verplichtingen (art. 9 lid 1 Participatiewet 2015). De maatregel die dient te worden opgelegd bij het niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen is vastgelegd in de Participatiewet: er dient een verlaging te worden toegepast van 100%, voor een in het gemeentelijk beleid vastgelegde duur van ten minste een en ten hoogste drie maanden (art. 18 lid 5 Participatiewet 2015). Enkel bij het ontbreken van verwijtbaarheid kan van een maatregel worden afgezien (art. 18 lid 9 Participatiewet 2015). De verlaging van de uitkering bij het niet nakomen van een niet-geüniformeerde verplichting dient afgestemd te worden op grond van de gemeentelijke verordening (art. 18 lid 2 Participatiewet 2015). Wanneer er sprake is van dringende redenen, kan de maatregel worden gematigd. In de Memorie van Toelichting wordt toegelicht wat er onder ‘dringende redenen’ valt: het vergroten van schulden, huisuitzetting, de aanwezigheid van kinderen en de zorgplicht van de overheid (Klijnsma, 2013). In de Memorie van Toelichting legt de wetgever uit dat de geüniformeerde verplichtingen zorgen voor duidelijkheid (Klijnsma, 2013).

De Participatiewet is gestoeld op het individualiseringsprincipe (art. 18 lid 1 Participatiewet 2015). Het college moet aan de hand van het individuele geval bepalen wat de mogelijkheden zijn en welke voorzieningen er kunnen worden geboden (Klijnsma, 2013). In de Memorie van Toelichting geeft de wetgever aan dat de geüniformeerde verplichtingen het leveren van maatwerk niet in de weg staan. De geüniformeerde verplichtingen dienen immers te worden opgelegd met inachtneming van de individuele situatie van de belanghebbende (Klijnsma, 2013). Uit het onderzoek van de Inspectie SZW (2017) blijkt echter dat klantmanagers de maatregel van 100% te zwaar vinden.

Gemeente Deventer heeft middels de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017 gehoor gegeven aan de opdracht gemeentelijk beleid op te stellen. In de afstemmingsverordening is onder andere vastgelegd dat een belanghebbende dient te worden gehoord voordat een maatregel wordt opgelegd (art. 3 lid 1

Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017) , welke informatie er in de beschikking dient te staan (art. 2 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017) en wat de hoogte en de duur van een maatregel is bij welke gedraging (Art. 7 t/m 10 Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Deventer 2017) .

RICHTLIJN MAATREGELEN DEVENTER WERKTALENT

In de richtlijn Maatregelen Deventer Werktalement (zie bijlage II) wordt de verbinding gelegd tussen feitelijke gedragingen, het artikel uit de Participatiewet dat daarop van toepassing is en de bijbehorende maatregel. Dit geeft consultants houvast in het opleggen van de juiste maatregel. Periodiek organiseren twee consultants een informatiebijeenkomst met betrekking tot maatregelen, waarin de bepalingen uit de richtlijn worden toegelicht. In deze richtlijn en in de informatiebijeenkomst wordt geen vertaalslag gemaakt naar het leveren van maatwerk. Ook wordt het maatregelproces niet omschreven.

INTERVIEW BELEIDSMEDEWERKER GEMEENTE DEVENTER (BIJLAGE III)

Gemeente Deventer handhaaft niet alle geüniformeerde verplichtingen. Zo worden belanghebbenden niet verplicht te verhuizen wanneer zij elders een baan kunnen krijgen, daar de gemeente van mening is dat de woonplaats vaak op sociale gronden is bepaald. Wanneer iemand dan uit zijn sociale omgeving wordt gehaald, is hij misschien wel aan het werk, maar gaat het op andere vlakken fout. Verder hecht Gemeente Deventer aan maatwerk, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de consultant wordt gelegd. De gemeente verwacht dat alle consultants ‘langs dezelfde lat’ meten. De achtergrond van de consultant, de aanwezigheid van kinderen of het hebben van schulden mogen hierbij geen rol spelen. Persoonlijke omstandigheden die de verwijtbaarheid van de gedraging beïnvloeden zijn reden voor maatwerk. Wanneer een maatregel wordt overwogen moet eenieder die afweging op uniforme wijze maken. Daar elke casus verschilt, is uniformiteit in de uiteindelijke maatregel die wordt opgelegd niet belangrijk en zelfs niet wenselijk.

Maatregelen zijn geen doel op zich. Het opleggen van een maatregel heeft altijd een gedragsverandering van de belanghebbende ten doel. Maatregelen zijn een instrument om doelmatigheid te bewerkstelligen. In het opleggen van maatregelen is het heel belangrijk dat rapportages goed en juridisch zijn onderbouwd, zodat ze standhouden wanneer de belanghebbende in bezwaar gaat.

ANALYSE

De Participatiewet en de Afstemmingsverordening geven een wettelijk kader wat betreft het maatregelenbeleid, waarin de uitvoerder over discretionaire ruimte beschikt om maatwerk te leveren, ook wanneer het gaat om de geüniformeerde verplichtingen. Gemeente Deventer onderschrijft het belang van het leveren van maatwerk, hierbij hecht zij er vooral waarde aan dat een maatregel volgens eenduidige afwegingen wordt opgelegd. Opvallend is dat de beleidsmedewerker in het interview aangaf dat de aanwezigheid van kinderen en het oplopen van schulden niet mogen worden meegewogen in het opleggen van een maatregel. In de Memorie van Toelichting worden deze factoren daarentegen juist genoemd als dringende redenen om een maatregel te matigen of hier van af te zien. Op dit moment zijn er binnen Deventer werktalent geen protocollen met betrekking tot het opleggen van een maatregel, anders dan de richtlijn Maatregelen Deventer Werktalent.

