

Handreiking Handhaving Arbeidsverplichtingen



Colofon

Uitgave van het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving Advies (KCHN) in samenwerking met Stimulansz.

Programmaleiding

Wilko Pelgrom | Programmamanager Handhaving en Naleving Participatiewet KCHN

Redactie - Expertgroep

Evelien Meester | Stimulansz

Peter Kuus | Gemeente Utrecht

Assem el Khatabi | KCHN

Peter Haas | Quaesta

André Hörmann | KCHN

Kijk voor meer informatie op de site van de VNG <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/handhaving-arbeidsverplichting> en op www.naleving.net.

Het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) ondersteunt gemeenten bij handhavings- en nalevingsvraagstukken sociaal domein breed. Voor wat betreft de Participatiewet (Pw) acteert het kenniscentrum onder meer vanuit het programma Handhaving en Naleving Arbeidsverplichtingen Participatiewet (HNAP). Deze handreiking is onderdeel van dit programma.

Juli 2017

Voorwoord

Wat doe je als de persoonlijke verzorging van een klant zijn arbeidsinschakeling in de weg staat? Hoe ga je om met een klant die zich onvoldoende inspant om aan het werk te komen? En welke maatregelen neem je als iemand bewust zijn plan van aanpak voor activering frustreert? Een aantal voorbeelden van gedragingen die vragen om handhaving. Om maatregelen die ertoe leiden dat naleving van voorwaarden, verbonden aan het ontvangen van een bijstandsuitkering, als vanzelfsprekend gaat plaatsvinden. Handhaving niet alleen als stok achter de deur om notoire niet-willers in beweging te krijgen of te houden, maar meer om een bijdrage te leveren aan de weg naar participatie en zelfredzaamheid van klanten. Klanten die zich niet zelden in een kwetsbare positie bevinden.

Handhaving en naleving van de arbeidsverplichtingen kan niet los gezien worden van de tendens naar meer integrale, voorwaardelijke dienstverlening sociaal domein breed. Dus binnen de kaders van onder meer de Participatiewet (Pw), Wmo, Jeugdwet en Schuldhulpverlening. Integrale voorwaardelijke dienstverlening impliceert dat we breed kijken naar de mogelijkheden en behoeften van klanten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de diverse voorzieningen. Aan rechten zijn ook plichten verbonden die nageleefd moeten worden. Daarmee zijn handhaving en naleving een onlosmakelijk onderdeel van deze dienstverlening. Voldoet een klant niet aan de voorwaarden op één terrein, dan kan dat ook op andere gebieden gevolgen hebben. Gevolgen die vaak de participatie en zelfredzaamheid van de klant op één of meerdere terreinen langdurig(er) belemmeren

De Pw is een tijdelijk vangnet voor degene die even niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien. Werk gaat boven uitkering en daarom kent de Pw arbeidsverplichtingen. Regels die bijdragen aan het activeren van klanten naar werk en participatie. Naast de al genoemde integrale voorwaardelijke dienstverlening, moeten gemeenten maatwerk bieden binnen het bestaande aanbod van betaald en onbetaald werk en activiteiten. De arbeidsverplichtingen bieden hierbij kaders. Deze handreiking geeft klantmanagers praktische handvatten en biedt beleidsmedewerkers aandachtspunten om de arbeidsverplichtingen naar vermogen doelgericht en effectief op te leggen. Ook geeft ze aanknopingspunten om de uitvoering ervan door de klant te bewaken en waar nodig in te grijpen door een maatregel op te leggen. Hierbij staan kennis van de klant en het leveren van maatwerk voorop. De handreiking is een dynamische document. Daarom zal ze regelmatig een update krijgen waarin de laatste ontwikkelingen en inzichten worden verwerkt.

Inhoudsopgave

1	Inleiding Participatie in de context van het sociaal domein	7
1.1	Participatie stap naar zelfredzaamheid	7
1.2	Integrale voorwaardelijke dienstverlening	7
1.3	Multidisciplinair samenwerken	7
1.4	Dienstverlening onder voorwaarden	8
2	De plaats van handhaven in de uitvoering van de Pw	9
2.1	Integraal handhaven	9
2.2	Handhaving arbeidsverplichtingen onder de Pw	9
2.3	Maatwerk en uniformering	9
3	Cirkel van Naleving	11
3.1	Door handhaving naar naleving	11
3.2	Bevorderen nalevingsgedrag	11
3.3	Vertrouwen door en voor handhaving	12
4	Werkproces: handhaving van intake tot uitstroom	13
4.1	(Vroegtijdig) informeren Individueel en/of groepsgewijs	13
4.2	Optimale dienstverlening Intake en diagnose	14
4.3	Optimale dienstverlening Plan van aanpak	14
4.4	Effectief controleren van arbeidsverplichtingen	14
5	Handhaven van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen	15
5.1	Bedoeling van de wetgever	15
5.2	Wettelijk kader en beleidsruimte	15
5.3	Beleggen van verantwoordelijkheden	16
5.4	Algemeen geaccepteerde arbeid aanvaarden en behouden	16
5.5	Op verzoek van de gemeente inschrijven bij een uitzendbureau	17
5.6	Bij verhuizing naar andere gemeente uit eigen beweging naar vermogen algemeen geaccepteerde zoeken in betreffende gemeente	19
5.7	Bereidheid om 3 uur te reizen	20
5.8	Bereidheid om te verhuizen	21
5.9	Kennis en vaardigheden verkrijgen en behouden	21
5.10	Kleding, persoonlijke verzorging en gedrag	22
5.11	Voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling	23
6	Handhaven van de niet-geüniformeerde arbeidsverplichting	25
6.1	Verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid	25
6.2	Ondersteuning bij arbeidsinschakeling	26
7	Algemene tips voor beïnvloeden van kennis en gedrag	27
8	Ten slotte	29
8.1	Meer informatie	29

1 Inleiding | Participatie in de context van het sociaal domein

**'Handhaven in een veranderende context:
handhaven in het belang van de klant.'**

Dit hoofdstuk laat in een notendop zien wat de rol is van participatie binnen de decentralisaties, de gevolgen die de drie decentralisaties (3D) hebben voor de dienstverlening en de rol van handhaving binnen deze integrale voorwaardelijke dienstverlening.

1.1 Participatie stap naar zelfredzaamheid

Participatie en re-integratie van klanten spelen een belangrijke rol in het versterken van de zelfredzaamheid en het onafhankelijk worden van de bijstandsuitkering. Het adagium van gemeenten 'zorgen voor' maakt plaats voor 'zorgen dat'. Dit mag niet betekenen dat mensen aan hun lot worden overgelaten. Als gemeenten moeten we klanten maatwerk bieden bij het gericht ondersteunen bij het voeren van de regie over hun eigen leven. In veel gevallen staat een ondersteuningsvraag niet op zichzelf.

We zien in de praktijk dikwijls combinaties van problemen die elkaar versterken. Denk aan opvoedingsproblemen, armoede, schulden, huiselijk geweld, etc.

Zien we al deze problematiek van de klant niet in samenhang met elkaar, dan komt er van doeltreffende participatie op weg naar zelfredzaamheid weinig terecht.

1.2 Integrale voorwaardelijke dienstverlening

De samenhangende aanpak komt tot uitdrukking in '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' (voorheen de zgn. 1-loketgedachte). Het realiseren van zo'n aanpak vergt integrale voorwaardelijke dienstverlening binnen het sociaal domein. Dat vraagt weer dat verschillende betrokken disciplines – vanuit de Pw, Wmo 2015, Jeugdwet en Schuldhulpverlening – nauw met elkaar samenwerken, elkaars belangen (onder)kennen en kennis en informatie delen. Alleen zo kunnen we klanten optimaal ondersteunen bij het versterken van de zelfredzaamheid. Klantencontact onder het motto 'Ken uw klant' is daarbij de sleutel tot succes.

1.3 Multidisciplinair samenwerken

Zoomen we in op de verschillende disciplines, dan is integrale voorwaardelijke dienstverlening alleen mogelijk als medewerkers van werk en inkomensondersteuning, re-integratie en handhaving in verbinding staan met de sociale wijkteams, buurtcoaches of het zorgloket. Stel een klant heeft te kampen met serieuze verslavingsproblematiek. Dan is het van belang om voor aanvang van een participatietraject een zorgtraject aan te bieden of om zorg en participatie in een traject te combineren. Alleen door een investering van alle disciplines in dergelijke samenwerking is maatwerk en daarmee effectieve ondersteuning richting eigen regie mogelijk.

