

# Onderzoek naar bijstand en re-integratie

Gemeente Midden-Drenthe



Necker van Naem b.v.

**Postadres**  
Postbus 85203  
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29  
F. 030-262 34 38

**Onderzoekers:**

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker (projectleider)  
B. (Barbara) Duvivier MSc  
Drs. R.M. (Roel) Freeke  
A.T. (Lisette) Van Grootveld LL.B  
Mr. H.P. (Henri) Vogel

**Contactpersoon:**

A.L. (Lauryan) Bakker  
T. 06 175 891 83  
E. [lauryan@necker.nl](mailto:lauryan@necker.nl)

**Kenmerk:**

GO 14197

**Datum:**

20-10-2014

## Inhoudsopgave

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bestuurlijke Nota</b>                                                             | <b>1</b>  |
| <b>1 Onderzoeksverantwoording</b>                                                    | <b>2</b>  |
| 1.1 / Aanleiding                                                                     | 2         |
| 1.2 / Doelstelling en beoogd resultaat                                               | 2         |
| 1.3 / Vraagstelling                                                                  | 3         |
| 1.4 / Onderzoeksuitvoering                                                           | 4         |
| <b>2 Conclusies en aanbevelingen</b>                                                 | <b>5</b>  |
| 2.1 / Conclusies                                                                     | 5         |
| 2.2 / Aanbevelingen                                                                  | 8         |
| <b>3 Bestuurlijke reactie</b>                                                        | <b>10</b> |
| <b>4 Nawoord Necker van Naem</b>                                                     | <b>15</b> |
| <b>Nota van Bevindingen</b>                                                          | <b>17</b> |
| <b>1 Beleid bijstand en re-integratie</b>                                            | <b>18</b> |
| 1.1 / Wet Werk en Bijstand (WWB)                                                     | 18        |
| 1.2 / Visie van de gemeente Midden-Drenthe op bijstand en re-integratie              | 19        |
| 1.3 / Rolinvulling door ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad              | 38        |
| <b>2 Uitvoering bijstand en re-integratie</b>                                        | <b>40</b> |
| 2.1 / Organisatie afdeling Samenlevingszaken                                         | 40        |
| 2.2 / Uitvoering bijstandsuitkeringen                                                | 41        |
| 2.3 / Uitvoering re-integratie                                                       | 47        |
| 2.4 / 'Maatwerk' en 'Samen sterk in Maatwerk' – Uitvoering sociale activeringsbeleid | 49        |
| 2.5 / Werkleerbedrijven                                                              | 51        |
| 2.6 / Maatwerktrajecten                                                              | 54        |
| 2.7 / Voortgangsbewaking re-integratietrajecten                                      | 55        |
| 2.8 / Wisselwerking tussen uitvoering en beleid                                      | 56        |
| 2.9 / Budget en kosten voor uitvoering bijstand en re-integratie                     | 57        |
| 2.10 / Samenwerking tussen ambtelijke organisatie en bestuur                         | 58        |
| <b>3 Resultaten – Sturing &amp; controle</b>                                         | <b>60</b> |
| 3.1 / Omvang en kenmerken WWB-bestand                                                | 60        |
| 3.2 / Uitstroom                                                                      | 64        |
| 3.3 / Resultaten re-integratietrajecten                                              | 64        |
| 3.4 / Resultaten sociale activeringsbeleid                                           | 66        |
| 3.5 / Informatievoorziening richting college en gemeenteraad                         | 67        |

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4 Afhandeling klacht, bezwaar &amp; beroep</b>                                | <b>69</b> |
| 4.1 / Beleidskaders voor afhandeling van klachten, bezwaren en beroepsprocedures | 69        |
| 4.2 / Uitvoering van afhandeling van klachten, bezwaren en beroepsprocedures     | 71        |
| 4.3 / Bestuurlijke handelswijze in casus Heesterman                              | 75        |
| 4.4 / Resultaten van de klacht,- bezwaar- en beroepsprocedures                   | 77        |
| 4.5 / Sturing en controle door ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad   | 79        |
| <b>Bijlagen</b>                                                                  | <b>81</b> |
| Bijlage 1. Begrippenlijst                                                        | 82        |
| Bijlage 2. Bronnen                                                               | 83        |
| Bijlage 3. Beoogde doelen en mate van realisatie in P&C-stukken                  | 84        |

# **Bestuurlijke Nota**

# 1 Onderzoeksverantwoording

## 1.1 / Aanleiding

Op 21 mei 2014 heeft de gemeenteraad van Midden-Drenthe bij motie unaniem besloten om een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar het bijstands- en re-integratiebeleid.

De aanleiding voor de gemeenteraad om dit onderzoek in te stellen is tweeledig:

1. de recente negatieve berichtgeving in de media over het bijstands- en re-integratiebeleid in Midden-Drenthe;
2. de bij herhaling door de accountant afgegeven signalen dat er sprake is van rechtmatigheidsfouten binnen het proces van de afdeling Samenlevingszaken.

## 1.2 / Doelstelling en beoogd resultaat

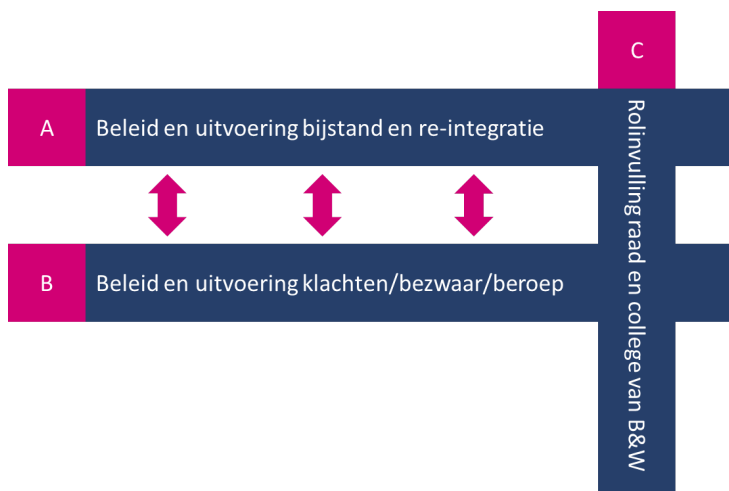
De raad heeft met het onderzoek het volgende doel voor ogen:

Het onderzoek moet een compleet en objectief beeld geven van de feitelijke situatie in Midden-Drenthe van zowel de kwaliteit van het bijstands- en re-integratiebeleid als de uitvoering daarvan. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek vormen, indien noodzakelijk, de basis voor een kwaliteitsverbetering van beleid en uitvoering.<sup>1</sup>

De stuurgroep heeft d.d. 24 juni 2014 in een gesprek met de onderzoekers het beoogd resultaat van het onderzoek verder geoperationaliseerd:

- A) feitenreconstructie ten aanzien van beleid en uitvoering bijstand en re-integratie;
- B) feitenreconstructie ten aanzien van beleid en uitvoering van de afhandeling van klachten, bezwaar – en beroep – in het bijzonder als het gaat om de casuïstiek die in de media is verschenen;
- C) rollen van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders ten aanzien van beleidsvorming en -uitvoering.

Schematisch zien de verschillende onderzoekscomponenten er als volgt uit:



<sup>1</sup> Plan van Aanpak, vastgesteld in het seniorenconvent, vergadering 12 juni 2014.

### 1.3 / Vraagstelling

Het beoogd resultaat van dit onderzoek is vertaald in drie centrale vragen:

1. Wat is het beleid en hoe is de uitvoering ten aanzien van bijstand en re-integratie in Midden-Drenthe?
2. Wat is het beleid en hoe is de uitvoering ten aanzien van de afhandeling van klachten, bezwaar en beroep en wat zijn hierin de feiten als het gaat om de casuïstiek zoals deze in de media is verschenen?
3. Wat is in de vaststelling en uitvoering van beleid t.a.v. 1 en 2 de rol van respectievelijk raad en college van burgemeester en wethouders, waaronder de informatievraag en -voorziening van organisatie naar college en van college naar de raad?

Deze drie vragen vormen de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Om tot beantwoording te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

#### Beleid en uitvoering bijstand en re-integratie

##### Beleid

1. Vanuit welke visie stuurt de gemeente Midden-Drenthe op bijstand en re-integratie?
2. Zijn de beleidskaders voor bijstand en re-integratie door de gemeenteraad vastgesteld?

##### Uitvoering bijstand

3. Welke WWB-maatregelen heeft de gemeente Midden-Drenthe de afgelopen vier jaar getroffen?
4. Hoe ziet het interne proces eruit dat leidt tot het opleggen van een maatregel?

##### Uitvoering re-integratie

5. Hoe ziet het interne proces eruit dat leidt tot een re-integratieplan voor een individuele cliënt?
6. Welke re-integratie-instrumenten zette de gemeente Midden-Drenthe de afgelopen vier jaar in en met welk doel, en welke rol speelt een eventuele financiële prikkel vanuit het Rijk daarin?
7. Hoe ziet het interne proces eruit dat leidt tot selectie van re-integratiebedrijven, waarmee de gemeente samenwerkt?
8. Hoe stuurt de organisatie van de gemeente Midden-Drenthe op de resultaten die re-integratiebedrijven bewerkstelligen?
9. Hoe controleert de organisatie van de gemeente Midden-Drenthe op realisatie van de doelstellingen van het re-integratiebedrijf?

##### Financiën

10. Welk budget heeft de gemeente ter beschikking voor het bijstands- en re-integratiebeleid en hoe is dat budget opgebouwd?
11. Welke kosten maakt de gemeente ten aanzien van de in- en uitstroom?

##### Resultaten

12. Wat zijn de resultaten met betrekking tot de in- en uitstroom WWB in de afgelopen vier jaar?
13. In welke mate heeft de gemeente zicht op de uitstroomresultaten WWB per type re-integratietraject?

#### **Sturing en controle**

14. Hoe wordt het college door de ambtelijke organisatie en de raad door het college geïnformeerd over de uitvoering van bijstand- en re-integratiebeleid in Midden-Drenthe?

#### **Afhandeling van klachten, bezwaar en beroep**

##### **Beleid**

15. Welke kaders heeft de gemeente(raad) vastgesteld voor afhandeling van klachten, bezwaarschriften en beroepsprocedures?

##### **Uitvoering**

16. Hoe ziet het interne proces van klachtafhandeling eruit met betrekking tot bijstand en re-integratie?

##### **Casuïstiek**

17. Welke klachten/bezwaarschriften/beroepsprocedures zijn er de afgelopen vier jaar ingediend met betrekking tot bijstand en re-integratie? Hoeveel daarvan werden gegrond verklaard? Hoe kunnen de klachten getypeerd worden?

#### **Sturing en controle**

18. Hoe wordt het college door de ambtelijke organisatie en de raad door het college geïnformeerd over de afhandeling van klachten, bezwaarschriften en beroepsprocedures?

#### **1.4 / Onderzoeksuitvoering**

Necker van Naem heeft ten behoeve van het onderzoek een dossierstudie uitgevoerd, gesprekken met interne en externe betrokkenen gevoerd en diepte-interviews gehouden. Voor de bronnenlijst verwijzen wij naar bijlage 2.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 / Conclusies

#### **Hoofdconclusie: Pragmatische en oplossingsgerichte handelswijze gemeente Midden-Drenthe domineert boven overheidsnormen als navolgbaarheid en transparantie**

Het eigene van het handelen van overheidsbestuurders en het nemen van beslissingen door overheden is dat beslissingen transparant tot stand komen, reproduceerbaar zijn en dat er rechtsgelijkheid is voor iedereen. De beginselen van behoorlijk bestuur dienen van toepassing te zijn. Deze beginselen veronderstellen een zekere mate van formeel handelen. Zowel in het beleid als in de organisatie van de uitvoering ontbreken randvoorwaarden voor het formele handelen dat tot navolgbaarheid en transparantie moet leiden. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van schriftelijke procedures, verslaglegging en gedragsregels. In de gemeente Midden-Drenthe is de maatgevende (impliciete) norm om pragmatisch en oplossingsgericht te werken. Deze norm krijgt in de praktijk voorrang op typische overheidsnormen als navolgbaarheid en transparantie. Er vindt ook geen formele afweging plaats – op politiek, bestuurlijk en uitvoeringsniveau – tussen of over de verschillende type normen.

In dit onderzoek is er gekeken naar het beleid en de uitvoering van bijstand, re-integratie en de afhandeling van klachten, bezwaar en beroep. Daarnaast is er gekeken naar de politiek-bestuurlijke rolinvulling op deze aspecten. Op alle aspecten in dit onderzoek typeert het college en de organisatie van Midden-Drenthe dat er pragmatisch, oplossingsgericht en situationeel wordt gehandeld. Bestuurders en ambtenaren motiveren deze handelswijze vanuit een pragmatische en oplossingsgerichte cultuur en onder de noemer 'maatwerk'. Het leveren van maatwerk getuigt volgens betrokkenen van een sociale uitvoering van het bijstands- en re-integratiebeleid en de afhandeling van klachten, bezwaar en beroep. Per cliënt wordt immers gekeken welke aanpak of benadering het best past. Dat betekent ook dat er stappen in het proces worden overgeslagen en dat er informele stappen worden gezet, zoals het plegen van een telefoontje zonder verslaglegging of het niet administreren van een processtap. De begrippen 'sociaal' en 'zakelijk/formeel' worden zowel intern als extern als niet verenigbare begrippen gezien. De huidige interpretatie en invulling van maatwerk lijkt in het belang van de cliënt, maar er gaat echter een vals vertrouwen vanuit en past niet bij de normen die aan het handelen van een overheid worden gesteld. Informele processtappen of het weglaten van processtappen leiden tot onnavolgbare beslissingen. Een cliënt ontleent echter zekerheid aan procedures en navolgbare beslissingen. Ook voor de gemeente zelf, bijvoorbeeld als het gaat om haar juridische positie, is het van belang om navolgbare beslissingen te nemen.

#### **Conclusie 1: Het bijstands- en re-integratiebeleid van Midden-Drenthe biedt geen concrete richtlijnen voor de uitvoering**

Het beleid voor bijstand en re-integratie is sinds 2007 niet herijkt en aangepast. De reden hiervoor is dat bij het aflopen van de beleidsperiode in 2011 nieuwe wetgeving op komst was (Wet werken naar vermogen en later de Participatiewet). Omdat de kaders voor de nieuwe wetgeving nog onduidelijk waren, hebben het college en de organisatie van Midden-Drenthe willen wachten met het aanpassen van beleid. De raad heeft hiermee ingestemd. Dit heeft ertoe geleid dat de kaders, die in 2007 zijn gesteld, anno 2014 nog altijd gelden. Omdat het beleid onvoldoende concreet is opgesteld, is het ook mogelijk geweest om de kaders uit 2007 te blijven verlengen en hanteren.

Landelijk en op sociaal-maatschappelijk niveau hebben zich in de periode 2007-2014 vele ontwikkelingen voorgedaan. Het economisch klimaat is drastisch veranderd, regelgeving is aangepast en de verhouding tussen gemeente en samenleving is veranderd, om enkele voorbeelden te noemen. Deze ontwikkelingen hebben tot veranderingen in de uitvoering geleid en daarnaast een verandering in de interpretatie van het beleid betekend. Daarmee is ervoor gekozen om in de uitvoering in te spelen op veranderingen, maar is het beleid statisch gebleven. Dat heeft tot gevolg gehad dat kernbegrippen uit het beleid, zoals 'maatwerk' en 'lik-op-stuk' gaandeweg een andere betekenis in de uitvoering hebben gekregen dan hoe zij werden bedoeld bij het opstellen van het beleid in 2007.

### **Conclusie 2: Subjectieve werkwijze bij uitvoering bijstand- en re-integratiebeleid**

Het veronderstelde 'maatwerk' leidt in de uitvoering van het bijstands- en re-integratiebeleid tot een subjectieve werkwijze. Beslissingen in maatwerktrajecten worden gemotiveerd vanuit het zijn van maatwerk, waarmee de suggestie wordt gewekt dat maatwerk niet aan regels is gebonden en geen procedurele waarborgen kent. De handelswijze wordt niet in de eerste instantie bepaald door een vastomlijnd (schriftelijk) proces, maar door een inschatting over de juiste handelswijze op basis van de cliënt. Hierbij kan het voorkomen dat er processtappen worden ingebouwd waarvan geen verslaglegging plaatsvindt of die geen formele status hebben. Ook kan een processtap worden overgeslagen. Op deze stappen kan niet worden teruggegrepen door de cliënt of de gemeente. De procedure wordt zo ondergeschikt gemaakt aan informele contacten met de cliënt. De nadruk in de uitvoering ligt daarmee op het pragmatische in plaats van op het procesmatige binnen de afdeling Samenlevingszaken.

### **Conclusie 3: Beleid en uitvoering met betrekking tot klachten, bezwaar en beroep bieden ruimte voor bestuurlijke bemoeienis**

De kaders en processen inzake klachtafhandeling en bezwaar- en beroepsprocedures bieden bestuurders de ruimte om op inhoudelijke wijze bemoeienis uit te oefenen op individuele cliëntdossiers. Onder andere de dossieranalyse toont aan dat klachten ook direct bij bestuurders terecht komen. Cliënten richten zich soms direct, en soms na eerder contact met de afdeling Samenlevingszaken, tot een bestuurder met hun klacht, ook wanneer deze niet gericht is tegen een bestuurder en zonder dat de formele procedure voor het indienen van een klacht wordt gevolgd. De burgemeester is op verschillende wijzen betrokken bij de afhandeling van klachten. Klachten worden in de eerste instantie formeel aan het college van Burgemeester en Wethouders gericht. Daarnaast bespreekt de klachtencoördinator eens in de vier weken het overzicht aan klachten met de burgemeester. De functie van dit overleg is om de termijnen van klachtafhandeling te bewaken en snelle afhandeling te bevorderen. Er worden echter ook patronen in de ingediende klachten besproken, bijvoorbeeld wanneer deze vaak gericht zijn tegen een bepaalde consultant of wanneer er vaak een klacht over een bepaald aspect wordt ingediend. Hiermee toont de burgemeester nauwe betrokkenheid bij klachtafhandeling. Deze betrokkenheid is echter wel situationeel van aard. Er zijn geen formele afspraken over de rol van het bestuur of de burgemeester bij de analyse van klachten (individueel of als geheel) en de handelswijze die daarop volgt.

Bij een klachtafhandeling streven college en organisatie ernaar om er eerst op een informele wijze met de klachtindiener uit te komen. Tijdens een informeel gesprek wordt dan naar een oplossing gezocht, die een formele klachtafhandeling overbodig maakt. Dat betekent dat de klacht wordt ingetrokken, omdat de indiener en gemeente er gezamenlijk zijn uitgekomen. Een oplossing kan bijvoorbeeld worden gevonden doordat de gemeente haar excuses aanbiedt en de indiener daar genoeg mee neemt, of dat de gemeente haar gedrag toelicht en de indiener daar genoeg mee neemt. Feitelijk is er geen zicht op de oplossingen die in dergelijke gesprekken worden gevonden of om welk type klachten het dan gaat.

Er vindt geen verslaglegging plaats en het blijft onduidelijk met welke motivatie een klacht wordt ingetrokken. Ook voor bezwaarschriften geldt dat er sprake is van onvoldoende navolgbare processen. De motivatie voor het intrekken van een bezwaarschrift na informeel contact met de afdeling Samenlevingszaken blijkt bijvoorbeeld niet altijd uit de dossiers.

Er zijn ook geen gedragsregels voor ambtenaren en bestuurders opgesteld voor informele gesprekken met burgers of professionals. Het ontbreekt hiermee aan waarborgen voor onder andere uniformiteit en navolgbaarheid.

#### **Conclusie 4: Gemeenteraad stuurt op uitvoering en details**

De gemeenteraad heeft sinds 2007 geen nieuwe kaders gesteld voor de uitvoering van bijstand en re-integratie. Daarmee heeft hij de kans laten liggen om actief op landelijke, sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen. Ook heeft hij daarmee de ruimte aan de uitvoering geboden om het beleid naar eigen inzicht toe te passen en invulling te geven. Omdat het beleid geen concrete richtlijnen voor de uitvoering biedt, is dit mogelijk gebleken (zie conclusie 1 en 2). Op verschillende momenten is het technische beleid in de verordeningen in de gemeenteraad ter besluitvorming geweest. Deze momenten heeft de raad niet aangegrepen om op het beleid te sturen. Op kaderstellende of beslismomenten in de periode 2007-2014 vindt weinig inhoudelijke discussie over het beleid plaats, met uitzondering van de raadsvergadering van 21 mei 2014. Wel wordt bij deze momenten gevraagd om toelichting op de keuzes die in de verordeningen worden gemaakt. Waarbij raadsleden geneigd zijn niet vanuit een grote inhoudelijke kennis van het beleidsterrein te sturen, maar als reactie op signalen vanuit de samenleving, vanuit hun volksvertegenwoordigende rol. Hiermee stuurt de raad niet zozeer op beleidsinhoud, maar op details.

#### **Conclusie 5: Betrokkenheid burgemeester te nauw bij casus Heesterman**

In het onderzoek is de rol van het college van B&W en in het bijzonder van de burgemeester inzake de casus Heesterman bekeken. De onderzoekers komen daarbij tot de conclusie dat de betrokkenheid van de burgemeester bij dit specifieke dossier te nauw was. De portefeuillehouder Werk en Inkomen is bestuurlijk verantwoordelijk voor dit beleidsterrein en de uitvoering daarvan, ook in relatie tot individuele cliëntdossiers. In de portefeuilleverdeling binnen het college is Werk en Inkomen niet belegd bij de burgemeester. Wel heeft de burgemeester een rol in de klachtafhandeling wanneer het bestuurders betreft. Ook kan worden gesteld dat de burgemeester een laatste strohalm kan zijn voor zijn burgers. In de gesprekken die de burgemeester onder vier ogen met de juridisch vertegenwoordiger van mevrouw Heesterman heeft gevoerd, was er geen sprake van klachtafhandeling. Ook was er geen sprake van een 'laatste strohalm', omdat er nog geen eerdere gesprekken met de verantwoordelijk portefeuillehouder hadden plaatsgevonden. Deze processtap had nog genomen kunnen worden. Daarnaast betrof het een gesprek met een professional, die een burger vertegenwoordigde.

De één-op-ééngesprekken die in de casus Heesterman zijn gevoerd, zijn karakteristiek voor het situationeel handelen in de gemeente Midden-Drenthe. Het proces wordt ingericht op basis van een persoonlijke inschatting van de juiste handelwijze in plaats van vastgestelde procedures, gedragsregels en tegen ambtelijk en bestuurlijk advies in (zie conclusie 6).

#### **Conclusie 6: Informatie burgemeester correspondeert niet met reconstructie onderzoekers**

De onderzoekers hebben een reconstructie van de casus Heesterman gemaakt, zoals deze in de media terecht is gekomen. De meetlat voor deze reconstructie is de raadsvergadering van 21 mei 2014 geweest en niet het cliëntdossier. Er heeft geen inhoudelijke beoordeling van het cliëntdossier plaatsgevonden.

De reconstructie strookt op momenten niet met datgene wat de burgemeester in zijn verantwoording aan de gemeenteraad op 21 mei 2014 heeft gezegd. In het bijzonder gaat het dan om twee punten. 1. De burgemeester heeft in de raadsvergadering aangegeven zich zoveel mogelijk te hebben beperkt tot het stellen van vragen en vooral heeft willen aanhoren. Uit de reconstructie blijkt dat de burgemeester als eerste van de gesprekspartners een voorstel voor een oplossing heeft gedaan en gevraagd heeft om een voorstel vanuit de adviseur. Dit correspondeert niet met de verantwoording van de burgemeester op 21 mei, waarin hij aangeeft dat hij zich heeft laten verleiden tot het noemen van een alternatief voorstel. 2. In de raadsvergadering geeft de burgemeester aan dat hij met het college heeft afgesproken om de juridisch adviseur vragenderwijs duidelijk te laten maken hoe zij de cliënte tegemoet konden komen en zich uiteindelijk heeft laten verleiden tot het doen van een alternatief voorstel. Uit de reconstructie blijkt dat hij het initiatief tot het vinden van een oplossing heeft genomen en actief een voorstel aan de juridisch adviseur heeft gedaan. Ten aanzien van een derde punt is de verantwoording van de burgemeester niet volledig. In de raadsvergadering geeft de burgemeester aan dat het college heeft ingestemd met het voeren van gesprekken. Uit de reconstructie blijkt dat het college heeft ingestemd met het voeren van gesprekken, maar bij instemming het advies heeft gegeven deze gesprekken niet één-op-één te voeren. Dit advies is bovendien ambtelijk aan de burgemeester gegeven.

## 2.2 / Aanbevelingen

### **Aanbeveling 1: Transparante en reproduceerbare afwegingen en besluiten**

Het is zowel in het belang van de burger, cliënt als de gemeente dat afwegingen en besluiten die in de uitvoering en op bestuurlijk niveau worden gemaakt transparant en reproduceerbaar zijn. De gemeente is verantwoordelijk voor het voorkomen van onrechtmatig of onzorgvuldig handelen en de schijn hiervan. Dat betekent dat de gemeente op een formele wijze handelt, volgens vastgelegde procedures en afspraken over rollen en verantwoordelijkheden. Deze schriftelijke procedures en afspraken met betrekking tot bijstand en re-integratie moeten in Midden-Drenthe voor een groot deel nog vorm krijgen. Dat geldt ook voor een deel van het proces met betrekking tot klachten en bezwaar. Daarbij is het van belang dat deze procedures en afspraken voortkomen uit concrete politiek-bestuurlijke afwegingen en keuzes. Een containerbegrip als 'maatwerk' zal verder geconcretiseerd moeten worden om situationeel handelen te voorkomen. Het formele handelen staat niet in de weg van een sociale uitvoering van Werk en Inkomen, het biedt enkel zekerheid voor de burger, cliënt en de gemeente.

### **Aanbeveling 2: Herijk het beleid voor bijstand en re-integratie**

De kaders uit 2007 zijn toe aan een herijking op basis van landelijke, sociaal-maatschappelijke en actuele politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Inmiddels staat de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 echt voor de deur. De veranderende wet- en regelgeving is echter slechts één van de aanleidingen om als raad en college opnieuw samen naar het beleid te kijken. Uit het onderzoek blijkt dat het beleid onvoldoende concrete handvatten biedt voor de uitvoering. Keuzes in de uitvoering betekenen een andere interpretatie van onderdelen van het beleid dan in 2007 bedoeld. Raad en college zouden opnieuw om tafel moeten om de discrepantie die is ontstaan tussen beleid en uitvoering te analyseren en om beleidsinhoudelijke keuzes en afspraken over rollen en verantwoordelijkheden opnieuw te maken, te bevestigen en te concretiseren. Het verdient daarbij de aanbeveling om de samenleving te betrekken en duidelijk te communiceren op basis waarvan welke keuzes worden gemaakt.

### **Aanbeveling 3: Creëren van inzicht in resultaten**

Vanwege het ontbreken van navolgbare afwegingen en beslissingen in de uitvoering van het bijstand- en re-integratiebeleid en de afhandeling van klachten, bezwaar en beroep, is het op onderdelen onduidelijk welke resultaten de gemeente boekt en of zij juist heeft gehandeld. De momenten waarop de gemeente er samen met de cliënt uit probeert te komen, zullen daarom moeten worden geformaliseerd. Verslaglegging van gesprekken tussen cliënt en de afdeling Samenlevingszaken en/of een vertegenwoordiging vanuit het bestuur maken inzichtelijk waar de oorzaak voor een klacht of bezwaar ligt en hoe deze wordt opgelost. Ook is het op deze manier mogelijk een volledige analyse te maken van het type klachten en bezwaren dat binnenkomt en kan er een gedegen afweging worden gemaakt of er een aanpassing in de uitvoering nodig is.

## 3 Bestuurlijke reactie



Necker van Naem  
t.a.v. mevrouw A.L. Bakker  
per e-mail

**Postadres:** Postbus 24,  
9410 AA Beilen  
**Telefoon:** (0593) 53 92 22  
**E-mail:** [gemeente@middendrenthe.nl](mailto:gemeente@middendrenthe.nl)  
**Internet:** [www.middendrenthe.nl](http://www.middendrenthe.nl)

**Bezoekadressen:**  
**Beilen:** Raadhuisplein 1  
ma, di, vr 8.30 – 12.00 uur  
wo 8.30 – 16.00 uur  
do 8.30 – 20.00 uur  
**Smilde:** Hoofdweg 24  
ma, do 8.30 – 12.00 uur  
**Westerbork:** B.G. van Weezelplein 10  
di 8.30 – 12.00 uur

**Datum:** 8 oktober 2014  
**Behandeld door:** de heer A. Gunnink  
**Zaaknummer:**  
**Onderwerp:** Bestuurlijke reactie

**Uw brief van:** 3 oktober 2014 (e-mail)  
**Uw kenmerk:** /  
**Bijlagen:**  
**Verzonden op:**

Geachte mevrouw Bakker,

Hartelijk dank voor het toezenden van uw verslag van het onderzoek naar het bijstands- en re-integratiebeleid in onze gemeente. Met deze brief maken wij gebruik van de mogelijkheid die u ons geeft om een bestuurlijke reactie te formuleren op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

We reageren alleen op die onderdelen waar we een andere of meer genuanceerde opvatting hebben.

### Positief

We kunnen met de aanbevelingen uit het rapport goed uit de voeten, in de context zoals we die verder in deze brief zullen schetsen. Het rapport geeft ons bruikbare handvatten om mee aan de slag te gaan.

We zijn als college blij met de uitkomsten van het onderzoek in het algemeen. In de afgelopen maanden is, onder andere in de media, een negatief beeld geschetst van onze organisatie. Ook zou uit de rapportage van de accountant blijken dat er sprake is van ernstige fouten in de uitvoering.

Uw rapport maakt duidelijk dat voor deze beelden geen aanwijzing gevonden is. Uw bevindingen maken duidelijk dat onze medewerkers goed werk leveren. Uw rapport bevestigt onze eigen indrukken en daar zijn we blij mee.

## Hoofdconclusie 1 - Pragmatisch en maatwerk

### *Vooronderstellingen*

Enkele van de kernbegrippen in uw rapport zijn de woorden pragmatisch en maatwerk. Wij begrijpen uit uw rapport dat u daar een eigen inkleuring en waardering aan geeft. U doet dat vanuit uw eigen, soms impliciete opvattingen over hoe een overheidsorganisatie en het openbaar bestuur behoren te functioneren. We krijgen de indruk dat voor u pragmatiek en maatwerk bijna als vanzelfsprekend leiden tot willekeur. Wat we in onze gemeente vaak de Middendrentse maat noemen, lijkt voor u geen positieve maat te zijn. Dat komt wel heel scherp naar voren waar u schrijft "de huidige interpretatie en invulling van maatwerk lijkt in het belang van de cliënt maar er gaat een vals vertrouwen vanuit...". Wij denken dat het voor het debat in en met de gemeenteraad goed is dat ook vooronderstellingen waaraan u de Middendrentse praktijk heeft getoetst, onderwerp van discussie zijn.

### *Onderbouwing*

Wij kunnen uit uw bevindingen niet of nauwelijks afleiden dat de stijl van maatwerk en pragmatiek feitelijk negatief uitwerkt voor onze inwoners. Het blijkt bijvoorbeeld niet uit het aantal bezwaarschriften en klachten of uit de inhoud van de besluiten op de klachten en bezwaarschriften.

### *Tegenstelling*

We denken dat de door u veronderstelde tegenstelling tussen pragmatiek/maatwerk en navolgbaarheid/transparantie onvoldoende recht doet aan de praktijk. De scherpste van de tegenstelling leidt er namelijk toe dat we het ene (de pragmatiek en het maatwerk) lijken te moeten opgeven om aan het andere (bureaucratie) meer ruimte te bieden. Protocollering is niet per definitie kwaliteit verhogend. Terzijde: meer protocollering en bureaucratie leidt per definitie ook tot een stijging van de personeelskosten.

### *Combinatie*

We onderstrepen dat het inderdaad onze breed gedragen cultuur is, van gemeenteraad en college tot en met organisatie, dat we in onze bestuurlijke en ambtelijke stijl aansluiten aan wat in onze gemeente leeft en bij onze gemeente past: een informele, praktische en op oplossingen gerichte stijl.