4.2. IN HOEVERRE IS ER SPRAKE VAN VERSCHILLEN IN DE TOEPASSING VAN HET MAATREGELENBELEID DOOR CONSULENTEN VAN DEVENTER WERKTALENT?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van een enquête. Deze enquête, uitgezet onder 30 consulenten en ingevuld door 26 consulenten, bestaat uit een drietal onderdelen. Het eerste deel betreft algemene gegevens van de respondent, zoals leeftijd. Het tweede deel gaat in op het beleid en de beleving daarvan van de consulent. In het derde deel van de enquête zijn vragen gesteld over een drietal casussen. De resultaten zijn geanalyseerd met behulp van Qualtrics. In deze paragraaf zijn de relevante resultaten beschreven. Voor een volledige rapportage, zie bijlage IV.

BELEVING VAN HET BELEID

Tabel 1. Resultaten van vragen over de beleving van het beleid.

	Helemaal oneens	Enigszins oneens	Noch eens noch oneens	Enigszins eens	Helemaal eens
De Participatiewet en de afstemmingsverordening bieden voldoende houvast.	0%	8%	8%	42%	42%
De richtlijn van Deventer Werktalent geeft voldoende houvast.	0%	4%	12%	73%	12%
De discretionaire ruimte is helder omschreven.	15%	19%	31%	31%	4%
Uit het beleid opmaken wat de discretionaire ruimte is in het opleggen van een maatregel.	15%	15%	35%	35%	0%
Uit het beleid opmaken welke maatregel op welke situatie van toepassing is.	0%	12%	15%	65%	8%

De meeste respondenten hebben in het opleggen van een maatregel voldoende houvast aan het maatregelenbeleid, vastgelegd in de Participatiewet, de afstemmingsverordening en de richtlijn van Deventer Werktalent. Een duidelijk verschil tussen respondenten is er op het gebied van discretionaire ruimte. Zie tabel 1.

Tabel 2. Resultaten van vragen over de beleving van het beleid.

	Helemaal oneens	Enigszins oneens	Noch eens noch oneens	Enigszins eens	Helemaal eens
Ik voel me zeker in het toepassen van het maatregelenbeleid.	4%	12%	15%	38%	31%
Ik kan rekenen op voldoende steun van collega's bij het opleggen van een maatregel.	0%	0%	8%	46%	46%
Ik sta achter het maatregelenbeleid van Gemeente Deventer.	0%	8%	12%	46%	35%
Ik sta achter de geüniformeerde verplichtingen.	4%	12%	15%	38%	31%

De meeste respondenten voelen zich vrij zeker tot zeker in het toepassen van het maatregelenbeleid en voelen zich hierin gesteund door collega's. Ook staan de meeste respondenten achter het maatregelenbeleid en de geüniformeerde verplichtingen. Zie tabel 2.

Tabel 3. Resultaten van de vragen over het meewegen van bepaalde factoren in het opleggen van een maatregel.

	Nee	Onwaarschijnlijk	Onzeker	Waarschijnlijk	Ja
Oplopen van schulden.	19%	23%	12%	27%	19%
Gevolgen voor kinderen.	12%	19%	23%	19%	27%
Persoonlijke omstandigheden.	12%	12%	15%	38%	23%
Input van de inkomensconsulent.	4%	4%	23%	61%	8%

Bij de vragen over het meewegen van bepaalde factoren was er ook de antwoordmogelijkheid 'Anders, namelijk...'. Hiervan is door twee respondenten gebruik gemaakt. Genoemd worden schade aan de relatie met de belanghebbende en het ontbreken van verwijtbaarheid. De resultaten uit tabel 3 maken duidelijk dat respondenten bij het opleggen van een maatregel niet 'langs dezelfde lat meten', oftewel dezelfde afweging maken.

Op de vraag 'Start je bij maatregelwaardig gedrag altijd een maatregelproces op?' antwoordt 77% van de respondenten met ja. De overige 23% van de respondenten geeft aan niet altijd een maatregelproces op te starten. Hiervoor worden diverse redenen gegeven. Vier respondenten geven aan eerst het gesprek aan te gaan. Een respondent geeft aan maatregelwaardig gedrag soms gevolg is van omstandigheden of in de persoon gelegen factoren.

Vier respondenten geven aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid in het toepassen van het beleid, de uitzonderingen en het leveren van maatwerk. Eveneens vier respondenten willen uniformiteit binnen de organisatie. Drie respondenten geven aan meer casuïstiek te willen delen. Twee respondenten hebben behoefte aan een terugkoppeling van Bezwaar en Beroep. Tot slot geven twee respondenten aan dat het maatregelenproces een bureaucratisch en tijdrovend proces is.

CASUS 1

Casus: Dhr. X is 46 jaar, gescheiden. Hij heeft altijd gewerkt als zelfstandige in de bouw, maar het is hem niet gelukt zijn bedrijf draaiende te houden. In 2017 heeft hij zijn bedrijf opgeheven en nu ontvangt hij bijstand. Dhr. X moet wekelijks 5 sollicitaties doen en deze in de Werkmap plaatsen. Tevens moet hij ingeschreven staan bij 5 uitzendbureaus. Wanneer hij een afspraak heeft met jou, blijkt dat hij afgelopen week maar 2 sollicitaties heeft gedaan. Hij geeft aan dat hij met zijn moeder naar het ziekenhuis moest nadat ze gevallen was, en dat solliciteren daardoor op een tweede plaats is komen te staan. De twee sollicitaties die hij heeft geplaatst, zijn wel van goede kwaliteit.