1.4 Dienstverlening onder voorwaarden

Integrale dienstverlening – of het nu gaat om zorghulp, bijstand of begeleiding naar werk – vindt plaats onder voorwaarden. Bij de ondersteuning door gemeenten horen ook wederkerige afspraken waaraan klantmanager en klant zich moet houden. Als gemeente zien we erop toe dat een klant zijn afspraken nakomt. Gebeurt dit niet, dan zullen we moeten bepalen of een klant verwijtbaar zijn afspraken niet kan of niet wil nakomen. Daarmee kunnen we ook bepalen welke rol handhaving kan spelen: een duwtje in de rug, bijsturen en/of een financiële maatregel. Dit vraagt ook bij handhaving een integrale kijk op de klant.

Op deze wijze groeien we toe naar integrale voorwaardelijke dienstverlening met wetgeving als instrument ten behoeve van:

- bepalen van het recht op een uitkering
- doelgerichte en maatwerk re-integratieondersteuning
- behouden maatschappelijk draagvlak uitkeringen
- voorkomen niet nakomen van afspraken

2 De plaats van handhaven in de uitvoering van de Pw

In dit hoofdstuk gaan we in op de plaats van handhaving van de arbeidsverplichting binnen de Pw als bijdrage aan de duurzame versterking van de zelfredzaamheid. Bij voorkeur door het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

2.1 Integraal handhaven

Integraal handhaven draagt bij aan de duurzame versterking van de zelfredzaamheid. Handhaving is een instrument dat op zich meer en meer gericht is op het versterken van het – spontane – nalevingsgedrag van klanten door onder meer ‘positieve’ gedragsbeïnvloeding. Het streven is om nooit te komen tot het opleggen van een maatregel. De gemaakte afspraken in een plan van aanpak zijn immers in het eigen belang van de klant. We hebben het nadrukkelijk niet over de notoire fraudeurs¹. Die moeten we vooral blijven opsporen, vervolgen en bestraffen. De kunst daarbij is om onderscheid te maken tussen niet willen en niet kunnen. Dat is een verantwoordelijkheid van alle betrokken disciplines in het sociaal domein. Dus ook van de klantmanager.

2.2 Handhaving arbeidsverplichtingen onder de Pw

Het uitgangspunt van bijstandsverlening is dat werk boven een uitkering gaat. Om klanten met behulp van de Pw te stimuleren om werk te zoeken, aanvaarden en te behouden, zijn aan een uitkering onder meer arbeidsverplichtingen verbonden. Die lopen uiteen van het accepteren van aangeboden arbeid tot het – op verzoek – inschrijven bij een uitzendbureau en van de bereidheid tot reizen en verhuizen tot eisen aan kleding, persoonlijke verzorging en gedrag. Als gemeente helpen we klanten om deze verplichtingen zelfstandig na te leven door de naleving ervan te controleren. Dit is niet vrijblijvend, maar een vanzelfsprekend onderdeel van de dienstverlening. Wie de arbeidsverplichtingen verwijsbaar niet naleeft, moeten we dan ook een maatregel opleggen.

2.3 Maatwerk en uniformering

Een belangrijk idee achter de 3D is dat gemeenten hun klanten ‘over de volle breedte’ maatwerk kunnen leveren. Daarom staat de handhaving van arbeidsverplichtingen niet op zichzelf. We kijken eerst wat er nodig is voor een klant in een bepaalde situatie om – ook op termijn – de zelfredzaamheid te versterken. Dan bezien we hoe participatie hieraan kan bijdragen. Als ‘best practice’ geldt dat we hiervoor in samenwerking met de klant eerst een plan van aanpak moeten maken om de juiste voorzieningen te kunnen aanbieden. Die voorzieningen moeten ertoe leiden dat de afstand tot de arbeidsmarkt wordt overbrugd.

¹ Uit onderzoek van de onderzoeksgroep ‘Handhaving van onderop’ van prof. dr. M.L.M. Hertogh blijkt dat maximaal 10% van de bijstandsgerechtigden de regels bewust overtreedt.

Het is belangrijk om hierbij te bedenken dat falen niet alleen leidt tot schaarste, maar dat schaarste net zo goed leidt tot falen². (Financiële) schaarste levert in eerste instantie voordelen op. Het maakt mensen alerter, efficiënter, rationeler en minder inconsistent. Op de langere termijn leiden (geld) problemen ertoe dat de aandacht alleen nog hierop gericht is. Deze tunnelvisie beperkt mensen om vast te houden aan de plannen voor de langere termijn. Het leidt tot geringere mentale vermogens. Daarom is het zo belangrijk dat een plan van aanpak voorziet in maatwerk en rekening houdt met het 'vermogen': de mogelijkheden van de klant.

2 Dit is het centrale idee in het boek 'Schaarste' van Harvard-econoom Sendhil Mullainathan en Princeton-psycholoog Eldar Shafir, gebaseerd op uiteenlopende studies naar schaarste. De focus ligt hierbij op de psychologische effecten van schaarste.

3 Cirkel van Naleving

Handhaving en naleving is een voortdurend proces. Klanten krijgen onder voorwaarden een uitkering, een participatie of re-integratieaanbod. Voorwaarden zijn onder meer dat klanten alle benodigde informatie verstrekken, meewerken aan onderzoeken en zich inspinnen om betaald werk te vinden, dan wel een re-integratietraject doorlopen.

3.1 Door handhaving naar naleving

Een model waarin methodisch werken centraal staat, is de 'Cirkel van Naleving'. De kern van deze cirkel is de wetenschap dat het effectiever is om mensen te motiveren en stimuleren om de voorwaarden na te leven, dan om ongewenst gedrag te bestraffen. We koppelen rechtmatigheid aan doelmatigheid. Een goed voorbeeld is een project partiële inkomsten. Een klant heeft bijvoorbeeld een contract voor twaalf uur per week met daarbovenop een aanvullende uitkering. Het is de kunst om gebruik te maken van handhavingsinstrumenten (voorlichting, dienstverlening, controle, sanctiëring) ten behoeve van doelmatigheid. Een klant uitnodigen voor een gesprek om hem duidelijk te maken dat uitstroom op korte termijn via werk het beste is. Zo motiveren we hem om urenbreiding bij de huidige werkgever te krijgen. Lukt de motivatie via 'zachte' voorlichting niet, dan kunnen we aan de hand van drang – dienstverlening – de druk op de klant opvoeren. Denk daarbij aan het vaker oproepen van de klant voor 'werkgesprekken' in het licht van de arbeidsverplichtingen. Maakt een klant er echt een potje van, dan moeten we niet schromen om ook repressief te handhaven.

3.2 Bevorderen nalevingsgedrag

Handhaving omvat alle elementen die nalevingsgedrag bevorderen. Daarmee is handhaven niet het sluitstuk van de dienstverlening, maar een van de hoekstenen ervan. Het is goed om hier aandacht aan te besteden, omdat handhaving nog niet altijd wordt gezien als bijdrage aan de zelfredzaamheid van cliënten.

De cirkel bestaat uit vroegtijdig en duidelijk informeren van (potentiële) klanten, adequaat uitvoeren van de dienstverlening, controleren op maat en – waar nodig – daadwerkelijk sanctioneren en invorderen.



3.3 Vertrouwen door en voor handhaving

Handhaving is nodig om de voorzieningen in het sociaal domein in stand te kunnen houden – maatschappelijk draagvlak en betaalbaarheid – en om ervoor te zorgen dat voorzieningen terechtkomen bij mensen die het écht nodig hebben. Door te handhaven zorgen we ervoor dat iedereen de voorwaarden waaronder we voorzieningen verstrekken kent en zich aan de gemaakte afspraken kan houden. We voorkomen zo ook dat mensen onnodig in de problemen komen omdat ze zich niet aan de verplichtingen hebben kunnen houden.

