
Kleding en gedrag

Verkennde studie



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Kleding en gedrag

Verkennde studie

Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	V 11/01
Datum	juli 2011

Inhoud

	Colofon—2
1	Samenvatting—5
2	Inleiding—7
2.1	Probleemstelling—7
2.2	Onderzoeksopzet—9
2.2.1	Onderzoekspopulatie en steekproef—9
2.2.2	Methoden en technieken—9
3	Kwantitatieve gegevens en jurisprudentie—11
3.1	Gegevens CBS met betrekking tot sanctionering—11
3.2	Statistische gegevens zes gemeenten—11
3.3	Jurisprudentie—12
4	Uitvoeringspraktijk gemeenten—15
4.1	Wettelijk kader WWB—15
4.1.1	Uitgangspunten van de WWB—15
4.1.2	Modelverordening, beleidsregels en werkinstructies—15
4.2	Bevindingen beleid—16
4.2.1	Gemeentelijke verordeningen—16
4.2.2	Gemeentelijke beleidsregels—20
4.2.3	Gemeentelijke werkinstructies—20
4.2.4	Wijzigingen in beleid—20
4.2.5	Knelpunten en oplossingen bij beleid—21
4.2.6	Conclusies over beleid—22
4.3	Bevindingen uitvoering in de praktijk—23
4.3.1	Werkproces opleggen maatregelen—23
4.3.2	Maatregelen met betrekking tot kleding en gedrag—24
4.3.3	Knelpunten en gewenste oplossingen in de uitvoering—28
4.3.4	Conclusies over de uitvoering—29
5	Conclusies—31
	Bijlage 1 - Jurisprudentie—33
	Bijlage 2 - Wettelijk kader—45
	Bijlage 3 - Model Maatregelenverordening WWB—47
	Bijlage 4 - Maatregelwaardige gedragingen zoals opgenomen in de verordeningen van de onderzochte gemeenten—53
	Bijlage 5 - Profielen—55

1 Samenvatting

Inleiding

Iedereen die werken kan, moet aan het werk. Dat is een uitgangspunt van de Wet werk en bijstand (WWB) en het devies van het kabinet. Cliënten met een bijstandsuitkering mogen geen onnodige belemmeringen opwerpen. In het Regeerakkoord is hierover vermeld dat: 'indien gedrag of kleding van iemand feitelijk zijn kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperkt, een weigering, korting of intrekking van de WWB volgt'. De uitvoering van de WWB ligt bij gemeenten. Zij hebben een grote mate van beleidsvrijheid. Op verzoek van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) onderzoek gedaan naar het beleid en de uitvoeringspraktijk op dit thema. IWI heeft het onderzoek verricht bij zes specifiek geselecteerde gemeenten. De inspectie heeft voor een brede insteek gekozen; van het dragen van een boerka tot het verrichten van onvoldoende sollicitatieactiviteiten.

Wet

In de WWB is ogenomen dat de gemeente de bijstand verlaagt als de belanghebbende de opgelegde verplichtingen niet voldoende nakomt. Deze verplichtingen moeten worden afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van de belanghebbende. De gemeente moet haar maatregelenbeleid vastleggen in een verordening.

Verordeningen en beleid

De inspectie constateert dat bijna alle onderzochte gemeenten de basisstructuur en opzet van de modelverordening hebben overgenomen in hun eigen verordening. Gedrag wordt in algemene termen omschreven, kleding wordt in het geheel niet nader beschreven. Twee gemeenten hebben een beleidsregel of een werkinstructie op het gebied van kleding en gedrag met een religieuze of levensbeschouwelijke achtergrond. Deze beleidsregels c.q. werkinstructies zijn afwijkend van elkaar, maar in de praktijk zijn er tussen deze gemeenten geen wezenlijke verschillen in de uitvoering naar voren gekomen. Gemeenten maken gebruik van de toegekende beleidsvrijheid bij de invulling van het maatregelenbeleid. Dat blijkt onder andere uit het gegeven, dat standaardmaatregelen in hoogte en duur variëren bij de verschillende gemeenten. Enkele van de zes gemeenten hebben, naar aanleiding van de aankondiging van het inspectieonderzoek in de verzamelbrief gemeenten, nog eens gekeken of aanscherping of aanvulling van beleid en of verordening wenselijk zou zijn. Dat bleek volgens deze gemeenten niet het geval.

Uitvoering in de praktijk

Klantmanagers moeten de praktijksituaties afzetten tegen de geldende regels. Elk geval wordt op haar eigen merites beoordeeld. Klantmanagers kennen ook een eigen aanpak. Zo is de ene medewerker wat zakelijker van aard en grijpt hij eerder naar het sanctiemiddel, terwijl de ander meer nadruk legt op een hulpaanbod of gespreksvoering. De gedifferentieerde aanpak van klantmanagers komt in alle onderzochte gemeenten voor. Als het gedrag te rangschikken valt onder de noemer 'niet-willen' zoals bij onvoldoende medewerking verlenen, een ongemotiveerde houding aannemen of niet solliciteren, wordt de werkwijze weer uniformer. Dan wordt er eerder en vaker een maatregel opgelegd.