Tabel 4. Maatregelwaardig gedrag en verwijtbaarheid casus 1.

	Nee	Onzeker	Ja
Maatregelwaardig	42%	23%	35%
Verwijtbaar	28%	28%	44%

Slechts 16% van de respondenten start een maatregelproces op. Daarentegen spreekt 76% van de respondenten de belanghebbende aan op zijn gedrag. Daarnaast kiest 44% voor de optie ‘Anders, namelijk...’. Zes respondenten geven de belanghebbende uitstel en een nieuwe kans. Drie respondenten geven de belanghebbende een waarschuwing. Twee respondenten geven aan de sollicitatieplicht onzinnig te vinden. Een van hen vult in de enquête in: “*Afhankelijk van de situatie. Als het zover is gekomen dat ik zulke onzinnige dingen ga eisen, is dat een teken dat er al iets goed mis is. Dat zal dan ook meewegen in de beoordeling van de situatie.*”

Vier respondenten zouden, indien zij een maatregel op zouden leggen, een maatregel opleggen van één maand 100%. Een respondent kiest voor de zwaarste maatregel, twee maanden 100% op grond van art. 18 lid 4 sub h Participatiewet 2015. Drie respondenten zouden de maatregel wel matigen naar 50%.

CASUS 2

Casus: Dhr. Z is 38 jaar, getrouwd en heeft twee kinderen. Zijn dochter is twee jaar oud, zijn zoon is vijf jaar oud. Tijdens een gesprek vertelt hij dat hij sinds kort aan het werk was bij een productiebedrijf. Tussen zijn leidinggevende en hem waren wat strubbelingen, waarop hij bij afdeling P&O aangegeven heeft hier eens over te willen praten. Twee dagen later kreeg hij een brief waarin werd bevestigd dat hij gebruik wilde maken van zijn proeftijd en dat zijn

contract per direct is beëindigd. Dhr. is erg bezorgd over de mogelijke gevolgen hiervan. Voorafgaand aan het gesprek is hij bij twee uitzendbureaus geweest. Komende week heeft hij twee sollicitatiegesprekken.

Het duurt vanwege ziekten twee weken voordat de betreffende medewerker van het bedrijf waar dhr. ontslagen is gesproken wordt. Zij geeft aan dat dhr. wel degelijk heeft aangegeven te willen stoppen met werken. Op de vraag dit op schrift te stellen wordt niet gereageerd. Dhr. Z. heeft je in tussentijd goed op de hoogte gehouden: 1 sollicitatie is niets geworden. Het andere gesprek ging erg goed, er is inmiddels een tweede gesprek geweest en dhr. is aangenomen. Volgende maand mag hij starten, op een contract voor 24 uur per week. Dhr. Z. is erg trots, hij is ontzettend gemotiveerd om te werken en wil een goed voorbeeld zijn voor zijn kinderen.

Tabel 5. Maatregelwaardig gedrag en verwijtbaarheid casus 2.

	Nee	Onzeker	Ja
Maatregelwaardig	48%	28%	24%
Verwijtbaar	46%	29%	25%

Slechts 18% van de respondenten start een maatregelproces op, 65% van de respondenten kiest ervoor de belanghebbende aan te spreken op zijn verplichtingen. Daarnaast kiest 30% van de respondenten voor de optie ‘Anders, namelijk...’. Vier respondenten overwegen geen maatregel omdat zij van mening zijn dat de belanghebbende zijn inspanningsverplichting is nagekomen. Een respondent zou proberen meer duidelijkheid te krijgen van de werkgever en een respondent zou de situatie doorgeven aan de inkomensconsulent zodat deze een maatregel kan overwegen. Twee respondenten nemen de belanghebbende weer actief in traject, zodat hij verder kan solliciteren.

Het waarschijnlijk niet stand houden van een maatregel bij de bezwaarcommissie wordt als reden genoemd om de maatregel niet op te leggen.

CASUS 3

Casus: Mevrouw O. heeft 2 jaar geen betaalde arbeid verricht. Ze is alleenstaand en heeft een dochter van 14 jaar. Zij heeft geprobeerd een eigen bedrijf op te starten, maar dit is niet van de grond gekomen. Er zijn geen persoonlijke omstandigheden bekend waardoor zij niet zou kunnen werken. Enige tijd geleden is zij voorgesteld voor een proefplaatsing bij Werkmakelaar Oost. Op het sollicitatiegesprek aldaar heeft ze aangegeven dat ze best wil werken, maar dat productiewerk niet haar droombaan is. Ze heeft immers ervaring in de administratie. Enkele weken nadat mevrouw O. is gestart bij Werkmakelaar Oost, krijg je een terugmelding. Mevrouw O. is gestopt bij Werkmakelaar Oost nadat zij daar heeft aangegeven dat ze werk gaat zoeken in de administratie. In de terugmelding van Werkmakelaar Oost staat tevens dat mevrouw O. een aantal keer te laat kwam op haar werkplek en dat ze niet erg gemotiveerd leek.

Tabel 6. Maatregelwaardig gedrag en verwijtbaarheid casus 3.

	Nee	Onzeker	Ja
Maatregelwaardig?	0%	4%	96%
Verwijtbaar?	0%	4%	96%

Een maatregelrapportage opstarten doet 88% van de respondenten. 40% spreekt belanghebbende (ook) aan op haar verplichtingen. 16% van de respondenten koos voor ‘Anders, namelijk’. Drie respondenten geven aan eerst een hoor- en wederhoorgesprek te plannen. Door 23 respondenten wordt een maatregel van twee maanden 100% opgelegd. Eén respondent moet uitzoeken welke maatregel hij op zou leggen. Respondenten zouden de maatregel bijna unaniem volledig opleggen, 91%. Slechts 9% zou de maatregel matigen, naar 40%. Hiervoor wordt geen reden opgegeven.