We beseffen dat een mogelijke valkuil van een pragmatische en klantgerichte keuze is dat we met elkaar te weinig vastleggen en zichtbaar maken van wat we doen. Wat we echter willen voorkomen is wanneer we als gemeente de voordelen van onze stijl kwijtraken. Op basis van onze eigen praktijkervaringen geloven we in de kracht van pragmatiek en maatwerk. We willen dat blijven doen, maar begrijpen wel heel goed dat we die pragmatiek en dat maatwerk kunnen en moeten ondersteunen met meer duidelijkheid over hoe we dat doen.

Met andere woorden: we kiezen voor de integratie van beide aspecten, niet voor de tegenstelling.

### *Transities*

Onze overtuiging om vast te houden aan de benadering van maatwerk en pragmatiek, kent nog een andere reden. Vanaf 1 januari 2015 staan we als gemeenten voor de taak de drie transities in het sociale domein uit te voeren. Onder die transities ligt een aantal fundamentele uitgangspunten, waarvan er één juist gericht is op maatwerk. Bij het beantwoorden van de vraag welke begeleiding en zorg onze inwoners nodig hebben geldt straks niet meer een stelsel van rechten (als je aan die en die voorwaarden voldoet krijg je een voorziening), maar bekijken we samen met onze inwoners wat in hun concrete en individuele situatie nodig is. Naar onze mening is dat maatwerk in optima forma en is dat ook wat de landelijke overheid met de transities beoogt.

### *Aanbeveling*

Vanuit deze door ons geschetste context, kunnen we prima uit de voeten met de aanbevelingen. Het is ons voornemen om een plan van aanpak aan de gemeenteraad voor te leggen met als doel verbeteringen door te voeren in het zichtbaar maken hoe vanuit het door de raad vastgesteld beleid besluiten in de uitvoering tot stand komen en wat onze resultaten zijn. Als dat nodig is, willen we daarvoor gebruik maken van externe en onafhankelijke advisering. Op die manier willen we recht doen aan de waardevolle constatering over transparantie, reproduceerbaarheid en het creëren van inzicht in resultaten.

### *Samengevat*

We vatten onze reactie op dit onderdeel samen.

We geloven in de kracht van een combinatie van maatwerk en pragmatiek aan de ene kant en controleerbaarheid aan de andere kant. We beseffen dat we, om die combinatie van maatwerk en transparantie in balans te brengen en houden, aandacht moeten geven aan de risico's in de pragmatische stijl, namelijk het onvoldoende vastleggen en verantwoorden van wat we doen.

We willen daarom graag samen met de raad aan de slag om die combinatie vorm te geven met meer transparantie.

### *Conclusie 2 – Subjectieve werkwijze*

Onze reactie op deze conclusie sluit logisch aan bij wat we hiervoor schreven. Het is in onze ogen logisch dat maatwerk altijd iets van subjectiviteit in zich heeft. Als je maatwerk in toenemende mate protocollleert, bestaat het risico dat maatwerk ongewenst en geleidelijk verschuift naar niet-maatwerk.

Wat ons ook in deze conclusie opvalt is het ontbreken van een onderbouwing dat de subjectieve werkwijze in het nadeel is van onze inwoners. We kunnen de constatering dat het accent in de uitvoering meer ligt op het pragmatische dan op het procesmatige alleen maar onderschrijven, omdat we daar in onze gemeente bewust voor kiezen. Daarbij is het in onze ogen vanzelfsprekend dat we in onze gemeente ook op dit terrein deskundige en professionele medewerkers hebben.

Hierbij past ook meteen de toevoeging dat we daarbij meer werk dienen te maken van het vastleggen en verantwoorden van keuzes en besluiten.

### Conclusie 3 – Bestuurlijke bemoeienis

Wij kunnen voor een deel uw opmerkingen rond klachten en bezwaarschriften begrijpen en onderschrijven. Zo moet het ook wat ons betreft vanzelfsprekend zijn dat, wanneer een klacht wordt ingetrokken of afgehandeld, dat in het zaakstelsel is terug te vinden, met de redenen erbij. Uw aanbeveling om daar aandacht aan te geven vinden we dan ook terecht.

Uit uw tekst zou kunnen worden geconcludeerd dat een burgemeester zich eigenlijk niet met individuele klanten en klachten zou moeten bemoeien. Die opvatting delen wij niet.

In de eerste plaats heeft de burgemeester de klachtenbehandeling als onderdeel in zijn portefeuille. Net zoals andere portefeuillehouders zich over hun portefeuilles frequent laten bijpraten, doet de burgemeester dat ook over de zijne, inclusief de klachtenbehandeling. Het lijkt ons wenselijk en professioneel als hij daarvoor een instrument gebruikt als het maandelijks overzicht van de klachten.

In de tweede plaats is de burgemeester in zijn specifieke rol als burgervader voor inwoners soms een ingang voor een gesprek over wat hen bezighoudt. Ook dat lijkt ons prima te passen binnen de verschillende rollen van de burgemeester.

Het is, vanuit de rol waar de burgemeester invulling aan geeft, heel goed mogelijk om, nadat een inwoner een gesprek met de burgemeester of een andere bestuurder heeft gehad, aan die inwoner uit te leggen dat hij voor een formele klacht alsnog een aparte procedure moet volgen.

En omgekeerd is het ook mogelijk dat een inwoner tijdens een lopende klachtenprocedure door een gesprek met een bestuurder alsnog tevredengesteld wordt. Beide komen voor en beide ervaren we als verstandig bestuurlijk handelen.

Voor ons is het wel duidelijk dat ook in de context van bestuurlijk handelen transparantie en verslaglegging van stappen en keuzes noodzakelijk is en verbetering behoeft.

### Conclusie 5 – Betrokkenheid burgemeester bij casus Heesterman

#### *Klachten*

In het verlengde van de vorige opmerkingen: we kunnen de analyse op dit onderdeel niet volgen. Dat de burgemeester in gesprek ging met de vertegenwoordiger van mevrouw Heesterman had slechts één aanleiding: er waren klachten ingediend, onder andere tegen het college. In die situaties is het gebruikelijk dat de burgemeester de afhandeling van die klacht namens het college voorbereidt, doorgaans ambtelijk ondersteund door de klachtencoördinator. Met andere woorden, het was logisch dat de burgemeester een gesprek met de heer Boersma over de klachten aanging.

#### *Burgervader*

Toen de heer Boersma aan het eind van dat gesprek vroeg om – apart van de klachtafhandeling – een gesprek over de situatie waarin zijn cliënt was beland, was dat een vraag in de sfeer zoals we die onder conclusie 3 hebben beschreven: de burgemeester zou zo'n gesprek als burgervader op zich zelf prima kunnen aangaan. In dit geval heeft hij dat ook eerst afgestemd met de andere collegeleden (dus ook de portefeuillehouder Sociale Zaken). Het is niet ongebruikelijk dat de burgemeester de ruimte krijgt om zo'n gesprek te voeren, ook als dat de portefeuille van een collega betreft. Zo'n aanpak past binnen ons collegiaal bestuur en bij goede interne verhoudingen.

#### *Gesprek zelf*

Voor alle duidelijkheid: de manier waarop het gesprek heeft plaatsgevonden en de inhoud van dat gesprek laten we buiten deze bestuurlijke reactie van het college, omdat dit de bestuurlijke verantwoordelijkheid betreft van de burgemeester zelf.

#### *Afronding*

Zoals we aan het begin van deze bestuurlijke reactie duidelijk maakten, hebben we alleen gereageerd op zaken waar we een andere of meer genuanceerde opvatting hebben. We hopen van harte dat we met de komst van dit onderzoeksrapport een periode van onrust en spanning bij onze medewerkers kunnen afsluiten. We zijn er van overtuigd dat de gemeenteraad, het college en onze medewerkers samen in staat zijn de aanbevelingen uit het rapport op een goede manier uit te werken. Zodat uw rapport ook de aanleiding kan zijn voor kwaliteitsverbetering waar dat nodig is.

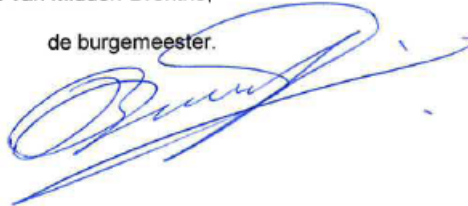
#### *Vragen*

Voor meer informatie kunt u op maandag tot en met vrijdag contact opnemen met de gemeentesecretaris, mw. drs. A. Pruntel via telefoonnummer (0593)539207.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,

de secretaris,

de burgemeester.



## 4 Nawoord Necker van Naem

Geacht college,

Dank voor uw bestuurlijke reactie op het onderzoek dat wij in opdracht van de gemeenteraad hebben uitgevoerd naar het bijstands- en re-integratiebeleid in uw gemeente.

Uw reactie geeft aanleiding tot een nawoord.

Terecht stelt u dat in ons onderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden voor de negatieve beelden in de media en voor opmerkingen die de accountant maakt in zijn rapportage.

De conclusie die u daaruit trekt is de volgende: "Uw bevindingen maken duidelijk dat onze medewerkers goed werk leveren. Uw rapport bevestigt onze eigen indrukken en daar zijn we blij mee."

Deze conclusie kan niet op basis van ons onderzoek worden getrokken. Het tegenovergestelde overigens ook niet, namelijk dat de medewerkers geen goed werk zouden doen. Ons onderzoek maakt duidelijk dat beslissingen in concrete dossiers niet reproduceerbaar zijn, niet transparant tot stand komen en dat daardoor de rechtsgelijkheid daarin niet herleiden is. Wat hierin aan de cliëntkant geldt, is evenzo van toepassing op de medewerkers. Gegeven de praktijk van uitvoering is geen oordeel te geven over de kwaliteit van concrete beslissingen die door medewerkers en bestuurders in concrete casussen worden genomen. Anders dan 'indrukken' zou u zelf als gemeentebestuur een onderbouwd oordeel kunnen geven over de kwaliteit van uw organisatie als beslissingen voldoen aan de normen zoals door ons geschetst. Wat u in uw bestuurlijke reactie formuleert bij *onderbouwing*, namelijk dat u uit ons rapport niet kunt afleiden dat de stijl van maatwerk en pragmatiek feitelijk negatief uitwerkt voor uw inwoners is daarmee de kern van onze conclusie: we weten niet of het positief is of negatief, en dat zou wel moeten.

In ons rapport hebben wij nagelaten de Beginselen van behoorlijk bestuur van een verwijzing naar literatuur te voorzien. Daarmee zijn deze beginselen niet onze 'eigen, soms impliciete opvattingen over hoe een overheidsorganisatie en het openbaar bestuur behoren te functioneren'; zoals u in uw reactie schrijft. Als men uitgaat van het standpunt dat deze normen juist datgene zijn dat het handelen van een overheid onderscheidt van iedere andere organisatie, mag men vooronderstellen dat het handelen van iedere ambtenaar en bestuurder daaraan voldoet.

Wij zien geen tegenstelling tussen navolgbaarheid/transparantie enerzijds en pragmatiek/maatwerk anderzijds. De normen voor overheidshandelen zijn de basis van het zijn van overheid. Er zijn geen redenen om niet daarvanuit te opereren als overheid. In dat opereren kunnen pragmatiek etc. een plaats krijgen, maar nooit in een integratie of tegenstelling met deze basis.

Los van uw bestuurlijke reactie hebben wij een aanpassing aangebracht in conclusie 6. Bij het derde vergelijkingspunt tussen onze reconstructie en de toelichting van de burgemeester in de raadsvergadering hebben wij de conclusie aangepast en in lijn gebracht met de bevindingen in het rapport.

Tenslotte nog een persoonlijke noot van ons als onderzoekers.

In de uitvoering van ons onderzoek zijn er bij ons nooit twijfels geweest over de intenties en de gedrevenheid waarmee medewerkers en bestuurders in Midden-Drenthe voor de inwoners aan de slag zijn.

In onze hoofdconclusie schrijven wij :

“ Op alle aspecten in dit onderzoek typeert het college en de organisatie van Midden-Drenthe dat er pragmatisch, oplossingsgericht en situationeel wordt gehandeld. Bestuurders en ambtenaren motiveren deze handelswijze vanuit een pragmatische en oplossingsgerichte cultuur en onder de noemer ‘maatwerk’.”

Onzes inziens biedt deze hectische periode in de gemeente een kans tot bezinning op cultuur en handelswijze. Daar hopen wij met het onderzoek een bijdrage aan te hebben geleverd.

Met vriendelijke groet,

Necker van Naem BV

Lauryan Bakker  
Onderzoeker/adviseur

## **Nota van Bevindingen**

# 1 Beleid bijstand en re-integratie

*Dit hoofdstuk beschrijft een analyse van het beleid dat de gemeente Midden-Drenthe heeft geformuleerd als het gaat om bijstand en re-integratie. De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot de beantwoording van de volgende deelvragen:*

1. Vanuit welke visie stuurt de gemeente Midden-Drenthe op bijstand en re-integratie?
2. Zijn de beleidskaders voor bijstand en re-integratie door de gemeenteraad vastgesteld?

## 1.1 / Wet Werk en Bijstand (WWB)

De Wet Werk en Bijstand (WWB) is een wet die op 1 januari 2004 in werking is getreden en die door gemeenten wordt uitgevoerd. De WWB kent twee componenten:

1. het I-deel heeft betrekking op de bijstandsuitkering;
2. het W-deel heeft betrekking op begeleiding bij het zoeken naar werk (re-integratie).

Uitgangspunt van de WWB is dat werk de voorkeur heeft boven een uitkering. De WWB is erop gericht dat eenieder die kan werken, zo snel mogelijk een baan vindt. Een WWB-uitkering is bedoeld als tijdelijke voorziening om de periode te overbruggen tot iemand weer een baan heeft gevonden.

Het parlement heeft de kaders voor de WWB vastgesteld, maar laat ruimte aan gemeenten om eigen accenten te leggen in de uitvoering van de wet. Daarbij kent de WWB een financiële prikkel voor gemeenten om de bijstandslasten zoveel mogelijk te beperken. Vanuit het Rijk ontvangen gemeenten budget voor de uitvoering van het I-deel en de uitvoering van het W-deel. Wanneer de gemeente meer geld nodig heeft voor de uitvoering van het I-deel van de WWB dan toegekend vanuit het Rijk, dient de gemeente dit aanvullende bedrag zelf te dragen. Wanneer de gemeente minder budget nodig heeft voor de uitvoering van de WWB dan toegekend vanuit het Rijk, mag de gemeente het overschot naar eigen inzicht besteden.

De WWB bepaalt dat de gemeenteraad van iedere gemeente bij verordening regels vaststelt met betrekking tot onder meer:

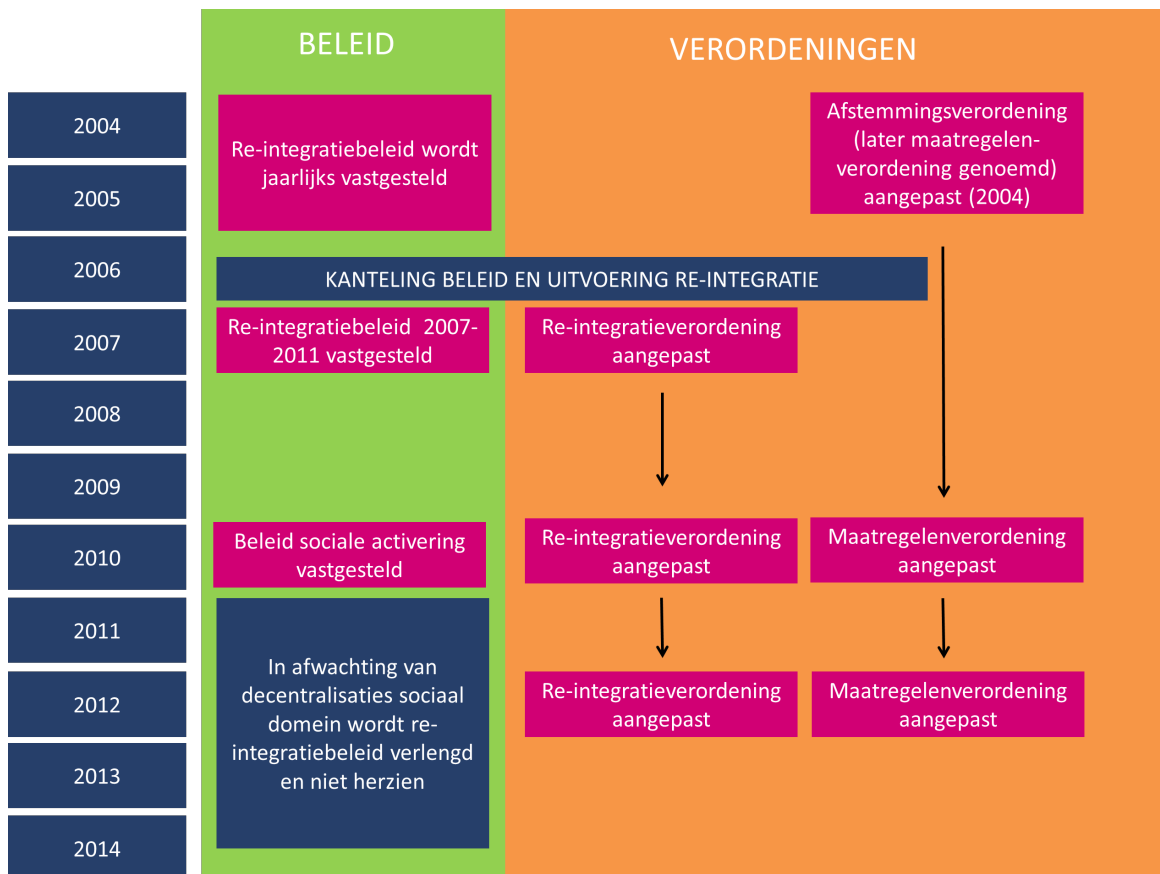
- / het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling (re-integratietrajecten);
- / het verlagen van de bijstand wanneer de belanghebbende zijn/haar verplichtingen niet nakomt (WWB-maatregelen);
- / verhogen of verlagen van de bijstandsnorm voor bepaalde groepen.

Bij de uitvoering van bijstand en re-integratie kunnen gemeenten eigen keuzes maken. In de volgende paragraaf worden de visie van de gemeente Midden-Drenthe op bijstand en re-integratie en de keuzes die daaruit volgen beschreven.

## 1.2 / Visie van de gemeente Midden-Drenthe op bijstand en re-integratie

In deze paragraaf wordt het beleid met betrekking tot bijstand en re-integratie beschreven, waarbij het meest recente beleid het laatst wordt beschreven. Allereerst wordt het re-integratiebeleid 2005 en 2006 geschetst, en vervolgens het coalitieakkoord 2006-2010. Vervolgens gaat deze paragraaf in op het (gekanтелеde) re-integratiebeleid 2007-2011 en het coalitieakkoord 2010-2014. In afwachting van de decentralisaties is dit beleid in 2011 niet herzien, maar verlengd. Daarmee is het re-integratiebeleid 2007-2011 vigerend. Onderstaand figuur is een schematische weergave van de vaststelling en ontwikkeling van het beleid.

**Figuur 1 Schematische weergave vaststelling en ontwikkeling beleid**



Na de beschrijving van het re-integratiebeleid gaat deze paragraaf in op het coalitieakkoord 2010-2014 en het beleid met betrekking tot sociale activering. Deze paragraaf besluit met een beschrijving van de maatregelenverordening en re-integratieverordening. Deze verordeningen zijn in 2012 voor het laatst geactualiseerd en in de periode 2005-2010 een aantal maal gewijzigd.

### Re-integratiebeleid 2005 en 2006

In de periode 2005 en 2006 zocht de gemeente Midden-Drenthe naar balans in de inzet van trajecten in relatie tot het beschikbare budget. Dat valt op te maken uit de evaluatie van het re-integratiebeleid 2006.

Die evaluatie is opgenomen in het vigerende re-integratiebeleid dat later in dit hoofdstuk wordt beschreven. In 2005 was er sprake van een overschrijding op het inkomensdeel van het WWB-budget en een groot overschot op het werkdeel van het WWB-budget. Om te voorkomen dat deze lijn zich ook de volgende jaren zou doorzetten, werd een deel van het werkbudget overgeheveld naar 2006, waardoor dat jaar € 800.000 extra te besteden was voor de inkoop van trajecten.

Op basis van het overschot op het W-deel in 2005, werd besloten om in 2006 Work-First-trajecten niet met behoud van uitkering, maar met een dienstverband bij Alescon in te kopen. Hierdoor konden veel mensen uitstromen uit de uitkering, waardoor het I-deel werd ontlast en het W-deel optimaal werd benut, zo wordt aangegeven in de evaluatie van het re-integratiebeleid 2006.<sup>2</sup> De uitstroomcijfers naar werk door een traject bij Alescon waren goed, zo wordt aangegeven tijdens de gesprekken. Had een cliënt na een Work-First-dienstverband geen regulier werk gevonden, dan stroomde hij uit naar een WW-uitkering.

In september 2006 bleek dat het aantal Work-First-trajecten met een dienstverband bij Alescon een grotere vlucht had genomen dan voorzien. Om forse overschrijding van het W-budget te voorkomen, werd het beleid direct teruggedraaid. Zoals ook in 2005 het geval was, werd Work First weer met behoud van uitkering, en niet met dienstverband, ingezet. Toen in 2006 de dreiging van budgetoverschrijding op het W-deel bestond, werd ervoor gekozen om Work First te blijven inzetten vanwege de uitstroomcijfers. Work First had voorkeur boven KEI-trajecten (Korte en Intensieve) en TINT-trajecten (met een opbouw in intensiteit), omdat de resultaten daarvan in 2006 tegenvielen.<sup>3</sup>

### **Coalitieakkoord PvdA-VVD 2006-2010**

Na de verkiezingen van maart 2006 werd de coalitie gevormd door de PvdA en de VVD. In de inleiding van het coalitieakkoord geven de partijen aan dat Midden-Drenthe een goed niveau van sociaal beleid kent, dat door de gemeenteraad altijd breed gedragen is en waar de nieuwe coalitie niet aan wil tornen. In het coalitieakkoord staat verwoord dat dit betekent: *“helpen als het niet meer gaat. Het betekent ook stimuleren als er kansen liggen en soms dwingen als mogelijkheden voor werk niet worden benut.”*<sup>4</sup>

Onder het kopje ‘werk’ in het coalitieakkoord wordt beschreven dat een aanzienlijk deel van de WWB-klienten van de gemeente Midden-Drenthe de indicatie ‘onbemiddelbaar’ heeft gekregen. Van deze groep mensen vraagt de coalitie wel een actieve rol in de samenleving. Daarnaast streeft de coalitie ernaar om te blijven inzetten op uitstroom naar werk en daar nog ‘een schepje bovenop te doen’. Ruimte voor meer uitstroom naar werk ziet de gemeente vooral in het creëren/stimuleren van werkgelegenheid bij of in de gemeente. Daarbij heeft de coalitie in het bijzonder aandacht voor jongeren. (Voortijdig) schoolverlaters dienen zo snel mogelijk aan het werk te kunnen gaan. Hier gaat de gemeente speciale projecten voor opzetten, die een langere termijn kennen dan de drie maanden uit de WWB, zodat werken en leren hand in hand kunnen gaan. Samenwerking met bedrijven wordt daarbij van belang geacht.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Re-integratiebeleid 2007 ‘Aan de slag!’, p. 45.

<sup>3</sup> Re-integratiebeleid 2007 ‘Aan de slag!’, p. 45-46.

<sup>4</sup> Coalitieakkoord PvdA-VVD 2006-2010, p. 1.

<sup>5</sup> Coalitieakkoord PvdA-VVD 2006-2010, p. 4.

### **Aan de slag! Re-integratiebeleid Midden-Drenthe 2007-2011**

De gemeenteraad van Midden-Drenthe heeft op 26 juni 2007 het vigerende Re-integratiebeleid<sup>6</sup> 'Aan de slag' vastgesteld. Het re-integratiebeleid is vastgesteld voor de periode 2007-2011. Daarmee koos de raad een afwijkende koers van de voorgaande jaren, waarin voor de WWB per jaar beleid werd vastgesteld (in 2005 en 2006). Het re-integratiebeleid 2007-2011 is mede gestoeld op een evaluatie van het voorgaande beleid en zal waar nodig tussentijds worden aangepast, zo staat te lezen in het beleidsdocument.<sup>7</sup> In afwachting van de decentralisaties in het sociale domein, is het beleid vanaf 2011 verlengd en niet herzien, waarmee het in 2007 vastgestelde beleid nog steeds van toepassing is.

#### **(Politiek) momentum om re-integratiebeleid om te vormen**

De uitgangspunten in het coalitieakkoord en de ontwikkelingen in het WWB-budget in 2005 en 2006 boden de nieuwe beleidsmedewerker re-integratie eind 2006 momentum om het re-integratiebeleid te kantelen. In de periode voor het vigerende re-integratiebeleid waren beleid en uitvoering gericht op uitbesteden, op beperkte kennis van de cliënt en een focus op gebreken van cliënten, zo wordt aangegeven. Als voorbeeld wordt genoemd dat een cliënt een ontheffing voor de arbeidsverplichting kreeg voor 25 jaar, tot de 65<sup>e</sup> verjaardag van de cliënt. Consulents waren destijds geneigd om cliënten niet lastig te willen vallen met trajecten. De nieuwe beleidsmedewerker ontwikkelde met steun van een (ook nieuw) afdelingshoofd en de wethouder op hoofdlijnen een nieuwe koers voor re-integratie:

- / minder uitbesteden en meer zelf doen;
- / de klant beter leren kennen;
- / focus leggen op wat cliënten wel kunnen in plaats van hun gebreken.

#### **Expertbijeenkomst om focus en uitgangspunten beleid te bepalen**

Tijdens een expertbijeenkomst in een vroegtijdig stadium, voorafgaand aan het schrijven van het re-integratiebeleid, zijn belanghebbenden uitgenodigd om input te leveren en de hoofdlijnen verder uit te werken. Bij de expertbijeenkomst waren 27 aanwezigen; vanuit de commissie Welzijn (8), ambtenaren van de afdeling Samenlevingszaken (10), werkgevers (4) en instanties die voor het re-integratiebeleid van belang zijn (4, waaronder Adviesraad Minimabeleid). Gastheer was de heer Dolfing, wethouder Sociale Zaken.

Aan de hand van stellingen konden de experts aangeven wat volgens hen de focus en richting van het re-integratiebeleid zou moeten zijn. Ambtenaren gaven de volgende vraag als input voor de bijeenkomst: "Wat te doen met de perspectiefloze groep? Mogen we tijd en energie steken in mensen voor wie arbeid niet haalbaar is of richten we onze energie op de groep die wel perspectief heeft?" Voor politici was een aanvulling op die vraag: "Hoe stel je perspectief vast?"

Tijdens de bijeenkomst met experts werd benoemd dat het van belang is dat mensen snel aan het werk geholpen worden, maar werd de voorkeur uitgesproken voor een benadering van werk in combinatie met opleiding of taalles, om duurzame uitstroom te bevorderen.

In het re-integratiebeleid wordt aangegeven dat tijdens de bijeenkomst brede steun was voor een streng re-integratiebeleid. Van de aanwezigen was 89% voorstander van verplichten tot een re-integratietraject en lik-op-stukhandhaving.

<sup>6</sup> Onder re-integratie wordt in het beleid verstaan: 'het geheel van activiteiten dat leidt tot arbeidsinschakeling'.

<sup>7</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag!', p. 4.

Als voorbeeld daarbij werd genoemd dat mensen desnoods thuis opgehaald moeten worden als ze niet op hun traject verschijnen. Vrijwel alle aanwezigen waren voorstander van een gefaseerde aanpak in maatregelen als mensen niet mee willen werken.<sup>8</sup>

Gedurende de expertbijeenkomst kozen raadsleden voor een doelgroep-benadering. Bovendien bleek dat raadsleden een andere prioritering in doelgroepen aanbrachten dan ambtelijk verwacht. Raadsleden vonden het bijvoorbeeld belangrijker om te focussen op ouderen dan op alleenstaande ouders. Deze vertaling is ook in het beleid gemaakt.

### Doelen

In de inleiding van het re-integratiebeleid wordt gesteld dat zowel vanuit financieel als vanuit sociaal oogpunt het belang van werk boven uitkering wordt erkend. Een bijstandsuitkering wordt niet gezien als eindstation, maar als een overbrugging tot het moment dat men zelf weer in staat is om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Waar mogelijk heeft werk (iedere vorm van geaccepteerde arbeid) de voorkeur, indien dat niet kan, is re-integratie naar maatschappelijke participatie het uitgangspunt. *“We accepteren niet dat mensen met een uitkering thuis zitten, als ze in staat zijn om buitenshuis actief te zijn, dan wel te werken,”* zo staat te lezen in het re-integratiebeleid.<sup>9</sup> Zoals ook in het coalitieakkoord staat, verwacht de gemeente een actieve rol in de samenleving van mensen die een uitkering ontvangen, maar niet kunnen werken. Van deze groep wordt een bijdrage in de vorm van vrijwilligerswerk verwacht.

Het re-integratiebeleid schetst in de inleiding de volgende vijf doelen:

1. voorkomen van instroom in de uitkering;
2. voorkomen dat jongeren en (voortijdig) schoolverlaters in de bijstand komen;
3. maximale uitstroom uit de bijstand;
4. maximale participatie van bijstandgerechtigden in de maatschappij;
5. voorkomen van terugval in de bijstand.

Bovendien is iedereen die een uitkering ontvangt verplicht om betaald werk te zoeken of een re-integratietraject te volgen. Aangeboden werk moet worden aanvaard. Daartegenover staat dat iedereen met een bijstandsuitkering het recht heeft op ondersteuning van de gemeente bij arbeidsinschakelingen en op voorzieningen, waaronder ook voor sociale activering gericht op arbeidsinschakeling.<sup>10</sup>

### Uitgangspunten

In het beleidsdocument wordt de relatie gelegd met zeven uitgangspunten uit het coalitieakkoord 2006-2010:

1. betaald werk niet voor iedereen haalbaar;
2. iedereen is in staat een waardevolle bijdrage aan de maatschappij te leveren;
3. stimuleren van maatschappelijke participatie;
4. maatwerk ter voorkoming van sociaal isolement;
5. accent op trajecten gericht op het doen van werk;
6. relaties met bedrijven intensiveren;
7. bijzondere aandacht voor jongeren en (voortijdig) schoolverlaters.

---

<sup>8</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag!', p. 16.

<sup>9</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag!', p. 76.

<sup>10</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag', p. 3.

In het beleid worden daar de volgende twee uitgangspunten aan toegevoegd:

- / waar mogelijk: werk boven uitkering;
- / we handhaven door lik-op-stukbeleid.<sup>11</sup>

Deze toevoegingen heeft de raad in de programmabegroting meegegeven aan het cluster Sociale Zaken.<sup>12</sup>

De keuze voor de maatwerkbenadering is een koerswijziging ten opzichte van de voorgaande jaren. Tot 2007 besteedde de gemeente re-integratietrajecten grotendeels uit aan een aantal partners, waarmee de gemeente samenwerkte. In 2006 werden twintig maatwerktrajecten ingezet en 136 trajecten die werden ingekocht bij re-integratiebedrijven. Het nieuwe beleid geeft de consulent meer verantwoordelijkheid en vrijheid om voor iedere cliënt een specifiek re-integratieplan op te stellen. Deze wijziging komt voort uit ontevredenheid van de gemeente over de prestaties van re-integratiebedrijven, waarmee werd samengewerkt.

### **Participatieladder**

De gemeente wil maatwerk bieden door middel van de participatieladder, die vijf treden tot uitstroom beschrijft:

1. zorg;
2. maatschappelijke participatie – sociaal actief vrijwilligerswerk;
3. stappen op weg naar werk: vergroten kennis en vaardigheden;
4. werken met behoud van uitkering en/of actieve bemiddeling naar werk;
5. regulier werk.

Aangegeven wordt dat de vijfde trede niet voor iedereen de hoogst haalbare is, voor een deel van het bestand zal trede 1,2,3 of 4 het hoogst haalbare zijn. Meedoen en sociale activering zijn niet alleen een belangrijk uitgangspunt van de WWB, maar ook van de Wmo<sup>13</sup>. De gemeente Midden-Drenthe hanteert daarom één beleid voor maatschappelijke participatie (trede 2) voor zowel de WWB als de Wmo. De activiteiten die de gemeente in dat kader onderneemt, zijn beschreven in het Wmo-beleid.<sup>14</sup>

Het beleid met betrekking tot sociale activering is in 2010 vastgelegd in een beleidsplan, dat later in dit hoofdstuk wordt beschreven.