Knelpunten

Er bestaat juridische onduidelijkheid over de vraag of en zo ja, in hoeverre kleding en gedrag, die samenhangen met een geloofs- of levensovertuiging, als maatregel-

waardig kunnen worden aangemerkt. Tot nu toe levert dit in de praktijk echter geen knelpunt op. Het komt weinig voor en klantmanagers kijken naar het totaalbeeld. Zij passen maatwerk toe. Als cliënten zich (voor het overige) ruim opstellen, intensief zoeken en de arbeidsmarkt voldoende ruimte biedt, is het bijna altijd mogelijk om voor iedereen een passende oplossing te vinden. Indien de gemeente toch een maatregel wil opleggen in verband met kleding of gedrag met een religieuze of levensbeschouwelijke achtergrond, dan valt zij terug op algemene maatregelcategorieën in de verordening. Het gaat dan vaak om weigering van een concreet werkaanbod.

Een ander punt dat genoemd wordt is het gemis om agressie goed te kunnen sanctioneren. Volgens jurisprudentie zou dat alleen kunnen in combinatie met ander maatregelwaardig gedrag.

Kwantitatieve gegevens

De inspectie heeft bij de onderzochte gemeenten gevraagd naar kwantitatieve gegevens over aantallen maatregelen; waar mogelijk gespecificeerd naar categorie indeling en soort gedrag. Landelijke gegevens worden namelijk door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nog niet vrijgegeven voor publicatie, omdat deze niet voldoende betrouwbaar geacht worden. De door de gemeenten aan IWI aangeleverde informatie blijkt echter te divers en te weinig gedetailleerd naar kleding en gedrag om in geaggregeerde vorm in dit rapport weer te geven.

Representativiteit

De uitwerking van het gemeentelijk beleid in verordeningen, beleidsregels en werk-instructies en de professionele invulling door de klantmanagers van de zes onderzochte gemeenten, biedt een goed overzicht van het spectrum hoe binnen de kaders van de WWB, maatregelwaardig gedrag en kledingkeuze kan worden aangepakt. De zes gemeenten zijn geselecteerd op basis van de verwachting de bedoelde casuïstiek daar aan treffen, hetgeen ook uitkwam. De inspectie heeft geen aanleiding om aan te nemen dat het er in andere gemeenten heel anders aan toegaat. Daarmee acht de inspectie de onderzoeksresultaten in kwalitatieve zin voldoende representatief.

Geen oordeel

De inspectie is niet gevraagd om een oordeel te geven over de intensiteit van de uitvoering van het sanctiebeleid. Zij heeft deze vraag ook niet zelf in haar onderzoek betrokken, omdat het uiteindelijk de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten is, om invulling te geven aan vorm en inhoud van het sanctiebeleid.

Wel constateert de inspectie dat na vaststelling van de verordening de gemeenteraad en/of college van B&W bij de onderzochte gemeenten geen expliciete sturing geven aan de uitvoering van het sanctiebeleid ten aanzien van personen, waarvan kleding en gedrag de feitelijke beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperken.

2 Inleiding

'Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning.'¹

Dit is het uitgangspunt van de Wet werk en bijstand (WWB).

Ook het huidige kabinet vindt het van groot belang dat mensen hun eigen inkomen verwerven en deelnemen aan het arbeidsproces. Dat is goed voor henzelf en goed voor de maatschappij. De ideale bijstandsuitkering is geen permanent vangnet, maar een springplank naar werk.²

Het kabinet legt daarbij sterk de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Zij moeten er alles aan doen om zo snel mogelijk een baan te vinden. Zo nodig kan de overheid hierbij helpen. Als echter de inzet van de uitkeringsgerechtigde te gering geacht wordt, of als zijn kansen op de arbeidsmarkt door eigen toedoen beperkt worden, kan er een financiële maatregel opgelegd worden om het gedrag bij te sturen.³

In het Regeerakkoord is hierover een expliciete passage opgenomen:

*'Indien gedrag of kleding van iemand feitelijk zijn kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperkt, volgt een weigering, korting of intrekking van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Zo nodig zal het kabinet daartoe met een voorstel komen.'*⁴

De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de WWB.

Om te weten hoe gemeenten in de praktijk te werk gaan, heeft de staatssecretaris van SZW de Inspectie Werk en Inkomen verzocht onderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk op het gebied van kleding en gedrag.⁵ Op basis van de onderzoeksresultaten kan hij vervolgens besluiten of aanpassing van de WWB of andere maatregelen nodig, dan wel wenselijk zijn.