ANALYSE

Uit de enquête blijkt dat er in de beleving van het beleid vooral verschillen zijn op het vlak van discretionaire ruimte. Sommige respondenten geven aan dat zij de discretionaire ruimte waarvan zij gebruik kunnen maken niet op kunnen maken uit het beleid. Ook in de weging van factoren zijn grote verschillen. Intake weegt persoonlijke omstandigheden, kinderen en schulden weinig tot niet mee in het opleggen van een maatregel. Dit terwijl volgens Gemeente Deventer persoonlijke omstandigheden reden zijn tot het leveren van maatwerk. Meedoen weegt alle factoren zwaarder mee, terwijl volgens Gemeente Deventer kinderen en schulden van de belanghebbende geen aanleiding mogen vormen een maatregel te matigen of niet op te leggen. Een verklaring hiervoor zou kunnen worden gezocht in verschillende oorzaken, zoals bijvoorbeeld de verschillende kenmerken van de teams (leeftijd van consulenten, werkervaring), het belang van de relatie met de belanghebbende of complexiteit van casuïstiek.

Bij casus 1 en casus 2 zijn respondenten zeer verdeeld in de beoordeling van maatregelwaardig gedrag en verwijtbaarheid. Hoewel het merendeel van de consulenten aangeeft bij maatregelwaardig gedrag altijd een maatregelproces op te starten, blijkt dit niet uit de antwoorden die bij de casussen worden gegeven. Hoewel het om drie maatregelwaardige gedragingen gaat, start bij de eerste twee casussen slechts een klein deel van de consulenten een maatregelproces op. Dit roept een tweetal vragen op: is er een duidelijke definitie van maatregelwaardig gedrag? En is duidelijk wanneer er een maatregelproces moet worden opgestart?

In grote lijnen komen respondenten wel tot gelijke conclusies. Respondenten geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid en eenduidigheid binnen de organisatie.

4.3. WAARDOOR WORDEN VERSCHILLEN IN DE TOEPASSING VAN HET MAATREGELENBELEID DOOR CONSULENTEN VAN DEVENTER WERKTALENT VEROORZAAKT?

Om te kunnen herleiden waardoor verschillen in de toepassing van het beleid worden veroorzaakt, zijn de resultaten van de enquête door middel van kruisanalyses afgezet tegen een aantal variabelen (teams, aantal uren per week en aantal jaren werkervaring). Relevante resultaten worden in deze paragraaf beschreven. Tevens worden de relevante resultaten uit het literatuuronderzoek beschreven.

ENQUÊTE

TEAMS

De enquête is uitgezet onder drie teams: Intake, Jobteam en Meedoen. Onder de respondenten zijn acht consulenten uit Intake, vijf consulenten uit Jobteam en twaalf respondenten uit Meedoen. Dit is een representatief beeld van het aantal consulenten per team. Doormiddel van kruisanalyses is gekeken of er in de toepassing van het beleid duidelijke verschillen zijn tussen de teams. De volledige rapportage is opgenomen in bijlage V.

BELEVING VAN HET BELEID

Tabel 7. “De discretionaire ruimte waarvan ik gebruik kan maken is helder omschreven.”.

	Helemaal mee oneens	Enigszins mee oneens	Eens noch oneens	Enigszins mee eens	Helemaal mee eens
Intake	12%	0%	38%	50%	0%
Jobteam	0%	40%	20%	20%	20%
Meedoen	25%	25%	33%	17%	0%

Opvallend aan de resultaten uit tabel 7 is dat respondenten uit Intake de discretionaire ruimte waarvan zij gebruik kunnen maken in grotere mate helder omschreven vinden dan respondenten uit Meedoen. Bij Jobteam is de mening van respondenten binnen het team zelf verdeeld.

Tabel 8. “Ik voel mij zeker in het toepassen van het maatregelenbeleid.”.

	Helemaal mee oneens	Enigszins mee oneens	Eens noch oneens	Enigszins mee eens	Helemaal mee eens
Intake	0%	0%	13%	25%	62%
Jobteam	20%	0%	0%	80%	0%
Meedoen	0%	25%	25%	33%	17%

De mate waarin respondenten zich zeker voelen in het toepassen van het maatregelenbeleid verschilt per team. Respondenten van Intake en Jobteam voelen zich in het toepassen van het

maatregelenbeleid veelal zeker, terwijl de mening van respondenten van Meedoen hierover verdeeld is.

Er is gevraagd naar vier factoren die kunnen meewegen in het opleggen van een maatregel: de gevolgen voor de belanghebbende (zoals het oplopen van schulden), de gevolgen voor kinderen van een belanghebbende, persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende en de input van de inkomensconsulent.

Tabel 9. Worden de gevolgen voor belanghebbende, zoals het oplopen van schulden, meegewogen?

	Nee	Onwaarschijnlijk	Onzeker	Waarschijnlijk	Ja
Intake	25%	50%	13%	12%	0%
Jobteam	20%	20%	20%	20%	20%
Meedoen	17%	8%	8%	42%	25%

Tabel 10. Worden de gevolgen voor de kinderen van een belanghebbende meegewogen?

	Nee	Onwaarschijnlijk	Onzeker	Waarschijnlijk	Ja
Intake	13%	50%	36%	0%	0%
Jobteam	20%	20%	20%	20%	20%
Meedoen	8%	0%	17%	33%	42%

Tabel 11. Worden persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende meegewogen?