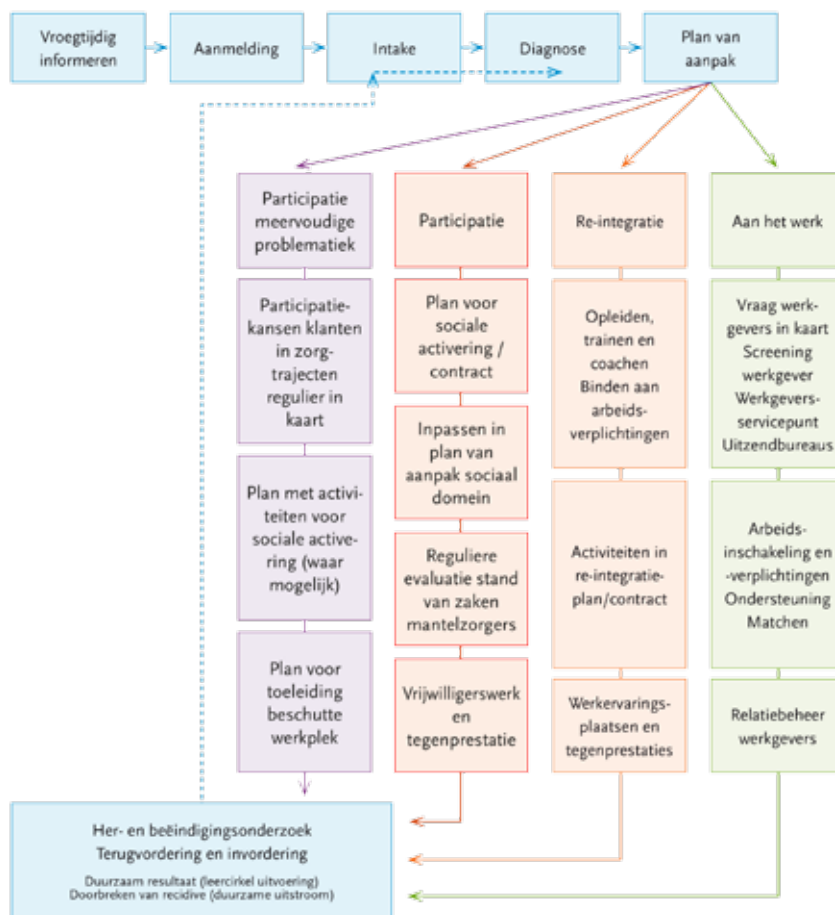
Voor handhaving zijn vertrouwen en duidelijke afspraken tussen de klant en de professional noodzakelijk. Een misvatting is dat handhaving deze vertrouwensrelatie schaadt. Ervaringen uit de voorwaardelijke dienstverlening wijzen uit dat voor bepaalde doelgroepen duidelijkheid over de voorwaarden en de sancties, het vertrouwen juist versterkt. Onduidelijkheid leidt mogelijk tot een plezierig(er) gesprek, maar levert op termijn vaak moeilijkheden op³. Als professionals hebben we de taak om onze klanten te ondersteunen bij het nakomen van de afspraken én komen we onze eigen beloftes na. Persoonlijk klantcontact is hierbij essentieel⁴.

3 Wetenschappelijk onderzoek naar Vroegtijdige interventie in meervoudige probleemgezinnen van de Vrije Universiteit Amsterdam, 2006

4 Uit het essay 'Uitkeringsfraude in perspectief' van Menno Fenger en William Voorberg van de Erasmus Universiteit; 18 maart 2013

4 Werkproces: handhaving van intake tot uitstroom

De elementen uit de Cirkel van Naleving komen – in meer of mindere mate – in de verschillende stappen van het werkproces voor. Daarnaast is de cirkel zowel van toepassing op de rechtmatigheid als op de doelmatigheid. Klantmanagers stimuleren en faciliteren hun klanten om zich in te spannen de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en/of om betaald werk te vinden. Ze passen de cirkel dus toe op doelmatigheid.



4.1 (Vroegtijdig) informeren | Individueel en/of groepsgewijs

Informeren valt uiteen in drie delen. Aan de ene kant moeten we zorgen dat potentiële klanten kennis verkrijgen van de rechten en plichten die bij een uitkering horen. Dat kan bijvoorbeeld door duidelijke informatie⁵ op de gemeentelijke website, informatie bij wijkcentra, buurthuizen,

⁵ Er zijn veel instrumenten die behulpzaam zijn bij de dienstverlening aan klanten die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn, niet kunnen lezen of schrijven of een (lichte) verstandelijke beperking hebben. Kijk hiervoor onder meer op www.lezenenschrijven.nl

huisartsen, basisscholen, etc. Daarnaast moeten we klanten die een aanvraag willen doen zowel individueel als groepsgewijs op een positieve manier informeren en stimuleren. In het vervolg van het dienstverleningsproces bouwen we op deze basis voort.

4.2 Optimale dienstverlening | Intake en diagnose

Als gemeente streven we naar optimale dienstverlening in het belang van de klant en op termijn – door bijvoorbeeld kostenbesparing – ook in ons eigen belang. Belangrijk hierbij is dat het voor een klant duidelijk is wat die dienstverlening behelst. Dat de gemeente hem of haar ondersteunt bij het zelfstandig versterken van de zelfredzaamheid. De huidige mate van zelfstandigheid van klanten vereist een goede diagnose. Hiervoor zijn verschillende diagnose-instrumenten voorhanden⁶. Een voorbeeld van zo'n instrument is de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). Veel wijkteams gebruiken dit instrument om alle vraagstukken (inclusief werk en inkomen) van de klant in beeld te brengen. Aan de hand van de diagnose kunnen we vaststellen wat een klant zelf kan, al dan niet met behulp van zijn of haar omgeving. Daarna bepalen we op basis van de indicatiestelling en aan de hand van het plan van aanpak met welke – voorwaardelijke – voorzieningen we de klant moeten ondersteunen.

4.3 Optimale dienstverlening | Plan van aanpak

Op basis van de indicering maken we een plan van aanpak. Het verplichte plan van aanpak kennen we binnen de Pw voor jongeren tot 27 jaar. Voor klanten ouder dan 27 jaar is het niet verplicht, maar wel mogelijk en wenselijk. Binnen het sociaal domein is het plan van aanpak niet leeftijdsgebonden maar wel verplicht. Participatie – en dus arbeidsverplichtingen – zijn (of zouden moeten zijn) een onderdeel van het plan van aanpak sociaal domein. In dat domein wordt gestreefd naar integrale voorwaardelijke dienstverlening gericht op het duurzaam versterken van de zelfredzaamheid en participatie van de klant.

In dat licht is het interessant om te kijken hoe die diagnose zich verhoudt tot bijvoorbeeld de trede op de participatieladder en welke ondersteuning voor de klant nodig is om te klimmen op de participatieladder en waar mogelijk uit te stromen naar (gedeeltelijk) betaald werk. Zo kan deze ondersteuning bijdragen aan de realisatie van het plan van aanpak sociaal domein. Althans daar waar meerdere problemen spelen en multidisciplinaire ondersteuning (combinatie van zorg, maatschappelijke ondersteuning, inkomen, participatie, etc.) nodig is.

Zowel voor zorg en maatschappelijke ondersteuning als werk geldt dat de gemeente bij optimale dienstverlening verantwoordelijkheid draagt voor het zorgen van inkoop bij bijvoorbeeld bonafide re-integratiebureaus en aanbieders van zorg. Signaleren medewerkers hier in de uitvoering onrechtmatigheden, dan moeten ze ergens terechtkunnen met die signalen. Het ontbreken van duidelijke afspraken hiervoor kan klanten in ongewenste situaties brengen. Dit doorkruist de wens tot optimale dienstverlening.

4.4 Effectief controleren van arbeidsverplichtingen

De arbeidsverplichtingen zijn een wettelijk instrument om klanten naar vermogen te ondersteunen richting participatie en waar mogelijk (deels) betaald werk. Ook helpt het ons om niet-willers te dwingen om in beweging te komen. Om ervoor te zorgen dat deze verplichtingen ook het gewenste effect hebben, zullen we de naleving ervan moeten controleren. Dat geeft ons de kans om tijdig een duwtje in de rug te geven, bij te sturen en/of maatregelen op te leggen.

⁶ Zie voor een compleet overzicht van diagnose-instrumenten voor re-integratie de Werkwijzer Diagnose-instrumenten van Divosa, februari 2017.

5 Handhaven van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De Pw stelt dat klanten naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid moeten aanvaarden en behouden en dat ze verplicht zijn om mee te werken aan hun arbeidsinschakeling. Het niet voldoen aan (geüniformeerde) arbeidsverplichtingen leidt tot een verlaging van de bijstand voor de duur van ten minste een maand voor 100%. Binnen dit wettelijke kader hebben gemeenten beleidsruimte om de duur te verlengen tot ten hoogste (net geen) drie maanden, maar steeds voor in totaal 100% verlaging.