Het re-integratiebeleid schetst het belang van een goede arbeidsmarkt om de re-integratieambities waar te maken. Voor 2007-2011 wordt een aanhoudende groei van banen verwacht. In het re-integratiebeleid wordt dan ook gesteld dat de kansen op werk gunstiger worden.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag', p. 8.

<sup>12</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag', p. 12.

<sup>13</sup> Wmo = Wet maatschappelijke ondersteuning.

<sup>14</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag', p. 18-19.

<sup>15</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag', p. 32.

## Doelgroepen

In de volgorde van prioriteit worden de volgende doelgroepen onderscheiden in het beleid 'Aan de slag!', met erachter het aantal vastgestelde cliënten per 1 januari 2007:

- / jongeren tot 23 jaar (17);
- / nieuwe instroom (gemiddeld 17 per maand in 2006);
- / allochtonen met een taalachterstand (onbekend);
- / ouderen van 50+ (133);
- / alleenstaande ouders (107) (kunnen ontheffing krijgen van arbeidsverplichting als kinderen onder de vijf jaar zijn);
- / mensen met een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsplicht (resp. 94 en 38=132);
- / WSW-geïndiceerden met een bijstandsuitkering (15);
- / ANW'ers<sup>16</sup> en Nuggers<sup>17</sup> (onbekend);
- / WIW'ers<sup>18</sup> (6).

Deze prioritering is tot stand gekomen tijdens de expertbijeenkomst. In het beleid wordt niet toegelicht waarom voor deze prioritering is gekozen.<sup>19</sup> Het re-integratiebeleid schetst wel specifieke doelen voor verschillende doelgroepen:

- / Alle jongeren tot 23 jaar hebben een startkwalificatie of zijn daarmee bezig (geen termijn benoemd).
- / Eind 2008 zijn alle jongeren die per 1 januari 2007 onder de 23 waren, uit de bijstandsuitkering.
- / 90% van alle nieuwe klanten heeft binnen drie maanden na een besluit op hun aanvraag, een aanbod voor een re-integratievoorziening of ontheffing van de arbeidsvoorwaarden. Er ligt prioriteit bij nieuwe instromers vanuit de aanname dat deze groep gemotiveerd is om zo snel mogelijk onafhankelijk te worden van de uitkering.
- / Specifieke ondersteuning wordt geboden aan mensen die erg gemotiveerd zijn om te werken en die ondanks al hun en gemeentelijke inspanningen er nog niet in zijn geslaagd om een reguliere baan te vinden.
- / Eind 2008 is 50% van de ouderen die op 1 januari 2007 50 jaar of ouder was, aan het werk of maatschappelijk actief. De gemeente vindt het maatschappelijk onaanvaardbaar dat 50 plussers in de kaartenbak het stempel onbemiddelbaar krijgen opgelegd en begeleidt deze groep.
- / Eind 2008 combineert 60% van de alleenstaande ouders met kinderen van 5 tot 12 jaar zorg en werk, dan wel zorgtaken en een op werken gerichte re-integratievoorziening. Wij stimuleren hen om ten minste 20 uur per week te werken op voorwaarde dat de kinderopvang goed geregeld is en dat de alleenstaande ouder beschikt over voldoende scholing. Hierbij wordt rekening gehouden met de belastbaarheid van de ouder.
- / Eind 2008 heeft 60% van de alleenstaande ouders met kinderen van 12 jaar en ouder een parttime baan, werkervaringsplek of een op werken gerichte re-integratievoorziening.
- / Eind 2007 heeft 60% van de bijstandsgerechtigden met een WSW<sup>20</sup>-indicatie een werkervaringsplek, dan wel een scholingstraject.

<sup>16</sup> Anw = Algemene nabestaandenwet.

<sup>17</sup> Nugger = niet uitkeringsgerechtigde.

<sup>18</sup> WIW = Wet Inschakeling Werkzoekenden.

<sup>19</sup> Re-integratiebeleid 'Aan de slag!', p. 50.

<sup>20</sup> WSW = Wet sociale werkvoorziening.

In het meerjarige re-integratiebeleid worden gegevens en uitgangspunten genoemd die enkel betrekking hebben op 2007 en 2008. Uitgangspunten voor de daaropvolgende jaren zijn wel in de programmabegrotingen terug te vinden. Verderop in dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

Voor de doelgroepen allochtonen met een taalachterstand en mensen met een volledige of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsplicht zijn in het re-integratiebeleid niet dergelijke doelen benoemd. Wat betreft de ANW'ers en Nuggers wordt in het beleid expliciet benoemd dat prioriteit wordt gegeven aan het financieren van trajecten voor mensen die een WWB-uitkering hebben. Wat betreft ANW'ers en Nuggers kiest de gemeente voor een passief beleid, waarbij enkel degenen die zich zelf tot de gemeente wenden met een verzoek tot een traject, onder bepaalde voorwaarden een voorziening aangeboden krijgen.<sup>21</sup>

### **Re-integratiemodel**

De gemeente schetst in het re-integratiebeleid dat drie actoren en vijf factoren van invloed zijn op het re-integratiegedrag binnen de gemeente:

#### **Actoren:**

- / de uitkeringsgerechtigde (de klant);
- / de uitkeringsinstantie (het cluster Sociale Zaken van de gemeente);
- / de werkgever.

#### **Factoren:**

- / mogelijkheden tot re-integratie: de ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- / kosten/baten-afweging: financiële prikkels;
- / wet- en regelgeving: juridische prikkels;
- / uitvoering van wet- en regelgeving: institutionele prikkels;
- / waarden en normen: sociale prikkels.

Als het gaat om financiële prikkels maakt de gemeente een aantal expliciete keuzes:

- / De bovengrens van wat een passend traject mag kosten, is losgelaten.
- / De gemeente verstrekt geen premies aan klanten die een re-integratietraject volgen, omdat die een negatief effect kunnen hebben op uitstroom. Deze premie stopt immers zodra men een nieuwe baan vindt.
- / De gemeente biedt werkgevers een loonkostensubsidie van € 4.000 indien een bijstandsgerechtigde na een proefplaatsing van 3 maanden met behoud van uitkering, een jaarcontract krijgt aangeboden van een zodanige omvang dat de klant hierdoor uit de bijstandsuitkering is.
- / De gemeente biedt werkgevers een loonkostensubsidie van € 2.000 indien een bijstandsgerechtigde na een proefplaatsing van drie maanden met behoud van uitkering, een contract voor minimaal 6 maanden, doch korter dan een jaar, krijgt aangeboden van een zodanige omvang dat de klant hierdoor uit de bijstandsuitkering is. Mocht het contract verlengd worden, dan is er geen loonkostensubsidie meer mogelijk, omdat er dan geen sprake meer is van een bijstandsgerechtigde.
- / De gemeente stelt zich ten doel om het budget dat voor re-integratie beschikbaar is, optimaal te benutten, doch niet te overschrijden.<sup>22</sup>
- / Het doel van de gemeente is om in 2007 gemiddeld 325 uitkeringen te verstrekken.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag!', p. 50-55.

<sup>22</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag!', p. 24-31.

<sup>23</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag!', p. 63.

Wat betreft de juridische prikkels schetst de gemeente de (ontwikkelingen in de) verschillende wetten<sup>24</sup> die van invloed zijn op de uitvoering van de WWB. In het beleid wordt geschetst dat de regering op tal van fronten inzet op het (weer) aan het werk krijgen van groepen die tot nu toe langdurig van een WW<sup>25</sup>- of WAO<sup>26</sup>-uitkering afhankelijk waren. Enerzijds betekent dit dat de druk op het vangnet WWB groter wordt. Anderzijds wordt meer dan ooit uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van mensen om in hun eigen levensonderhoud te voorzien.<sup>27</sup>

Een voorbeeld van een sociale prikkel die wordt genoemd is de tegenprestatie. In het beleid staat verwoord: “iedereen levert naar vermogen een tegenprestatie in ruil voor het ontvangen van een bijstandsuitkering”. Daarnaast staat in het beleid te lezen: “Bij het verrichten van vrijwilligerswerk op structurele basis, is er niet alleen sprake van een tegenprestatie, maar ook van een leersituatie, omdat men te maken heeft met wensen en verwachtingen van de organisatie waarvoor men vrijwilliger is”.<sup>28</sup>

### Reactie van Adviesraad Minimabeleid

De Adviesraad Minimabeleid Midden-Drenthe adviseert over beleid met betrekking tot minima. Daarbij focust de adviesraad zich op beleid, hoewel ook een inschatting wordt gemaakt van het realiteitsgehalte dat de gemeente het beleid ook kan uitvoeren en daar de juiste expertise voor in huis heeft, zo wordt in gesprekken aangegeven.

Bij het beoordelen van het beleid maakt de adviesraad een vergelijking tussen het voorgestelde beleid van Midden-Drenthe en dat van andere gemeenten en de modellen van de VNG<sup>29</sup>, Stimulansz en Divosa. De adviesraad spreekt een aantal keer per jaar informeel met de beleidsambtenaren. Drie- tot viermaal per jaar spreekt de adviesraad met het college. Afhankelijk van wie portefeuillehouder is, krijgt de Adviesraad Minimabeleid Midden-Drenthe een beleidsstuk te zien in een vroegtijdig stadium, of pas als het college ermee akkoord is. In de periode dat het re-integratiebeleid 2007-2011 tot stand kwam, heeft de adviesraad bewegingsruimte ervaren. Uit de gesprekken blijkt dat de reactie van de adviesraad door de gemeenteraad serieus wordt genomen.

Op 28 maart 2007 heeft de Adviesraad Minimabeleid gereageerd op het beleidsdocument ‘Aan de slag!’. De reactie van de Adviesraad is opgenomen in het beleidsplan. De adviesraad is eerder bij de beleidsvorming betrokken door te participeren in de expertbijeenkomst. Uit het beleidsdocument blijkt niet op welke wijze de feedback van de Adviesraad in het beleid is verwerkt. Duidelijk is wel dat de Adviesraad heeft gereageerd na afloop van de expertbijeenkomst, die zij als positief heeft ervaren.

In algemene zin reageert de Adviesraad positief over het beleidsdocument. In de inleiding wordt aangegeven: “Over het geheel genomen is het een helder en duidelijk stuk waarbij werk en/of scholing boven een uitkering gaat.” De Adviesraad deelt dit uitgangspunt, “mits gekeken wordt naar de langere termijn, duurzame arbeid”. De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het re-integratiebeleid noemt de raad “een nobel streven”.

<sup>24</sup> WW, WIA, Wet Inburgering, Wmo, WSW, conceptwet Vazalo, Conceptwet Participatiebanen.

<sup>25</sup> WW = Werkloosheidsuitkering.

<sup>26</sup> WAO = Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

<sup>27</sup> Re-integratiebeleid 2007 ‘Aan de slag!’, p. 69-70.

<sup>28</sup> Re-integratiebeleid 2007 ‘Aan de slag!’, p. 19.

<sup>29</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De Adviesraad geeft er in zijn reactie blijk van te hechten aan maatwerk in re-integratietrajecten en duurzame uitstroom. Work-first-trajecten moeten bijvoorbeeld geen 'draaieurconstructies' worden, zoals de raad het noemt.

In zijn reactie vraagt de raad specifiek aandacht voor mensen die net boven het bijstandsniveau moeten leven en mensen zonder perspectief op arbeid. Als het gaat om allochtonen, geeft de raad aan dat arbeidsinschakeling niet in de weg mag staan van ontwikkeling van de Nederlandse taal. Voor alleenstaande ouders is kinderopvang noodzakelijk, zodat ruimte ontstaat voor scholing en het opdoen van arbeidsritme.<sup>30</sup>

De ervaring van de minimaraad is dat de gemeente Midden-Drenthe relatief sociaal en soepel beleid voert en de bovengrens zoekt van wat gedaan kan worden voor cliënten, zo blijkt uit gesprekken.

### **Raadsbehandeling van het re-integratiebeleid**

De commissie Welzijn heeft op 10 april 2007 het re-integratiebeleid 2007 behandeld. De fracties spreken waardering uit voor de expertbijeenkomst die in een eerder stadium is georganiseerd. Vanuit één fractie werd wel de kanttekening geplaatst dat tijdens de expertbijeenkomst vier bedrijven waren uitgenodigd en dat dit aantal laag is gezien de belangrijke rol van lokale werkgevers bij de uitvoering van het re-integratiebeleid. De wethouder geeft in zijn antwoord op de vraag over aanwezigheid van bedrijven bij de expertbijeenkomst aan dat het college de ambitie heeft de relaties met het bedrijfsleven te verbeteren. De gemeente beoogt het re-integratiebeleid lokaler uit te voeren, door nauwer samen te werken met het lokale bedrijfsleven.

Verschillende fracties spreken steun uit voor de visie dat eenieder een relevante maatschappelijke bijdrage kan leveren, via werk of sociale participatie. Vanuit één fractie wordt aangegeven dat een goede balans is gevonden tussen de uitgangspunten 'werk boven inkomen' en 'lik-op-stukbeleid' enerzijds en maatwerk voor activering en ondersteuning anderzijds.

Voor het grootste deel benoemen commissieleden in hun pleidooi en in hun vragen richting de wethouder echter zaken die met de uitvoering van het re-integratiebeleid te maken hebben. Voor verschillende fracties is een zorgpunt of de consulenten wel zijn toegerust (als het gaat om FTE en opleiding en scholing) op hun nieuwe begeleidingstaak richting cliënten. Voorheen werden veel externe trajecten ingekocht. Het voorgestelde beleid geeft consulenten een grotere rol in het vaststellen van een re-integratieplan. Daarnaast is een aantal vragen aan de wethouder gesteld over de werking van de instrumenten 'loonkostensubsidies' en 'sollicitatie-ondersteuning'.

Uit de commissiebehandeling van het re-integratiebeleid blijkt beperkt de visie van de fracties op de uitgangspunten van het re-integratiebeleid. Op 26 april 2007 heeft de gemeenteraad gedebatteerd over het nieuwe re-integratiebeleid. Tijdens die vergadering stond met name het aangekondigde amendement van GroenLinks centraal over arbeidsongeschiktheidskeuringen. De strekking van het amendement luidt dat in alle gevallen na een periode van ontheffing van de arbeidsplicht een herbeoordeling plaatsvindt door de consulent Werk en dat niet automatisch een volledige arbeidsverplichting wordt opgelegd na afloop van de ontheffingsperiode. De wethouder geeft in reactie aan dat dit amendement wat hem betreft "redelijk specifiek gaat over een deel dat met de uitvoering te maken heeft en het logischer zou vinden het dan ook via de uitvoering te regelen". GroenLinks heeft het amendement ingetrokken nadat de wethouder heeft voorgesteld om wat GroenLinks nastreeft middels de nog vast te stellen re-integratieverordening te regelen. Het re-integratiebeleid 2007 is vervolgens unaniem aangenomen.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Re-integratiebeleid 2007 'Aan de slag!', p. 95-97.

<sup>31</sup> Op basis van de audioverslagen van de commissie- en raadsvergadering van respectievelijk 10 april 2007 en 26 april 2007.

### Evaluatie maar geen herijking van het re-integratiebeleid

De gemeente heeft na twee jaar het re-integratiebeleid geëvalueerd. In de evaluatie gaat de gemeente in op de realisatie van de doelstellingen die in het beleid voor de periode 2007 en 2008 zijn genoemd. Daaruit blijkt dat het gros van de doelstellingen is behaald. Het is niet gelukt om eind 2008 alle jongeren die per 1 januari 2007 onder de 23 waren uit de bijstandsuitkering te halen. Van de zeventien jongeren zijn er tien uit de bijstandsuitkering gehaald. De doelstelling dat alle jongeren tot 23 jaar een startkwalificatie hebben of daarmee bezig zijn bleek “veel te hoog gegrepen”, zo staat in de evaluatie.

In de evaluatie schetst de gemeente dat de recessie somber stemt en dat dit een grotere inspanning zal vragen van iedereen die bij het re-integratiebeleid of werkgelegenheidsbeleid betrokken is. De evaluatie heeft niet tot bijstelling van het re-integratiebeleid geleid.<sup>32</sup>

Het re-integratiebeleid had een looptijd van 2007 tot 2011. In afwachting van de ontwikkelingen in het sociaal domein is in 2011 besloten om met een herziening van het beleid te wachten. In gesprekken wordt aangegeven dat – hoewel tachtig procent van het re-integratiebeleid waarschijnlijk overeind zou zijn gebleven – een herziening wel functioneel zou zijn geweest. Bijvoorbeeld om een aantal begrippen in hun nieuwe context te plaatsen. Begrippen als ‘lik-op-stukhandhaving’ en ‘tegenprestatie’ hebben in de loop der tijd een andere betekenis gekregen. In 2007 betekende lik-op-stuk dat je snel richting de cliënt moest reageren op signalen van re-integratiebedrijven en niet pas na vijf weken. Nu heeft het begrip de connotatie: je moet cliënten straffen die zich niet aan de afspraken houden. Ook de term ‘tegenprestatie’ had in het oorspronkelijke beleid een andere betekenis dan er nu aan wordt gegeven. Voorheen waren de voorwaarden die werden gesteld aan het ontvangen van een uitkering, de tegenprestatie. Nu kan een tegenprestatie in worden gezet als een apart instrument om iets terug te doen voor de maatschappij. Een tegenprestatie mag volgens de aangepaste verordening juist geen re-integratietraject meer zijn. Daarmee hebben de begrippen in het beleid en de verordening niet meer dezelfde betekenis.

### Coalitieakkoord 2010-2014 ‘Omdat het ons om mensen gaat’

Na de verkiezingen van maart 2010 werd de coalitie gevormd door het CDA, de PvdA en de VVD. In het voorwoord van dit akkoord schetst de coalitie de context van de komende bestuursperiode, een economisch moeilijke tijd: *“Bedrijven hebben het soms zwaar, werkloosheid neemt toe en de overheidsfinanciën, ook die van de gemeente, staan zwaar onder druk. We zullen het met minder moeten doen, waarbij we dat ‘minder’ altijd wel moeten relateren aan een nog steeds behoorlijk welvarende context.”*<sup>33</sup>

In het coalitieakkoord staan de partijen stil bij ‘de sociale omgeving’. In het akkoord geeft de coalitie (evenals de voorgaande coalitie) aan dat Midden-Drenthe een goed sociaal beleid kent, waar men trots op is. De coalitiepartijen geven aan te hechten aan zelfredzaamheid, maar voor degenen die dat niet kunnen ook een financieel vangnet willen bieden. Mocht het nodig zijn, is de coalitie bereid daarvoor het activiteitenbudget aan te vullen.

De coalitie wil daarnaast betaald werken blijven stimuleren. De partijen zijn in dat kader voornemens de lokale economische ontwikkeling te stimuleren.<sup>34</sup>

In de bestuursperiode 2010-2014 heeft geen herziening van het re-integratiebeleid plaatsgevonden, maar werden de re-integratie-, maatregelen- en toeslagenverordening wel technisch gewijzigd vanwege de introductie en afschaffing van de huishoudtoets.

<sup>32</sup> Evaluatie re-integratiebeleid na twee jaar.

<sup>33</sup> Coalitieakkoord CDA, PvdA en VVD 2010-2014, p. 2.

<sup>34</sup> Coalitieakkoord CDA, PvdA en VVD 2010-2014, p.8- 9.

Daarnaast werd de nota 'Beleid Sociale Activering 2010-2014' vastgesteld, waarin het beleid ten aanzien van de inzet van sociale activering, voor mensen die niet zelfredzaam zijn, is beschreven.

## **Beleid Sociale Activering 2010-2014**

### **Doelgroep**

Het sociale activeringsbeleid is opgesteld voor de groep uitkeringsgerechtigden, die niet bemiddelbaar zijn. Dat wil zeggen, waarvan niet kan worden verwacht dat zij op korte of lange termijn uit kunnen stromen naar regulier werk. Verondersteld wordt dat deze mensen wel degelijk een waardevolle bijdrage aan de samenleving kunnen leveren en een belangrijke rol in deze samenleving hebben. Vanuit deze visie wil de gemeente met het sociale activeringsbeleid het bewustzijn bij cliënten van de mogelijkheden hiertoe vergroten en door middel van trajecten deze participatie realiseren. Het gaat concreet om de personen die zich op de participatieladder op trede 1 of 2 bevinden.<sup>35</sup> In artikel 7 van de WWB is vastgesteld dat deze ondersteuning geldt voor cliënten van de WWB, IOAW<sup>36</sup>, IOAZ<sup>37</sup>, WIJ<sup>38</sup>, ANW en Nuggers. Daarnaast wordt nog onderscheid gemaakt in zelfredzame cliënten (personen die al maatschappelijk actief zijn) en niet zelfredzame personen. Per cliënt moet een trajectplan sociale activering op maat worden gemaakt.

### **Beleid**

Het sociale activeringsbeleid is afgeleid uit uitgangspunten van het coalitieakkoord 2006-2010 en het re-integratiebeleid dat in 2007 is vastgesteld. Dat zijn onder andere 'betaald werk is niet voor iedereen haalbaar', 'stimuleren van maatschappelijke participatie' en 'maatwerk centraal'.<sup>39</sup> Het centrale doel van dit beleid is om maatschappelijke participatie te bevorderen en sociaal isolement te voorkomen. Het beleid is mede tot stand gekomen op basis van input van maatschappelijke partners zoals Stichting Welzijn Midden-Drenthe.

Ten behoeve van het beleid is het aantal cliënten op treden 1, 2 en zonder traject met psychische en/of lichamelijke beperkingen in kaart gebracht. Uit deze 0-meting blijkt dat 161 personen in aanmerking komen voor het sociale activeringsbeleid. Hiervan heeft echter het grootste deel psychische en/of lichamelijke beperkingen. Hoewel niemand van het beleid wordt uitgesloten, is de schatting dat maar 30 personen (19%) daadwerkelijk mogelijkheden hebben op het gebied van sociale activering.

In het beleidsstuk worden drie subdoelstellingen geformuleerd die vooral procesmatig van aard zijn. Het gaat dan om het in beeld hebben van de doelgroep en het voeren van gesprekken met de personen die in aanmerking komen voor sociale activering. Tot slot wil de gemeente aan het einde van de beleidsperiode in 2013 minimaal vijftig cliënten in een traject geplaatst hebben.<sup>40</sup> Waar dit cijfer op is gebaseerd, wordt niet toegelicht.

<sup>35</sup> Personen op trede 1 zitten in een zorgtraject of krijgen psychische of medische hulpverlening. Zodra het mogelijk is, wordt er voor hen een traject richting werk of participatie ingezet. Personen op trede 2 zijn vaak in staat tot het verrichten van vrijwilligerswerk, al dan niet met uitzicht op werk.

<sup>36</sup> IOAW = Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers.

<sup>37</sup> IOAZ = Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

<sup>38</sup> WIJ = Wet Investeren in Jongeren.

<sup>39</sup> Beleid Sociale Activering 2010-2014 "Maatwerk in Meedoen", gemeente Midden-Drenthe, p.8.

<sup>40</sup> Beleid Sociale Activering 2010-2014, p. 18-19.

### **Instrumentarium**

Ten behoeve van sociale activering heeft de gemeente een aantal instrumenten tot haar beschikking. Dat zijn bijvoorbeeld medische en arbeidsgeschiktheidskeuringen om te bepalen of iemand inderdaad ontheven kan worden van arbeidsverplichting, verschillende cursussen (zoals een computercursus) en activiteiten (bijvoorbeeld gericht op de buurt of sport), Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) en een aanbod van de GGZ voor uitkeringsgerechtigden. Daarnaast biedt aanpalend gemeentelijk beleid mogelijkheden. Voorbeelden zijn schuldhulpverlening om (o.a. financiële) belemmeringen voor een re-integratietraject op te lossen, kinderopvang, armoedebeleid (voor bepaalde voorzieningen) en vrijwilligersbeleid.

Sociale activering is voor een deel uitbesteed aan het steunpunt vrijwilligerswerk.<sup>41</sup> Niet zelfredzame cliënten worden doorverwezen naar een consulent sociale activering van het steunpunt vrijwilligerswerk. Hier wordt begeleiding aan de cliënt geboden, wordt een traject vastgesteld en uitgevoerd. De gemeentelijke klantmanager geeft akkoord op het trajectplan en voert periodiek overleg met het steunpunt en de cliënt.

Wanneer een cliënt zich niet aan de afspraken houdt, kan er een maatregel of korting op de uitkering volgen. De klantmanagers zijn verantwoordelijk voor het maken van deze afweging. De klantmanager monitort of tussentijdse doelen en het einddoel van de cliënt worden gehaald.<sup>42</sup>

### **Financieel kader voor sociale activering**

In het beleidskader is een financieel plaatje voor het jaar 2010 geschetst. Het sociale activeringsbeleid wordt gefinancierd vanuit het participatiebudget. Voor sociale activering in 2010, 2011 en 2012 krijgt het steunpunt vrijwilligerswerk een subsidie van 75.000 euro per jaar. Het restant van het participatiebudget na aftrek van deze subsidie en de kosten voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie is bestemd voor maatwerk. Maatwerk betreft dan niet alleen sociale activering, maar kan door alle beleidsterreinen binnen het participatiebudget benut worden. Het budget voor zelfredzame cliënten die in aanmerking komen voor het sociale activeringsbeleid is daarmee niet vastgesteld, maar afhankelijk van prioritering in de praktijk van een begrotingsjaar.

### **Behandeling beleidsstuk in de raad**

De behandeling en vaststelling van het sociale activeringsbeleid vindt plaats op 25 februari 2010 in de algemene raadsvergadering. Het stuk stond eerder op de agenda van de commissie Welzijn, maar is vanwege tijdsgebrek doorgeschoven als besprekingsstuk in de raad. De raad behandelt het beleidsstuk aan de hand van een raadsvoorstel, een positief advies van de Adviesraad Minimabeleid en een reactie van het Steunpunt vrijwilligerswerk. Uit het audioverslag van de raadsvergadering blijkt dat in ieder geval twee fracties voorafgaand aan de behandeling technische vragen hebben gesteld aan de griffier en de behandelend ambtenaar. De inhoud van deze vragen is onbekend, maar zij zijn naar tevredenheid beantwoord, zo blijkt uit het audioverslag.

---

<sup>41</sup> Het steunpunt vrijwilligerswerk is ondergebracht bij de Stichting Welzijn Midden-Drenthe (SWMD) en is een samenwerkingsverband tussen SWMD en Stichting Welzijn Ouderen (SWO).

<sup>42</sup> Beleid sociale activering, p. 21-28.

Drie fracties nemen tijdens de behandeling het woord en uiten daarbij kort hun tevredenheid over de inhoud van het beleid, de samenwerking met het steunpunt en de wijze waarop relevante organisaties zijn betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Verdere inhoudelijke behandeling van het beleid blijft uit en er wordt conform het voorstel besloten.<sup>43</sup>

### **Aanpalend beleid**

Bij de re-integratie van cliënten wordt ook ander beleid dan het Wwb-beleid ingezet. Een deel daarvan is reeds in de voorgaande paragrafen genoemd of beschreven. Het gaat om de volgende beleidsvelden:

- / Sociale activering
- / Volwasseneneducatie
- / Bijzondere bijstand
- / Armoedebelief
- / Schuldhelpverlening
- / Vrijwilligersbeleid
- / Wmo.

Het instrumentarium binnen deze beleidsvelden wordt benut voor de re-integratie van cliënten. Bijvoorbeeld door hen extra te ondersteunen om aanvullende problematiek op te lossen. Te denken valt aan schulden, psychosociale problematiek, problemen bij de opvoeding etc. Ondersteunende activiteiten of voorzieningen bij de re-integratie van een cliënt worden dus niet allemaal vanuit het participatiebudget betaald. Alleen het Wwb-beleid (re-integratie en bijstand), volwasseneneducatie en sociale activering worden uit dit budget bekostigd.

### **Re-integratieverordeningen**

De re-integratieverordening regelt de aanspraak op voorzieningen, de rechten en plichten van cliënten en de inzet van voorzieningen voor meerdere jaren.

De vigerende re-integratieverordening werd op 13 december 2012 vastgesteld door de gemeenteraad. Deze verordening werd aangepast in verband met landelijke wijzigingen in de WWB. Op 1 januari 2012 werd de huishoudinkomenstoets ingevoerd die van invloed was op de uitvoering van de WWB. Op 10 juli 2012 werd deze wet met terugwerkende kracht tot 1 januari 2012 weer afgeschaft. Aan de nieuwe verordening is een artikel 'overgangsrecht' toegevoegd om de aanpassingen in de nationale wetgeving door te voeren.

Op 28 juni 2012 werd de re-integratieverordening aangepast door de invoering van de huishoudtoets. Op 25 februari 2010 werd de verordening aangepast vanwege nieuwe wet- en regelgeving<sup>44</sup> en het concept sociale activeringsbeleid van Midden-Drenthe. Op 31 mei 2007 werd de re-integratieverordening vastgesteld die volgde uit het nieuwe re-integratiebeleid van 2007.

In de periode 2007 tot en met december 2012 werden onder meer de volgende wijzigingen doorgevoerd in de re-integratieverordening:

- / In 2010 is het begrip 'sociale activering' geïntroduceerd in de re-integratieverordening.
- / In 2012 is het begrip 'tegenprestatie' geïntroduceerd in de re-integratieverordening in artikel 4.

<sup>43</sup> Audioverslag openbare raadsvergadering Midden-Drenthe, 25 februari 2010. Verslag openbare raadsvergadering Midden-Drenthe, 25 februari 2010.

<sup>44</sup> WIJ, Wet Stimulering Arbeidsparticipatie, Wet Verbetering Arbeidsmarktpositie Ouders en Wet Participatiebudget).

Het college kan aan uitkeringsgerechtigden het verrichten van een tegenprestatie opleggen, als naar oordeel van het college een voorziening als genoemd in de verordening nog niet aan de orde is, of indien een dergelijke voorziening voor een beperkt aantal uur per week ingezet kan worden. Wanneer in dergelijke gevallen geen belemmeringen zijn om van deze persoon een extra inzet in de vorm van een tegenprestatie te vragen, is dat mogelijk. De tegenprestatie wordt gedurende maximaal 20 uur per week verricht en wordt per keer voor maximaal zes maanden opgelegd, waarna een herbeoordeling van de situatie plaatsvindt. Het voorstel voor invulling van de tegenprestatie kan van de uitkeringsgerechtigde zelf of vanuit de gemeente komen.<sup>45</sup>

De algemene bepalingen van de vigerende re-integratieverordening stellen dat het college ondersteuning kan bieden bij het vinden van algemeen geaccepteerde arbeid. De verordening schetst de verschillende instrumenten die de gemeente kan inzetten in het kader van re-integratie (en de omstandigheden waaronder voorzieningen beëindigd kunnen worden).<sup>46</sup>

**Tabel 1 Re-integratie-instrumenten**

| Art.                 | Instrument                      | Doelstelling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voorzieningen</b> |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 7                    | Scholing en opleiding           | Gericht op arbeidsinschakeling, het bevorderen van zelfstandige maatschappelijke participatie, of gericht op het behalen van een startkwalificatie.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 8                    | Werken met behoud van uitkering | Geen doelstelling benoemd, enkel de werking van het instrument.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 9                    | Work first                      | Het opdoen en behouden van werkervaring, dan wel het leren en toepassen van werknemersvaardigheden, of het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 10                   | Werkervaringsplek               | Gericht op het opdoen van gerichte werkervaring, dan wel het leren functioneren in een arbeidsrelatie. Het college plaatst een persoon alleen indien er voor het college geen kosten zijn verbonden aan de werkervaringsplek, als er goede begeleiding op de werkvloer is, wanneer door de plaatsing de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord worden beïnvloed en wanneer er door deze plaatsing geen verdringing plaatsvindt. |
| 11                   | Snuffelstage                    | Gericht op een eerste kennismaking met een bepaald soort werk, dan wel het opdoen van gerichte werkervaring in een bepaalde bedrijfstak. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als voor de werkervaringsplek.                                                                                                                                                                                                                         |
| 12                   | Proefplaatsing                  | Gericht op het opdoen van werkervaring, dan wel het leren functioneren bij een werkgever die de intentie heeft om iemand na de proefplaatsing in dienst te nemen. De proefplaatsing geeft de werkgever de mogelijkheid om te beoordelen of de uitkeringsgerechtigde na de proefplaatsing voldoende geschikt is voor de vacature.                                                                                                     |

<sup>45</sup> Re-integratieverordeningen 2007 en 2010.