	Nee	Onwaarschijnlijk	Onzeker	Waarschijnlijk	Ja
Intake	25%	13%	37%	25%	0%
Jobteam	20%	20%	0%	40%	20%
Meedoen	0%	8%	8%	42%	42%

Tabel 12 . Wordt de input van de inkomensconsulent meegewogen in het opleggen van een maatregel?

	Nee	Onwaarschijnlijk	Onzeker	Waarschijnlijk	Ja
Intake	13%	12%	25%	50%	0%
Jobteam	0%	0%	40%	40%	20%
Meedoen	0%	0%	17%	75%	8%

Uit tabel 9 tot en met 12 is op te maken dat er tussen teams verschillend wordt omgegaan met het meewegen van de genoemde factoren in het opleggen van een maatregel. Deze factoren worden door Meedoen in grotere mate meegewogen dan door Intake. Bij Jobteam valt op dat de verschillen binnen het team erg groot zijn.

Respondenten uit Intake geven unaniem aan altijd een maatregelproces op te starten bij maatregelwaardig gedrag. Bij Jobteam doet 80% van de respondenten dit, bij Meedoen start 67% altijd een maatregelproces op.

CASUS 1

Tabel 13. Casus 1: “Vind je dit maatregelwaardig gedrag?”

	Nee	Onzeker	Ja
Intake	12,5%	12,5%	75%
Jobteam	40%	40%	20%
Meedoen	58%	25%	17%

Tabel 14. Casus 1: “Vind je dit verwijtbaar gedrag?”

	Nee	Onzeker	Ja
Intake	13%	0%	87%
Jobteam	20%	20%	40%
Meedoen	36%	46%	18%

Vijf respondenten zouden een maatregel opleggen. Vier van deze respondenten zijn van Intake. Slechts een is er van Jobteam. Twee respondenten van Intake geven een waarschuwing, een respondent van Meedoen doet hetzelfde. Twee respondenten van intake zouden de maatregel matigen naar 50%.

CASUS 2

Tabel 15. Casus 2. “Vind je dit maatregelwaardig gedrag?”.

	Intake	Jobteam	Meedoen
Nee	38%	60%	45%
Onzeker	38%	20%	27%
Ja	25%	20%	27%

Tabel 16. Casus 2. “Vind je dit verwijtbaar gedrag?”.

	Intake	Jobteam	Meedoen
Nee	25%	80%	40%
Onzeker	38%	0%	40%
Ja	38%	20%	20%

De gedraging uit Casus 2 wordt door alle drie de teams wisselend beoordeeld (tabel 11 en 12). Respondenten uit zowel Intake (75%) als Meedoen (80%) spreken de belanghebbende aan op zijn gedrag. Respondenten uit Intake starten geen van allen een maatregelproces op, 25% van de respondenten uit Jobteam en 30% van de respondenten uit Meedoen doen dit wel. Slechts één respondent, uit Intake, zou een maatregel opleggen.

CASUS 3

De gedraging uit Casus 3 wordt door de drie teams gelijk beoordeeld. De opvallende afwijking is dat enkel twee consulenten van Meedoen de maatregel zouden matigen.

AANTAL UREN PER WEEK

Het aantal uren dat respondenten per week werken is afgezet tegen de resultaten van de enquête (bijlage VI). Hieruit zijn geen relevante verschillen gekomen waaruit blijkt dat het aantal uren dat een consulent werkt van invloed is op de wijze van het toepassen van het maatregelenbeleid.

LEEFTIJD

De leeftijd van de respondenten is afgezet tegen de resultaten van de enquête (bijlage VII). Ook hier zijn geen relevante verschillen uit naar voren gekomen waaruit blijkt dat de leeftijd van een consulent van invloed is op de wijze waarop het maatregelenbeleid wordt toegepast.

WERKERVARING

Het aantal jaren werkervaring van de respondenten is afgezet tegen de resultaten van de enquête (bijlage VIII). Opvallend verschil is dat respondenten met relatief korte werkervaring uit het beleid beter kunnen opmaken wat de discretionaire ruimte is dan respondenten met langere werkervaring. Van respondenten met nul tot en met drie jaar werkervaring geeft 42% aan het enigszins eens te zijn met de stelling “Uit het beleid kan ik opmaken wat mijn discretionaire ruimte is in het opleggen van een maatregel.”. Van de respondenten met 13 jaar of langer werkervaring geeft 43% aan het helemaal niet eens te zijn met deze stelling.

Ook worden de factoren van invloed op het opleggen van een maatregel vaker meegewogen bij respondenten met meer werkervaring. Dit lijkt echter te herleiden te zijn naar teams. De respondenten met de meeste werkervaring werken in Meedoen. Intake bestaat grotendeels uit respondenten met nul tot en met drie jaar werkervaring (tabel 13).

Tabel 17. Werkervaring versus team (aantal personen)

	0 t/m 3 jaar	4 t/m 6 jaar	7 t/m 9 jaar	10 t/m 12 jaar	13 jaar of langer
Intake	6	1	1	0	0
Jobteam	2	0	1	1	1
Meedoen	4	0	1	2	5

LITERATUUR

Lipsky (1980) stelt dat klantmanagers onder andere door hoge werkdruk en een tekort aan middelen hun eigen informele processen ontwikkelen, waardoor een snelle besluitvorming mogelijk is. Van der Veen (1997) stelt dat klantmanagers van de wet afwijken om de relatie met de belanghebbende goed te houden en wanneer er sprake is van niet-sluitende wet- en regelgeving. Uit het onderzoek van de Inspectie SZW (2017) blijkt dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor het op juiste wijze toepassen van het beleid bij hun klantmanagers leggen. Hierin is vanuit gemeenten weinig sturing. De Bie & De Witte (2005) waarschuwen

voor het risico op subjectief genomen beslissingen. Een uitgebreidere uiteenzetting van de literatuur is te vinden in hoofdstuk 2.2.