5.1 Bedoeling van de wetgever

De Pw beoogt onder meer om de voorwaarden voor de bijstand meer activerend te maken. Arbeidsverplichtingen dragen hieraan bij door:

- bevorderen van de uitstroom uit de uitkering
- tegengaan van onnodig gebruik van uitkeringen
- opheffing van de met het recht op een uitkering strijdige situaties

De uniformering van de arbeidsverplichtingen aanvaarden en behouden en de wettelijk voorgeschreven minimale maatregel bevorderen bij een juiste toepassing rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, zowel binnen als tussen gemeenten.

5.2 Wettelijk kader en beleidsruimte

Leeft een bijstandsgerechtigde de in de volgende paragrafen uitgewerkte uniforme arbeidsverplichtingen niet na, dan leidt dat tot een verlaging van de uitkering van 100% voor een periode van minimaal één en maximaal drie maanden. De gemeente heeft de ruimte om deze maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Ontbreekt elke vorm van verwijtbaarheid, dan mag de gemeente géén maatregel opleggen.

De wet geeft de gemeente beleidsruimte om de duur van de maatregel in een verordening nader vast te stellen. Dit werkt als volgt:

Houdt een betrokkene zich niet aan de verplichtingen, dan moet de gemeente een maatregel opleggen van ten minste één maand met een 100% verlaging van de uitkering. De verlaging kan gespreid over maximaal (net geen) drie maanden worden ingehouden. De gemeente moet de eerste maand wel ten minste een derde van de verlaging verrekenen. Is er sprake van recidive, dan verlaagt de gemeente de uitkering met 100% gedurende ten minste een maand en maximaal drie maanden. Hierbij moet de duur van de maatregel langer zijn dan bij de eerste overtreding. Daarom kan de maatregel bij een eerste overtreding hooguit over iets minder dan drie maanden worden gespreid. Spreiding van de verrekening over meerdere maanden is bij recidive niet meer mogelijk. Bij de derde en verdere overtredingen geldt een maatregel van 100% verlaging van de uitkering voor een duur van drie maanden.

De gemeente heeft wel de mogelijkheid om (het restant van) een opgelegde maatregel in te trekken als de klant tot inkeer komt. Bij de beoordeling of de gemeente de maatregel uit de verordening die bij het niet nakomen van geüniformeerde arbeidsverplichtingen staat, daadwerkelijk moet toepassen, spelen de individuele omstandigheden van de klant een rol.

5.3 Beleggen van verantwoordelijkheden

Gemeenten vullen de uitvoering van het handhaven op arbeidsverplichtingen op verschillende manieren in. Er zijn gemeenten die de uitvoering beleggen bij de klantmanagers zelf. Dit is met name effectief in gevallen waarbij de caseload een dusdanige omvang heeft, dat de klantmanager de klant kent en regelmatig kan spreken. Daarnaast vereist het een professionalisering van de klantmanager (houding en vaardigheden) en van de wijze waarop de uniforme verplichtingen worden uitgevoerd en de bijbehorende sancties worden toegepast. Desondanks blijven sommige klantmanagers het lastig vinden om een maatregel op te leggen. Om dit te ondervangen en om willekeur te beperken, zijn er gemeenten die onderscheid maken tussen signalering, beoordeling en sanctionering. Signalering ligt dan bij de klantmanager, beoordeling en sanctionering bij handhavers doel- of rechtmatigheid. Dit geeft een gemeente de kans om – op basis van benchmarking – de individuele klantmanagers te sturen. Bij veel gemeenten die het op deze manier aanpakken, ondersteunen en stimuleren de handhavers de klantmanagers bij de signalering.

In de volgende paragrafen volgt een overzicht van de betreffende geüniformeerde arbeidsverplichtingen, de mogelijke beleidsregels, praktijkvoorbeelden en tips voor een effectieve uitvoeringsaanpak.

5.4 Algemeen geaccepteerde arbeid aanvaarden en behouden

Deze arbeidsverplichting stelt hoge eisen aan het vakmanschap van de klantmanager. Weet de klant wat er van hem wordt verwacht? Wordt er rekening gehouden met zijn eigen wensen en daarmee ingespeeld op zijn intrinsieke motivatie? Of lijkt het of iemand niet wil, maar schuilt er toch meer achter?

Voorbeeld 1

De 52-jarige Wim uit Noord-Holland is altijd actief geweest in de ICT. Zijn klantmanager heeft via het Werkgeversservicepunt een parttime baan in de beveiliging voor Wim. Wim twijfelt. Zowel over de uitdaging als de verdiensten! Uiteindelijk weigert hij de baan. Hij krijgt een maatregel van 100% die gespreid wordt in drie gelijke bedragen voor de duur van drie maanden.

Voorbeeld 2

Louise is een alleenstaande moeder van een dochter van 7. De tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht is niet meer van toepassing. Haar klantmanager bespreekt met haar de mogelijkheid om als zelfstandig nagelstyliste aan de slag te gaan. Ze heeft hiervoor al een opleiding gevolgd. Louise gaat hiermee akkoord en de klantmanager monitort de voortgang van haar eigen bedrijf.

Voorbeeld 3

Mohammed is de man van 1.001 banen. Het probleem is dat hij niet in staat is om langer dan een paar maanden voor een bedrijf te werken. Hij heeft vaak conflicten die 'altijd veroorzaakt worden door de werkgever'. Dit keer is het weer raak. De klantmanager vraagt door. Mohammed blijkt sterk te lijden onder de ziekte van zijn jongste dochter. Hij krijgt een gematigde maatregel van 50% voor de duur van een maand. Ook wordt de maatschappelijk werker van het sociaal team in zijn wijk ingeschakeld.

Tips voor de uitvoering

- Leg uit dat algemeen geaccepteerde arbeid altijd passend is, zoals werk in de beveiliging, schoonmaak of horeca, maar ook werk dat niet per se aansluit bij de opleiding en werkervaring of het laatstverdiende salaris. Het kan ook gaan om werk waarbij een klant minder uren werkt dan hij zou willen. Maak hierbij duidelijke dat (parttime) werk een veel beter opstap is naar een gewenste baan dan vanuit een uitkeringssituatie.
- Schat in of een klant zelfstandig aan het werk kan komen met iets meer ruimte. Verplicht een klant zo nodig een tegenprestatie te leveren 'in ruil' voor deze extra ruimte.
- Beoordeel of een klant als zelfstandige aan de slag kan. Dat kan zijn in het geval hij of zij een passie of hobby heeft die hiervoor aanknopingspunten biedt of opleidings- of werkervaring heeft die dit kansrijk maakt. Maar het kan ook gaan om iemand die moeite heeft met motivatie en autoriteit.
- Beloon een klant als hij weer een stap richting de arbeidsmarkt zet. Dat kan in de vorm van een compliment, maar ook in de vorm van een een- of tweemaalige premie per kalenderjaar (zie artikel 31 van de Pw).
- Maak een klant ondubbelzinnig duidelijk dat óók het trainen van een nieuwe baan een maatregel tot gevolg heeft en vertel nogmaals wat deze maatregel inhoudt. Vraag klant wat hij eraan gaat doen om dit te verbeteren en leg dit vast in het plan. Zet in op wederkerigheid.
- Zorg dat je over voldoende wets- en beleidskennis, rapportagevaardigheden en kennis voor de onderbouwing van een beslissing voor het opleggen van een maatregel beschikt.
- Zorg voor een goede dossieropbouw bij het opleggen van een maatregel.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Zorg voor de beschikbaarheid van goede informatie over de regionale arbeidsmarkt voor de afdeling werk en inkomen. De basisset Regionale Arbeidsmarktinformatie op www.werk.nl biedt hiervoor een goede ingang. Maak ook afspraken met werkgevers in de regio.
- Zorg dat tijdelijke ontheffingen worden vastgelegd in een beschikking met daarin de tijdsduur en de voorwaarden en zorg voor een signaal ruim voordat de beschikking daadwerkelijk afloopt.
- Verbind duidelijke doelstellingen aan de inspanningen voor de verschillende treden van de participatieladder.
- Zorg voor ruimte (tijd) voor de klantmanagers voor het opleggen van maatregelen en denk na over een regelluwe registratie en gestandaardiseerde processen.
- Zorg voor – ook – een beleidsmatige verbinding met sociale teams, maak met name duidelijk wat klantmanagers en sociale teams aan informatie met elkaar mogen uitwisselen met het oog op de privacy.