<sup>46</sup> Volledige tabel gebaseerd op Re-integratieverordening 2012.

|                                                                                                                                                                        |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13                                                                                                                                                                     | Cursusaanbod                                             | Gericht op het vergroten van kennis en vaardigheden, dan wel het ontwikkelen van bepaalde competenties, die nodig zijn om de kans op regulier werk of zelfstandige maatschappelijke participatie te vergroten.                                                        |
| 14                                                                                                                                                                     | Duale trajecten gericht op werk en inburgering           | Geen doelstelling benoemd.                                                                                                                                                                                                                                            |
| 15                                                                                                                                                                     | Individuele trajecten voor WIW'ers met een vast contract | Geen doelstelling benoemd.                                                                                                                                                                                                                                            |
| 16                                                                                                                                                                     | Maatwerktrajecten                                        | Geen doelstelling benoemd.                                                                                                                                                                                                                                            |
| 17                                                                                                                                                                     | Sociale activering                                       | Geen doelstelling benoemd. Dit instrument is alleen beschikbaar voor uitkeringsgerechtigden, die ondanks de inzet van een traject, waarbij het activeren en het versterken van de arbeidsmarktpositie centraal staat, geen arbeidsmarktperspectief blijken te hebben. |
| 18                                                                                                                                                                     | Plan van aanpak                                          | Geen doelstelling benoemd.                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Financiële vergoedingen, participatieplaatsen en loonkostensubsidies</b>                                                                                            |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 19                                                                                                                                                                     | Financiële vergoedingen                                  | Vergoeding verstrekken voor bepaalde kosten die gemaakt moeten worden om deelname aan het traject mogelijk te maken (reiskosten, kosten voor kinderopvang).                                                                                                           |
| 20                                                                                                                                                                     | Participatieplaatsen                                     | Geen doelstelling benoemd.                                                                                                                                                                                                                                            |
| 21                                                                                                                                                                     | Loonkostensubsidie                                       | Geen doelstelling benoemd.                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Aanvullende voorzieningen</b>                                                                                                                                       |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Verlengde vrijlating, voorzieningen uit het Armoedebeleid, Kinderopvang, Schuldhulpverlening, Medische en arbeidsdeskundige adviezen, voorzieningen gericht op nazorg. |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                       |

Voor ieder traject zijn bepalingen opgenomen over bijvoorbeeld wie in aanmerking komen voor het traject, en/of de duur van het traject. Zo wordt Work First voor een periode van drie maanden ingezet en kan tweemaal met drie maanden worden verlengd. Uitkeringsgerechtigden die langer dan één jaar werkloos zijn, kunnen een proefplaatsing aangeboden krijgen gericht op arbeidsinschakeling in een reguliere baan.<sup>47</sup>

### Maatregelenverordening

De maatregelenverordening regelt welke gedragingen leiden tot welk type maatregel en hoe handhaving wordt vormgegeven.<sup>48</sup> Evenals de re-integratieverordening is de maatregelenverordening op 13 december 2012 in herziene versie vastgesteld om aan te sluiten bij landelijke wet- en regelgeving. Eerdere versies van de Maatregelenverordening werden vastgesteld op 28 juni 2012, op 15 december 2010 en op 22 oktober 2004 (afstemmingsverordening).

In de periode 2004 tot en met december 2012 werden onder meer de volgende wijzigingen doorgevoerd in de afstemmings-/maatregelenverordening:

<sup>47</sup> Re-integratieverordening 2012.

<sup>48</sup> Maatregelenverordening 2012, p. 2-3.

- / In 2010 werd het niet binnen de door het college gestelde termijn verstrekken van informatie die van belang is voor de verlening van het werkleeraanbod, de uitkering of de voortzetting een categorie 1-gedraging. Voorheen was het een apart type gedraging met specifiek daarvoor geldende maatregelen.
- / In 2010 werd bepaald dat een maatregel van 5% van de norm gedurende één maand wordt opgelegd bij een categorie 1-gedraging. Voorheen was dit 10% van de norm.
- / In 2010 werd bepaald dat wanneer eenzelfde type gedraging nogmaals optreedt binnen een periode van twaalf maanden, de maatregel verdubbeld wordt. In de afstemmingsverordening van 2005 was deze termijn twee jaar.
- / In 2012 werd het aantal gedragingen in categorie twee met een aantal uitgebreid. Toegevoegd zijn:
  - o niet meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
  - o het niet voldoen aan de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie naar vermogen;
  - o het niet voldoen aan de re-integratieverplichting die een alleenstaande ouder heeft indien hem een ontheffing van de arbeidsplicht is verleend.

In de vigerende verordening is het volgende opgenomen over gedragingen die leiden tot een maatregel en de hoogte en duur van die maatregel.

**Tabel 2 Gedragingen en maatregelen**

| Categorie       | Gedragingen die leiden tot een maatregel                                                                                                                                                                                                      | Hoogte en duur van de maatregel                                         |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1 <sup>49</sup> | Het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij UWV <sup>50</sup> Werkbedrijf of het niet tijdig laten verlengen van de registratie.                                                                                              | 5% van de norm, gedurende een maand bij gedragingen in deze categorie   |
|                 | Het niet binnen de door het college gestelde termijn verstrekken van informatie die van belang is voor het plan van aanpak, de uitkering of de voortzetting daarvan.                                                                          |                                                                         |
| 2               | Het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden.                                                                                                                                                 | 20% van de norm, gedurende een maand bij gedragingen van deze categorie |
|                 | Het niet verschijnen op een oproep, cursus of scholingsmogelijkheid of het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, waaronder begrepen zorg, sociale activering en inburgering. |                                                                         |
|                 | Het niet meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak.                                                                                                                                                         |                                                                         |
|                 | Het niet voldoen aan de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie naar vermogen.                                                                                                                                                    |                                                                         |

<sup>49</sup> Duur van de in deze tabel genoemde maatregelen wordt verdubbeld als de belanghebbende zich binnen twaalf maanden opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde categorie. Van een maatregel van 5% wordt afgezien en er wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing wanneer het gaat om het niet tijdig inleveren van het rechtmatigheidsformulier en deze gedraging de afgelopen 12 maanden niet eerder heeft plaatsgevonden.

<sup>50</sup> Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

|   |                                                                                                                                                                                          |                                                                          |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|   | Het niet voldoen aan de re-integratieverplichtingen die een alleenstaande ouder heeft indien hem een ontheffing van de arbeidsplicht is verleend.                                        |                                                                          |
| 3 | Gedragingen die de inschakeling in algemeen geaccepteerde arbeid belemmeren.                                                                                                             | 50% van de norm, gedurende een maand bij gedragingen van deze categorie  |
|   | Het niet of in onvoldoende mate gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen zorg, sociale activering of inburgering. |                                                                          |
| 4 | Het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid.                                                                                                                                   | 100% van de norm, gedurende een maand bij gedragingen van deze categorie |
|   | Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.                                                                                                                  |                                                                          |

Als de ontvanger van een uitkering een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid<sup>51</sup> toont of zich zeer ernstig misdraagt tegenover college of ambtenaren<sup>52</sup>, wordt een maatregel opgelegd van 50% van de norm, gedurende één maand. Bij minimaal twee zeer ernstige misdragingen wordt een maatregel opgelegd van 100% van de norm, gedurende één maand.

In de verordening is opgenomen dat het college ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen jaarlijks een onderzoeksplan ter beoordeling van de rechtmatigheid opstelt. De hardheidsclausule biedt het college de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden af te wijken van het bepaalde in de maatregelenverordening.<sup>53</sup>

De WWB schrijft voor dat wanneer een cliënt onterecht een te hoog bedrag aan uitkering heeft ontvangen, het betreffende bedrag aan de gemeente wordt terugbetaald (ook wel het benadelingsbedrag benoemd). Daarnaast betaalt de cliënt een boete die gelijk is aan de hoogte van het benadelingsbedrag. Het college kan deze bestuurlijke boete verlagen als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid, of afzien van toepassing van de boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

## **Raadsbehandeling van de re-integratie- en maatregelenverordeningen**

### Re-integratieverordening 2007

De commissie Welzijn heeft op 15 mei 2007 gesproken over de re-integratieverordening 2007. Tijdens deze bespreking was de collegereactie op het advies van de Adviesraad Minimabeleid nog niet beschikbaar voor de commissieleden. Evenals bij de bespreking van het re-integratiebeleid stellen commissieleden vragen over de ambtelijke capaciteit die beschikbaar is om de ambities waar te maken. Tijdens de raadsbehandeling van de re-integratieverordening op 31 mei 2007 wordt vanuit één fractie aangegeven dat de re-integratieverordening teveel ruimte laat om richtlijnen op diverse manieren uit te leggen.

<sup>51</sup> Bijvoorbeeld een onverantwoorde besteding van vermogen, geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening of het niet nakomen van de verplichting tot instellen van een alimentatieverordening.

<sup>52</sup> Het kan dan gaan om verbale uitingen of gedragingen, schade aan eigendommen of goederen, verbale bedreigingen richting een persoon of lichamelijk geweld.

<sup>53</sup> Maatregelenverordening 2012, p. 3.

Tijdens de raadsbehandeling worden door één fractie drie amendementen ingediend met de volgende strekkingen:

- / Het college informeert de raad tweemaal per jaar over de omvang van het klantenbestand en het aantal ingezette instrumenten in combinatie met vermelding van specifieke doelgroepen en motivatie voor gekozen instrumenten.
- / Personen voor wie arbeidsinschakeling niet aan de orde is, volgen alleen een op participatie gericht traject als de cliënt daar zelf behoefte aan heeft.
- / Een persoon wordt schriftelijk en mondeling geïnformeerd over de duur en aard van de aangeboden voorziening en over de motivatie voor het toekennen van de aangeboden voorziening. Tevens wordt hierbij de doelgroep waartoe de cliënt behoort, vermeld en besproken.

Deze amendementen doen tussen indienende fractie en de portefeuillehouder discussie ontstaan over de vraag: betreft dit kaders die de raad moet stellen? Of gaat het hier, zoals de portefeuillehouder aangeeft, om uitvoeringszaken die de raad aan het college en de consultants moet overlaten?

De amendementen zijn niet aangenomen en de re-integratieverordening 2007 is door de gemeenteraad aangenomen.

#### Re-integratieverordening 2010

De commissie Welzijn heeft de re-integratieverordening op 9 februari 2010 vanwege het late tijdstip niet behandeld en de verordening als bespreekstuk geagendeerd voor de volgende raadsvergadering. Op 25 februari 2010 werd vanuit de raad een vraag gesteld over het uitsluiten van jongeren van het werkleeraanbod en een uitkering bij misdragingen. Voorgesteld wordt dat een jongere bij de eerste misdraging een waarschuwing krijgt en bij de tweede misdraging direct volledig wordt uitgesloten. Het raadslid vraagt of deze uitsluiting ook trapsgewijs kan plaatsvinden. De wethouder geeft aan dat deze situatie nog nooit heeft plaatsgevonden in de gemeente en het daarom niet als 'item' te beschouwen.

#### Maatregelenverordening 2010

Op 9 december 2010 sprak de commissie Welzijn over de nieuwe maatregelenverordening. Op een vraag vanuit de commissie waarom de hoogte van de maatregelen is veranderd ten opzichte van de voorgaande verordening, geeft de portefeuillehouder aan dat hiermee meer eenduidigheid en eenvoud wordt beoogd. Dit betekent voor een aantal gedragingen een verzwaring van de maatregel en voor een aantal gedragingen een verlichting van de maatregel. Tijdens de raadsvergadering, waarin de verordeningen zijn vastgesteld op 15 december 2010, is vanuit de raad om een evaluatie van de nieuwe verordeningen gevraagd. Die evaluatie is door de burgemeester toegezegd.

#### Re-integratie- en maatregelenverordening zomer 2012

Op 12 juni 2012 sprak de commissie Welzijn over de nieuwe re-integratie- en maatregelenverordening. De wethouder geeft voorafgaand aan de bespreking aan dat de Adviesraad Minimabeleid meer tijd nodig heeft om een reactie te geven op de verordening. De reactie van de Adviesraad Minimabeleid ligt tijdens de bespreking van de commissie dan ook niet voor. De wethouder geeft aan dat de aanpassingen van de verordeningen beleidsarm hebben plaatsgevonden. Wetswijzigingen waren de aanleiding voor de herziening van de verordeningen. Meerdere fracties vragen de wethouder wat de tegenprestatie inhoudt die is geïntroduceerd in de voorliggende verordening. Tijdens de bespreking geeft de wethouder al aan dat de wederkerigheid in de vorm van een tegenprestatie een functie moet hebben om terugkeer naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Een tegenprestatie kan maar in beperkte mate worden opgelegd. In de verordening wordt een begrenzing opgenomen voor de tegenprestatie. Deze mag maximaal twintig uur per week opgelegd worden. Deze begrenzing is een weerslag van het beleid dat al gevoerd wordt, zo geeft de wethouder aan.

In een brief d.d. 25 juni 2012 geeft het college een toelichting op de aanpassingen in de verordeningen. Daarin staat over de tegenprestatie het volgende: "Op dit moment doen we dat ook al, alleen het begrip is nieuw. We gaan altijd al uit van maatwerk, met dit nieuwe begrip worden daar wat meer grenzen aan verbonden."

Tijdens de raadsvergadering over de twee verordeningen op 28 juni 2012 wordt vanuit de raad gesteld dat onder meer de tegenprestatie in de verordening wel degelijk een beleidskeuze betreft, ook al geeft de wethouder aan dat de verordeningen beleidsarm zijn aangepast. De gemeenteraad gaat wel akkoord met de verordeningen en neemt een amendement aan om de langdurigheidstoelage van vijf tot drie jaar terug te brengen.

#### Re-integratie- en maatregelenverordening eind 2012

De commissie Welzijn heeft op 23 november 2012 niet inhoudelijk gedebatteerd over de re-integratie- en maatregelenverordeningen die worden aangepast door afschaffing van de huishoudtoets. Tijdens de raadsvergadering van 13 december 2012 zijn beide verordeningen als hamerstuk vastgesteld.

### **Programmabegrotingen**

Onder het programma Werk en Inkomen in de programmabegrotingen wordt beleid met betrekking tot re-integratie, Wsw en bijstand vastgesteld. Ter inleiding worden kort de ontwikkelingen geschetst, die grotendeels elk jaar worden herhaald. Deze ontwikkelingen hebben vooral betrekking op procesmatige aspecten. Bijvoorbeeld het onderbrengen van een bepaalde doelgroep in specifiek beleid, het bijstellen van prognoses voor het aantal uitkeringen en het vaststellen van een uitvoeringsovereenkomst met het werkvoorzieningsschap Alescon. Beleidsmatige gevolgen van actuele ontwikkelingen hebben hier geen plek.

#### **Beleid bijstandsuitkeringen**

In de programmabegrotingen 2010 tot en met 2014 wordt het uitgangspunt gehanteerd dat het aantal bijstandsgerechtigden zo laag mogelijk is. Daarnaast wordt voor ieder jaar (met uitzondering van 2013) een prognose<sup>54</sup> gegeven voor het aantal WWB-uitkeringen dat verstrekt zal worden. Het betreft hier een verwachting, maar geen ambitie van de gemeente.

In de begroting van 2010 is de doelstelling opgenomen dat het aantal fouten in de uitkeringsverstrekking lager is dan 1% van de hiermee gemoeide lasten. Deze doelstelling komt in de begrotingen voor 2012 tot en met 2014 niet meer terug.

In de begroting van 2010 zijn 'inkomen' en 're-integratie' twee aparte deelprogramma's van het programma 'Werk en Inkomen'. In de begrotingen voor 2011 tot en met 2014 zijn beide onderdelen samengevoegd in één deelprogramma 'inkomen en re-integratie' in het programma 'Werk en Inkomen'.

#### **Beleid re-integratie**

In het re-integratiebeleid 2007-2011 worden specifieke uitgangspunten en doelstellingen benoemd voor de jaren 2007 en 2008. Uitgangspunten zoals 'maatwerk' en 'handhaven door lik-op-stukbeleid' in het beleid worden in de programmabegrotingen niet vertaald in geoperationaliseerde doelstellingen.

---

<sup>54</sup> 2010: 325; 2011: 355; 2012: 350; 2013: geen informatie; 2014: 406.

In de programmabegrotingen wordt in het deelprogramma 'inkomen en re-integratie' het beleid voor re-integratie behandeld aan de hand van de drie vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

Onder de vraag wat de gemeente wil bereiken worden drie algemene doelstellingen geformuleerd, zoals *"Bijstandsgerechtigden stimuleren om kennis en vaardigheden te vergroten om uitstroom te bevorderen."*<sup>55</sup>

Deze doelstellingen zijn kort of niet toegelicht en worden in de periode 2010-2014 niet bijgesteld.

De algemene doelstellingen worden onder de vraag 'wat gaan we daarvoor doen?' verder geoperationaliseerd voor het komende jaar, door middel van het toekennen van percentages. Een voorbeeld is: *"Eind 2010 heeft 80% van de jongeren tot 27 jaar met de volledige arbeidsverplichtingen een traject gericht op het vergroten van hun kennis en vaardigheden, dan wel een traject gericht op werk."*<sup>56</sup>

De geoperationaliseerde doelstellingen en percentages zijn in de periode 2010-2014 niet bijgesteld. In de programmabegroting van 2014 is de planning voor het jaar 2012 opgenomen.

De volgende doelstellingen die in het beleid worden genoemd, krijgen geen plaats in de programmabegrotingen:

- / Alle jongeren tot 23 jaar hebben een startkwalificatie of zijn daarmee bezig (geen termijn benoemd).
- / Eind 2008 zijn alle jongeren, die per 1 januari 2007 onder de 23 waren, uit de bijstandsuitkering.
- / 90% van alle nieuwe klanten heeft binnen drie maanden na een besluit op hun aanvraag, een aanbod voor een re-integratievoorziening of ontheffing van de arbeidsvoorwaarden. Er ligt prioriteit bij nieuwe instromers vanuit de aanname dat deze groep gemotiveerd is om zo snel mogelijk onafhankelijk te worden van de uitkering.
- / Specifieke ondersteuning wordt geboden aan mensen die erg gemotiveerd zijn om te werken en die ondanks al hun en onze inspanningen er nog niet in zijn geslaagd om een reguliere baan te vinden.

### 1.3 / Rolinvulling door ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad

De totstandkoming van het re-integratiebeleid en de re-integratie- en maatregelenverordeningen hebben tot weinig discussies in het college en de gemeenteraad geleid, zo blijkt uit de commissie- en raadsbehandelingen van de beleidstukken en uit de gesprekken.

In gesprekken wordt aangegeven dat het college en de gemeenteraad van Midden-Drenthe veel behoefte hebben aan toelichting en uitwerking op en van het bijstand- en re-integratiebeleid. Waarbij de gemeenteraad geneigd is niet vanuit een grote inhoudelijke kennis van het beleidsterrein te sturen, maar als reactie op signalen vanuit de samenleving.

Lange tijd kozen alle fracties binnen de raad voor een sociale koers, die onder meer blijkt uit het sparen van het sociale domein bij verschillende bezuinigingsrondes, zo is de ervaring vanuit zowel ambtelijke organisatie, bestuur en gemeenteraad. Dat blijkt uit gesprekken.

---

<sup>55</sup> Programmabegroting 2010, Gemeente Midden-Drenthe, p. 36.

<sup>56</sup> Programmabegroting 2010, p. 36.

De afgelopen raadsperiode had het gemeentebestuur geen reden om aan te nemen dat het vigerende re-integratiebeleid niet functioneerde. Dat maakte het mogelijk om de focus op toekomstige wet- en regelgeving voor het sociale domein te leggen. Daarbij werd, mede door wisselingen in het bestuur, het liberale gedachtegoed meer zichtbaar, zo wordt aangegeven.

Waar de gemeenteraad beperkt stuurt op hoofdlijnen voor het sociale beleid, ontstaat veel ruimte voor beleidsambtenaren, blijkt uit gesprekken. De beleidsambtenaren benutten deze ruimte in nauw overleg met de portefeuillehouder, bij wie het politiek primaat ligt.

## 2 Uitvoering bijstand en re-integratie

*Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de organisatie van de gemeente Midden-Drenthe uitvoering geeft aan het beleid met betrekking tot bijstand en re-integratie. De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot het antwoord op de volgende deelvragen:*

3. *Welke WWB-maatregelen heeft de gemeente Midden-Drenthe de afgelopen vier jaar getroffen?*
4. *Hoe ziet het interne proces eruit dat leidt tot het opleggen van een maatregel?*
5. *Hoe ziet het interne proces eruit dat leidt tot een re-integratieplan voor een individuele cliënt?*
6. *Welke re-integratie-instrumenten zette de gemeente Midden-Drenthe de afgelopen vier jaar in en met welk doel en welke rol speelt daarin een eventuele financiële prikkel vanuit het Rijk?*
7. *Hoe ziet het interne proces eruit dat leidt tot selectie van re-integratiebedrijven, waarmee de gemeente samenwerkt?*
8. *Hoe stuurt de organisatie van de gemeente Midden-Drenthe op de resultaten, die re-integratiebedrijven bewerkstelligen?*
9. *Hoe controleert de organisatie van de gemeente Midden-Drenthe op realisatie van de doelstellingen van het re-integratiebedrijf?*
10. *Welk budget heeft de gemeente ter beschikking voor het bijstands- en re-integratiebeleid en hoe is dat budget opgebouwd?*
11. *Welke kosten maakt de gemeente ten aanzien van de in- en uitstroom?*

### 2.1 / Organisatie afdeling Samenlevingszaken

De afdeling Samenlevingszaken is verantwoordelijk voor de uitvoering van bijstand en re-integratie in Midden-Drenthe. De volgende functionarissen zijn betrokken bij de uitvoering van de WWB vanuit de afdeling Samenlevingszaken:

- / Afdelingshoofd
- / Teamleider
- / Accountmanager
- / Twee consultants Werk voor treden 1, 2 en 3 van de participatieladder
- / Twee consultants Werk voor treden 4, 5 van de participatieladder
- / Consultant jeugdwerkloosheid
- / Vier consultants Inkomen
- / Zes medewerkers uitkeringsadministratie
- / Handhaver
- / Kwaliteitsmedewerker.

#### (Onder)mandaatbesluit

Het college van de gemeente Midden-Drenthe heeft middels mandatering veel zaken op afstand geplaatst, zo wordt tijdens gesprekken aangegeven. Uitgangspunt voor de mandatering is het visiedocument 'Voor burger en bestuur'. Om die visie te realiseren is het nodig om bevoegdheden op een lager niveau in de organisatie te leggen, zo is te lezen in het Algemeen Mandaatbesluit 2013 dat in werking is getreden op 1 januari 2013.

Het Algemeen Mandaatbesluit maakt het afdelingshoofd Samenlevingszaken bevoegd om onder meer:

- / te besluiten inzake toekenning en intrekking van bijstand;

- / te besluiten tot het verbinden van verplichtingen aan de bijstand of uitkering of ontheffing van deze verplichtingen;
- / te besluiten tot het vaststellen van een re-integratieplan en het inschakelen van derden om dat plan uit te voeren.

In het ondermandaatbesluit met ingangsdatum 1 januari 2014 belegt het afdelingshoofd Samenlevingszaken de bovenstaande bevoegdheden lager in de organisatie. Afhankelijk van het type werkzaamheden worden verantwoordelijkheden belegd bij de teamleider, consulenten Inkomen, consulenten Werk, de accountmanager en de fraudemedewerker.

## 2.2 / Uitvoering bijstandsuitkeringen

De afdeling Samenlevingszaken van de gemeente Midden-Drenthe beschikt over beknopte beschrijvingen van de processen voor de uitvoering van bijstand en re-integratie. De gemeente Midden-Drenthe hanteert sinds kort het systeem Midnet waarin werkprocessen worden ingericht. Ook de processen rondom bijstand en re-integratie hebben en krijgen hierin een plek. De schriftelijke procesbeschrijvingen zijn grotendeels in 2009 opgesteld en praktisch van aard. De beschrijvingen benoemen iedere stap in het proces. Per stap wordt aangegeven welke functie binnen de afdeling daarvoor verantwoordelijk is.

### Wwb-aanvraag

De procesbeschrijving voor het verwerken van een WWB-aanvraag beschrijft dat een aanvraag doorgaans digitaal binnenkomt via het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Inmiddels is dit digitaal via [www.werk.nl](http://www.werk.nl) of in enkele gevallen via een papieren aanvraagformulier. Een aanvraag wordt door een consulent Inkomen doorgestuurd naar de afdeling Dienstverlening die de aanvraag inboekt. Vervolgens vindt een aantal stappen plaats om te bepalen of de aanvrager recht heeft op een uitkering. Een cliënt wordt allereerst uitgenodigd voor een verplichte voorlichtingsbijeenkomst voor nieuwe WWB-cliënten. Iedere maandag worden deze groepsbijeenkomsten georganiseerd om cliënten te informeren over hun rechten en plichten inzake de WWB. De voorlichtingsbijeenkomst is bedoeld om cliënten tijdig te informeren over wat de WWB voor hen inhoudt, maar vervult ook een poortwachtersfunctie, blijkt uit de gesprekken. Sommige deelnemers maken na afloop van de bijeenkomst de afweging dat de inspanningen die hij of zij zou moeten verrichten niet opwegen tegen de beperkte financiële vooruitgang die een WWB-uitkering zou opleveren. Voor personen onder de 27 jaar geldt dat er nog een processtap vóór de groepsbijeenkomst genomen dient te worden. Zij krijgen een zoekperiode van vier weken opgelegd, waarin zij aan een aantal voorwaarden moeten voldoen.

Nadat een cliënt heeft deelgenomen aan de voorlichtingsbijeenkomst, vindt een intakegesprek plaats met de inkomensconsulent. De cliënt krijgt bij de uitnodiging voor dat gesprek het verzoek om eventueel aanvullende documenten te overhandigen. Op basis van een letterindeling worden aanvragen verdeeld over consulenten, die geen specifiek inhoudelijk profiel hebben. Van de letterindeling wordt afgeweken wanneer consulent en cliënt elkaar persoonlijk kennen.

Wanneer het gesprek heeft plaatsgevonden en de cliënt gegevens heeft overhandigd, doet de inkomensconsulent onderzoek en beoordeling van de aanvraag op relevante wetgeving, inkomen en voorliggende voorzieningen. Indien nodig kan een huisbezoek afgelegd worden. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als de cliënt aangeeft kost en inwoning te krijgen en de consulent het vermoeden heeft dat de cliënt in feite samenwoont met een partner. Een huisbezoek wordt altijd met twee personen afgelegd en vaak samen met de handhaver. Sinds 1 oktober 2013 heeft de gemeente een fulltime handhaver in dienst voor de afdeling Samenlevingszaken.

Voorheen werd deze rol parttime uitgevoerd, door degene die ook verantwoordelijk is voor de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures. Deze combinatie van werkzaamheden werd te belastend voor één medewerker.

Het toetsingskader voor beoordeling van de WWB-aanvraag is de Verificatiehandleiding van de afdeling Samenlevingszaken uit 2009. In deze handleiding staat aangegeven welke gegevens de cliënt dient te overhandigen, hoe deze gegevens geverifieerd kunnen worden en wat aandachtspunten voor de consulent zijn. De consulent Inkomen schrijft een rapport en stelt een beschikking op. Indien de aanvraag niet binnen vier weken kan worden afgehandeld, dient een voorschotbetaling plaats te vinden. Voor het algemene WWB-beleid is er in het onderzoek en in de beschikking weinig ruimte voor maatwerk en interpretatie. Als het gaat om bijzondere bijstand is er meer ruimte voor maatwerk. Om te waarborgen dat in gelijke situaties door de gemeente gelijk gehandeld wordt, vindt informeel overleg plaats tussen consulenten, blijkt uit de gesprekken. Consulenten kennen elkaars cliënten en kijken indien nodig terug welke keuzes zijn gemaakt bij eerdere gelijksoortige vraagstukken. Voor het gros van de situaties biedt het beleid voldoende houvast in de praktijk. Bij het beoordelen van situaties die niet in het beleid beschreven staan en niet vaak voorkomen, kunnen consulenten terugvallen op een helpdesk van Kluwer. Een voorbeeld van een dergelijke uitzonderlijke situatie is dat cliënten aangeven vliegtickets te hebben gewonnen. De gemeente Midden-Drenthe heeft advies ingewonnen over de vraag hoe hiermee om te gaan in relatie tot inkomsten die worden aangemeld door WWB-cliënten.

Voorbeelden die worden genoemd van situaties die om maatwerk vragen, zijn verzoeken tot een bijdrage voor woninginrichting en uitvaarten. Als het gaat om inrichtingskosten, beoordeelt de gemeente onder meer of de cliënt in de gelegenheid was om geld te reserveren voor de inrichting van een woning. In dat geval wordt geen financiële bijdrage geleverd. Zijn er omstandigheden geweest waardoor de cliënt geen geld kon reserveren, dan kan de gemeente besluiten om een vergoeding uit te keren.

In de procesbeschrijving is aangegeven dat de conceptrapportage - beschikking door de inkomensconsulent wordt afgegeven aan een collega voor een collegiale toets. Deze collega dient de consistentie tussen het rapport en de beschikking te toetsen en de volledigheid te beoordelen. Doorgaans leidt de collegiale toets niet tot inhoudelijke aanpassingen in de rapportage en de beschikking. De toets leidt wel regelmatig tot taaltechnische puntjes op de i, zo wordt aangegeven.

Er is een aantal veelvoorkomende redenen voor afwijzing van een WWB-aanvraag, zo blijkt uit de gesprekken. Regelmatig vraagt men een WWB-uitkering met terugwerkende kracht aan. Deze aanvragen worden afgewezen. Een groot deel van de aanvragen dat wordt afgewezen, wordt niet toegekend omdat er een andere voorliggende voorziening is, zoals een WW-toeslag. Aangegeven wordt dat digitalisering betekent dat niet alle cliënten gemakkelijk het juiste loket weten te vinden en daardoor per ongeluk de verkeerde voorziening aanvragen. Bovendien is een belangrijke reden voor afwijzing van de WWB-uitkering dat niet alle benodigde bewijsstukken zijn overlegd of dat de bewijsstukken tegenstrijdige informatie opleveren.

### **Termijnbewaking en ingebrekestelling**

Wanneer een aanvraag voor een WWB-uitkering (of andere voorziening) bij de gemeente wordt ingediend, is er een termijn van acht weken van toepassing waarbinnen een besluit moet worden genomen over de aanvraag. De consulent is verantwoordelijk voor het bewaken van de termijnen als het gaat om een aanvraag voor een voorziening.

Wanneer in een aanvraag, bezwaren- of klachtenprocedure door de gemeente niet binnen de gestelde termijnen wordt gereageerd, kan de cliënt de gemeente in gebreke stellen. In dat geval krijgt de gemeente alsnog de kans om binnen twee weken een besluit te nemen.

Gebeurt dit niet, dan kan de cliënt een dwangsom opleggen. Er is geen vaste werkwijze voor het reageren op een ingebrekestelling wanneer een besluit op een aanvraag voor een voorziening uitblijft. Deze situatie heeft zich nog niet voorgedaan, zo wordt aangegeven.

### **Monitoren recht op een WWB-uitkering**

Niet alleen bij aanvang, maar ook gedurende de looptijd van een uitkering wordt de rechtmatigheid daarvan gecontroleerd, dat wil zeggen: of cliënten recht hebben op hun uitkering. De rechtmatigheid van de uitkering wordt allereerst door de uitkeringsadministratie gecontroleerd aan de hand van het rechtmatigheidsformulier dat de cliënt iedere maand indient. Op dat formulier beschrijft de cliënt de status en mutaties in diens situatie, als het gaat om inkomen, gezinssituatie en andere factoren die van invloed zijn op het recht op een uitkering. Deze toets vindt maandelijks plaats. Verdere toetsing van de rechtmatigheid wordt grotendeels door de inkomensconsulent uitgevoerd, met ondersteuning van de handhaver en de boete-ambtenaar. Daarbij wordt gebruikgemaakt van Suwinet, een database waarin onder meer de Belastingdienst, DUO, het Kadaster, de Rijksdienst Wegverkeer en het UWV persoonsgegevens met gemeenten uitwisselen. Aan de hand van Suwinet kan bijvoorbeeld geconstateerd worden dat iemand pensioen ontvangt, maar dat niet heeft opgegeven. Ook (anonieme) tips zijn een instrument om de rechtmatigheid van een uitkering te bepalen. Zo kan bij de gemeente het signaal binnenkomen dat een WWB-client met een achtergrond in de bouw zwart werk verricht naast zijn uitkering. De handhaver kan aan de hand van een dergelijk signaal ter plaatse gaan kijken. Wanneer blijkt dat de betreffende cliënt iedere morgen met een aanhanger vol materiaal van huis gaat, is dat voor de gemeente aanleiding om nader onderzoek te doen.