ANALYSE

Uit de resultaten van de enquête afgezet tegen de teams waarin gewerkt wordt, blijkt dat er duidelijke verschillen zijn in de wijze waarop het beleid wordt toegepast. Opvallend hierin is dat binnen Jobteam intern grote verdeeldheid heerst. Tussen Intake en Meedoen zijn duidelijke verschillen waarneembaar. Respondenten uit Meedoen voelen zich minder zeker in het toepassen van het maatregelenbeleid dan respondenten uit Intake en Jobteam. Factoren die mee kunnen wegen in het opleggen van een maatregel worden door respondenten uit Meedoen meer meegewogen dan door respondenten uit Intake. Respondenten uit Intake beoordelen de gedragingen uit de casussen vaker als maatregelwaardig en verwijtbaar dan respondenten uit Meedoen. De conclusie die respondenten trekken, of er al dan niet een maatregel wordt opgelegd, is veelal hetzelfde.

Leeftijd van respondenten, het aantal jaren werkervaring dat zij hebben en het aantal uren dat zij per week werken hebben geen noemenswaardige invloed op de toepassing van het maatregelenbeleid.

In de literatuur worden werkdruk, een tekort aan middelen en de relatie met de belanghebbende als oorzaken genoemd voor het ontwikkelen van informele processen, waardoor het gevaar bestaat dat beslissingen subjectief worden genomen (Lipsky, 1980; Van der Veen, 1997; De Bie en De Witte, 2005).

4.4. WELKE INSTRUMENTEN KUNNEN ER WORDEN INGEZET OM MEER EENHEID TE CREËREN IN DE TOEPASSING VAN HET MAATREGELENBELEID EN IS DIT WENSELIJK?

Om deze deelvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van literatuurstudie, van resultaten uit de enquête en van informatie verkregen uit het interview met een beleidsmedewerker van Gemeente Deventer. Relevante resultaten zijn in deze paragraaf beschreven.

INTERVIEW BELEIDSMEDEWERKER GEMEENTE DEVENTER

Uit het interview is naar voren gekomen dat Gemeente Deventer er groot belang aan hecht dat de afweging van het al dan niet opleggen van een maatregel door iedereen op dezelfde manier wordt gemaakt. Anders geformuleerd: dat iedereen langs dezelfde lat meet. Daar moet eenduidigheid in zijn. Dat in de maatregel die uiteindelijk wordt opgelegd verschillen zitten is maatwerk. Hier uniformiteit in aanbrengen is niet wenselijk.

ENQUÊTE

In de enquête is gevraagd wat consulenten zou kunnen helpen in het uitvoeren van het maatregelenbeleid. Drie consulenten gaven aan graag meer casuïstiek te willen delen. Vier consulenten hebben behoefte aan helderheid in het beleid, bijvoorbeeld door middel van een stappenplan of een handleiding. Drie consulenten geven aan meer eenduidigheid te willen. Twee consulenten hebben behoefte aan een terugkoppeling vanuit de afdeling Bezwaar en Beroep nadat een belanghebbende een bezwaarschrift heeft ingediend.

LITERATUUR

In de ideale bureaucratische organisatiecultuur van Weber (1978) is alles vastgelegd in regels en protocollen, waardoor alle werkzaamheden voorspelbaar en controleerbaar zijn. Besluiten worden op onpersoonlijke wijze genomen volgens strikte protocollen. Groeneveld (2016) stelt dat er een balans moet zijn tussen bureaucratische processen en het vertrouwen op vakmanschap van de klantmanager. Volgens Buningh (2016) heeft het leveren van maatwerk veel voordelen, zolang de kaders waarbinnen het maatwerk kan worden geleverd duidelijk is. Een balans kan hierin worden gevonden door het opstellen van een aantal basisregels. Volgens Hazelzet & Van der Torre (2015) draagt methodisch werken, waarbij steeds dezelfde vastgelegde stappen worden doorlopen, bij aan de professionaliteit van klantmanagers.

Voor een uitgebreide uiteenzetting van bovenstaande literatuur, zie hoofdstuk 2.2.

ANALYSE

Het is niet wenselijk om uniformiteit na te streven in de maatregelen die worden opgelegd, maar wel in de wijze waarop het beleid wordt toegepast. Dit proces zou uniform moeten verlopen. Consulenten geven aan behoefte te hebben aan eenduidigheid, helderheid, een stappenplan en het bespreken van casuïstiek. Hieruit kan worden opgemaakt dat de kaders waarbinnen het maatwerk kan worden geleverd op dit moment niet duidelijk zijn. In de literatuur wordt het belang van een balans tussen discretionaire ruimte en duidelijk geformuleerde kaders onderschreven. Methodisch werken en het opstellen van basisregels worden genoemd als instrumenten om deze balans te bewerkstelligen (Hazelzet & Van der Torre, 2015; Buningh, 2016).

HOOFDSTUK 5: CONCLUSIES

In dit onderzoek stond de vraag *“Hoe maken consulenten van Deventer Werktalent gebruik van hun discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het toepassen van het maatregelenbeleid bij het niet naleven van de regels van de Participatiewet in 2018?”* centraal. Om deze vraag te beantwoorden is er gebruik gemaakt van zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek.