5.5 Op verzoek van de gemeente inschrijven bij een uitzendbureau

Er bestaat in algemene zin een grote kloof tussen het aanbod van bijstandsklanten en de behoefte van uitzendbureaus. Toch is 'individuele' inschrijving door klanten bij bureaus geen wassen neus. Het kan ze ervan bewust maken dat de verantwoordelijkheid van het vinden van een baan bij hen ligt. Ook het in collectieve zin betrekken van uitzendbureaus in Werkgeversservicepunten biedt kansen.

Voorbeeld 1

De tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht van Marianne is verlopen. In een gesprek met haar klantmanager geeft ze aan dat ze graag parttime wil werken in de horeca- en evenementenbranche, maar niet goed weet waar ze moet beginnen. Haar klantmanager geeft haar een lijst met uitzendbureaus die goed vertegenwoordigd zijn in de horeca. Ze spreken af dat Marianne zich daar zal inschrijven.

Voorbeeld 2

De ras-Utrechter Peter heeft tot een aantal jaar terug bij een hoveniersbedrijf gewerkt. Hij wil zijn oude vak graag weer oppakken. Zijn klantmanager kent een tweetal uitzendbureaus die actief zijn in de groenvoorziening. Peter zegt toe dat hij zich daar de komende week zal inschrijven. Na twee maanden blijkt hij zich – zonder goede reden – niet te hebben ingeschreven. Hij krijgt een maatregel van 100% voor de duur van een maand, verspreid over drie maanden.

Voorbeeld 3

Nel ontvangt al zeven jaar een bijstandsuitkering. In de beginperiode heeft ze diverse werktrajecten gedaan zonder duurzaam resultaat. Ze zit nu al ruim drie jaar stil en kan zich niet voorstellen dat ze ooit nog fulltime zal werken. Toch is ze volgens haar klantmanager verplicht om zich in te schrijven. Met lichte tegenzin schrijft Nel zich in bij een uitzendbureau.

Tips voor de uitvoering

- Ken de bonafide uitzendbureaus in (de buurt van) de woonplaats van de klant. Verdeel deze bureaus waar mogelijk onder in specifieke beroepsgroepen waarop de verschillende bureaus zich richten. Bijvoorbeeld een bureau gespecialiseerd in horecabanen of groenvoorziening. Hiermee kun je een klant gericht(er) op pad sturen.
- Leg een klant uit dat deeltijd, tijdelijke en flexibele functies een opstap kunnen vormen naar een reguliere baan. Noem voorbeelden van klanten die op deze manier weer ervaring en ritme opdeden en nu een reguliere baan hebben.
- Wijs een klant op de mogelijkheid om een deel van zijn inkomsten uit (deeltijd)werk, bijverdiensten en klussen (tijdelijk) te behouden onder de vrijlatingsregeling. Dit kan een klant extra motiveren om (gedeeltelijk) aan de slag te gaan.
- Leg de afspraken voor het inschrijven bij uitzendbureaus vast en controleer tijdens een volgend gesprek of een klant zich daadwerkelijk heeft ingeschreven. Ben ook nieuwsgierig naar hoe de klant dit heeft ervaren en of hij al iets heeft gehoord van de betreffende bureaus.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Zorg voor een overzicht van bonafide uitzendbureaus in de regio met daarbij de beroepsgroepen waarop ze zich richten.
- Investeer in samenwerking tussen gemeente en uitzendbureaus binnen de arbeidsmarktregio's en (regionale) werkgeversservicepunten.
- Zorg dat terugkeer in de bijstand na tijdelijke uitstroom door werk eenvoudig is.
- Investeer in een correcte inkomstenverrekening als sprake is van deeltijd en flexibel werk.
- Zorg voor duidelijk beleid en informatievoorziening richting klantmanagers en klanten over de vrijlatingsregeling.

5.6 Bij verhuizing naar andere gemeente uit eigen beweging naar vermogen algemeen geaccepteerde zoeken in betreffende gemeente

Om bijstandsshoppen tegen te gaan en om te voorkomen dat gemeente A gemeente B met kosten 'opzadelt', moeten klanten vóór een verhuizing werk zoeken in de nieuwe gemeente. Een goede samenwerking tussen gemeenten op dit gebied is noodzakelijk om te voorkomen dat klanten een heel nieuw 'bijstandsleven' kunnen beginnen.

Voorbeeld 1

De 34-jarige Abbas woont een jaar in gemeente A. Hij is van mening dat zijn klantmanager hem erg op de huid zit. Dus besluit hij te verhuizen. Hij heeft van horen zeggen dat ze in gemeente B 'een stuk makkelijker zijn'. Nu heeft hij in die nieuwe gemeente geen werk en de verklaring voor zijn verhuizing is niet afdoende. Negen maanden geleden kreeg Abbas al een waarschuwing omdat hij niet verscheen op een afspraak. Nu krijgt hij – vanwege recidive – een maatregel van 100% voor 2 maanden.

Voorbeeld 2

Ayla wil dichterbij haar licht dementerende moeder gaan wonen. Op het moment dat het nodig is, wil ze ook mantelzorg gaan verlenen. Tot die tijd zou ze het liefst een leuke parttime baan bij een callcenter in de nieuwe gemeente willen. Haar klantmanager vindt dit een goed plan, maar wijst haar wel op de plicht actief op zoek te gaan naar werk in de nieuwe gemeente vóórdat ze verhuist.

Voorbeeld 3

John uit Zeist kent zijn vriendin uit Amersfoort bijna een jaar. Ze hebben besloten om te gaan samenwonen. John lijkt niet helemaal te beseffen dat dit ten koste kan gaan van zijn uitkering. 'Oké, dan zoek ik daar wel een baantje!' De klantmanager legt hem uit dat hij in geval van samenwonen kostendeler wordt én dat hij – als hij niet voor zijn verhuizing zoekt naar een baan – een maatregel kan verwachten van 100% voor een maand.

Tips voor de uitvoering

- Informeer als je achteraf hoort van de verhuizing van een klant de nieuwe gemeente over de gemaakte afspraken en het recht- en doelmatigheidsverleden van de klant.
- Informeer bij een nieuwe klant uit een andere gemeente bij die gemeente welke afspraken/ervaringen zij had met de betreffende klant.
- Omdat je vaak pas na vertrek (beëindiging uitkering) van een klant hoort van de verhuizing, is het goed om deze verplichting al in het plan van aanpak voor arbeidsinschakeling op te nemen en klant hiermee akkoord te laten gaan.
- Wijs klanten die aangeven te willen verhuizen op de verplichting om voor, tijdens en na de verhuizing naar vermogen te zoeken naar algemeen geaccepteerde arbeid in deze gemeente, maak hierover afspraken en leg deze vast.
- Geef klanten informatie over de arbeidsmarkt in de nieuwe gemeente en/of regio.
- Ga na of er nog bij een aangekondigde verhuizing meer wijzigingen in de persoonlijke situatie – zoals samenwonen of juist alleen gaan wonen – plaatsvinden en laat bij twijfel toetsen op rechtmatigheid.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Zorg voor goede samenwerkingsverbanden met – met name – omliggende gemeenten op het gebied van zowel doel- als rechtmatigheid.

- Zorg dat het doorgeven van een verhuizing door een bijstandsklant altijd terechtkomt bij sociale zaken, de re-integratieafdeling of werk en inkomen.
- Zorg voor een maandelijks BRP-overzicht van mensen die nieuw zijn in de gemeente en bijstand aanvragen.

5.7 Bereidheid om 3 uur te reizen

In 2012 bezochten Rotterdamse bijstandsklanten een aantal tuinders in het Westland. Het doel was om ze aan een baan te helpen. Een klant merkte op dat hij het wel leuk vond, maar geen idee had hoe hij hier in de 'zeer vroege ochtenduren' zonder beschikbaar openbaar vervoer moest komen. Dergelijke dilemma's vragen veel van het inschattingsvermogen van de klantmanager.

Voorbeeld 1

Elif raakte twee jaar geleden haar baan in de thuiszorg kwijt. Graag zou ze weer iets in de zorg gaan doen, maar in haar woonplaats lukt dat niet. Een ziekenhuis aan de andere kant van de provincie biedt leerwerkplekken aan. Ze is echter niet bereid om 2,5 uur per dag te reizen. Omdat ze in haar eentje de zorg heeft voor twee jonge kinderen, accepteert de klantmanager haar weigering.