De frequentie waarmee heronderzoek van de rechtmatigheid van een uitkering plaatsvindt, is in de praktijk afhankelijk van de cliënt, zo wordt aangegeven. Bij de ene cliënt kan de consulent aanleiding zien om eens in de drie maanden heronderzoek te doen, terwijl dat bij de andere cliënt eens per jaar gebeurt.

### **Opleggen van een WWB-maatregel**

Er is een document beschikbaar dat alle stappen beschrijft in het proces tot het opleggen van een WWB-maatregel. Dit document verwijst voor invulling van de processtappen naar de afstemmingsverordening 2004. Deze verordening is in 2010 vervangen door de maatregelenverordening, die in 2012 bovendien is geactualiseerd. In de huidige maatregelenverordening zijn de hoogtes van de sancties anders dan in de afstemmingsverordening, waarnaar de procesbeschrijving verwijst. Het werkproces schrijft voor dat wanneer een cliënt niet voldoet aan de voorwaarden voor de uitkering, in principe een maatregel wordt opgelegd. Bij het niet voldoen aan de inlichtingenplicht kan eerst een waarschuwing worden gegeven. Aangegeven wordt dat in de praktijk niet meteen een maatregel wordt opgelegd.

Mochten er zaken aan het licht komen die kunnen leiden tot een maatregel, pakken consulenten eerst de telefoon om navraag te doen bij de cliënt en om een waarschuwing te geven. Deze werkwijze illustreert het sociale gezicht van de gemeente Midden-Drenthe, zo geven ambtelijk betrokkenen aan. Er is sprake van een informele werkwijze, waarbij direct klantcontact als prettiger wordt ervaren dan het procesmatig volgen van alle procedurele stappen, zo wordt aangegeven. Het voordeel hiervan is dat samen met de cliënt wordt gezocht naar oplossingen, de keerzijde is dat het hierdoor soms ontbreekt aan schriftelijke bevestigingen of verslaglegging van mondelinge afspraken. Aangegeven wordt dat dit tegen de gemeente werkt wanneer die zich in een later stadium dient te verantwoorden over de gemaakte keuzes, bijvoorbeeld in een bezwaarschriftprocedure. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is dat cliënten die een uitkering aanvragen verplicht zijn om gegevens aan te leveren, zoals bankrekeningen en een overzicht van schulden. Gebeurt dat niet, dan volgt er voor cliënten een hersteltermijn. In de praktijk komt het voor dat consulenten de cliënt bellen of mailen om aan te geven dat er gegevens ontbreken, in plaats van een officiële hersteltermijn in te stellen. Aangegeven wordt dat dit klantvriendelijk en praktisch lijkt.

Maar wanneer de cliënt niet reageert op het informele contact, wordt de uitkering niet toegekend, omdat de cliënt niet voldoet aan de inlichtingenplicht. Wanneer een persoon hiertegen in bezwaar gaat, laat het proces zien dat er nooit een formele hersteltermijn is ingesteld en is de gemeente in gebreke.

In de afweging bij het al dan niet opleggen van een sanctie, wordt ook het verwachte effect meegewogen, zo wordt aangegeven. Voor sommige cliënten zonder motivatie kan een maatregel net genoeg zijn om iemand in beweging te krijgen. Deze afweging wordt door de consulent gemaakt, die de situatie van de cliënt het beste kan inschatten, zo wordt aangegeven. Bovendien gaat er een signaalfunctie uit van het opleggen van een maatregel. Ook de wijze waarop de maatregel richting de cliënt gemotiveerd wordt, is afhankelijk van de persoonlijke situatie van de klant. Hier is geen vastomlijnde rapportage voor, blijkt uit gesprekken.

Onderstaande tabel laat zien hoeveel waarschuwingen en maatregelen in de periode 2010-2013 zijn opgelegd.

**Tabel 3 Waarschuwingen en maatregelen 2010-2013**

| Jaar          | Waarschuwing | 5% maatregel | 10% maatregel | 20% maatregel | 50% maatregel | 100% maatregel |
|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 2010          | 156          | 46           | 3             | 11            | 12            | 3              |
| 2011          | 122          | 167          | 2             | 16            | 15            | 5              |
| 2012          | 122          | 95           | -             | 9             | 19            | 4              |
| 2013          | 62           | 2            | -             | 12            | 38            | 4              |
| <b>TOTAAL</b> | <b>462</b>   | <b>310</b>   | <b>5</b>      | <b>48</b>     | <b>84</b>     | <b>16</b>      |

Bovenstaande tabel laat zien dat de gemeente de afgelopen jaren steeds minder waarschuwingen is gaan geven. Het gros van de waarschuwingen heeft betrekking op het niet tijdig inleveren van het rechtmatigheidsformulier. Daarnaast worden waarschuwingen gegeven voor het niet tijdig aanleveren van informatie.

Vanaf 2013 is het aantal maatregelen van 5% sterk gedaald, omdat vanaf dit jaar niet langer een maatregel werd opgelegd voor het – na waarschuwing – niet indienen van het rechtmatigheidsformulier. Vanaf 2013 wordt hier een bestuurlijke boete voor opgelegd.<sup>57</sup>

Het aantal maatregelen van 50% van de uitkering is fors toegenomen in de periode 2010-2013. Deze maatregelen worden opgelegd wanneer cliënten onvoldoende meewerken aan hun re-integratietraject, of de inschakeling in arbeid belemmeren.

Het aantal maatregelen van 100% van de uitkering, voortkomend uit het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid of het niet behouden van een dienstbetrekking, is stabiel in de periode 2010-2013.

### Heroverweging

Cliënten kunnen in bezwaar gaan tegen het weigeren of stopzetten van een uitkering of het opleggen van een boete of een maatregel. Wanneer een dergelijk bezwaarschrift wordt ingediend, is het allereerst aan de afdeling Samenlevingszaken om opnieuw de betreffende beschikking te bezien. Dit kan ertoe leiden dat er een heroverweging op het oorspronkelijke besluit plaatsvindt.

<sup>57</sup> De bestuurlijke boetes worden opgelegd op basis van de Fraudewet die op 1 januari 2013 werd ingevoerd. Hierin staan dwingende voorschriften wanneer wel of geen waarschuwing mag worden gegeven bij de schending van de inlichtingenplicht.

Uit gesprekken blijkt dat een veelvoorkomende reden voor een heroverweging is dat cliënten in de bezwaarprocedure nieuwe informatie aanleveren, waardoor de beschikking anders uitvalt. Tijdens de heroverweging kan ook blijken dat de afdeling een verkeerde inschatting heeft gemaakt. Zo blijkt uit dossieronderzoek dat een heroverweging heeft plaatsgevonden op het besluit om de uitkering te beëindigen, omdat een cliënt bij nader inzien niet in staat bleek te zijn om aan zijn arbeidsverplichting te voldoen vanwege zijn thuissituatie. Wanneer de heroverweging ten gunste van de cliënt uitpakt, houdt dit doorgaans in dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken en daarmee de procedure ten einde is.

Aangegeven wordt dat bezwaarschriftprocedures soms ook in de fase van heronderzoek eindigen omdat de beschikking weliswaar correct was, maar onvoldoende (schriftelijk) gemotiveerd richting de cliënt. Een voorbeeld dat dit illustreert, is dat een cliënt een bezwaarschrift indiende omdat die het gevoel had een tegenprestatie te moeten verrichten voor zijn uitkering. Tijdens een gesprek heeft de gemeente toegelicht dat er geen sprake was van een tegenprestatie, maar van een traject van werk met behoud van uitkering. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente Midden-Drenthe in de praktijk geen tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering toepast. Sommige trajecten, zoals die bij Alescon, worden door cliënten wel zo ervaren, maar deze trajecten zijn een re-integratievoorziening, die worden ingezet om klanten arbeidsritme op te laten doen. Zo kunnen cliënten werken aan hun werknemersvaardigheden. Tegenprestaties als uitkeringsgerechtigden oproepen om sneeuw te ruimen worden niet gehanteerd in Midden-Drenthe, wordt aangegeven.

De periode van heronderzoek illustreert in sommige gevallen de informele werkwijze die hierboven is beschreven en die ertoe leidt dat de navolgbaarheid van beslissingen op papier ontbreekt.

Uit een steekproef van dossiers van bezwaarschriften die door de cliënt werden ingetrokken, blijkt niet altijd waarom dit is gebeurd. Daardoor is niet na te gaan of er sprake was van het aanleveren van nieuwe informatie door de cliënt, of een andere inhoudelijke afweging werd gemaakt door de gemeente.

### **Kwaliteitsborging en interne controle binnen het team inkomen**

De administratie van de WWB-uitkering is complex, zo wordt aangegeven in gesprekken. Door verschillende ambtelijk betrokkenen en op verschillende momenten wordt het werk van de consultants inkomen beoordeeld. De handhaver kijkt met het werk van consultants mee en spreekt hen indien nodig aan op fouten. Recentelijk is een consultant Kwaliteit aangenomen, die zich bezig gaat houden met het standaardiseren van het werk van de consultants Inkomen, blijkt uit de gesprekken. Welke vorm dit precies krijgt moet nog worden uitgekristalliseerd.

Uit gesprekken blijkt dat de feedback op het werk van de consultants tijdens individuele gesprekken met consultants of tijdens een teamoverleg wisselend effect sorteert. Op bepaalde aspecten is de ervaring dat er verbetering zichtbaar is en het lerend vermogen groeit. Bijvoorbeeld als het gaat om het motiveren van beslissingen door consultants. Er zijn ook situaties waarin de ervaring is dat het geven van feedback op het werk van de consultants Inkomen als aanval wordt gezien en niet tot verandering leidt. Zo blijkt uit gesprekken.

Jaarlijks vindt in het vierde kwartaal een interne controle op de afdeling Samenlevingszaken plaats. Deze controle vindt voorafgaand aan de accountantscontrole plaats. De accountant benut de controle door de afdeling zelf bij zijn oordeelsvorming over de rechtmatigheid.<sup>58</sup> De controle wordt uitgevoerd op basis van een model van Stimulansz.

---

<sup>58</sup> Kwaliteitsplan afdeling Samenlevingszaken 2010, p. 5.

Uit de interne controles over de jaren 2010 tot en met 2013 blijkt dat een aantal werkprocessen van de uitkeringsadministratie en inkomensconsulenten een structureel aandachtspunt vormen.

#### Interne controle 2010

In de rapportage van de interne controle 2010 wordt onder meer het volgende opgemerkt over de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB:

- / De uitkeringsadministratie werkt niet eenduidig en moet zorgvuldiger gaan werken. De werkprocessen worden niet goed nageleefd en controles worden niet uitgevoerd zoals ze bedoeld zijn.
- / Er bestaan bij consulenten Inkomen teveel onduidelijkheden over de dossiervorming bij de aanvragen voor algemene bijstand.
- / Cliënten met een salaris dat per vier weken wordt uitbetaald en die niet het hele kalenderjaar werken, worden teveel op hun uitkering gekort.
- / Bij de Suwinet-controles worden niet alle beschikbare gegevens gecontroleerd.
- / Als de uitkeringsadministratie de beschikking hersteltermijn en opschorting rechtmatigheidsformulier verstuurt, wordt de uitkering niet (altijd) daadwerkelijk opgeschort in het systeem. Daardoor werden uitkeringen wel betaald, terwijl de cliënt de gevraagde informatie nog niet had overhandigd. Deze betalingen zijn onrechtmatig.
- / Het mandaatbesluit was niet meer actueel.

Op een aantal punten adviseert de interne controleur om meer structurele interne controle in de processen op te nemen.<sup>59</sup>

#### Interne controle 2011

In de rapportage van de interne controle 2011 wordt opgemerkt dat wat betreft het verwerken van rechtmatigheidsformulieren een kleine verbetering zichtbaar is, maar dat de uitkeringsadministratie over de hele linie genomen nog steeds dezelfde fouten maakt. Ook is het mandaatbesluit nog niet aangepast en worden bij de Suwinet-controles niet alle beschikbare gegevens gecontroleerd.<sup>60</sup>

#### Interne controle 2012

Uit de interne controle van 2012 blijkt dat het werk van de inkomensconsulenten weer op orde is, maar dat bij een aantal dossiers sprake is van een motiveringsgebrek. Wat betreft de uitkeringsadministratie wordt geconstateerd dat meer financiële fouten zijn gemaakt dan in 2011. In 2012 werden geen Suwinet-controles uitgevoerd, blijkens de rapportage van de interne controle. In het advies aan de afdeling wordt aangegeven dat de uitkeringsadministratie op orde dient te komen en dat goede communicatie nodig is tussen de administratie en de consulenten Inkomen en Werk, zodat eenieder op de hoogte is van wat er speelt.<sup>61</sup>

#### Interne controle 2013

In 2013 werden slordigheidsfouten in het werk van de inkomensconsulenten geconstateerd, maar werden de rapportages over het algemeen vollediger geacht. De uitkeringsadministratie heeft in het vierde kwartaal over de hele linie genomen een redelijk goed kwartaal gedraaid, naar de mening van de controleur.

---

<sup>59</sup> Interne controle 2010, p. 3-4.

<sup>60</sup> Interne controle 2011.

<sup>61</sup> Interne controle 2012, p. 4.

Toch blijft het advies, evenals in de voorgaande controles, dat er meer interne controle op elkaars werk komt binnen de uitkeringsadministratie. De interne controleur adviseert tevens om het verificatieprotocol aan te passen omdat hier onduidelijkheden in bestaan voor consulenten.<sup>62</sup>

In de accountantsverklaring van 2013 staat het volgende te lezen: *“Evenals voorgaand jaar constateren wij dat sprake is van rechtmatigheidsfouten binnen het proces van samenlevingszaken.*

*Ook in onze management letter hebben wij al verhoogde aandacht gevraagd voor de gevolgen van de geconstateerde fouten en onzekerheden. In samenspraak met de gemeente is veel gedaan om deze fouten te beoordelen en nader te analyseren. Bij de jaarrekeningcontrole is een interne second opinion uitgevoerd op de geconstateerde fouten en onzekerheden, om dit in een goed perspectief te zetten en lering te trekken uit de constateringen.”*<sup>63</sup>

De accountant constateert een onrechtmatigheid van € 150.000 (in 2012: € 200.000) en een totale onzekerheid van € 546.000 (in 2012: € 190.000). Deze fouten blijven binnen de controletolerantie van respectievelijk € 708.000 en € 2.124.000. Desalniettemin onderstreept de accountant het belang van een grondige analyse naar de oorzaken van de geconstateerde fouten en om beheersingsmaatregelen te treffen. De ingevoerde collegiale toetsing heeft hiertoe naar het oordeel van de accountant nog onvoldoende aan bijgedragen. De inschatting van de accountant is dat dit wordt verklaard doordat de collegiale toetsing in hoge mate administratief van aard is en er geen inhoudelijke toets van de conclusie plaatsvindt.<sup>64</sup>

## 2.3 / Uitvoering re-integratie

### Team ‘werk’

Wanneer een cliënt een uitkering ontvangt, wordt vervolgens door de consulent werk (eventueel in samenwerking met de accountmanager) een re-integratietraject bepaald. Binnen het team werkconsulenten en accountmanagers is een verdeling in werk gemaakt naar de participatieladder. Twee consulenten zijn specifiek aangewezen voor begeleiding van cliënten op treden 1 en 2 van de participatieladder. De consulent Jeugdwerkloosheid houdt zich in het bijzonder bezig met alle cliënten tot 27 jaar. De begeleiding van cliënten op trede 3, 4 en 5 van de participatieladder wordt verzorgd door twee consulenten Werk. Binnen het team Werk is sinds 2013 fulltime een accountmanager werkzaam, die zich richt op het werven van vacatures voor bijstandsccliënten. Dat doet de accountmanager bijvoorbeeld door langs te gaan bij bedrijven die zich nieuw in Midden-Drenthe vestigen, of een vergunning aanvragen bij de gemeente.

Het profiel van de consulenten Werk is door de komst van maatwerk en de bezuinigingen veranderd. Voorheen hadden de consulenten met name een achtergrond in zorg en welzijn. Dat geldt nog steeds voor de consulenten die cliënten op de treden 1 en 2 begeleiden. De consulenten die cliënten op de treden 3, 4 en 5 van de participatieladder begeleiden, hebben nu een meer zakelijke achtergrond, bijvoorbeeld vanuit de uitzendbranche. Deze consulenten hebben sociaal-juridische kennis. Van de consulenten Werk wordt creativiteit verlangd om ook cliënten die in eerste instantie niet gemotiveerd zijn om een traject te volgen, toch in beweging te krijgen.

<sup>62</sup> Interne controle 2013, p. 2-3.

<sup>63</sup> Accountantsverklaring 2013, p. 4.

<sup>64</sup> Accountantsverklaring 2013.

## **Gestandaardiseerd proces voor maatwerktrajecten**

### **Re-integratieplan**

De gemeente Midden-Drenthe hanteert de maatwerkbenadering voor WWB-cliënten, op basis van persoonlijke profielen van iedere cliënt. Dit betekent dat consulenteen een op maat gemaakt re-integratieplan maken voor iedere individuele cliënt. In het proces vraagt dit veel persoonlijke autonomie van consulenteen om een inschatting te maken van de situatie van de cliënt en om een passend traject samen te stellen.

Het is bijvoorbeeld aan de beoordeling van de consulenteen Werk of een nieuwe WWB-cliënt direct een arbeidsverplichting krijgt, of eerst drie maanden de tijd krijgt om emotioneel of praktisch orde op zaken te stellen. De consulenteen beoordeelt ook op basis van eigen waarneming en inschatting of een cliënt (grotendeels) zelfstandig een nieuwe baan gaat zoeken of hierbij intensieve begeleiding van de gemeente krijgt.

Tegelijkertijd biedt het digitale diagnosesysteem Competensys een waarborg voor een uniforme werkwijze, wordt aangegeven. Dit systeem dient als hulpmiddel bij het opstellen van een re-integratieplan. De consulenteen Werk vult voor iedere cliënt het computerprogramma Competensys met dezelfde type informatie. Het systeem brengt de feitelijke situatie van de cliënt in kaart. Het gaat dan om de achtergrond van de cliënt met betrekking tot:

- / opleiding en werkervaring;
- / lichamelijke en geestelijke gezondheid;
- / omstandigheden die van invloed zijn op re-integratie (zoals schulden, verslavingen, detentieverleden of gezinsproblematiek);
- / presentatie van de cliënt (uiterlijke verzorging, motivatie, initiatief);
- / indien relevant factoren die een (gedeeltelijke) ontheffing van de arbeids- en sollicitatieplicht inhouden (zoals gezinssituatie);
- / voorkeur en interesse voor bepaalde werkelden.

Deze feitelijke gegevens worden samen met de cliënt ingevuld in het systeem en waar mogelijk geverifieerd aan de hand van documentatie van de cliënt. De daadwerkelijke diagnose die de consulenteen maakt aan de hand van de feitelijke informatie, gaat in op:

- / de trede op de participatieladder waar de cliënt nu op staat;
- / de 'streeftrede' op de participatieladder voor de cliënt;
- / het meest passende re-integratietraject voor de cliënt.

Het diagnosesysteem Competensys vraagt consulenteen om deze drie aspecten in het systeem in te vullen. Deze informatie volgt echter niet automatisch uit de feitelijke informatie die is ingegeven. De feitelijke diagnose wordt niet door het systeem, maar door de consulenteen gesteld.

Vlak na de kanteling van het beleid is Competensys aangeschaft om consulenteen te helpen de cliënten beter te leren kennen. Bovendien kan het systeem op ieder gewenst moment managementinformatie genereren. Als vandaag de wethouder vraagt: hoeveel uitkeringen verstrekken wij, kan dat met één druk op de knop inzichtelijk worden gemaakt. Als een werkgever vraagt: ik heb een lasser nodig met een rijbewijs en eigen auto, kunnen consulenteen direct het bestand scannen op een cliënt die in aanmerking komt. Voorheen waren er papieren dossiers van cliënten, waarin niet structureel eenzelfde type informatie werd opgenomen, zo wordt in gesprekken aangegeven.

In de praktijk vindt informele collegiale toetsing plaats op de analyse en de conclusie die de consulenteen aan het persoonlijke profiel van de cliënt verbindt, blijkt uit gesprekken. Alle consulenteen Werk zitten op één kamer.

In de gesprekken wordt aangegeven dat dagelijks overleg plaatsvindt over re-integratieplannen voor cliënten. Tweemaal per week bespreken de accountmanager en de consultants Werk bovendien welke vacatures beschikbaar zijn en welke cliënten daarvoor het beste in aanmerking komen. Daarnaast is afstemming mogelijk tijdens het reguliere werkoverleg van het team.

### Re-integratietrajecten

De maatwerkbenadering houdt in dat consultants een breed scala aan trajecten kunnen kiezen voor cliënten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar een drietal typen trajecten:

- / Cliënten op treden 1 en 2 van de participatieladder kan de gemeente doorverwijzen naar het Steunpunt vrijwilligerswerk voor een traject dat leidt tot *sociale activering*.
- / Cliënten op treden 3, 4 en 5 op de participatieladder kunnen een traject krijgen dat de gemeente inkoopt bij één van de vijf re-integratiebedrijven, waarmee de gemeente op reguliere basis samenwerkt voor *werkleertrajecten*: Support & Co, Alescon, Sturing, TTA en WerkPro.
- / Cliënten op treden 3, 4 en 5 op de participatieladder kunnen ook een door de gemeente zelf ingekocht of georganiseerd aanbod krijgen.  
Voorbeelden hiervan zijn: een training computervaardigheden die door de werkconsultanten wordt ingekocht en een specifieke opleiding of een werkervaringsplek bij een reguliere onderneming die is geworven door de accountmanager. De werkconsultanten geven zelf ook sollicitatietrainingen. Dergelijke trajecten illustreren de *maatwerkbenadering* van de gemeente.

## 2.4 / 'Maatwerk' en 'Samen sterk in Maatwerk' – Uitvoering sociale activeringsbeleid

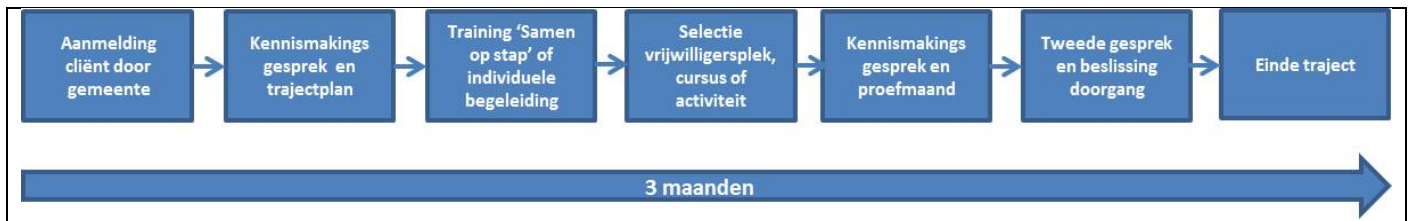
De uitbesteding van het sociale activeringsbeleid aan het Steunpunt vrijwilligerswerk is vervat in twee opeenvolgende projecten gedurende de subsidieperiode (2010-2013). Het project 'Maatwerk' is in de periode april 2010 – september 2012 uitgevoerd en het project 'Samen sterk in Maatwerk' is in de periode september 2012 – september 2013 uitgevoerd. Op basis van de afspraken tussen de gemeente en Welzijnswerk Midden-Drenthe, waar het steunpunt onderdeel van is, wordt een evaluatie van beide projecten uitgevoerd. De algemene opdracht voor het steunpunt vloeit uit het beleid voort en luidt als volgt: *"Iedere niet zelfredzame uitkeringsgerechtigde ondersteunen zodat de uitkeringsgerechtigde uiteindelijk binnen zijn eigen grenzen in staat is zelfstandig mee te doen in de samenleving. Het verrichten van maatwerk is daarbij uitgangspunt."*<sup>65</sup>

### Werkwijze sociale activering door het steunpunt

Zodra een cliënt door de gemeente wordt ingedeeld op trede 1 of 2 van de participatieladder en niet zelfredzaam is, wordt hij aangemeld bij het Steunpunt vrijwilligerswerk door de klantmanager. Vanaf dit moment neemt het steunpunt de begeleiding over en ziet het trajectproces er als volgt uit:

<sup>65</sup> Evaluatierapporten Maatwerk en Samen sterk in Maatwerk, 4 april 2013.

**Figuur 2 Trajectproces sociale activering**



Samen met het steunpunt stelt de cliënt een trajectplan op waarin een einddoel is omschreven. Dat kunnen drie dingen zijn: vrijwilligerswerk, een cursus of een activiteit. De eerste stap in het traject is het volgen van een cursus of een individueel begeleidingstraject om te bepalen wat de wensen en mogelijkheden zijn. Hierna wordt een vrijwilligersplek, cursus of activiteit geselecteerd en vindt een kennismakingsgesprek plaats. Na een eerste proefmaand vindt nog een gesprek plaats en wordt met wederzijds instemmen een vervolg gegeven aan het traject. Na drie maanden wordt het traject afgesloten en gaat de cliënt zelfstandig verder.

#### **Tussentijdse evaluatie en aanpassing werkwijze**

In het sociale activeringsbeleid is aangegeven dat de gemeente elk jaar minimaal 25 cliënten aanmeldt. De resultaten voor de periode 2010-2012 is als volgt:

**Tabel 4 Resultaten project 'Maatwerk' 2010-2012**

| Aantal aanmeldingen | % vrouw<br>% man      | Gemiddelde leeftijd | Traject afgerond | Traject niet afgerond |
|---------------------|-----------------------|---------------------|------------------|-----------------------|
| 56                  | 79% vrouw<br>21 % man | 61                  | 60%              | 32%                   |

Van de totale groep was participatie voor 36 cliënten haalbaar. Hiervan hebben 22 cliënten de training doorlopen en zijn vrijwilliger, doorlopen een cursus of voeren een activiteit uit. Voor 8% geldt dat zij bij het opstellen van de evaluatie nog in een traject zitten. In de evaluatie worden de knelpunten genoemd waar het steunpunt in de uitvoering van het project tegen aan loopt:

- / basisvaardigheden ontbreken bij de cliënten om vrijwilligerswerk te doen;
- / in het project ontbreekt benodigde specialistische psychiatrische kennis om cliënten te begeleiden;
- / de aanmelding door de gemeente verloopt onregelmatig waardoor cliënten lang op de training moeten wachten;
- / vrijwilligersorganisaties zijn terughoudend in het aanbieden van plekken vanwege hun slechte ervaring met deze groep.<sup>66</sup>

Vanaf september 2012 wordt daarom samenwerking met de GGZ gezocht en wordt het project omgedoopt tot 'Samen sterk in Maatwerk'. In de werkwijze wordt een stap terug gezet. De proefmaand vindt nu in een oefenruimte van de GGZ plaats, waarna het traject nog drie maanden op die plek kan worden voortgezet. Naast samenwerking met de GGZ is er een participatiemedewerker bij het project betrokken om organisaties te enthousiasmeren en te begeleiden in de samenwerking met cliënten.

<sup>66</sup> Evaluatierapporten Maatwerk en Samen sterk in Maatwerk, p. 3.

In het eerste half jaar van het project, tot maart 2013, zijn er 35 mensen aangemeld. Ook van deze groep was het merendeel vrouw (69%). De gemiddelde leeftijd was 54 jaar. In de evaluatie is opgenomen dat 37% van deze groep binnen een half jaar vrijwilligerswerk verricht. Ook is aangegeven dat 14% na het intakegesprek zelf de uitkering beëindigd en daarmee niet aan een traject start.<sup>67</sup>

## 2.5 / Werkleerbedrijven

### Type werkzaamheden

De gemeente Midden-Drenthe koopt bij vier re-integratiebedrijven werkleertrajecten in voor meerdere cliënten op treden 3, 4 of 5 van de participatieladder. Support & Co biedt cliënten werkervaring in een lokale supermarkt. Cliënten die een traject volgen bij TTA doen ervaring op bij een boerderij op een landgoed. Ook biedt TTA een traject voor jongeren die ver van de arbeidsmarkt af staan. De firma Sturing is een bedrijf dat actief is in fruitteelt, en WWB-cliënten re-integratietrajecten aanbiedt. Alescon beschikt over een groot machinepark en is in verschillende sectoren actief, waaronder: assemblage, horeca en recreatie, detailhandel, schoonmaak, digitalisering, techniek en groen.

### Plaatsing bij trajecten

Onderstaande tabel laat zien hoeveel nieuwe re-integratietrajecten en hoeveel rusttrajecten de gemeente Midden-Drenthe in de jaren 2010-2013 inzette.

**Tabel 5 Nieuwe re-integratietrajecten en rusttrajecten 2010-2013**

| Jaar | Nieuwe re-integratietrajecten | Rusttrajecten |
|------|-------------------------------|---------------|
| 2010 | 205                           | 44            |
| 2011 | 174                           | 50            |
| 2012 | 177                           | 68            |
| 2013 | 216                           | 50            |

Wanneer het aantal nieuwe re-integratietrajecten als percentage van het aantal WWB-uitkeringen voor het betreffende jaar wordt genomen, blijkt het volgende:

**Tabel 6 Nieuwe re-integratietrajecten als percentage van WWB-uitkeringen**

| Jaar | Nieuwe re-integratietrajecten als % van WWB-uitkeringen per 1 januari van het betreffende jaar |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2010 | 58%                                                                                            |
| 2011 | 44%                                                                                            |
| 2012 | 47%                                                                                            |
| 2013 | 54%                                                                                            |

In 2013 neemt het aantal nieuwe re-integratietrajecten als percentage van het aantal uitkeringen weer toe, na een daling in de jaren 2011 en 2012.

<sup>67</sup> Evaluatierapporten Maatwerk en Samen sterk in maatwerk, p. 4.

Ten opzichte van 2010 werden er in 2011-2013 minder trajecten ingezet. Een ontwikkeling die mede is ingegeven door de recessie, zo wordt tijdens gesprekken aangegeven.

Uit het aantal trajecten dat ingezet wordt bij één van de vijf leerwerktrajecten, kan ook worden afgeleid hoeveel maatwerktrajecten de gemeente Midden-Drenthe inzet. Zie hiervoor onderstaande tabel.

**Tabel 7 Inzet vijf grootste leerwerktrajecten**

| Jaar | Totaal aantal nieuwe re-integratietrajecten | Trajecten bij één van de vijf leerwerktrajecten als percentage van totaal nieuwe re-integratietrajecten | Maatwerktrajecten |
|------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 2010 | 205                                         | 33%                                                                                                     | 67%               |
| 2011 | 174                                         | 16%                                                                                                     | 84%               |
| 2012 | 177                                         | 29%                                                                                                     | 71%               |
| 2013 | 216                                         | 57%                                                                                                     | 43%               |

In de periode 2010-2012 zette de gemeente percentueel gezien meer maatwerktrajecten in dan werkleertrajecten bij één van de vijf re-integratiebedrijven. In 2013 is het aantal maatwerktrajecten fors gedaald. Deze ontwikkeling kan deels worden toegeschreven aan het feit dat er in 2013 meer cliënten waren voor wie een werkleertraject het beste re-integratietraject werd geacht vergeleken met eerdere jaren. Daarnaast is de economische crisis van invloed op de inzet van re-integratietrajecten. Het aantal WWB-clients is toegenomen, en dat betekent dat het budget eerder op is. In de praktijk zetten consultants Werk daardoor minder scholingstrajecten in. Re-integratietrajecten zijn in de crisisperiode ook goedkoper geworden, waardoor de gemeente hier niet fors in heeft hoeven snijden, zo wordt aangegeven in de gesprekken.