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. In deze wet is vastgelegd dat gemeenten een verordening dienen op te stellen met betrekking tot handhaving. Gemeente Deventer heeft dit gedaan middels de Afstemmingsverordening, waarin het maatregelenbeleid is vastgelegd. De wet en de afstemmingsverordening laten een discretionaire ruimte aan de uitvoerder, conform het individualiseringsbeginsel. De richtlijn van Deventer Werktalent geeft de consulent houvast bij de vraag bij welke feitelijke gedraging welke maatregel hoort, maar voorziet niet in het leveren van maatwerk. Gemeente Deventer wil dat de afweging van het opleggen van een maatregel op uniforme wijze wordt gemaakt. Verschillen in opgelegde maatregelen maken dan niet uit.

In de literatuur worden diverse factoren zoals werkdruk en het behoud van de relatie met de belanghebbende genoemd als oorzaak voor het ontwikkelen van eigen processen. Bij het leveren van maatwerk bestaat het risico dat beslissingen worden genomen op grond van de persoonlijke normen en waarden van de professional (Groeneveld, 2016). Om rechtsongelijkheid te voorkomen moet de juiste balans worden gevonden tussen een bureaucratisch proces en discretionaire vrijheid (Buningh, 2016).

Uit de enquête is gebleken dat er vooral verschillen zijn in het al dan niet opstarten van een maatregelproces en in het meewegen van factoren. In gelijke situaties wordt door meeste consulenten, ondanks de verschillende manieren waarop het proces wordt doorlopen en het besluit wordt afgewogen, veelal hetzelfde oordeel geveld. Dit druist in tegen de wens van Gemeente Deventer. Consulenten voelen zich in lichte mate onzeker in het toepassen van het maatregelenbeleid en geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid.

Verschillen in het toepassen van het maatregelenbeleid zijn vooral terug te voeren op de verschillende teams waarin wordt gewerkt. Factoren zoals schulden, kinderen en persoonlijke omstandigheden worden door Intake weinig meegewogen in het opleggen van een maatregel, waar deze door Meedoen zwaarder worden gewogen. Gemeente Deventer wenst hierin uniformiteit, verschillen tussen teams zijn niet wenselijk.

Hoewel uit de enquête is gebleken dat consulenten in eenzelfde situatie vaak tot eenzelfde conclusie komen wat betreft het opleggen van een maatregel, is het niet wenselijk uniformiteit in deze conclusies tot doel te stellen. Dit zou het leveren van maatwerk in de weg staan.

Wel moet er uniformiteit zijn in de manier waarop een maatregel wordt opgelegd en in de mate waarin bepaalde factoren daarin worden meegewogen. Op deze manier wordt het risico op rechtsongelijkheid beperkt. Hierin bestaan nu grote verschillen. Het bespreken van casuïstiek, het ontwikkelen van een handleiding of stappenplan waardoor een basiskader wordt bepaald, ofwel methodisch werken zijn instrumenten die bij kunnen dragen aan het creëren van eenduidigheid in de toepassing van het beleid.

HOOFDSTUK 6: AANBEVELINGEN

Uit het onderzoek is gebleken dat het wenselijk is om uniformiteit te creëren in de wijze waarop het maatregelenbeleid wordt toegepast en welke factoren hierin worden meegewogen. Om dit te bereiken kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Het ontwikkelen van een handleiding/stappenplan

Een stappenplan waarin is gedefinieerd wanneer er welke stappen worden genomen bij maatregelwaardig gedrag en welke factoren hier wel of niet in dienen te worden meegewogen. Het stappenplan dient om duidelijkheid te geven aan consultants en te zorgen voor een meer eenduidige werkwijze. Dit kan onzekerheid bij consultants wegnemen. Om een verzwaring van het bureaucratisch proces te voorkomen wordt geadviseerd dit stappenplan in omvang te beperken tot een A4-tje.

- Het organiseren van casuïstiekbesprekingen

Consultanten rapporteren een behoefte aan casuïstiekbesprekingen. Het advies is deze besprekingen team overstijgend te organiseren. Op deze wijze krijgen consultants inzicht in elkaars casuïstiek, wat uniformiteit in de toepassing kan bevorderen en scheve beelden kan voorkomen. Consultants kunnen leren van eigen en elkaars ervaringen en hiervan leren.

- Terugkoppeling van Bezwaar en Beroep

Consultanten geven aan de behoefte te hebben aan terugkoppeling van Bezwaar en Beroep wanneer een belanghebbende in bezwaar is gegaan. Hieruit kunnen consultants lering trekken waarmee zij bij een volgende maatregel rekening kunnen houden.