Voorbeeld 2

De Rotterdamse Abid is een tijdlang ziek geweest. Nu hij weer beter is, kan hij ook weer aan het werk. Hij werkte altijd in de kassen, maar heeft tegenwoordig geen auto meer. En om nu 's ochtends om vier uur op de fiets te stappen. Zijn klantmanager wijst hem op de mogelijkheid van georganiseerd vervoer vanuit Rotterdam naar het Westland. Dat wil hij niet. De klantmanager geeft aan dat dit zal leiden tot een maatregel van 100% voor een maand.

Voorbeeld 3

Susan heeft al meerdere keren aangegeven dat ze graag hostess is bij evenementen. Haar klantmanager heeft een baan voor haar bij een evenementenorganisatie. Susan beseft dat ze daarvoor vanuit haar dorp veel zal moeten reizen en begint te twijfelen. Haar klantmanager zegt dat ze verplicht is om deze baan – en de daarbij behorende reistijd – te accepteren.

Tips voor de uitvoering

- Overleg met een klant die kan werken en dat niet in de eigen woonplaats beschikbaar is, de mogelijkheid en bereidheid om te reizen binnen de arbeidsmarktregio. Leg dit vast in het plan van aanpak en vergroot daarmee het zoekgebied. Controleer of een klant ook handelt naar deze afspraken.
- Laat een klant zien dat heel veel mensen dagelijks forensen tussen huis en werk, maar heb ook begrip voor het feit dat dit een grote opgave kan zijn voor mensen die al langere tijd aan de kant staan.
- Stimuleer het eigen initiatief van klanten om actiever op zoek te gaan naar een baan in de eigen omgeving door te wijzen op deze verplichting.
- Wijs een klant in de grensregio's op werk over de grens.
- Bekijk het uit- of opleggen van een maatregel vanuit het doel om gedrag te veranderen.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Zorg voor voorzieningen om eventuele vervoersproblemen effectief op te lossen.
- Leg in beleid vast hoe klantmanagers werk over de grens kunnen faciliteren.

- Leg vast hoe deze verplichting gebruikt kan worden om klanten te stimuleren om zelfstandig actiever naar werk in de omgeving te zoeken.

5.8 Bereidheid om te verhuizen

Verhuizen heeft op de meeste mensen een grote emotionele impact. Wel kan het een prima alternatief zijn voor een totale reistijd van drie uur per werkdag. Het is goed om klanten te wijzen op de mogelijkheid, maar een klant kan hiertoe alleen worden verplicht als hij een arbeidsovereenkomst van ten minste een jaar kan verkrijgen met een netto maandinkomen van minimaal de voor hem of haar geldende bijstandsnorm.

Voorbeeld 3

De Groningse Bernard kan aan de slag als magazijnmedewerker bij een grote webshop in de provincie Utrecht. Ze bieden hem een jaarcontract aan met een netto maandsalaris van een paar honderd euro boven de bijstandsnorm. Met het oog op de ploegendiensten zal hij in (de buurt van) Utrecht moeten gaan wonen. Dat wil hij niet. Hij heeft hier zijn familie en vrienden. De klantmanager legt hem een maatregel op van 100% van een maand, gespreid over drie maanden.

Voorbeeld 3

Albert is van origine machinebankwerker. In en rond zijn woonplaats Soest zijn de vacatures in zijn vak minimaal. Hij hoorde van zijn neef uit Oldenzaal dat ze in de Duitse grensregio staan te springen om mensen zoals hij. De klantmanager doet navraag bij een collega in de grensstreek.

Voorbeeld 3

Marion woont pas een paar maanden in deze gemeente. Ze ging samenwonen met haar vriend, maar dat liep al snel stuk. In de gemeente waar ze oorspronkelijk vandaan komt, opent binnenkort een grote Primark zijn deuren. Haar klantmanager biedt haar hier een baan aan als winkelmedewerkster. Marion ziet weliswaar op tegen wéér een verhuizing van stad naar stad, maar stemt er toch mee in.

Tips voor de uitvoering

- Check wat bijdraagt aan de bevordering van de participatie: de sociale omgeving, de werkomgeving of een combinatie van beide.
- Wijs een klant op de mogelijkheid om te verhuizen als de kansen op werk in een andere arbeidsmarktregio groter zijn dan in de eigen gemeente of regio. Help klanten op weg om zich te oriënteren op werk elders.
- Maak gebruik van de achtergrond van een klant om een eventuele verhuizing tot een logische stap te maken.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Zorg voor goede informatie over het woningaanbod in met name omliggende gemeenten.
- Zorg voor een checklist voor het opleggen van deze verplichting voor klantmanagers om zorgvuldigheid en effectiviteit te waarborgen.

5.9 Kennis en vaardigheden verkrijgen en behouden

Life long learning geldt ook voor bijstandsklanten. Niet alleen voor mensen met een middelbare of hogere opleiding. Ook in bijvoorbeeld de schoonmaaksector zijn trainingen voorhanden. In de ene

branche zal het meer gaan om kennis, in de andere meer om vaardigheden. De uitdaging voor klantmanagers is vooral om het potentiële niveau en de capaciteit van een klant in te schatten.

Richard heeft na zijn studie Informatie- en Communicatietechnologie een langere periode van psychische klachten achter de rug. Om weer aan het werk te komen wil hij een training online marketing volgen. Zal hij dat aankunnen? Na drie maanden blijkt de training qua intensiteit toch te hoog gegrepen. Hij krijgt geen maatregel vanwege zijn psychische beperkingen.

Raina is 32 jaar en ontvangt al vier jaar een bijstandsuitkering. De klantmanager plaatst haar op een "inhouse" horecatraining. Al tijdens die training wordt Raina gekoppeld aan werkgevers in de horeca. Dit gaat haar wel een beetje snel en ze meldt zich ziek. Tijdens een volgende gesprek vraagt haar klantmanager door en merkt dat Raina eigenlijk helemaal niet wil werken. Daarop besluit hij haar een maatregel van 100% voor een maand op te leggen.

Bert heeft altijd in de financiële dienstverlening gewerkt. De malaise in deze sector is ook zijn deur niet voorbijgegaan. Na een verplichte tegenprestatie is het nu tijd om weer betaald werk te gaan doen. Na een opleiding tot BOA kan hij aan de slag bij de gemeente.

Tips voor de uitvoering

- Bespreek de mogelijkheden en wensen van om- en bijscholing met een klant en val daarbij terug op eventuele vooropleiding en interesse, maar altijd met het oog op de (regionale) kansenberoeper en capaciteiten van een klant.
- Maak duidelijk dat het scholingsaanbod afhankelijk is van de budgettaire ruimte van de sociale dienst en dat de ondersteuningsmogelijkheden niet onuitputtelijk zijn.
- Wijs klant erop dat een training of opleiding niet vrijblijvend is. Naast maximale inzet om de training of opleiding met succes af te ronden is ook solliciteren in het gekozen werkveld daarna verplicht.
- Leg de afspraken over om- en of bijscholing vast in het plan van aanpak en hou een vinger aan de pols bij de voortgang van de scholing. Blijf bijvoorbeeld in contact met de opleider om de voortgang van de scholing of training te monitoren.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Maak 'opleidingsbeleid' voor het sociaal domein met het oog op de regionale kansenberoeper. Zorg dat opleidingen goed aansluiten op de arbeidsmarkt.
- Zorg voor een opleidingsbudget, een methodiek voor de toekenning van opleidingsgelden en afspraken met opleiders.
- Zorg voor een werkproces waarbinnen opleiders door middel van het terugkoppelen van aanwezigheid en vorderingen van de klant deel uitmaken van de handhaving.

5.10 Kleding, persoonlijke verzorging en gedrag

Een representatieve functie vereist een representatief uiterlijk. Wie weigert zich desgewenst netjes te kleden en te verzorgen, staat re-integratie naar zo'n functie in de weg. Maar wat is representatief? En wat heeft iemand nodig om aan de sociaalmaatschappelijke eisen te voldoen? Gedrag spreekt meer voor zich. Voor iemand die zich onaangepast of ronduit asociaal gedraagt is er werk aan de winkel.

Voorbeeld 1

Erik heeft in zijn plan van aanpak de ambitie uitgesproken om – uiteindelijk – bedrijfsleider te worden in een kledingzaak. Bij de klantmanager verschijnt hij altijd in trainingspak en gouden oorbellen in beide oren. Ze bespreekt met hem dat hij zijn wijze van kleding moet afstemmen op zijn ambitie. Anders ziet ze zich genoodzaakt hem een maatregel op te leggen.