Onderstaande tabel laat zien dat er ook een verschuiving heeft plaatsgevonden in de trajecten die de gemeente bij de vijf re-integratiebedrijven inkocht. Over de gehele periode 2010-2013 bezien zijn Alescon en Sturing de belangrijkste partners van de gemeente.

In de loop der jaren is het zwaartepunt van Alescon naar Sturing verschoven.

**Tabel 8 Trajecten bij Support & Co, Alescon, Sturing, TTA en WerkPro**

| Jaartal | Support & Co | Alescon | Sturing          | TTA | WerkPro | Totaal |
|---------|--------------|---------|------------------|-----|---------|--------|
| 2010    | 7            | 54      | 4                | 0   | 3       | 68     |
| 2011    | 2            | 11      | 8                | 0   | 7       | 28     |
| 2012    | 5            | 19      | 19               | 0   | 8       | 51     |
| 2013    | 9            | 32      | 70 <sup>68</sup> | 5   | 8       | 124    |
| Totaal  | 23           | 116     | 101              | 5   | 26      | 271    |

<sup>68</sup> Inclusief 2014.

|                                                                              |    |     |     |    |     |  |
|------------------------------------------------------------------------------|----|-----|-----|----|-----|--|
| <b>Percentage van totaal aantal ingekochte trajecten bij de vijf bureaus</b> | 8% | 43% | 38% | 2% | 10% |  |
|------------------------------------------------------------------------------|----|-----|-----|----|-----|--|

### Keuze voor een traject

De gemeente zet trajecten bij Support & Co, Alescon, Sturing, TTA en WerkPro in om cliënten voor te bereiden op het arbeidsproces. Deze vijf bedrijven bieden hetzelfde type traject, maar hebben ieder hun eigen focus en kwaliteiten. Naar de ervaring van de consultants, is het ene bedrijf beter in staat om cliënten te begeleiden die moeite hebben met autoriteit, en is het andere bedrijf bijvoorbeeld weer beter in staat om verlegen cliënten te ondersteunen, zo blijkt uit gesprekken. De consultant werk schat in welk werkleertraject het beste past bij de cliënt. Daarbij houdt de consultant ook rekening met de dynamiek tussen cliënten onderling. Consultants proberen een zo divers mogelijke groep per traject samen te stellen.

De werkleertrajecten van Alescon en Sturing worden het meest ingekocht door de gemeente Midden-Drenthe. De doelstellingen van deze trajecten zijn in overeenkomsten tussen de gemeente en het re-integratiebedrijf benoemd. Deze contracten zijn in opbouw en inhoud verschillend.

Zo gaat het contract met Alescon in op de rolverdeling tussen de gemeente en Alescon bij trajecten. In het contract met Leerwerkcentrum Sturing wordt deze rolverdeling niet benoemd, maar wordt wel aangegeven dat iedere drie maanden een voortgangsoverleg plaatsvindt tussen Sturing en de gemeente. Het contract met Alescon beschrijft dat het bedrijf tweemaal per jaar managementinformatie aan de gemeente toestuurt.

#### Alescon:

In de overeenkomst tussen de gemeente en Alescon is de doelstelling van het Work-First-traject als volgt verwoord: *'Alescon biedt in opdracht van de gemeente Midden-Drenthe Work First met behoud van uitkering. Het doel van Work First is het opdoen en behouden van werkervaring en werkritme door het verrichten van werkzaamheden, het leren en toepassen van werknemersvaardigheden, dan wel het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.'*<sup>69</sup>

De taakverdeling tussen de gemeente en Alescon is als volgt. De consultant werk van de gemeente meldt een uitkeringsgerechtigde aan voor het traject. Alescon verzorgt de intake met de cliënt en stelt een trajectplan op. De intake vindt binnen vijf werkdagen na aanmelding plaats en de deelnemer wordt binnen een week op een werkplek geplaatst. Bij Alescon krijgen cliënten indien nodig ook begeleiding bij sollicitatie-activiteiten, zoals het opstellen van een cv, voorbereiden van gesprekken en het aandrazen van vacatures. Alescon houdt de gemeente op de hoogte van de voortgang van de cliënt. De frequentie van deze voortgangsberichten is niet vastgesteld, maar hangt af van de individuele situatie van de cliënt.

#### Leerwerkcentrum Sturing:

Leerwerkcentrum Sturing biedt cliënten, conform de overeenkomst met de gemeente, het volgende: arbeidsritme, leren samenwerken, leren grenzen stellen, leren vragen, leren opdrachten conform afspraak uit te voeren, leren confronteren met behoud van relatie, leren zelfstandig te werken, leren verantwoording te dragen, leren onder leiding werken, hulp bij solliciteren, het veilig leren werken met gereedschappen en

<sup>69</sup> Overeenkomst tussen Alescon en gemeente Midden-Drenthe, p. 2.

machines, klantgericht leren werken vanuit de winkel. Daarnaast lossen Sturing en de cliënt gezamenlijk de zaken op die een baan in de weg staan. Cliënten kunnen ook veiligheidscertificaten behalen bij Sturing.<sup>70</sup>

## Evaluatie

De consultants Werk van de gemeente Midden-Drenthe en vertegenwoordigers van de re-integratietrajecten spreken elkaar regelmatig formeel en informeel over de voortgang, zo wordt aangegeven. Tijdens deze voortgangsgesprekken wordt over activiteiten bij re-integratiebureaus in algemene zin gesproken, en weinig over specifieke cliënten. De voortgang van cliënten wordt enkel in gesprekken met de cliënt zelf besproken. Uit het dossier blijkt dat de wijze waarop evaluatie en verantwoording plaatsvindt, verschilt per traject en niet conform een vaste procedure en frequentie plaatsvindt.

Tijdens voortgangsoverleggen gaat het zowel om het type werkzaamheden dat cliënten verrichten, of over procesmatige zaken. Wanneer een nieuw onderdeel aan het traject toegevoegd wordt, zoals de groentetuin bij Sturing, informeert het re-integratiebureau de gemeente daarover. De gemeente en re-integratiebedrijven maken ook afspraken over ieders verantwoordelijkheid wanneer cliënten niet op hun werk komen opdagen. Tijdens gesprekken worden ook over en weer zorgpunten benoemd. Een voorbeeld daarvan is de situatie bij Sturing in 2013. Begin juli 2013 was er een inval bij Sturing door de Arbeidsinspectie. Sinds die inval weigert een aantal cliënten om een traject bij Sturing te volgen. Op 9 september 2013 heeft een aantal cliënten een gesprek gevoerd met burgemeester Broertjes en wethouder Dolfing.

Op 30 september 2013 zat onder meer burgemeester Broertjes vanuit de gemeente aan tafel met de eigenaar van Sturing. Aanleiding voor dat gesprek waren de diverse bezwaarschriften, (klachten)brieven en beschuldigingen van deelnemers van het re-integratietraject bij Sturing aan de gemeente Midden-Drenthe. Na de inval bij Sturing heeft de burgemeester diverse malen contact gehad met de hoofdofficier van Justitie, het OM en de Arbeidsinspectie, zo wordt aangegeven. De gemeente heeft bij verschillende instanties getoetst of de veiligheid en situatie van cliënten bij Sturing gegarandeerd was. Op basis van die informatie zag de gemeente geen reden om re-integratietrajecten bij Sturing te stoppen. Wel zijn er stevige gesprekken met Sturing geweest waarin is aangegeven dat de gemeente het bedrijf onder een vergrootglas zou blijven volgen, zo wordt aangegeven.

Uit het verslag van een gesprek in december 2013 tussen de gemeente en de supermarkt waar Support & Co een traject aanbiedt, blijkt dat de gemeente zich zorgen maakt over de activiteiten die cliënten kunnen ontplooiën in de supermarkt.

## 2.6 / Maatwerktrajecten

De gemeente biedt tal van opleidingen en trajecten aan die op maat gemaakt zijn voor cliënten, zo wordt aangegeven tijdens gesprekken. Een cliënt die op trede vier van de participatieladder staat, kan een cursus computervaardigheden krijgen of een certificaat voor het bedienen van een heftruck behalen. Heeft de cliënt naar het oordeel van de consultant psychisch of praktisch gezien zaken nog niet op orde, dan kan de cliënt een ontheffing van de arbeidsverplichting van drie maanden krijgen. Een cliënt die op trede vijf van de participatieladder in de WWB stroomt en goede perspectieven voor de arbeidsmarkt heeft, kan van de consultant veel vrijheid krijgen om zelf te gaan solliciteren en de gemeente daarvan op de hoogte te houden. Is de inschatting dat de cliënt meer structuur nodig heeft, dan kan de consultant besluiten om iedere twee weken een voortgangsbericht te vragen, of een tweewekelijks gesprek te voeren met de cliënt.

<sup>70</sup> Overeenkomst tussen Sturing en gemeente Midden-Drenthe, p. 1.

Een cliënt op trede vier of vijf van de participatieladder kan ook een werkervaringsplek krijgen aangeboden bij een bedrijf in Midden-Drenthe. De accountmanager werft dergelijke werkervaringsplekken. De gemeente kiest er regelmatig voor om eerst een Work-First-traject aan te bieden aan cliënten die in aanmerking lijken te komen voor een werkervaringsplek bij een reguliere onderneming. Het Work-First-traject werkt voor de consulent als een geschikte toetssteen om te beoordelen in hoeverre de cliënt echt klaar is voor een werkervaringsplek. Tijdens Work-First-trajecten komen regelmatig zaken aan het licht waarover de cliënt niet heeft verteld tijdens een intake gesprek, zoals verslavingsproblematiek. Consulenten zijn terughoudend om cliënten zonder voortraject op een werkervaringsplek te plaatsen, omdat men de goede contacten met de werkgevers niet op het spel wil zetten. Wanneer de consulenten een goede indruk hebben van een dergelijke cliënt, komt het wel voor.

## 2.7 / Voortgangsbewaking re-integratietrajecten

De wijze waarop de consulenten Werk sturen en zicht hebben op de voortgang van cliënten bij re-integratietrajecten, verschilt per cliënt. Wanneer het re-integratieplan is vastgesteld, hoort de cliënt mondeling van de consulent waar en wanneer hij zich voor zijn traject moet melden.<sup>71</sup> Wanneer de consulent er niet het volle vertrouwen in heeft dat de klant de datum zal onthouden, wordt er een brief nagezonden, zo wordt aangegeven. Is dat vertrouwen er wel, wordt er geen brief gestuurd om de details over de start van het traject te bevestigen.

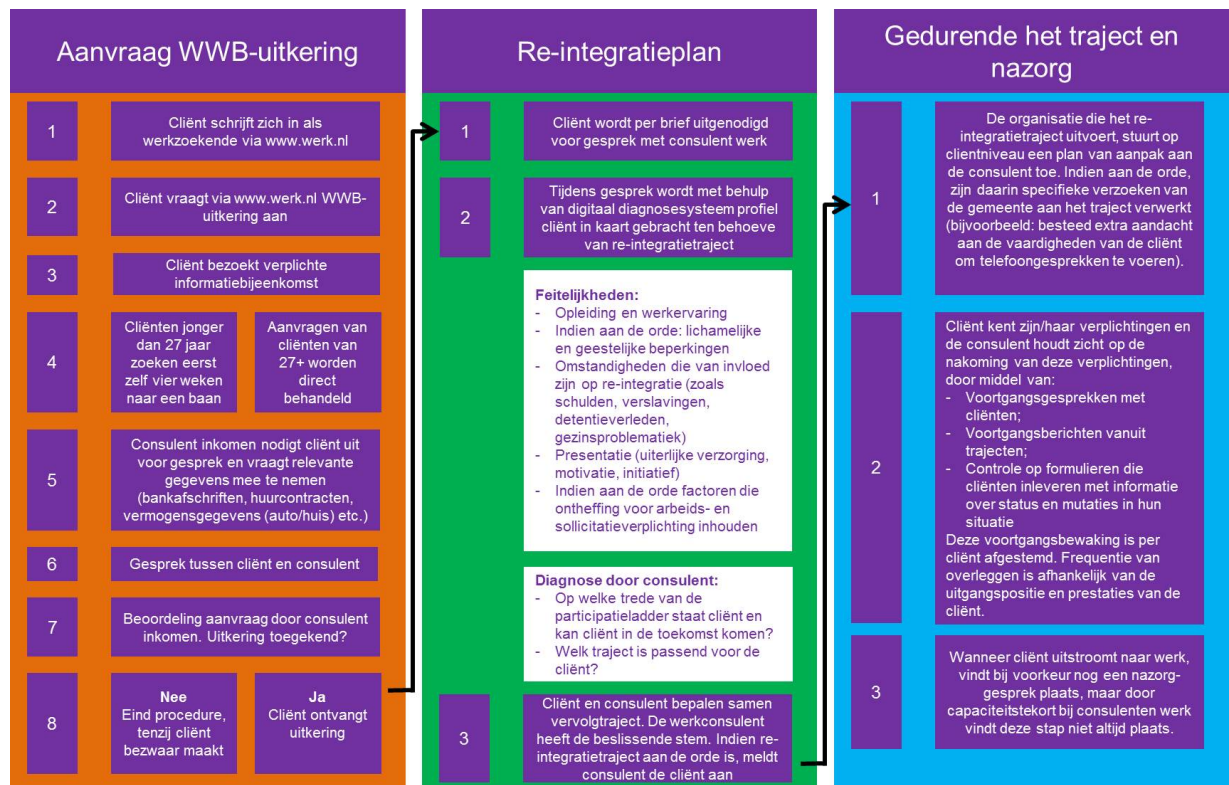
Re-integratiebedrijven informeren de consulenten Werk van de gemeente Midden-Drenthe op cliëtniveau over de voortgang van re-integratietrajecten. De frequentie van deze voortgangsberichten is afhankelijk van de cliënt en de aard van het re-integratieplan. Er is intensief contact tussen de gemeente en het re-integratiebedrijf als cliënten zich niet aan afspraken houden, of als het re-integratiebedrijf omstandigheden opmerkt die van invloed zijn op de re-integratie van een cliënt. Zoals verslavingsproblematiek of problemen thuis. Afhankelijk van de cliënt en het type belemmering in het re-integratieproces, gaat het re-integratiebureau of de gemeente met de cliënt in gesprek. Ook een drie-gesprek tussen gemeente, re-integratiebedrijf en cliënt is mogelijk. Signalen vanuit het re-integratiebedrijf kunnen voor de gemeente aanleiding zijn om een WWB-maatregel op te leggen.

Het volledige proces van aanvraag van een WWB-uitkering tot en met uitvoering van het re-integratieplan is in onderstaande figuur samengevat.

---

<sup>71</sup> Voor personen onder de 27 jaar geldt een iets afwijkende werkwijze. De consulenten nodigen de cliënt uit voor een intakegesprek voor een re-integratietraject. Daarna wordt de startdatum voor het traject medegedeeld.

**Figuur 3 Proces WWB en Re-integratie<sup>72</sup>**



## 2.8 / Wisselwerking tussen uitvoering en beleid

Wanneer daartoe aanleiding bestaat, zoeken de consultants en de beleidsmaker elkaar op, zo blijkt uit de gesprekken. Zo hebben de consultants Inkomen in 2012 het signaal afgegeven dat het beleid voor bijzondere bijstand voor hen niet meer actueel was en niet meer voldeed vanwege jurisprudentie. Het beleid liet nog ruimte om ziektekosten te vergoeden voor clïënten, zoals de aanschaf van een nieuwe bril of steunzolen, of voor een gebitsbehandeling. Deze vergoedingen hoorden op basis van nieuwe wetgeving en jurisprudentie niet meer thuis in de bijzondere bijstand. Dit beleid is in 2012 aangepast.

Wanneer omstandigheden niet meer specifiek voor één clïënt lijken te gelden, maar voor een grotere groep, koppelen consultants dat terug aan de beleidsmaker, zodat hier bij toekomstig beleid rekening mee kan worden gehouden.

De beleidsmedewerker vraagt zo nu en dan hoe consultants in de praktijk zaken organiseren zoals bij huisbezoeken, zodat hier bij nieuw beleid rekening gehouden kan worden, zo wordt aangegeven.

<sup>72</sup> Als het gaat om clïënten jonger dan 27 jaar vindt als eerste stap na aanmelding een gesprek plaats met de consultant jeugdwerkloosheid.

## 2.9 / Budget en kosten voor uitvoering bijstand en re-integratie

Onderstaande tabellen<sup>73</sup> geven de begrote en gerealiseerde uitgaven voor het I- en W-deel van het WWB-budget in de periode 2010-2014 weer.

**Tabel 9 Budget I-deel**

| Budget I-deel               | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014                      |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| Toegekend                   | € 4.117.736 | € 4.429.541 | € 5.320.543 | € 5.604.587 | € 6.232.464 <sup>74</sup> |
| Ontvangsten                 | € 157.025   | € 68.947    | € 79.433    | € 99.454    | € 3.395 <sup>75</sup>     |
| Primitieve begroting        | € 4.209.000 | € 5.115.000 | € 5.165.000 | € 5.165.000 | € 5.815.000               |
| Gewijzigde begroting        | € 4.865.000 | € 5.165.000 | € 5.165.000 | € 5.815.000 | n.v.t.                    |
| Jaarrekening                | € 5.041.119 | € 4.883.392 | € 4.933.082 | € 5.716.744 | € 887.749 <sup>76</sup>   |
| Overschot/tekort            | - €766.358  | - € 384.904 | € 466.894   | - € 12.703  | n.v.t.                    |
| Percentage overschot/tekort | - 18,61%    | - 8,69%     | 8,78%       | - 0,23%     | n.v.t.                    |

Uit de begrotingen blijkt dat voor het I-deel in de jaren 2010 en 2011 uitgegaan wordt van hogere uitgaven dan de toegekende gelden vanuit het Rijk. Voor de jaren 2012 tot en met 2014 verwacht de gemeente het toegekende budget niet volledig te besteden. In de jaarrekening blijkt de gemeente het budget, met uitzondering van 2012, alle jaren te overschrijden. Ten opzichte van 2010 daalt de omvang van de overschrijding van het WWB-budget in de periode tot 2014 wel fors.

**Tabel 10 Budget W-deel**

| Budget W-deel             | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014                    |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Toegekend                 | € 1.458.819 | € 1.327.723 | € 885.530   | € 978.794   | € 697.649 <sup>77</sup> |
| Meegenomen van vorig jaar | € 365.945   | € 364.705   | € 331.931   | € 2.021     | n.v.t.                  |
| Ontvangsten               | € 339       | n.v.t.      | n.v.t.      | n.v.t.      | n.v.t.                  |
| Primitieve begroting      | € 1.450.875 | € 1.418.833 | € 1.298.439 | € 1.024.499 | € 936.947               |
| Gewijzigde begroting      | € 1.416.045 | € 1.338.859 | € 1.790.108 | € 1.195.460 | n.v.t.                  |
| Jaarrekening              | € 1.403.493 | € 1.358.612 | € 1.214.044 | € 1.161.705 | € 172.631 <sup>78</sup> |

<sup>73</sup> Informatie aangeleverd door de ambtelijke organisatie van Midden-Drenthe op verzoek van onderzoekers.

<sup>74</sup> Voorlopig toegekend.

<sup>75</sup> Tot 19-3-2014.

<sup>76</sup> Tot 19-3-2014.

<sup>77</sup> Voorlopig toegekend.

|                             |           |           |         |             |        |
|-----------------------------|-----------|-----------|---------|-------------|--------|
| Overschot/tekort            | € 421.610 | € 332.950 | € 3.418 | - € 180.890 | n.v.t. |
| Percentage overschot/tekort | 23,10%    | 19,67%    | 0,28%   | - 18,44%    | n.v.t. |

Voor het W-deel geldt dat, met uitzondering van het jaar 2010, de begrote uitgaven hoger zijn dan het toegekende budget. In de jaarrekeningen blijkt juist dat in de periode 2010-2012 het budget niet volledig besteed wordt en moet de gemeente Midden-Drenthe geld terugbetalen aan het Rijk.<sup>79</sup> Het Besluit participatiebudget schrijft voor dat de gemeente tot maximaal 25% van het (niet gebruikte) toegekende W-budget mag reserveren voor besteding aan participatievoorzieningen in het volgende kalenderjaar.

In 2013 wordt het toegekende budget vanuit het Rijk met ruim 18% overschreden. Deze stijging is hoger dan de stijging in het aantal WWB-uitkeringen tussen 2012 en 2013. Die bedraagt 7 procent. De overschrijding op het toegekende Rijksbudget kan in 2013 worden opgevangen met het overschot uit eerdere jaren dat in de reserveringsregeling is opgenomen. In totaal kwam het beschikbare reserveringsbedrag voor 2013 neer op € 218.708. Waarmee het totaal beschikbare W-budget op € 1.197.502 uitkomt voor 2013. De totale uitgaven komen neer op € 1.161.706, waardoor nog een bedrag van € 35.796 naar 2014 overgeheveld wordt bovenop het vanuit het Rijk toegekende budget.<sup>80</sup>

Met het re-integratiebeleid 2007-2011 werd het uitgangspunt om het participatiebudget volledig te benutten, maar in principe niet te overschrijden. Het budget is leidend omdat er bijna geen financiële reserves (meer) zijn waar op teruggevallen kan worden. De afgelopen jaren is het budget vanuit het Rijk afgenomen, waardoor de vraag rijst of je als gemeente een eigen bijdrage wil leveren. De komende twee jaar is het budget nog in evenwicht – mede door een efficiëntieslag binnen de afdeling en de inzet van een ander type trajecten – en is er voldoende budget beschikbaar, zo wordt aangegeven. Daarna wordt de financiële situatie nijpender en zal de gemeenteraad de vraag moeten beantwoorden of er keuzes worden gemaakt in de uitvoering, of dat er extra geld beschikbaar wordt gesteld.

## 2.10 / Samenwerking tussen ambtelijke organisatie en bestuur

Door de mandatering heeft het college veel zaken op afstand geplaatst, zo wordt aangegeven. Er wordt weinig aan het college voorgelegd, wat in de praktijk niet betekent dat zaken niet aan de portefeuillehouder worden voorgelegd, zo blijkt uit de gesprekken. Zo vindt iedere twee weken een overleg plaats vindt tussen het afdelingshoofd Samenlevingszaken en de portefeuillehouder over de stand van zaken op inhoudelijk en financieel vlak. Tijdens dergelijke gesprekken komt bijvoorbeeld nieuwe wetgeving aan de orde, de besteding van het budget, maar het kan ook gebeuren dat individuele cliënten door het afdelingshoofd ter sprake worden gebracht als er sprake is van een (mogelijke) politieke lading. In dergelijke gevallen dient het college een uitspraak te doen over de eisen die aan de cliënt worden gesteld. Deze besluiten worden doorgaans door het college genomen in overleg met en op advies van de afdeling.

Ook de teamleider werk en inkomen spreekt regelmatig met de portefeuillehouder, afhankelijk van de onderwerpen die spelen en de behoefte van de wethouder. Een voorbeeld van een situatie waarbij de teamleider behoefte had om met de portefeuillehouder af te stemmen, is de invoering van de verplichte groepsbijeenkomst voor voorlichting over de WWB.

<sup>78</sup> Tot 19-3-2014.

<sup>79</sup> In 2010: € 56.905, in 2011: € 1.090, 2012: € 1.397.

<sup>80</sup> Jaarrekening 2013, p. 151.

Het is mogelijk dat cliënten die niet van elkaar willen weten dat ze een uitkering krijgen, elkaar tijdens een voorlichtingsbijeenkomst tegenkomen. In dat geval vindt de teamleider het prettig om ook de mening van de portefeuillehouder te horen. Daaruit hoeft geen formeel collegebesluit te volgen.

Aangegeven wordt dat, hoewel verantwoordelijkheden laag in de organisatie belegd zijn, bestuurders goed worden geïnformeerd en niet voor onverwachte situaties komen te staan. De ervaring is dat de ambtelijke organisatie van Midden-Drenthe een pragmatische organisatie is, waarin zaken niet zozeer in beleid worden vastgelegd, zo wordt aangegeven. Gesprekspartners ervaren een oplossingsgerichte en actieve houding bij ambtenaren.

De portefeuillehouder vervult als het gaat om re-integratie bijvoorbeeld een bestuurlijke rol bij het netwerken bij bedrijven om werkervaringsplekken te werven. Hierin trekken de accountmanager en de portefeuillehouder niet samen op.

## 3 Resultaten – Sturing & controle

*Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten die de gemeente Midden-Drenthe realiseert als het gaat om bijstand en re-integratie, en de wijze van sturing en controle daarop. De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot beantwoording van de volgende deelvragen:*

12. Wat zijn de resultaten met betrekking tot de in- en uitstroom WWB in de afgelopen vier jaar?
13. In welke mate heeft de gemeente zicht op de uitstroomresultaten WWB per type re-integratietraject?
14. Hoe wordt het college door de ambtelijke organisatie en de raad door het college geïnformeerd over de uitvoering van bijstand- en re-integratiebeleid in Midden-Drenthe?

### 3.1 / Omvang en kenmerken WWB-bestand

#### Omvang van het WWB-bestand

In deze paragraaf wordt allereerst de (ontwikkeling in de) omvang van het WWB-bestand beschreven. Vervolgens worden de kenmerken van het WWB-bestand geschetst.

Onderstaande tabel en figuur laten de ontwikkeling van de omvang van het WWB-bestand in Midden-Drenthe zien.

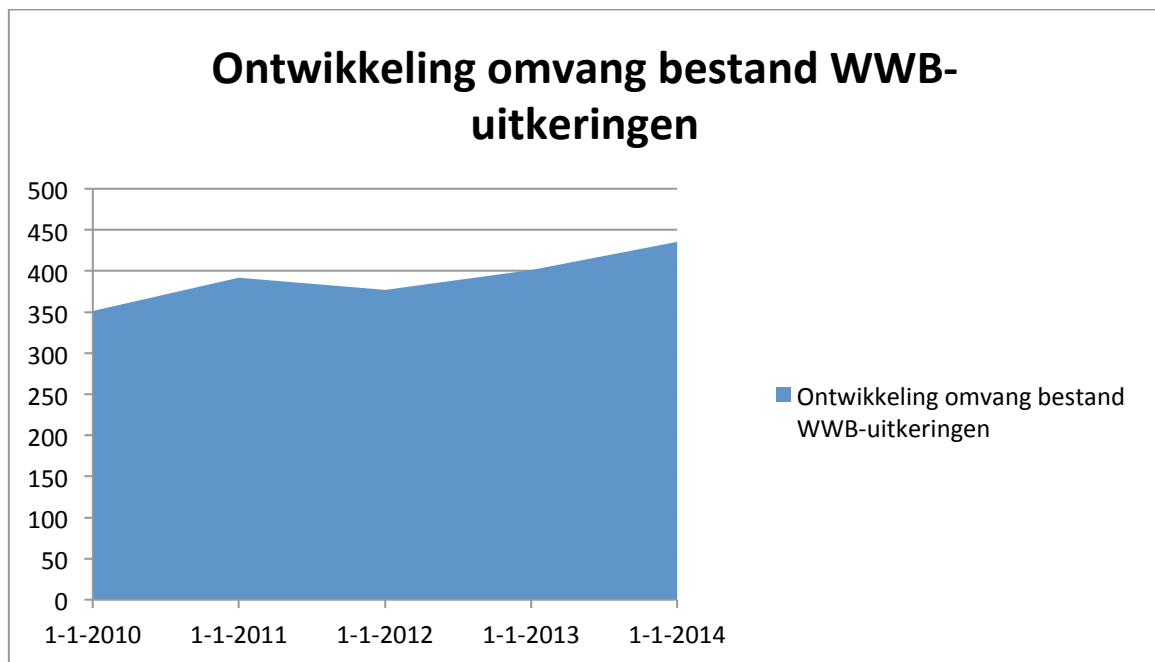
**Tabel 11 Ontwikkeling omvang WWB-bestand**

| Jaartal | Omvang WWB-bestand <sup>81</sup> op 1 januari van het betreffende jaar | Ontwikkeling bestand ten opzichte van het vorige jaar |
|---------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 2010    | 351                                                                    | -                                                     |
| 2011    | 392                                                                    | + 12%                                                 |
| 2012    | 377                                                                    | - 4%                                                  |
| 2013    | 401                                                                    | + 7%                                                  |
| 2014    | 435                                                                    | + 9%                                                  |

Tussen 1 januari 2010 en januari 2014 steeg de omvang van het bestand per saldo met 24 procent. Tussen 2010 en 2011 nam het aantal bijstand cliënten het sterkst toe met 12%. Na een lichte daling in de omvang van het bestand tussen 2011 en 2012, groeide het bestand tussen 2012 en 2014 verder.

<sup>81</sup> Aantal WWB-uitkeringen dat de gemeente verstrekt

**Figuur 4 Ontwikkeling omvang WWB-bestand**



#### **Uitkeringsduur**

In 2010 was de uitkeringsduur voor het grootste deel (45%) van de cliënten één jaar of korter. In de periode 2010-2013 daalde het aantal cliënten dat maximaal één jaar een WWB-uitkering ontvangt van 181 (45% van het totale bestand) tot 165 (36% van het totale bestand).

Sinds 2011 vormen de cliënten die twee jaar of langer een WWB-uitkering ontvangen de grootste groep uitkeringsontvangers in Midden-Drenthe. Tussen 2010 en 2013 is de omvang van deze groep WWB-ontvangers gestegen van 44 procent van het totaal tot 50 procent van het totale bestand in 2013.

In januari 2013 kregen 165 cliënten (26%) één jaar of korter een WWB-uitkering. 61 cliënten (19%) kregen 1 tot 2 jaar een WWB-uitkering. Voor 228 cliënten (50%) is in januari 2013 de uitkeringsduur 2 jaar of langer.<sup>83</sup>

#### **Karakteristieken cliënten in het WWB-bestand**

##### Indeling op de participatieladder

Desgevraagd heeft de gemeente overzichten aangeleverd waaruit blijkt hoe het cliëntenbestand verspreid is over de participatieladder. Deze cijfers zijn vanaf 2012 beschikbaar, en zijn niet telkens op hetzelfde peilmoment gebaseerd.

<sup>82</sup> WWB-, WIJ-, IOAW- en IOAZ-clieuten.

<sup>83</sup> Gebaseerd op cijfers van de gemeente waarin ook de cliënten van de GGZ-instelling in de gemeente zijn meegenomen. Deze cliënten zijn in de eerste tabel en grafiek in dit hoofdstuk niet meegenomen.

**Tabel 12 Indeling op participatieladder**

| Trede                                  | Aantal cliënten 2012 <sup>84</sup> | Als percentage van totaal aantal cliënten 2012 | Aantal cliënten 2013 <sup>85</sup> | Als percentage van totaal aantal cliënten 2013 | Aantal cliënten 2014 <sup>86</sup> | Als percentage van totaal aantal cliënten 2014 |
|----------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|
| Nog niet ingedeeld                     | -                                  | -                                              | -                                  | -                                              | 4                                  | 0,8%                                           |
| Trede 1: Zorg                          | 128                                | 30,1%                                          | 124                                | 28,7%                                          | 155                                | 29,6%                                          |
| Trede 2: Maatschappelijke participatie | 84                                 | 20,5%                                          | 96                                 | 22,2%                                          | 105                                | 20%                                            |
| Trede 3: Opleiding                     | 60                                 | 14,7%                                          | 50                                 | 11,6%                                          | 40                                 | 7,6%                                           |
| Trede 4: Werkgericht traject           | 72                                 | 17,6%                                          | 61                                 | 14,1%                                          | 83                                 | 15,8%                                          |
| Trede 5: Werk                          | 70                                 | 17,1%                                          | 101                                | 23,4%                                          | 137                                | 26,1%                                          |
| <b>Totaal</b>                          | <b>414</b>                         | <b>100%</b>                                    | <b>432</b>                         | <b>100%</b>                                    | <b>524</b>                         | <b>100%</b>                                    |

Uit dit overzicht blijkt dat het aantal cliënten dat op de zorgtrede, de trede maatschappelijke participatie en de trede werkgericht traject is ingedeeld, redelijk stabiel is gebleven. Het aantal cliënten op de trede opleiding is bijna gehalveerd. Het aantal cliënten dat op de hoogste trede (werk) is ingedeeld, steeg van 17,1 tot 26,1 procent in de periode 1 januari 2012 tot en met 8 augustus 2014.