LITERATUUR

- Arnoldus, R. (2016, december). De Participatiewet als middel: Over meedoen en meetellen gesproken. Geraadpleegd op 13 januari 2018, van https://hbo-kennisbank.nl/details/sharekit_hr:oai:surfsharekit.nl:259684e5-2b16-4f04-8891-a078a8751beb?q=arnoldus+participatiewet
- Blau, P. M. (1956). The dynamics of bureaucracy. *University of Chicago Press*, 34(4), 388-389.
- Brink, H. (2017, 4 mei). Reactie concept-rapport Naleving arbeidsverplichtingen door gemeenten. [PDF]. Geraadpleegd op 20 mei 2018, van https://www.divosa.nl/sites/default/files/onderwerp_bestanden/170444_brief_inspectie_szw_reactie_concept-rapport_naleving_arbeidsverplichtingen_door_gemeenten.pdf
- Buningh, J. (2016). *Incommensurabiliteit bij besluitvormingsprocessen: Maatwerk paradox in het Sociaal Domein van de gemeente Schouwen-Duiveland*. Geraadpleegd van <https://thesis.eur.nl/pub/34383/Joris-Buningh-419360-Thesis.pdf>
- CBS. (2017, 31 augustus). Meer mensen in de bijstand. Geraadpleegd op 16 juni 2018, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/35/meer-mensen-in-de-bijstand>
- Centrale Raad van Beroep. (2009, 11 juni). 07-6639 WWB + 07-6640 WWB. Geraadpleegd op 15 februari 2018, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2009:BI7173>
- Centrale Raad van Beroep. (2012, 19 september). 11-147 WWB. Geraadpleegd op 15 februari 2018, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2012:BX7609&showbutton=true&keyword=ECLI%3aNL%3aCRVB%3a2012%3aBX7609>
- Centrale Raad van Beroep. (2014, 7 mei). 12-6005 WWB. Geraadpleegd op 15 februari 2018, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2014:1529&showbutton=true&keyword=ECLI%3aNL%3aCRVB%3a2014%3a1529>
- De Bie, D., & De Witte, L. (2005). *Methodisch werken in de sociaal-Jur. hulp-en dienstverlening* (4e ed.). Houten, Nederland: Bohn Stafleu van Loghum.
- Dorenbusch, M. (2016). *Onderwijs en toetsplan 2017 - 2018*. Geraadpleegd van <https://mijn.saxion.nl/wps/wcm/myconnect/c0af68ad-976a-4a00-af96-36a648e36852/O%26T+plan+20172018+SJD+%282%29.pdf?MOD=AJPERES&CVI D=>
- Gemeente Deventer. (2015). Beleidskader Iedereen Actief! 2015. Geraadpleegd op 7 april 2018, van <https://deventer.jaarverslag-2016.nl/assets/pdf/pg07/Beleidskader%20Iedereen%20Actief%202015.pdf>

- Groeneveld, S. M. (2016). *Het belang van bureaucratie: Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Geraadpleegd van <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oratie-groeneveld.pdf>
- Hazelzet, A. M., & Van der Torre, W. (2015). *Professionalisering van klantmanagers in het sociaal domein: Gewoon... je werk goed willen doen?!* (R14128). Geraadpleegd van <https://publications.tno.nl/publication/.../hazelzet-2015-professionalisering.pdf>
- Inspectie SZW. (2017). *Handhaving arbeidsverplichtingen*. Geraadpleegd van <https://www.inspectieszw.nl/binaries/inspectieszw/documenten/rapporten/2017/09/05/handhaving-arbeidsverplichtingen/Handhaving-arbeidsverplichtingen.pdf>
- Kagan, R. A. (1978). *Regulatory Justice: Implementing a wage-price freeze*. New York City, NY: Russell Sage Foundation.
- Klijnsma, J. (2013). Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten) [Kamerstuk 33801-003]. Geraadpleegd op 17 juni 2018, van <http://pdf.kluwerschulink.nl/33801-003.pdf>
- Klijnsma, J. (2017, 6 september). Uitvoering en evaluatie Participatiewet [Kamerstuk II 34352 nr. 64]. Geraadpleegd op 19 februari 2018, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34352-64.html>
- Konnected B.V.. (z.d.). Over Konnected. Geraadpleegd op 16 juni 2018, van <https://www.konnected.nl/over-konnected/#onze-verbinders>
- Koolmees, W., & Van Ark, T. (2018, 9 april). Misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen, sociale zekerheid en subsidies [Kamerstuk 17050 nr. 541]. Geraadpleegd op 15 april 2018, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z06522&did=2018D23781
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (2e ed.). New York City, NY: Russell Sage Foundation.
- Mulder, P. (2017, 5 mei). Bureaucratie theorie van Max Weber. Geraadpleegd op 19 februari 2017, van <https://www.toolshero.nl/management-modellen/bureaucratie-theorie-weber/>
- Participatiewet 2015. (2015, 1 januari). Geraadpleegd op 18 oktober 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2017-10-01#Hoofdstuk2>
- Rabarison, A. (2017, 8 juni). Concept-rapport Naleving arbeidsverplichtingen door gemeenten. Geraadpleegd op 16 januari 2018, van <https://www.inspectieszw.nl/binaries/inspectieszw/documenten/rapporten/2017/09/05/handhaving-arbeidsverplichtingen/Handhaving-arbeidsverplichtingen.pdf>

- Van Ark, T. (2017, 8 december). Uitvoering en evaluatie Participatiewet [Kamerstuk 34352 nr. 76]. Geraadpleegd op 16 juni 2018, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D36409&did=2017D36409>
- Van der Veen, R. J. (1997). Uitvoering van beleid: Een beschouwing over onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving in Nederland. *Recht der Werkelijkheid*, 1997(2), 5-20. Geraadpleegd van <https://research.utwente.nl/en/publications/uitvoering-van-beleid-een-beschouwing-over-onderzoek-naar-de-uitv>
- Van Zeijl, G. P. C. (2009). *Lexplicatie: Wet Werk en Bijstand* (2e ed.). Deventer, Nederland: Kluwer.
- Vonk, G. (2016). Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten.. *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 2016(3), 202-220. Geraadpleegd van www.tvcr.nl/tijdschriftvoorconstitutioneelrecht/download/306TvCR-Jrg7nr3-1.pdf
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Herz. ed.). Berkely, CA: University of California Press.
- Weel, I. (2017, 7 september). Wel of niet gekort worden op je uitkering is een kwestie van willekeur. Geraadpleegd op 16 juni 2018, van <https://www.trouw.nl/democratie/wel-of-niet-gekort-worden-op-je-uitkering-is-een-kwestie-van-willekeur~a486f614/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*.. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen/R097-Weten-is-nog-geen-doen>