Voorbeeld 2

Het is oppassen met etiketten plakken, maar in de wandelgangen krijgt Muriël het predicaat slonzig. Ze lijkt direct uit haar bed naar haar werktraject te gaan. Dat moet haar voorbereiden op een baan als kantinedewerkster bij de gemeente. Na een gesprek met de klantmanager blijkt dat Muriël eigenlijk niet weet hoe ze zichzelf moet verzorgen. Om dat te leren heeft ze ondersteuning nodig.

Voorbeeld 3

Fatima draagt vanuit haar religieuze overtuiging een boerka. Ondanks haar hbo-niveau versmalt dit haar kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk. Tegelijkertijd stelt dit meer eisen aan haar eigen inspanningen om aan werk te komen. Na weer een afwijzing voor een baan door het dragen van een burka, legt de klantmanager haar een maatregel op van 100% voor een maand, gespreid over drie maanden.

Tips voor de uitvoering

- Bespreek tijdens het opstellen van het plan van aanpak de eventuele eisen die de wensen van een klant stellen aan representatie. Het is goed om hier al in een vroeg stadium schriftelijke afspraken over te maken en te zorgen dat die afspraken worden nageleefd.
- Laat filmpjes zien/maken om klanten duidelijk te laten zien wat kleding, persoonlijke verzorging en gedrag doen.
- Bied een klant waar mogelijk en gewenst hulp om de wijze van kleden en persoonlijke verzorging te verbeteren. Zo zijn er in verschillende gemeenten filialen van Dress for Succes aanwezig die bijstandsklanten onder meer gratis helpen aan een geschikte outfit.
- Laat iemand die bepaalde – voor arbeidsinschakeling belemmerende – kleding draagt uit een bepaalde (religieuze) overtuiging, zelf op zoek gaan naar een werkgever die hiertegen geen bezwaren heeft. Ook als dit leidt tot een langere reistijd of bijvoorbeeld ongunstiger werktijden.
- Zorg voor goed contact met werkgevers. Leg een klant die onaangepast en/of agressief gedrag vertoont een sanctie op en maak duidelijk dat de sanctie blijft bestaan als de klant het gedrag niet verbetert. Leg samen vast hoe het juiste gedrag eruit ziet.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Definieer goede persoonlijke verzorging, kleding en juist gedrag en geef ruimte om hiervoor workshops te (laten) organiseren.
- Zorg voor verbinding met organisaties die klanten kunnen ondersteunen met 'juiste kleding' en persoonlijke verzorging.
- Zorg voor een werkproces waarbinnen werkgevers deel uitmaken van de handhaving.

5.11 Voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling

De structuur van een baan geeft veel mensen de nodige houvast. Dat geldt ook voor bijstandsklanten die deze structuur dreigen te verliezen of al een tijdje kwijt zijn. Klanten kunnen ook zo dolend zijn, dat ze niet meer weten wat ze moeten doen. Het vakmanschap van de klantmanager is belangrijk om de geschikte instrumenten te kiezen om deze klanten weer de juiste richting op te sturen.

Voorbeeld 1

'Werken? Ik zou niet eens meer weten hoe dat moet. De 52-jarige Mark is iemand die langdurig in de bijstand zit. Hij is wel in staat om te werken. Bij het werkbedrijf van de gemeente doet hij arbeidsritme op. Daar loopt hij de kantjes ervan af en komt regelmatig zonder bericht niet opdagen. Hij krijgt een maatregel van 100% voor een maand, gespreid over drie maanden. Omdat hij verbetering belooft én laat zien, wordt de korting voor maand twee en drie ongedaan gemaakt.

Voorbeeld 2

Anbar is een jonge vrouw uit het Syrische Aleppo. Als statushouder komt ze terecht bij de sociale dienst van haar gemeente. Ze geeft aan dat ze fysieke en psychische klachten heeft. Een medische keuring moet meer duidelijkheid geven. Ze geeft aan alleen door een arts met een moslimachtergrond gekeurd te willen worden. Als de klantmanager daar niet expliciet mee akkoord gaat, kiest ze toch eieren voor haar geld.

Voorbeeld 3

Janet heeft net een periode gewerkt als huishoudelijke hulp. Helaas is haar contract niet verlengd. Ze is net weer gestart met solliciteren. Tot nu toe zonder resultaat. Haar klantmanager biedt haar aan om via het bedrijf Flexensie schoonmaakwerkzaamheden te verrichten om arbeidsritme te houden. Bovendien verdient ze zo ook nog iets bovenop haar uitkering.

Tips voor de uitvoering

- Laat een klant deelnemen aan werken met behoud van uitkering om arbeidsritme op te doen of om het een klant niet te laten verliezen. Hou er rekening mee dat dit moet bijdragen aan uiteindelijke arbeidsinschakeling. Het opleggen van een tegenprestatie is niet primair gericht op re-integratie.
- Voorkom in de bejegening de stigmatisering van klanten in de bijstand (de term 'granieten bestand' suggereert niet meer te helpen).
- Maak gebruik van coalities in de wijk, met bijvoorbeeld sportverenigingen en buurtcentra, om mensen in een sociale omgeving te brengen of houden.
- Zorg bij onduidelijkheid dat je een beeld krijgt van de arbeidsbeperkingen door fysieke en/of psychische klachten door bijvoorbeeld een psychologisch onderzoek of een medische keuring. Zoom in op de mogelijkheden om een klant ook tijdens een arbeidsontheffing – in ieder geval sociaal – in beweging te houden.
- Laat een klant bij twijfel – door jezelf en door klant – over een geschikte baan een beroepskeuzetest afleggen om het 'vastgelopen' zoeken naar werk weer een nieuwe impuls te geven.

Aandachtspunten voor beleid en management

- Definieer werken met behoud van uitkering niet zijnde een tegenprestatie en niet zijnde verdringen van betaalde arbeid in relatie tot het opdoen van arbeidsritme.
- Zorg voor een checklist voor het toepassen van instrumenten zoals psychologisch onderzoek, een medische keuring of een beroepskeuzetest. Hiermee kan o.m. invulling worden gegeven aan het begrip naar vermogen.

6 Handhaven van de niet-geüniformeerde arbeidsverplichting

De geüniformeerde arbeidsverplichtingen, het aanvaarden en behouden van werk naar vermogen in artikel 18 Pw, zijn een nadere uitwerking van de in de Pw genoemde arbeidsverplichtingen in artikel 9. Een belangrijke daarvan is de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, vaak geduid als sollicitatieplicht.

6.1 Verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid

Een klant die stil in een hoekje gaat zitten wachten tot de gemeente hem in beweging brengt, is natuurlijk niet de bedoeling van de Pw. Het is de bedoeling dat een klant zich zelf – al dan niet op basis van een plan van aanpak – maximaal inspant om naar vermogen aan het werk te komen. De maatregel bij niet naleving, moeten we als gemeente in de afstemmingverordening regelen.

Voorbeeld 1

Harry heeft de afgelopen maand te weinig gesolliciteerd. Hij geeft aan dat dit de enige vacatures waren waar hij met zijn niveau voor in aanmerking zou kunnen komen. 'Ik kan als accountmanager kwalijk op een functie als hartspecialist solliciteren!' De klantmanager wil hem een maatregel van 30% voor een maand opleggen, maar besluit hier na zijn sluitende verklaring van af te zien.

Voorbeeld 2

Gerard lijkt het niet zo nauw te nemen met de sollicitatieplicht. Hij stuurt altijd voldoende sollicitatiebrieven maar de functies waar hij op solliciteert lopen nogal uiteen. Vaak zijn het ook functies die nogal boven zijn niveau liggen. De klantmanager brengt zijn sollicitatiegedrag ter sprake en laat weten dat dit 'gedrag' de volgende keer reden is voor een maatregel.

Voorbeeld 3

Na haar LinkedIn-training gelooft Miriam heilig in de kracht van digitaal netwerken om aan een baan te komen. De functies voor projectleider liggen niet voor het oprapen, maar de contacten die ze legt zijn hoopgevend. Haar klantmanager beoordeelt haar netwerkactiviteiten als voldoende solliciteren.