#### Opleidingsniveau

Uit de cijfers over 2012, 2013 en 2014 blijkt dat telkens de cliënten met de volgende vier typen opleidingsniveau de grootste groep vertegenwoordigen in het WWB-bestand van Midden-Drenthe:

- / Basisniveau
- / VMBO
- / MBO
- / Onbekend.

<sup>84</sup> Peilmoment 1 januari 2012.

<sup>85</sup> Peilmoment 15 januari 2013.

<sup>86</sup> Peilmoment 8 augustus 2014.

**Tabel 13 Opleidingsniveau cliëntenbestand**

| Opleidings-Niveau | Aantal cliënten 2012 <sup>87</sup> | Als percentage van totaal aantal cliënten 2012 | Aantal cliënten 2013 <sup>88</sup> | Als percentage van totaal aantal cliënten 2013 | Aantal cliënten 2014 <sup>89</sup> | Als percentage van totaal aantal cliënten 2014 |
|-------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|
| Basis             | 41                                 | 10%                                            | 46                                 | 10,6%                                          | 60                                 | 11,5%                                          |
| VMBO              | 91                                 | 22,2%                                          | 102                                | 23,8%                                          | 134                                | 25,6%                                          |
| MBO               | 127                                | 31,1%                                          | 144                                | 33,3%                                          | 178                                | 34%                                            |
| Onbekend          | 114                                | 27,9%                                          | 98                                 | 22,7%                                          | 88                                 | 16,8%                                          |

Kijkend naar het opleidingsniveau, zijn er in de periode 2012-2014 geen verschuivingen zichtbaar die de toename van het aantal cliënten op de trede werk in de periode 2012-2014 kunnen verklaren. Ook als het gaat om de leefsituatie van cliënten (alleenstaand, samenwonend etc.), hun persoonlijke situatie in termen van lichamelijke en psychische beperkingen, verslavingssituaties, schulden en gezins- en taalproblematiek, hebben er geen grote verschuivingen plaatsgevonden, blijkt uit een vergelijking van de statusinformatie van cliënten over de periode 2012-2014.

De leeftijd van cliënten is pas vanaf het jaar 2014 in de rapportage opgenomen, waardoor vergelijking ten opzichte van eerdere jaren niet mogelijk is. Onderstaande tabel laat de spreiding in leeftijd van de WWB-clieñten in Midden-Drenthe zien.

**Tabel 14 Leeftijdsopbouw cliëntenbestand**

| Leeftijd              | Aantal cliënten 2014 <sup>90</sup> | Als percentage van totaal aantal cliënten 2014 |
|-----------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|
| 0 tot en met 26 jaar  | 54                                 | 10,3%                                          |
| 27 tot en met 34 jaar | 78                                 | 14,9%                                          |
| 35 tot en met 44 jaar | 115                                | 21,9%                                          |
| 45 tot en met 54 jaar | 137                                | 26,1%                                          |
| 55 tot en met 64 jaar | 131                                | 25%                                            |
| 65 jaar en ouder      | 9                                  | 1,7%                                           |
| <b>Totaal</b>         | <b>524</b>                         | <b>100%</b>                                    |

<sup>87</sup> Peilmoment 1 januari 2012.

<sup>88</sup> Peilmoment 15 januari 2013.

<sup>89</sup> Peilmoment 8 augustus 2014.

<sup>90</sup> Peilmoment 8 augustus 2014.

### 3.2 / Uitstroom

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk hoeveel cliënten ieder jaar zijn uitgestroomd uit de WWB. Om deze cijfers in perspectief te plaatsen, laat onderstaande tabel ook zien hoe groot de uitstroom is als percentage van de omvang van het bestand op 1 januari van het volgende jaar. De laatste twee kolommen maken inzichtelijk hoeveel (procent van) uitstroom uit de WWB wordt verklaard door de uitstroom naar werk.

**Tabel 15 Uitstroom (naar werk)**

| Jaar | Aantal WWB-cliënten 1 januari <sup>91</sup> | Uitstroom absoluut | Als % van omvang bestand 1 januari volgende jaar | Waarvan naar werk | Als % van totale uitstroom |
|------|---------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| 2010 | 351                                         | 244                | 63%                                              | 76                | 32%                        |
| 2011 | 392                                         | 198                | 53%                                              | 76                | 39%                        |
| 2012 | 377                                         | 178                | 45%                                              | 20 <sup>92</sup>  | 12%                        |
| 2013 | 401                                         | 246                | 57%                                              | 83                | 34%                        |
| 2014 | 435                                         | 52 <sup>93</sup>   | -                                                | 17 <sup>94</sup>  | -                          |

In de periode 2010-2013 fluctueert de uitstroom van WWB-aantal cliënten. Het jaar 2010 laat met 63% een piek zien in de uitstroom van WWB-cliënten. In 2012 was het aantal uitstromers met 45% juist laag vergeleken met 2011 en 2013, waarin de uitstroom respectievelijk 53% en 57% was.

In de periode 2010-2013 bleef de uitstroom naar werk als percentage van de totale uitstroom stabiel. Andere belangrijke redenen voor uitstroom zijn verhuizing (in 2013 20% van de uitstroom) en een verandering in de relationele sfeer (in 2013 7% van de uitstroom). Een aanzienlijk deel van de uitstroom wordt verklaard door 'overige oorzaken' (in 2013 16%). In 2013 stroomden tenslotte drie cliënten (1%) uit door het niet verschijnen op een herhaalde oproep voor re-integratie.

### 3.3 / Resultaten re-integratietrajecten

Het is niet mogelijk om exact te bepalen in hoeverre de uitstroom uit de WWB naar regulier werk is toe te schrijven aan re-integratietrajecten van de gemeente. Door de maatwerkbenadering is namelijk geen managementinformatie te genereren over de bijdragen die alle re-integratietrajecten, die de gemeente biedt, leveren aan uitstroom naar werk.

<sup>91</sup> WWB-, WIJ-, IOAW- en IOAZ-cliënten.

<sup>92</sup> De ambtelijke organisatie geeft aan: in 2012 is overgestapt op een nieuw uitkeringssysteem. Naar is gebleken is de omschrijving bij de reden van uitstroom niet goed meegenomen in de conversie. Als gevolg daarvan staat hier veelal 'andere oorzaak' aangegeven, terwijl uit het oude uitkeringssysteem blijkt dat dit een andere oorzaak moet zijn. Dit verklaart het lage aantal uitstroom door werk.

<sup>93</sup> Tot 19 maart 2014 (onderzoekperiode is raadsperiode 2010-2014).

<sup>94</sup> Tot 19 maart 2014 (onderzoekperiode is raadsperiode 2010-2014).

Van de vijf bureaus waarbij de gemeente Midden-Drenthe meerdere re-integratietrajecten inkoopt, is wel duidelijk hoeveel cliënten na afloop van het traject uitstromen naar betaald werk.

**Tabel 16 Uitstroom na afloop van re-integratietrajecten**

| Jaar | Totaal cliënten bij één van de vijf leerwerktrajecten | Uitstroom naar werk door één van de vijf leerwerktrajecten | Uitstroom door werk als percentage van deelname bij één van de vijf leerwerktrajecten | Uitstroom naar werk na leerwerktraject als percentage van totale uitstroom naar werk |
|------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 2010 | 68                                                    | 27                                                         | 40%                                                                                   | 36%                                                                                  |
| 2011 | 28                                                    | 10                                                         | 36%                                                                                   | 37%                                                                                  |
| 2012 | 51                                                    | 16                                                         | 32%                                                                                   | Niet te berekenen <sup>95</sup>                                                      |
| 2013 | 104                                                   | 29                                                         | 28%                                                                                   | 35%                                                                                  |

Percentueel gezien is het aantal cliënten dat na afloop van het traject uitstroomt naar betaald werk, ieder jaar in de periode 2010-2013 gedaald.

Onderstaande tabellen laten de uitstroom naar werk per traject zien in absolute aantallen en als percentage van het totaal aantal trajecten dat in het betreffende jaar werd aangeboden.

**Tabel 17 Trajecten en uitstroom naar werk Support en Co**

| Support en Co                                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Totaal in traject                                                                        | 7    | 2    | 5    | 9    |
| Waarvan uitgestroomd naar werk                                                           | 2    | 1    | 1    | 2    |
| Als percentage van het totaal aantal trajecten in het betreffende jaar bij Support en Co | 29%  | 50%  | 20%  | 23%  |

**Tabel 18 Trajecten en uitstroom naar werk Alescon**

| Alescon                                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Totaal in traject                                                                  | 54   | 11   | 19   | 32   |
| Waarvan uitgestroomd naar werk                                                     | 25   | 5    | 4    | 10   |
| Als percentage van het totaal aantal trajecten in het betreffende jaar bij Alescon | 56%  | 46%  | 21%  | 32%  |

<sup>95</sup> Wegens fouten in conversie bij ingebruikname nieuwe computersysteem.

**Tabel 19 Trajecten en uitstroom naar werk Sturing**

| Sturing                                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Totaal in traject                                                                  | 4    | 8    | 19   | 50   |
| Waarvan uitgestroomd naar werk                                                     | 0    | 1    | 9    | 15   |
| Als percentage van het totaal aantal trajecten in het betreffende jaar bij Sturing | 0%   | 13%  | 48%  | 30%  |

**Tabel 20 Trajecten en uitstroom TTA**

| TTA                                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Totaal in traject                                                              | 0    | 0    | 0    | 5    |
| Waarvan uitgestroomd naar werk                                                 | 0    | 0    | 0    | 2    |
| Als percentage van het totaal aantal trajecten in het betreffende jaar bij TTA | -    | -    | -    | 40%  |

**Tabel 21 Trajecten en uitstroom WerkPro**

| WerkPro                                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Totaal in traject                                                                  | 3    | 7    | 8    | 8    |
| Waarvan uitgestroomd naar werk                                                     | 0    | 3    | 2    | 0    |
| Als percentage van het totaal aantal trajecten in het betreffende jaar bij WerkPro | 0%   | 43%  | 25%  | 0%   |

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de uitstroom naar werk per traject jaarlijks aanzienlijk kan verschillen. Er tekent zich als het gaat om uitstroom naar betaald werk geen duidelijke lijn af in de tijd of per traject.

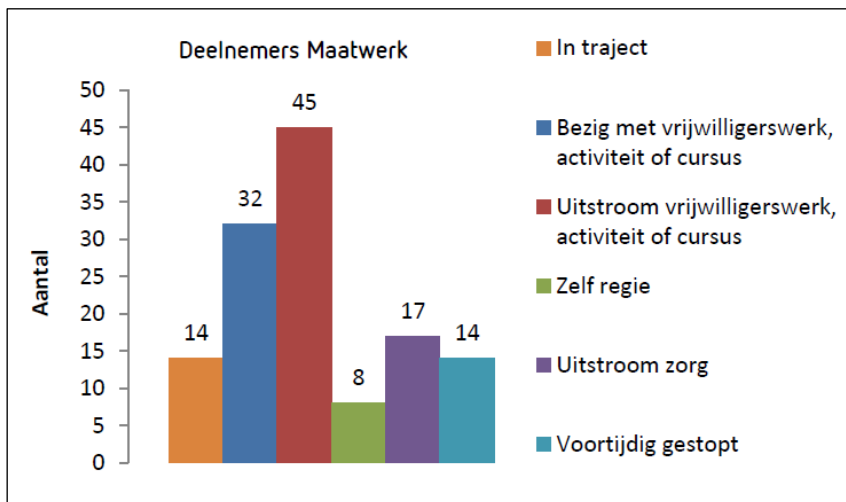
In absolute aantallen verschilt de deelname aan trajecten aanzienlijk. Gemiddeld genomen stromen cliënten van Alescon in de periode 2010-2013 met 38,8% relatief gezien het meest uit naar betaald werk. Voor Support & Co en Sturing is dat percentage respectievelijk 30,5 en 22,8. Van de cliënten bij WerkPro en TTA stroomt respectievelijk 17% en 10% uit naar betaald werk.

### 3.4 / Resultaten sociale activeringsbeleid

Het project Maatwerk/Samen sterk in Maatwerk wordt tot drie keer toe verlengd, waardoor het wordt voortgezet tot de invoering van de Participatiewet in januari 2015. In de periode 2010-2013 waren er in totaal 130 deelnemers, waarvan 70% vrouw en 30% man. De gemiddelde leeftijd was 54 jaar en in totaal was 71% 50 jaar of ouder. De uitstroom van deelnemers in de periode 2010-2013 is als volgt<sup>96</sup>:

<sup>96</sup> Rapportage Maatwerk april 2010 – december 2013, Welzijnswerk Midden-Drenthe (2014), p. 7.

**Figuur 5 Uitstroom deelnemers 2010-2013**



In de verantwoordingsinformatie van Welzijnswerk Midden-Drenthe is aangegeven dat voor 60% van de totale groep deelnemers participatie haalbaar is gebleken. Daarmee wordt ook uitstroom naar betaald werk bedoeld, maar deze vorm van uitstroom is niet in de cijfers terug te zien.

### 3.5 / Informatievoorziening richting college en gemeenteraad

#### Informatievoorziening richting college

Aangegeven wordt dat informatievoorziening en verantwoording over de uitvoering van bijstand en re-integratie voor zowel college als gemeenteraad in de P&C-cyclus is ingebed. Daarnaast wordt de portefeuillehouder in de gesprekken met het afdelingshoofd geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot realisatie van de doelstellingen en de financiën. Wanneer daartoe behoefte bestaat, kan het afdelingshoofd of de portefeuillehouder op ieder gewenst moment beschikken over informatie zoals de omvang van het bestand en de besteding van het budget, zo wordt aangegeven.

#### Informatievoorziening richting de gemeenteraad

##### Informatievoorziening vanuit college richting de gemeenteraad

Raadsleden worden met name via de P&C-cyclus geïnformeerd over de realisatie van doelstellingen op het gebied van bijstand en re-integratie. In de jaarrekening vindt financiële verantwoording plaats.

##### Bijstand

In de jaarstukken wordt aangegeven hoeveel bijstandsuitkeringen in het betreffende jaar werden uitgekeerd. Voor het jaar 2010 wordt dat per maand inzichtelijk gemaakt. Voor de jaren daarna wordt aangegeven hoeveel uitkeringen er dat jaar gemiddeld werden verstrekt.

In de jaarstukken van 2010 wordt de invloed van de economische situatie op het aantal uitkeringsgerechtigden geschetst. In de daarop volgende jaarstukken is de verantwoording over WWB-uitkeringen beknopter.

#### Re-integratie

In de jaarstukken van 2010-2013 worden de doelstellingen met betrekking tot re-integratie genoemd die ook in de programmabegrotingen staan. Daarvan wordt aangegeven of de doelstellingen al dan niet gerealiseerd zijn. In de jaarstukken van 2010, 2011 en 2013 wordt voor iedere doelstelling aangegeven dat die gerealiseerd is, maar niet in welke mate. In de jaarstukken van 2012 wordt wel aangegeven in hoeverre de doelstellingen gerealiseerd zijn, en daaruit blijkt dat de doelstellingen voor dat jaar ruim behaald zijn. In de jaarstukken van 2010 worden voor de doelstelling met betrekking tot sociale activering de resultaten toegelicht. Met uitzondering hiervan wordt in de jaarstukken geen nadere toelichting gegeven op de behaalde resultaten met betrekking tot re-integratie.

#### Financiële verantwoording

In de verantwoording over het deelprogramma 'inkomen en 're-integratie' worden de baten, lasten en het resultaat met betrekking tot bijstand en re-integratie gebundeld gepresenteerd. In de toelichting op de programmarekening wordt een uitsplitsing gemaakt naar bijstand en re-integratie, en wordt ook inzichtelijk gemaakt welke budgetten vanuit het Rijk worden toegekend en wat de omvang van de Reserveringsregeling is. In hoofdstuk 3 is inzichtelijk gemaakt welke kosten de gemeente Midden-Drenthe maakt voor de uitvoering van bijstand en re-integratie. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de doelstellingen die in de programmabegroting worden genoemd en de verantwoording daarover in de jaarstukken van 2010-2013.

#### **Sturing en controle door gemeente**

Uit gesprekken blijkt dat de gemeenteraad in de vorige raadsperiode het onderwerp bijstand en re-integratie beperkt heeft geagendeerd. Vanuit de raad zijn enkele vragen gesteld over het beleid en de uitvoering van bijstand en re-integratie, maar evenals het college had de raad voornamelijk het vizier op de decentralisaties gericht. Aangegeven wordt dat er lange tijd ook geen signalen vanuit de samenleving of in verantwoordingsinformatie waren dat het beleid en de uitvoering niet voldeden.

## 4 Afhandeling klacht, bezwaar & beroep

*Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de gemeente Midden-Drenthe stuurt op en uitvoering geeft aan afhandeling van klachten, bezwaarschriften en beroepsprocedures. De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot het antwoord op de volgende deelvragen:*

15. Welke kaders heeft de gemeente(raad) vastgesteld voor afhandeling van klachten, bezwaarschriften en beroepsprocedures?
16. Hoe ziet het interne proces eruit van klachtafhandeling met betrekking tot bijstand en re-integratie?
17. Welke klachten/bezwaarschriften/beroepsprocedures zijn er de afgelopen vier jaar ingediend met betrekking tot bijstand en re-integratie? Hoeveel daarvan werden gegrond verklaard? Hoe kunnen de klachten getypeerd worden?
18. Hoe wordt het college door de ambtelijke organisatie en de raad door het college geïnformeerd over de afhandeling van klachten, bezwaarschriften en beroepsprocedures?

### 4.1 / Beleidskaders voor afhandeling van klachten, bezwaren en beroepsprocedures

#### Kaders voor klachtenafhandeling

Op basis van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hebben alle burgers er recht op om op een correcte wijze te worden behandeld door bestuursorganen. Wanneer dat niet gebeurt, kan een persoon een klacht indienen. Het klachtenrecht is in hetzelfde hoofdstuk van de Awb geregeld. Klachten betreffen altijd gedragingen of nalatigheid door het bestuursorgaan of door een ambtenaar. Een klacht kan ook meerdere personen betreffen. Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat het bestuur moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Een klacht kan zowel intern door het bestuursorgaan zelf worden afgehandeld, als extern door een ombudscommissie. De eisen die zijn verbonden aan de klachtbehandeling door de Algemene wet bestuursrecht zijn afgeleid uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen bevatten onder andere legaliteit, zorgvuldigheid, rechtszekerheid, gelijkheid.

#### Klachtenverordening in Midden-Drenthe

De gemeente Midden-Drenthe heeft de afhandeling van klachten geregeld in de Verordening inzake de klachtbehandeling gemeente Midden-Drenthe (hierna; de klachtenverordening). De klachtenverordening is vastgesteld door de raad op 20 december 2001 en in werking getreden op 1 januari 2002.

In de Awb wordt geen definitie van een klacht gegeven, omdat een omschrijving van het begrip ook een beperking van het klachtrecht kan inhouden. In de verordening van Midden-Drenthe wordt de term 'klacht' wel gedefinieerd: 'een uiting van ongenoegen over een gedraging van een bestuursorgaan dan wel een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, zoals bedoeld in artikel 9:1 Awb.'<sup>97</sup>

De klachtenverordening regelt dat er een externe en onafhankelijke commissie is voor de externe klachtbehandeling en voor de samenstelling van deze commissie. Deze commissie behandelt in tweede instantie een klacht, nadat binnen de gemeentelijke organisatie de klacht niet naar tevredenheid van de indiener is behandeld.

<sup>97</sup> Klachtenverordening Midden-Drenthe, 2002, p. 1.

Blijkens artikel 24 van de klachtenverordening van Midden-Drenthe wordt ieder jaar door de commissie een verslag uitgebracht van haar werkzaamheden. Dit verslag is tevens openbaar zodat transparantie gewaarborgd is. In 2006 is er een aparte Verordening op de Ombudscommissie vastgesteld, waarin de taken en de organisatie van de Ombudscommissie zijn vastgesteld. Voor het onderzoek dat de commissie doet inzake klachtbehandeling, wordt in de verordening verwezen naar de bepalingen in de Awb.<sup>98</sup>

Over het interne proces voor de afhandeling van klachten schrijft de verordening voor dat de (kern)afdeling zelf verantwoordelijk is voor de behandeling van een klacht. Het afdelingshoofd van de betreffende afdeling behandelt de klacht, tenzij hij of zij zelf betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. In dat geval wordt de klacht door de gemeentesecretaris behandeld.<sup>99</sup>

De klachtenverordening gaat niet specifiek in op klachten die aan het bestuur van de gemeente zijn gericht. De Awb stelt daarover in artikel 9:7 het volgende:

1. *“De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.*
2. *Het eerste lid is niet van toepassing indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan.”*

De Awb bepaalt daarmee dat klachten gericht tegen het college van B&W, één of meerdere portefeuillehouder(s) en/of de burgemeester, mogen worden afgehandeld door de burgemeester of één of meerdere wethouders, ongeacht hun eventuele betrokkenheid bij de gedraging waarop de klacht van toepassing is.

De klachtenverordening van Midden-Drenthe gaat voor wat betreft het interne proces met name in op de vraag welke medewerker verantwoordelijk is voor de afhandeling van de klacht. De procedure die doorlopen wordt om een klacht af te handelen, wordt niet expliciet beschreven. Voor mensen die een klacht willen indienen is het proces wel geschetst op de gemeentelijke website.<sup>100</sup> De Awb schrijft voor dat bij het behandelen van een klacht, zowel de klager als degene tegen wie de klacht is gericht, gehoord worden en dat van dit gesprek een verslag wordt gemaakt (artikel 9:10 Awb).

Klachten dienen in beginsel binnen de in artikel 9:11 Awb gestelde termijn van zes weken worden afgehandeld. Degene die in algemene zin toeziet op een correcte afdoening van een klacht, is de klachtencoördinator.

### **Kaders voor bezwaarschriftenprocedures**

Wanneer burgers het niet eens zijn met een beslissing van de gemeente, kan men een bezwaarschrift indienen. In tegenstelling tot een klacht, gaat het bij een bezwaar niet om een gedraging van een medewerker van de gemeente, maar om een besluit van de gemeente.

### **Verordening commissie bezwaarschriften**

Voor de behandeling van bezwaarschriften geldt de Verordening commissie bezwaarschriften 2012 (hierna: verordening bezwaarschriften). De huidige verordening bezwaarschriften is door de raad vastgesteld op 28 juni 2012 en in werking getreden op 1 juli 2012.

In de verordening is bepaald dat er een bezwaarschriftencommissie is die besluiten op bezwaren door het college van burgemeester en wethouders voorbereidt. De bezwaarschriftencommissie neemt zelf geen

<sup>98</sup> Verordening op de Ombudscommissie Midden-Drenthe, 2006.

<sup>99</sup> Klachtenverordening Midden-Drenthe, p. 2.

<sup>100</sup> <https://portaal.middendrenthe.nl/website/!suite86.scherm0325?mPag=1744&mVrg=3122&mLok=1>

besluiten over bezwaarschriften, maar adviseert daarin.

De verordening regelt de samenstelling en werkwijze van de commissie bezwaarschriften en het proces voor de afhandeling van een bezwaarschrift.

De verordening regelt onder meer de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de commissie, en de wijze van verslaglegging en het uitbrengen van advies. Enkele bepalingen uit de verordening zijn:

- / De voorzitter en leden van de commissie nemen geen deel aan de behandeling van het bezwaarschrift indien daarbij hun onpartijdigheid in het geding kan zijn (artikel 13).
- / Regels omtrent de schriftelijke verslaglegging van een zitting. Daaruit blijkt onder meer dat in het verslag vermeld moet worden wie aanwezig zijn bij de zitting en dat er op een zakelijke wijze moet worden geformuleerd wat er binnen de zitting is gezegd (artikel 15).
- / Binnen een termijn van minimaal twaalf en maximaal achttien weken wordt een advies opgesteld door de commissie, en een besluit genomen door het college van B&W. Wanneer deze termijn niet behaald kan worden, verzoekt de voorzitter om de beslissing te verdagen (artikel 18).

### **Beroepsprocedures**

Wanneer een burger een bezwaarschrift heeft ingediend, en het niet eens is met de beslissing het college van B&W over het advies van de commissie voor bezwaarschriften, kan hij beroep aantekenen en buigt de Rechtbank Noord Nederland zich over de zaak.

## **4.2 / Uitvoering van afhandeling van klachten, bezwaren en beroepsprocedures**

### **Klachtenafhandeling in de praktijk**

Wanneer een klacht wordt ingediend tegen één of meerdere medewerkers van de gemeente, wordt eerst gepoogd deze klacht intern af te wikkelen. Indien de klager en de gemeente daarin niet slagen, wordt de klacht voorgelegd aan een externe klachtencommissie, de ombudscommissie.

#### *Interne proces van klachtafhandeling*

Alle klachten die worden ingediend komen bij de gemeente Midden-Drenthe via een centrale administratie binnen, die de klachten doorstuurt naar de klachtencoördinator. Deze functionaris bewaakt het proces van afhandeling van klachten gericht tegen alle afdelingen. De klachtencoördinator beoordeelt of er inderdaad sprake is van een klacht, en het niet in feite om een bezwaarschrift gaat. In gesprekken wordt aangegeven dat het regelmatig voorkomt dat een klacht niet gaat over bejegening, maar over een besluit van de gemeente. In dat geval wordt de klager gevraagd om een bezwaarschrift in te dienen, zo wordt aangegeven.

Wanneer blijkt dat het om bejegening - en dus een klacht - gaat, stuurt de coördinator de klacht door naar het verantwoordelijke afdelingshoofd<sup>101</sup> voor de inhoudelijke afhandeling van de klacht. In de praktijk belt het afdelingshoofd met de cliënt, of plant een persoonlijk informeel gesprek in waarin de cliënt zijn of haar verhaal kan doen en de gemeente eventueel excuses maakt. Een deel van de klachten tegen medewerkers wordt op deze manier afgehandeld, zo wordt aangegeven. Wanneer de cliënt en het afdelingshoofd in het informele gesprek niet tot een bevredigende oplossing komen, wordt een meer formele procedure gestart. Deze houdt in dat het afdelingshoofd een hoorzitting organiseert waarin de cliënt en de betreffende medewerker beiden hun verhaal kunnen doen. Afhankelijk van de situatie spreekt het afdelingshoofd de

---

<sup>101</sup> Of de gemeentesecretaris, wanneer de klacht betrekking heeft op het afdelingshoofd.

cliënt en de medewerker in een gezamenlijk gesprek of tijdens twee aparte gesprekken. Het afdelingshoofd maakt een verslag van het gesprek. Daarna doet hij een voorstel aan het college dat uiteindelijk een besluit op de klacht neemt.

Wanneer de klacht is gericht tegen één of meerdere bestuurders, vindt doorgaans een hoorzitting plaats, zo blijkt uit de gesprekken. De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor klachtafhandeling. Wanneer een klacht gericht is tegen collegeleden, neemt de burgemeester vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid de afhandeling van de klacht op zich. Uit een steekproef van dossiers blijkt dat in dergelijke gevallen communicatie richting cliënten ook uit naam van de burgemeester kan geschieden. Bijvoorbeeld wanneer een cliënt wordt gevraagd om een machtiging te sturen waarin wordt aangegeven dat de cliënt tijdens de klachtprocedure door een ander wordt vertegenwoordigd.

Tijdens de hoorzitting over een klacht tegen een bestuurder of het volledige college, is de burgemeester in principe voorzitter. Wanneer de klacht tegen de burgemeester zelf gericht is, vervult een ander collegelid de voorzittersrol, zo wordt aangegeven. Uit de hoorzitting volgt een advies voor afhandeling aan het college van B&W. Het college neemt vervolgens het besluit om de klacht al dan niet gegrond te verklaren.

Gedurende het proces van klachtafhandeling heeft de klachtencoördinator geen formele inhoudelijke rol, maar die van procesbewaker. Eens in de vier weken hebben de coördinator en de burgemeester een gesprek over alle lopende klachten en de stand van zaken daarin. Alle klachten komen tijdens dit gesprek aan de orde, ongeacht tegen wie deze klachten gericht zijn, zo wordt aangegeven. De klachten worden doorgesproken op procedure en niet op inhoud. Doel van het gesprek is de tijd te bewaken en een snellere afhandeling te bevorderen, zo wordt aangegeven. In de praktijk blijkt dat het vierwekelijkse gesprek tussen de coördinator en de burgemeester collega's aanspoort om vaart te maken in een klachtprocedure, zo wordt aangegeven. Wanneer patronen zichtbaar zijn in de onderdelen waarover klachten worden ingediend, of de medewerker waartegen klachten gericht zijn, komt dit tijdens de vierwekelijkse gesprekken aan de orde. Wanneer dergelijke patronen zichtbaar zijn, worden die met het verantwoordelijk afdelingshoofd gedeeld, blijkt uit de gesprekken.

#### *Externe proces van klachtafhandeling*

De klant ontvangt een brief van het college met het besluit op de klacht. Hierin wordt vermeld dat de klager een beroep kan doen op de Ombudscommissie. Als de klacht niet intern opgelost kon worden en wanneer de klager het niet eens is met het besluit van het college na de formele interne procedure, kan de klager een beroep doen op de externe ombudscommissie. De commissie bestaat uit externe leden en verzorgt de externe klachtafhandeling van de gemeenten Midden-Drenthe en Hoogeveen. De commissies van beide gemeenten zijn samengevoegd omdat een zelfstandige commissie geen stand kon houden gezien het geringe aantal klachten in Midden-Drenthe.

#### *Termijnbewaking*

Wanneer het gaat om klachten, is het betreffende afdelingshoofd verantwoordelijk voor het afhandelen van de klacht binnen de daarvoor gestelde termijn van zes weken. De klachtencoördinator voert hier wel een check op uit.

#### **Uitvoering procedure bezwaarschriften**

Voor de ambtelijke afhandeling van een bezwaarschrift is een interne instructie opgesteld. Deze instructie is door het MT op 12 december 2011 vastgesteld (van toepassing per 1 februari 2012). Deze werkinstructie is tot stand gekomen na overleg met diverse collega's. Aanleiding was een e-mail van de voorzitter commissie

bezwaarschriften over de achterstanden in de afhandeling van de persoonsgebonden bezwaarschriften. In het voorstel worden afspraken gemaakt over de rol van de vakafdeling en het secretariaat van de commissie.

### **Vorbereiding van behandeling door bezwaarschriftencommissie**

Een bezwaarschrift over bijstand of re-integratie wordt in ontvangst genomen door de secretaris van de bezwaarschriftencommissie. De secretaris is tevens werkzaam als juridisch adviseur van de gemeente Midden-Drenthe.

De secretaris stuurt het bezwaarschrift toe aan de medewerker bezwaar en beroep, die het vervolgens doorstuurt aan de behandelend consulent ter heroverweging. De consulent beoordeelt of er een herziening van het besluit moet plaatsvinden. Indien een herziening plaatsvindt en er volledig tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar, wordt het bezwaarschrift niet verder behandeld, en is er sprake van een intrekking. Er kan ook sprake zijn van gedeeltelijke herziening. Indien geen of gedeeltelijke herziening plaatsvindt, is het aan de secretaris om het bezwaarschrift al dan niet ontvankelijk te verklaren. Bij ontvankelijk verklaring levert de medewerker bezwaar en beroep tien dagen van tevoren input aan voor het verweerschrift dat tijdens de zitting van de bezwaarschriftencommissie wordt gepresenteerd. Er is een vaste medewerker, niet zijnde een consulent, die het college vertegenwoordigt tijdens de zitting van de bezwaarschriftencommissie. Aangegeven wordt dat tijdens een herbeoordeling of het voorbereiden op een hoorzitting, opvalt dat de gemeentelijke beslissing vaak de juiste is geweest, maar te summier gemotiveerd. De commissie bezwaarschriften heeft over de motivering van besluiten ook een opmerking gemaakt, zo blijkt uit de gesprekken.

De secretaris van de bezwaarschriftencommissie stelt de agenda voor de commissie van bezwaarschriften op en verspreidt de stukken.

### **(Behandeling door) commissie bezwaarschriften**

De commissie bezwaarschriften bestaat uit twee kamers; de persoonsgebonden kamer en de grondgebonden kamer. In elke kamer zitten drie leden en er is één voorzitter voor beide kamers. Onlangs werd een nieuwe voorzitter en een nieuw lid voor de persoonsgebonden kamer aangesteld. Uit de gesprekken blijkt dat de kwaliteit van de commissie bezwaarschriften en de vakinhoudelijke kennis als goed ervaren wordt. Uit een steekproef van de behandeling van bezwaarschriften blijkt dat de commissieleden beschikken over de specifieke vakdeskundigheid om besluiten van het bestuursorgaan te heroverwegen.