Tips voor de uitvoering

- Neem in je beoordeling mee of de banen waarop een klant heeft gesolliciteerd aansluiten op zijn niveau en vaardigheden. Is de brief serieus geschreven? Heeft de klant nagebeld om de reden van de afwijzing te achterhalen? Vraag inzage in de afwijzingsbrieven. Dit biedt inzicht in de mogelijk ontbrekende competenties. Hier kun je dan gericht sturen.
- Neem de wensen van een klant mee bij het vaststellen van het re-integratietraject. Zo zorg je ervoor dat de klant veel gemotiveerder is om er iets van te maken. Hou wel in de gaten of er sprake is van redelijke wensen. Ook in relatie tot de kansen op de lokale en regionale arbeidsmarkt.
- Verlang meer initiatief van een klant die 'niet onredelijke, maar wel belemmerende wensen' heeft. Dat kan het geval zijn bij een klant die vanuit overtuiging bepaalde kleding draagt.
- Geef een klant die kansrijk is meer tijd om te zoeken naar een baan die voldoet aan zijn wensen. Laat de klant bijvoorbeeld een tegenprestatie leveren 'in ruil' voor deze extra ruimte. Zo is die extra ruimte niet geheel vrijblijvend.
- Wijs klanten met een kansrijke hobby zoals klussen, of specifieke vaardigheden zoals omgaan met sociale media, op de mogelijkheid om als zelfstandige, al dan niet met behulp van Bbz, aan de slag te gaan.
- Beloon een klant als hij weer een stap richting de arbeidsmarkt zet. Dat kan in de vorm van een compliment, maar ook in de vorm van een een- of tweemaalige premie per kalenderjaar (zie artikel 31 van de Pw).

Aandachtspunten voor beleid en management

- Koppel doelstellingen voor de uitvoering aan de inspanningen gericht op klanten op de verschillende treden van de participatieladder en stuur hierop.
- Zorg – naast een indeling van klanten op basis van de participatieladder – voor een indeling naar loonwaarde om ook mensen met een beperking naar vermogen te (kunnen) begeleiden naar de arbeidsmarkt.
- Zorg voor een goede balans tussen de verplichting tot voldoende solliciteren en de mogelijkheden om als alternatief te netwerken via andere kanalen, zoals LinkedIn en netwerkbijeenkomsten.
- Geef de uitvoering de ruimte om de kwaliteit van de inspanningen van klanten om aan het werk te komen te beoordelen in plaats van enkel de kwantiteit, zoals het aantal sollicitaties.
- Geef de uitvoering de ruimte om kansrijke klanten meer tijd en ruimte te geven om zelf te zoeken naar een baan die voldoet aan zijn wensen, maar zorg, door controle of verplichtingen als een (beperkte) tegenprestatie, dat deze tijd en ruimte niet vrijblijvend zijn.

6.2 Ondersteuning bij arbeidsinschakeling

Lukt het een klant niet om binnen een bepaalde (afgesproken) periode zelf aan het werk te komen, dan zal de gemeente de klant kunnen ondersteunen. Dit behelst sociale activering, een onderzoek en het opstellen en uitvoeren en naleven van een plan van aanpak. Allemaal gericht op (het inzichtelijk maken van de mogelijkheden voor) arbeidsinschakeling. Daarnaast kun je de klant verplichten tot een tegenprestatie om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten. Dit kan zijn activiteiten naast of in aanvulling op reguliere arbeid en mag niet leiden tot verdringen op de arbeidsmarkt. Het kan een geschikt instrument zijn om zowel niet-willers als niet-kunners in beweging te krijgen of houden.

7 Algemene tips voor beïnvloeden van kennis en gedrag

Weet een klant niet (precies) wat de gemeente van hem verwacht, dan is de kans groot dat hij buiten de lijntjes kleurt. Kent een klant de regels wel, dan is het de uitdaging om hem te motiveren om mee te werken. Maar hoe ga je hierbij effectief en creatief te werk? Onderstaand een aantal tips om houding en gedrag positief te beïnvloeden.

Tips voor kennisoverdracht

- Leg de afspraken die je maakt met de klant – waaronder de gevolgen van het schenden van de afspraken – vast in een plan van aanpak. Gebruik hierbij een contract dat beide partijen ondertekenen of een beschikking die de klant ondertekent. Vat de belangrijkste afspraken uit het plan voor ondertekening nog eens samen.
- Vertel de klant nog eens expliciet dat het schenden van de afspraken uit het plan van aanpak gevolgen heeft voor de uitkering en laat de klant de afspraken in zijn eigen woorden vertellen om te zien of hij ze heeft begrepen.
- Formuleer de afspraken in het plan van aanpak eenduidig, duidelijk en controleerbaar. Maak de doelstellingen SMART: specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden.
- Ken de inhoud van verordeningen en beleidsregels voor re-integratieondersteuning van je gemeente en vertaal die in Jip-en-Janneke taal naar je klant.
- Communiceer altijd vanuit de kernboodschap van je gemeente. Voorbeelden hiervan zijn 'Werk gaat voor een uitkering' en 'Misbruik wordt altijd bestraft'. Laat een kort filmpje maken met daarin voorbeelden uit de re-integratiepraktijk. Publiceer bereikte resultaten.
- Maak waar mogelijk gebruik van simpele illustraties om uit te leggen wat er van je klant verwacht wordt. Stichting Lezen & Schrijven biedt ondersteuning bij het onderkennen en bereik van laaggeletterde klanten. Zie www.lezenenschrijven.nl
- Zorg dat je klant altijd snel bij je terecht kan met zijn vragen of twijfels.
- Voer voorlichting over re-integratie of re-integratietrajecten voor klanten met een soortgelijke diagnose uit in groepen. De ervaring leert dat klanten elkaar in groepen positief beïnvloeden om zich én aan de regels te houden én 'aan de slag te gaan'.

Tips voor gedragsbeïnvloeding

- Benader de klant positief en met empathie en luister ook naar wat hij of zij niet zegt. Vraag door als je vermoedt dat de klant iets niet wil of durft te zeggen.
- Een consequente houding leidt tot betere naleving van regels en afspraken. Leg bij schending van de afspraken ook daadwerkelijk een maatregel op. Met het stellen van grenzen benadruk je dat de afspraken niet vrijblijvend zijn.
- Voer – in het verlengde hiervan – regelmatig steekproeven uit op de naleving van arbeidsverplichtingen.
- Bezie binnen je organisatie de mogelijkheid van het uitvoeren van themacontroles onder klanten met een arbeidsverplichting.
- Kom zelf je afspraken na. Bij het wederzijds maken en naleven van afspraken zal de klant sterker geneigd zijn om zich aan de arbeidsverplichtingen te houden.
- Nodig de klant regelmatig uit voor een voortgangsgesprek om normvervaging te voorkomen. Stuur een dag voor de afspraak een sms met een herinnering.

- Maak afspraken bij voorkeur en waar mogelijk niet in het begin van de week of in de ochtend. Uit een onderzoek van de gemeente Rotterdam blijkt het beste moment voor een afspraak op donderdag te zijn.
- Het bespreken van no-show met een klant die niet komt opdagen of zijn afspraak vergeet, levert een lagere no-show in het vervolgtraject op.
- 'Bemoeder' klanten niet. Laat ze, bijvoorbeeld door zich in te laten schrijven bij een uitzendbureau, merken dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun 'leven'.
- Geef voorbeelden van klanten die je succesvol hebt ondersteund richting werk en geef de voordelen die dit heeft voor deze voormalige klanten aan.

8 Ten slotte

Het sociaal domein blijft de komende jaren volop in beweging. Ook zullen er steeds meer voorbeelden en tips beschikbaar komen van gemeenten en organisaties die succesvol zijn met de naleving van arbeidsverplichtingen. Daarnaast zullen dilemma's bevestigd worden en nieuwe dilemma's zich voordoen. Daarom is deze handreiking een dynamisch document. Ten minste een keer per jaar zullen we de handreiking evalueren en waar nodig aanpassen aan de nieuwe situatie en nieuwe inzichten. Het is ons bekend dat de ISZW een onderzoek Handhaving arbeidsverplichtingen nagevoeg gereed heeft. Mogelijke aanbevelingen tot verbetering van de uitvoeringspraktijk zullen in deze Handreiking worden verwerkt.

8.1 Meer informatie

Voor meer informatie over de naleving van arbeidsverplichtingen kun je terecht op [de website van de VNG](#). Heb je vragen? Dan kun je die ook stellen via dit loket. Daarnaast kun je voor meer informatie en vragen terecht op [Naleving.net](#), de website van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

juli 2017

vng.nl