Het feit dat de secretaris ook als juridisch adviseur voor de gemeente werkt is gebruikelijk voor gemeenten met de omvang van Midden-Drenthe, maar niet ideaal, zo wordt aangegeven. Immers, voor cliënten kan het vreemd zijn dat dezelfde persoon op één punt in een proces een onafhankelijke rol vervult, en daarna de gemeente vertegenwoordigt in een beroepsprocedure. Tegelijkertijd wordt de onafhankelijkheid van de secretaris tijdens de gesprekken niet in twijfel getrokken, en wordt haar ervaring vanuit beroepszaken als prettig ervaren.

Bij het behandelen van bezwaarschriften over bijstand en re-integratie, neemt de gehele commissie de stukken door en wordt getoetst of de gemeente de juiste juridische kaders en jurisprudentie heeft gebruikt en deze op correcte wijze heeft toegepast. Vervolgens stelt de commissie de vraag: is er door de gemeente onderzoek gedaan naar mogelijke bijzondere omstandigheden waardoor de algemene regels niet van toepassing waren? Wanneer dergelijk onderzoek niet heeft plaatsgevonden, neemt de commissie het bezwaar niet verder in behandeling, zo wordt aangegeven. In dergelijke gevallen dient de gemeente alsnog onderzoek te doen naar de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden.

Uit gesprekken blijkt dat het kan gebeuren dat tijdens een zitting de vertegenwoordiger van de gemeente meebeweegt met de cliënt, of andersom. In dat geval kan de voorzitter de beide partijen vragen om zonder formeel advies van de bezwaarschriftencommissie, alsnog tot een oplossing te komen in een proces van heroverweging.

Wanneer tijdens de zitting nieuwe informatie ter tafel komt, kan het voorkomen dat de zitting geschorst wordt zodat de commissie kan beraadslagen. Indien de leden van de bezwaarschriftencommissie er onderling niet uitkomen, dan neemt de voorzitter het voortouw om toch tot een eensluidend oordeel te komen. De bezwaarschriftencommissie geeft een advies voor afhandeling aan het college.

Aangegeven wordt dat het niet de taak van de commissie is om beleid te maken. De bezwaarschriftencommissie toetst aan de juridische kaders. In de praktijk gebeurt het wel dat vanuit de commissie signalen aan het bestuur worden afgegeven wanneer een patroon in fouten gemaakt door de gemeente zichtbaar is. Deze onderwerpen kunnen ter tafel worden gebracht tijdens de periodieke overleggen tussen de commissie en het gemeentebestuur, zo wordt aangegeven. Uit gesprekken blijkt dat dergelijke signalen niet altijd tot wijzigingen in de uitvoering hebben geleid, maar wel bij de consultants onder de aandacht werden gebracht.

### **Advies en besluit**

De secretaris is bij alle beraadslagingen aanwezig, en stelt per behandeld bezwaarschrift een conceptadvies van de commissie voor bezwaarschriften op, dat door de commissie definitief wordt gemaakt. Bij complexe zaken krijgt de secretaris hierbij input van de leden. Bij simpele zaken stelt de secretaris het conceptadvies zelfstandig op, zo wordt aangegeven. Deze taak kan de secretaris bij hoge werkdruk uitbesteden aan bureau Pro Facto. De voorzitter van de commissie ondertekent het advies en verstrekt dat via de secretaris aan de vakafdeling.

Het college besluit definitief over de afhandeling van het bezwaarschrift.

### *Termijnbewaking en ingebrekestelling*

Wanneer een cliënt een bezwaarschrift indient tegen een besluit omtrent de WWB, is de medewerker bezwaar en beroep van de afdeling Samenlevingszaken verantwoordelijk voor het bewaken van de termijnen die gelden voor bezwaarprocedures. Voor het beslissen op een bezwaarschrift geldt een termijn van zes weken of, indien een bezwaarschriftencommissie is ingesteld, twaalf weken. In gesprekken wordt aangegeven dat de termijnbewaking voor bezwaarprocedures bij de gemeente Midden-Drenthe niet optimaal functioneert. De wens bestaat om conform het vastgestelde proces te werken en zo het aantal ingebrekestellingen zo beperkt mogelijk te houden. De juridisch adviseur en de medewerker bezwaar en beroep zetten zich momenteel in voor verbetering van de termijnbewaking. Er is een computerprogramma beschikbaar om termijnen te bewaken.

Wanneer in een bezwarenprocedure door de gemeente niet binnen de gestelde termijnen wordt gereageerd, kan de cliënt de gemeente ingebreke stellen. In dat geval krijgt de gemeente alsnog de kans om binnen twee weken een besluit te nemen. Gebeurt dit niet, dan kan de cliënt een dwangsom opleggen. Wanneer het een ingebrekestelling over een bezwaarschrift betreft, is de senior juridisch adviseur verantwoordelijk voor afhandeling. Dit is niet dezelfde adviseur die ook secretaris van de bezwaarschriftencommissie is. Wanneer de gemeente langer de tijd nodig heeft om op een bezwaar te reageren, kan er een verdagingsbericht aan de klant worden gestuurd waarin de termijn wordt vermeld waarbinnen de gemeente wel zal reageren. Dit kan dan voor ten hoogste zes weken.

### **Uitvoering (hogere) beroepsprocedures**

Wanneer beroep wordt aangetekend tegen een besluit van de gemeente, stelt de juridisch adviseur van de gemeente een verweerschrift op. Daarbij krijgt de adviseur ondersteuning vanuit de vakafdeling. Het dossier dat is gevormd in de procedure van het bezwaarschrift, vormt voor de gemeente ook de basis bij het verweer in de beroepsprocedure, zo wordt aangegeven.

Doordat het dossier al is gevormd tijdens de bezwaarschriftprocedure, vergt een beroepsprocedure in voorbereiding relatief weinig tijd van de gemeente en is vooral de rechtbank aan zet.

### **4.3 / Bestuurlijke handelwijze in casus Heesterman**

De juridisch adviseur van mevrouw Heesterman dient op 24 en 28 januari 2014 namens zijn cliënt een klacht in gericht tegen het voltallige college van B&W en meerdere medewerkers. Naar aanleiding van deze klacht hebben er drie gesprekken plaatsgevonden tussen de burgemeester en de vertegenwoordiger van de cliënt, waarover is bericht door RTV Drenthe en Eén Vandaag.

Tijdens een raadsvergadering op 21 mei 2014 heeft de burgemeester zijn rol in dit proces verantwoord, en heeft beantwoording plaatsgevonden van vragen van raadsleden.

Aan de hand van gesprekken met verschillende betrokkenen vanuit de gemeente Midden-Drenthe hebben de onderzoekers de handelwijze van het college van B&W, in het bijzonder de burgemeesterinzake de casus gereconstrueerd. Waar de reconstructie en de verantwoording van de burgemeester niet corresponderen, is dit aangegeven.

In totaal hebben er drie gesprekken plaatsgevonden tussen de burgemeester en de juridisch adviseur van mevrouw Heesterman. Enkel het eerste gesprek was onderdeel van de formele klachtenprocedure. De twee gesprekken die daarna zijn gevoerd, vonden plaats tussen de burgemeester en de juridisch adviseur van mevrouw Heesterman. Hierna zou nog een gesprek volgen, dat geen doorgang heeft gehad. Onderstaande reconstructie is volledig tot stand gekomen op basis van gesprekken met (voormalig) betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur.

#### **Gesprek in het kader van de formele klachtenprocedure**

Het eerste gesprek werd in aanwezigheid van de klachtencoördinator gevoerd, en maakte onderdeel uit van de standaardprocedure die van toepassing is wanneer een klacht wordt ingediend tegen het college van B&W. Uitkomst van dit gesprek was dat de juridisch adviseur de klacht zou zuiveren van bezwaren die betrekking hebben op inhoud, en een nieuwe versie zou toesturen. Aan het einde van het gesprek vraagt de juridisch adviseur om een één-op-één-gesprek met de burgemeester om over de situatie van zijn cliënt te spreken. De burgemeester heeft deze vraag ook aan het college voorgelegd, alvorens hij instemde met het verzoek van de juridisch adviseur.

#### **Ambtelijk en bestuurlijk advies omtrent gesprek onder vier ogen**

Ambtelijk en bestuurlijk was niet de vraag óf het gesprek met de juridisch adviseur zou plaatsvinden, maar of dit onder vier ogen zou plaatsvinden. In algemene zin zegt de burgemeester altijd 'ja' als een burger hem vraagt om een gesprek. Omdat de burgemeester voor burgers een vraagbaak, een laatste reddingsboei moet kunnen zijn. Gebruikelijk is dat ambtenaren bij gesprekken aanwezig zijn als er afspraken worden gemaakt. In de praktijk vinden gesprekken met burgers regelmatig onder vier ogen plaats.

Aangegeven wordt dat de burgemeester verwacht dat één-op-één gesprekken het meest veilig voelen voor burgers. Burgerschap van Midden-Drenthe is geen voorwaarde voor het voeren van één-op-één gesprekken

met de burgemeester, ook professionals die namens burgers optreden kunnen een dergelijk gesprek aanvragen.

Ook in de specifieke casus was de inschatting van de burgemeester dat een één-op-één gesprek het meeste vertrouwen zou geven richting de juridisch adviseur. Vanuit de ambtelijke organisatie en het college is de burgemeester geadviseerd om het gesprek met de juridisch adviseur van mevrouw Heesterman niet onder vier ogen te voeren. De burgemeester is geïnformeerd over signalen dat de betrouwbaarheid van de gesprekspartner onduidelijk was, en er was scepsis over het resultaat dat het gesprek zou opleveren. De burgemeester heeft – ondanks de adviezen - besloten het gesprek onder vier ogen aan te gaan met de juridisch adviseur, omdat hij verwachtte dat het gesprek vanuit een houding van wantrouwen bij voorbaat kansloos zou zijn.

De burgemeester heeft bij het college aangegeven in het gesprek voornamelijk de rol van vragensteller te vervullen. Het college heeft ingestemd om het gesprek op deze wijze te voeren. De vraag of de portefeuillehouder bij het gesprek zou aanschuiven, omdat het inmiddels om de inhoud ging en niet meer om de klacht, is niet aan de orde geweest.

Binnen het college zijn geen formele afspraken over de context, waarborgen en voorwaarden waaronder collegeleden één-op-één-gesprekken voeren. Dit wordt gemotiveerd vanuit een cultuur van vertrouwen.

#### **Eerste één-op-één-gesprek tussen juridisch adviseur en burgemeester**

Bij aanvang van dit gesprek wordt afgesproken dat dit gesprek niet opgenomen zal worden. Het doel van de burgemeester met dit gesprek was om het verhaal van de juridisch adviseur aan te horen, en vertrouwen te scheppen.

Ter voorbereiding op dit gesprek heeft de burgemeester zich door het afdelingshoofd laten informeren over mogelijke oplossingen voor de cliënt. Tijdens het gesprek heeft de burgemeester het volgende voorstel aan de juridisch adviseur voorgelegd: onderdeel van een deal zou kunnen zijn dat de cliënt voorlopig onbemiddelbaar verklaard zou worden. Op deze wijze zou de cliënt een uitkering ontvangen zonder daaraan gekoppelde arbeidsverplichting en re-integratietrajecten.

De burgemeester heeft vervolgens gevraagd wat de juridisch adviseur in gedachten had. Op deze vraag kon de adviseur op dat moment geen antwoord geven. Het gesprek werd beëindigd en er werd een nieuw gesprek tussen de burgemeester en de juridisch adviseur ingepland, met als doel dat de adviseur zou terugkomen op de vraag van de burgemeester.

De burgemeester heeft de uitkomst van het gesprek aan het college teruggekoppeld. Daarover heeft geen bespreking plaatsgevonden.

Uit de reconstructie blijkt dat de burgemeester als eerste van de gesprekspartners een voorstel voor een oplossing heeft gedaan, en gevraagd heeft om een voorstel vanuit de adviseur. Dit correspondeert niet met de verantwoording van de burgemeester op 21 mei waarin hij aangeeft dat hij zich heeft laten verleiden tot het noemen van een alternatief voorstel.

#### **Tweede één-op-één gesprek tussen juridisch adviseur en burgemeester**

Bij aanvang van dit gesprek heeft de burgemeester niet aangegeven dat het gesprek niet opgenomen mocht worden, omdat dit wat hem betreft voor zich sprak. Op voorzet van de burgemeester doet de juridisch adviseur het voorstel aan de burgemeester dat de gemeente zijn cliënt een vergoeding van 80.000 euro betaalt. In ruil daarvoor zou de cliënt twee jaar lang geen bijstand aanvragen in Midden-Drenthe. Ten aanzien van dit voorstel heeft de burgemeester aangegeven dat het onbespreekbaar was. Op vraag van de juridisch adviseur wat de burgemeester zelf in gedachten had, heeft de burgemeester aangegeven dat gedacht zou kunnen worden aan het terugbetalen van een deel van de kortingen door de gemeente. In ruil daarvoor zouden de procedures tegen de gemeente moeten stoppen. Tijdens dit gesprek is niet gesproken over het onbemiddelbaar verklaren van de cliënt. Afgesproken is dat deze suggestie alleen tot stand zou

kunnen komen met toestemming van het college. Het gesprek is besloten met de conclusie dat de burgemeester het voorstel zou voorleggen aan het college, en de juridisch adviseur zou het voorstel terugleggen aan zijn cliënte. Er is een afspraak gemaakt voor een vervolgesprek.

#### **Geen derde één-op-één gesprek**

Na afloop van het tweede gesprek onder vier ogen, besluit het college na een terugkoppeling van de burgemeester dat er een ambtelijk advies opgesteld moet worden voordat het college een besluit neemt over het voorstel. De secretaresse van de burgemeester heeft vervolgens bij de juridisch adviseur aangegeven dat de afspraak om agendatechnische redenen verzet moest worden. Nog voor de formele collegebehandeling een week later, kreeg de burgemeester geen beter gevoel bij het gesprek met de juridisch adviseur.

De vraag van een ambtelijk adviseur wat de burgemeester ervan zou vinden als een dergelijke afspraak in de krant zou komen heeft de burgemeester verder aan het denken gezet.

Op vrijdag in dezelfde week ontving de burgemeester een boos telefoontje van de juridisch adviseur waarin hij sommeerde dat de gemeente uiterlijk maandag een betaling moest verrichten die de rechter had opgelegd. De burgemeester kreeg er geen goed gevoel bij en heeft daarna besloten het geplande gesprek met de juridisch adviseur niet meer te voeren. De ambtelijke memo is niet meer in het college behandeld en de burgemeester heeft besloten om voor het vervolg weer de formele en reguliere procedures omtrent klachtafhandeling te vervolgen.

## **4.4 / Resultaten van de klacht,- bezwaar- en beroepsprocedures**

### **Overzicht klachten 2010-2014**

Uit gegevens die zijn aangeleverd door de gemeente, blijkt dat in de periode 2010-2014 in totaal 22 klachten met betrekking tot bijstand en re-integratie zijn ingediend, door 18 verschillende indieners.

Deze klachten zijn grotendeels gericht tegen werkconsulenten, zo blijkt uit dossieronderzoek. Cliënten kunnen zich bijvoorbeeld niet vinden in de handelswijze of kunnen niet overweg met de gevoerde communicatie of consulent. In hun klachten maken cliënten bijvoorbeeld melding van onbegrip voor hun situatie vanuit de consulent en onfatsoenlijk gedrag. Een voorbeeld van een klacht is de volgende: een cliënt ervaart de samenwerking met de consulent als demotiverend door de – naar de beleving van de cliënt – bovengemiddelde aandacht van de consulent voor de cliënt en het hoge aantal opgelegde maatregelen. Om die reden vraagt de klager om toewijzing van een andere contactpersoon. Dit verzoek wordt in de reactie op de klacht afgewezen omdat er voor de gemeente geen reden is om een andere consulent toe te wijzen. Een besluit waartegen geen klacht of bezwaar mogelijk is, zo blijkt uit de brief van de gemeente.

Veel klachten worden opgelost door middel van het voeren van een gesprek, zo wordt aangegeven. Het afdelingshoofd is dan gespreksleider en de betreffende consulent en cliënt zijn hierbij aanwezig en voeren het gesprek. Uit het dossier valt voor een aanzienlijk deel van de klachten niet te herleiden op welke wijze afhandeling heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de mate waarin klachten gegrond zijn gebleken en welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn. Uit specifieke dossiers blijkt wel dat klachten kunnen leiden tot excuses van de gemeente en het aanbieden van een boekenbon. Een gesprek kan er ook toe leiden dat de zienswijzen van de klant en de gemeente worden uitgesproken, en de zaak daarmee afgedaan is.

De klachtencoördinator vraagt in zijn communicatie met afhandelaars van klachten met regelmaat aandacht voor correcte verslaglegging en vastlegging, zo blijkt uit het dossier. In specifieke gevallen kan hij het belang van de procedure extra onderstrepen richting de afhandelaar van de klacht.

Uit het dossier dat door de gemeente is aangeleverd blijkt dat een aantal maal een klacht is ingediend bij de ombudscommissie, waarop de secretaris van de commissie aangeeft dat eerst een poging gedaan wordt om de klacht intern af te handelen. Een formele klachtbehandeling door de ombudscommissie betreffende bijstand of re-integratie, is in het dossier niet aangetroffen.

### Overzicht bezwaarschriften 2010-2014

Het verloop van het aantal persoonsgebonden bezwaarschriften naar aanleiding van een WWB-maatregel ziet er over de afgelopen jaren als volgt uit.

**Tabel 22 Overzicht bezwaarschriften**

| Periode | Aantal opgelegde WWB-maatregelen | Aantal WWB-gerelateerde ontvangen bezwaarschriften (als % van het totale aantal maatregelen) |     | Aantal WWB-bezwaar-schriften ingetrokken (als % van het totale aantal ingediende bezwaar-schriften) |     | Aantal WWB-bezwaar-schriften ongegrond verklaard (als % van het totale aantal ingediende bezwaar-schriften) |     | Aantal WWB-bezwaar-schriften gegrond verklaard (als % van het totale aantal ingediende bezwaar-schriften) |                    |
|---------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 2010    | 75                               | 0                                                                                            | -   | 0                                                                                                   | -   | 0                                                                                                           | -   | 0                                                                                                         | -                  |
| 2011    | 205                              | 8                                                                                            | 4%  | 3                                                                                                   | 38% | 2                                                                                                           | 25% | 1                                                                                                         | 13% <sup>102</sup> |
| 2012    | 128                              | 18                                                                                           | 14% | 4                                                                                                   | 22% | 8                                                                                                           | 45% | 2                                                                                                         | 11%                |
| 2013    | 58 <sup>103</sup>                | 20                                                                                           | 35% | 3                                                                                                   | 15% | 17                                                                                                          | 85% | 3                                                                                                         | 15%                |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal maatregelen dat wordt opgelegd naar aanleiding van een WWB-maatregel in de periode 2010-2013 fluctueert. Het aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend naar aanleiding van een maatregel is in de periode 2010-2013 ieder jaar gestegen.

Een deel van deze bezwaren wordt ingetrokken. Daarvoor wordt in de dossiers een aantal oorzaken aangetroffen:

- / Een bezwaarschrift wordt ingetrokken nadat vanuit de afdeling contact is opgenomen met de cliënt om de betreffende maatregel toe te lichten waarop de cliënt besluit om het bezwaar in te trekken. Dit gebeurde bijvoorbeeld naar aanleiding van een bezwaar op een arbeidsverplichting die als

<sup>102</sup> De percentages tellen niet op tot 100. Een deel van de bezwaarschriften wordt niet ontvankelijk verklaard, in een gecombineerd besluit behandeld, of doorgezonden naar een ander bestuursorgaan.

<sup>103</sup> Vanaf 2013 leidt het niet tijdig inleveren van het rechtmatigheidsformulier niet meer tot een maatregel, maar tot een boete. In 2012 had 61% van de maatregelen betrekking op het niet tijdig inleveren van het rechtmatigheidsformulier.

tegenprestatie werd ervaren door de cliënt. In een gesprek heeft de gemeente toegelicht dat hierbij geen sprake is van een tegenprestatie;

- / De gemeente komt na een heroverweging terug op de eerdere beslissing en neemt een nieuw besluit. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij een cliënt die bezwaar aantekende tegen een maatregel voor het schenden van de inlichtingenplicht. De gemeente heeft in dit specifieke geval een fout gemaakt en biedt excuses aan.

Uit een steekproef blijkt dat de motivatie voor het intrekken van een bezwaarschrift niet altijd duidelijk wordt aan de hand van het dossier. Dit betekent dat geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de oorzaken voor intrekkingen van bezwaarschriften.

De tabel laat zien dat het gros van de bezwaarschriften met betrekking tot bijstand en re-integratie waarin de commissie adviseert, ongegrond wordt verklaard. De gemeente heeft in die gevallen juist gehandeld bij het opleggen van een maatregel, bijvoorbeeld wanneer de cliënt niet heeft voldaan aan de inlichtingenplicht of niet voldoende meewerkt aan een re-integratietraject.

Een voorbeeld van een maatregel die gegrond werd verklaard, heeft betrekking op de ingangsdatum van de maatregel. Meermaals werd een maatregel eerder opgelegd dan de verordening toestaat, zo blijkt uit dossiers. De commissie voor bezwaarschriften heeft in het advies aan het college meegegeven om de ingangsdatum van de maatregel in de verordening aan te passen.

### Overzicht beroepsprocedures 2010-2014

Onderstaande tabel laat de ontwikkeling in het aantal (hoger)beroeps procedures zien met betrekking tot de WWB in Midden-Drenthe.

**Tabel 23 Ontwikkeling in (hoger) beroepsprocedures**

| Type beroep omtrent WWB | 2010 | 2011 | 2012 | 2013        |
|-------------------------|------|------|------|-------------|
| Beroepszaak ingetrokken | 0    | 3    | 1    | 0           |
| Beroepszaak Gegrond     | 0    | 1    | 0    | 2           |
| Beroepszaak ongegrond   | 5    | 4    | 6    | 7           |
| Hoger beroep Gegrond    | 0    | 0    | 0    | Niet bekend |
| Hoger beroep Ongegrond  | 0    | 5    | 3    | Niet bekend |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal (hoger) beroepsprocedures met betrekking tot de WWB in de periode 2010-2013 vrij stabiel is geweest. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de gemeente in het gros van de zaken door de rechter in het gelijk wordt gesteld. Redenen daarvoor zijn dat de gemeente naar het oordeel van de rechter correct en terecht heeft gehandeld door correcte toepassing van de verordening, of dat de cliënt in gebreke was. Bijvoorbeeld omdat afschriften en kwitanties die zijn overlegd niet kunnen dienen als bewijsstuk voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de uitkering. Of omdat een cliënt niet proactief een wijziging aan de gemeente heeft doorgegeven.

In enkele gevallen wordt een beroep ingetrokken. Uit het dossier blijkt uit belnotities dat in één situatie een aantal telefoontjes heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en de cliënt, waarin de kwestie zonder verdere betrokkenheid van een onafhankelijke rechter is opgelost.

## 4.5 / Sturing en controle door ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad

Tijdens gesprekken wordt aangegeven dat binnen de gemeente de afspraak is gemaakt dat wanneer een cliënt een klacht of bezwaar indient bij een bestuurder, deze altijd doorgestuurd wordt naar het betreffende afdelingshoofd. Portefeuillehouders dienen zich niet persoonlijk met cliënten bezig te houden, zo wordt aangegeven.

In de praktijk zijn portefeuillehouders wel op de hoogte van bezwaarschriften en klachten omdat het college een besluit dient te nemen over het al dan niet gegrond verklaren, zo wordt aangegeven.

Vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor klachten is de burgemeester op de hoogte van alle klachten. De procesmatige verantwoordelijkheid voor klachtafhandeling is belegd bij het afdelingshoofd, rol voor de klachtencoördinator in de procesafhandeling..

Uit gesprekken blijkt dat raadsleden in de loop van de vorige raadsperiode signalen hebben ontvangen van cliënten over de uitvoering van bijstand en re-integratie. Uit gesprekken blijkt dat de gemeenteraad sterk acteert op deze signalen vanuit de samenleving. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol willen raadsleden weliswaar geen oplossing realiseren in dergelijke kwesties, maar wel weten wat er speelt rondom cliënten, zo wordt aangegeven.

Om beeld te krijgen bij de wijze waarop de uitvoering van bijstand en re-integratie is georganiseerd, hebben raadsleden zich laten informeren door de afdeling Samenlevingszaken, of door aanwezigheid bij een gesprek tussen consulent en cliënt.

Uit een steekproef van dossiers blijkt dat in de praktijk ook kan voorkomen dat een signaal van een cliënt onder de aandacht wordt gebracht van de portefeuillehouder, die zich door een medewerker laat informeren over de situatie van de cliënt. Bovendien laten portefeuillehouders zich via lopende bezwaarprocedures informeren over de voortgang via het digitale systeem waarin het hele proces rondom bezwaarschriften – en alle achterliggende documenten – dient te worden geregistreerd.

## Bijlagen

## Bijlage 1. Begrippenlijst

|                |                                                                                         |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Anw            | Algemene nabestaandenwet                                                                |
| Awb            | Algemene wet bestuursrecht                                                              |
| CWI            | Centrum voor Werk en Inkomen                                                            |
| IOAW           | Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers           |
| IOAZ           | Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen |
| I-deel         | Inkomensdeel WWB-budget (uitkering)                                                     |
| KEI-trajecten  | Korte en Intensieve Trajecten                                                           |
| Nuggers        | Niet-uitkeringsgerechtigden                                                             |
| TINT-trajecten | Trajecten met een opbouw in intensiteit                                                 |
| VNG            | Vereniging Nederlandse Gemeenten                                                        |
| UWV            | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen                                            |
| WAO            | Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering                                             |
| W-deel         | Werkdeel WWB-budget (re-integratie)                                                     |
| WIJ            | Wet Investerings in Jongeren                                                            |
| WIW            | Wet Inschakeling Werkzoekenden                                                          |
| WMO            | Wet maatschappelijke ondersteuning                                                      |
| WSW            | Wet sociale werkvoorziening                                                             |
| WW             | Werkloosheidsuitkering                                                                  |
| WWB            | Wet Werk en Bijstand                                                                    |

## Bijlage 2. Bronnen

### Geraadpleegde documenten

- / Verwijzingen naar geraadpleegde openbare documenten treft u in de voetnoten.
- / De onderzoekers hebben inzage gehad in een steekproef van door de gemeente aangeleverde klacht-, bezwaar en beroepsdossiers. Bevindingen uit deze dossiers zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden, op een wijze dat zij niet herleidbaar zijn naar de individuele dossiers.
- / Er heeft een uitnodiging aan cliënten plaatsgevonden om hun dossiers met de onderzoekers te delen. Van deze uitnodiging hebben meerdere cliënten gebruikgemaakt. Bevindingen uit deze dossiers zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden, op een wijze dat zij niet herleidbaar zijn naar de individuele dossiers.

### Gesprekken

De onderzoekers hebben in het kader van dit onderzoek 18 gesprekken gevoerd, met:

- / Mevr. Hovingh (juridisch adviseur van de gemeente Midden-Drenthe en secretaris van de bezwaarschriftencommissie)
- / Dhr. Homan (afdelingshoofd Samenlevingszaken)
- / Mevr. Van der Heide, dhr. Stolt, mevr. Stormezand, dhr. Zantinge (consulenten Werk) en dhr. Offringa (teamleider werk en inkomen)
- / Dhr. Stelpstra (gemeentesecretaris in de periode 2000-2013)
- / Dhr. Koobs, dhr. De Rijk, dhr. Daling (Adviesraad Minimabeleid Midden-Drenthe)
- / Dhr. Lohuis (portefeuillehouder)
- / Dhr. Ananias (huidige voorzitter bezwaarschriftencommissie)
- / Mevr. Feijen, mevr. Oostingh, mevr. Keijzer, mevr. Oostenbrink (consulenten Inkomen) en dhr. Offringa (teamleider werk en inkomen)
- / Mevr. Goed, mevrouw Hazeveld (medewerkers verantwoordelijk voor bezwaarschriften en beroepsprocedures)
- / Dhr. Gunnink (klachtencoördinator)
- / Mevr. Pruntel (gemeentesecretaris)
- / Mevr. Van der Roest, dhr. Kerssies, dhr. De Haas, dhr. Van der Beek, dhr. Bent, mevr. Noorda, mevr. Jurgens (voormalig leden van de raadscommissie Zorg en Welzijn)
- / Dhr. De Vreede (medewerker handhaving)
- / Dhr. Van Hooft (voormalig portefeuillehouder - laatste deel raadsperiode 2010-2014)
- / Mevr. Foekema (voormalig beleidsmedewerker re-integratie)
- / Dhr. Van Iwaarden (voormalig voorzitter bezwaarschriftencommissie)
- / Mevr. Jurgens, mevr. Beukema, mevr. Noorda, dhr. Derks, dhr. Kramer, dhr. Keegstra, mevr. Koning, mevr. Van Dijken (huidige leden van de raadscommissie Zorg en Welzijn)
- / Dhr. Broertjes (burgemeester)

### Bijlage 3. Beoogde doelen en mate van realisatie in P&C-stukken

In de periode 2010-2014 hanteert de gemeente Midden-Drenthe de volgende algemene en geoperationaliseerde doelstellingen voor het re-integratiebeleid. Daarnaast wordt in de P&C-cyclus ook verantwoording afgelegd over de uitvoering van de Wsw, waarvoor Alescon de uitvoering verzorgt voor de periode 2009-2014. Doelstellingen en realisatie die specifiek gaan over de uitvoering van de Wsw, maken geen onderdeel uit van dit onderzoek en worden hieronder niet beschreven.

| Algemeen doel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Geoperationaliseerde doelen                                                                                                                                                  | Beoogd % | Gerealiseerd 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|------|------|------|
| 1 Het aantal bijstandsgerechtigden zo laag mogelijk houden door:<br>/ zoveel mogelijk inwoners met een bijstandsuitkering stromen duurzaam uit naar betaald werk:<br>/ hoogste prioriteit voor jongeren tot 27 jaar;<br>/ hoge prioriteit voor nieuwe klanten bij aanbieden re-integratievoorziening. Bijstandsgerechtigden stimuleren om kennis en vaardigheden te vergroten om uitstroom te bevorderen. | 1 Nieuwe klanten hebben binnen drie maanden na een besluit op hun aanvraag een aanbod voor een re-integratievoorziening of ontheffing van de arbeidsvoorwaarden.             | 90%      | Ja                | Ja   | Ja   | Ja   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 2 Jongeren tot 27 jaar met de volledige arbeidsverplichting hebben een traject gericht op het vergroten van hun kennis en vaardigheden, dan wel een traject gericht op werk. | 80%      | Ja                | Ja   | Ja   | Ja   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 3 Alleenstaande ouders – met de volledige arbeidsverplichtingen – hebben een parttime baan, een werkervaringsplek of een op werk gerichte re-integratievoorziening           | 60%      | Ja                | Ja   | Ja   | Ja   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 4 Bijstandsgerechtigden met een WSW-Indicatie, en met de volledige arbeidsverplichtingen, heeft een werkervaringsplek dan wel een scholingstraject.                          | 60%      | Ja                | Ja   | Ja   | Ja   |

|                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                |                           |    |    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|----|----|----|
|                                                                                      | 5 Bijstandsgerechtigden van 50 jaar of ouder – met de volledige arbeidsverplichtingen – is parttime aan het werk of in een traject gericht op werk.                                                                                                                                                                  | 50%                            | Ja                        | Ja | Ja | Ja |
| 2 Stimuleren maatschappelijke participatie als uitstroom naar werk niet mogelijk is. | <p><b>2010:</b> Er is een steunpunt vrijwilligers, waarbij het project sociale activering is ondergebracht.</p> <p><b>2011 en verder:</b> Meedoen Midden-Drenthe (steunpunt Vrijwilligerswerk) begeleidt minimaal 25 niet zelfredzame uitkeringsgerechtigden (WWB en WIJ) richting maatschappelijke participatie</p> | Doelstelling van 25 deelnemers | Realisatie: 24 deelnemers | Ja | Ja | Ja |