2.1 Probleemstelling

De WWB is een materiewet op hoofdlijnen, die aan gemeenten ruimte laat voor nadere invulling van het beleid en de uitvoering. Voor een aantal onderwerpen geldt dat deze invulling door de gemeenteraad moet worden vastgelegd in een verordening (bijvoorbeeld het maatregelenbeleid in de afstemmingsverordening). Verder heeft de gemeente de vrijheid om al dan niet beleidsregels op te stellen. Het college van Burgemeester en Wethouders legt over de uitvoering verantwoording af aan de gemeenteraad. De minister van SZW is systeemverantwoordelijk.

In de WWB is bepaald, dat het college van B&W de uitkering verlaagt als personen niet of onvoldoende meewerken aan de verplichtingen met betrekking tot de ar-

¹ Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr. 3

² Zie onder andere de hoofdlijnennotitie werken naar vermogen; officiële publicaties 21 april 2011

³ De begrippen 'opleggen van een financiële maatregel', 'verlagen van de uitkering', 'afstemmen van de uitkering' en 'sanctioneren' worden afwisselend gebruikt, maar staan voor hetzelfde. Het doel is steeds het bijsturen van het gedrag van de uitkeringsgerechtigde.

⁴ Regeerakkoord VVD-CDA, september 2010

⁵ Brief van 27 januari 2011 met kenmerk IVV/I/25111

beidsinschakeling. Het verzoek van de staatssecretaris is om te onderzoeken hoe gemeenten hiermee in de praktijk omgaan en tegen welke knelpunten zij eventueel aanlopen.

Om invulling te geven aan dit verzoek, heeft de inspectie het beleid en de uitvoeringspraktijk van zes specifiek geselecteerde gemeenten in kaart gebracht. Omdat in het regeerakkoord niet wordt aangegeven welk gedrag en welke kleding belemmerend zouden kunnen zijn voor arbeidsinschakeling, is de inspectie in dit onderzoek uitgegaan van een brede focus (van het dragen van een boerka tot het verrichten van onvoldoende sollicitatieactiviteiten).

De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in deze verkennende studie, waarin inzicht wordt gegeven in de huidige praktijk van de gemeenten. Zoals gezegd is de WWB een wet die in medebewind wordt uitgevoerd en de gemeenten ruimte biedt voor eigen beleidskeuzes. Het is niet aan de inspectie om daar een oordeel over te geven.

De volgende centrale vragen zijn in dit onderzoek beantwoord.

1. Welke handvatten biedt de WWB om gedragingen en kleding welke de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren, te sanctioneren? (par. 4.1.1)
2. Hoe is bij een beperkt aantal specifiek geselecteerde gemeenten het beleid en de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de sanctionering van WWB-cliënten van wie het gedrag of de kleding de kansen op de arbeidsmarkt belemmeren? (par.4.2 en 4.3)
3. Wat zijn de bestaande landelijke gegevens rondom de bedoelde sanctionering? (par. 3.1)

Deze vragen zijn uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Op welke wijze geven de geselecteerde gemeenten in hun verordening en beleidsregels invulling aan bedoelde sanctionering? (par. 4.2.1, 4.2.2 en 4.2.3)
- Welke gedragingen en kleding vallen daar volgens gemeenten onder en welke niet? (par. 4.2.1, 4.2.2 en 4.2.3)
- Hoe vaak doen deze situaties zich voor en hoe vaak worden sanctioneringen (naar type en hoogte sanctie) bij de geselecteerde gemeenten toegepast? (par. 4.3.2 en bijlage 4)
- Welke problemen ervaren de geselecteerde gemeenten bij het optreden in dergelijke gevallen? (par. 4.2.5 en par. 4.3.3)
- Welke wensen en behoeften hebben de geselecteerde gemeenten om knelpunten op dit terrein op te lossen? (par. 4.2.5 en par. 4.3.3)
- Welke gegevens heeft het CBS? (par. 3.1)
- Hoe is de jurisprudentie op dit terrein? (par. 3.3)

2.2 Onderzoeksopzet

2.2.1 *Onderzoekspopulatie en steekproef*

De inspectie heeft ervoor gekozen om in eerste instantie zes gemeenten in het onderzoek te betrekken. De geselecteerde gemeenten hebben naar verwachting van de inspectie meer dan gemiddeld te maken met problematiek als verslaving, uitkeringsgerechtigden met een alternatief uiterlijk op grond van een zelfgekozen identiteit en uitkeringsgerechtigden met afwijkende kleding of gedragsnormen op grond van cultuur of religie. Daarnaast kunnen deze gemeenten een goed beeld geven van niet door religie of groepscultuur ingegeven gedragingen, zoals ongemotiveerd of negatief gedrag en onvoldoende inzet. De zes gemeenten, waaronder één G4 gemeente en drie G32 gemeenten, verzorgen circa 15 % van de WWB uitkeringen.

Bij aanvang van het onderzoek heeft de inspectie de mogelijkheid open gehouden om het onderzoek in een latere fase te verbreden naar meer gemeenten. Op basis van de bevindingen uit de zes onderzochte gemeenten heeft de inspectie besloten om van uitbreiding van het onderzoek af te zien. In het slothoofdstuk wordt dit besluit nader toegelicht.

Het verzoek van de staatssecretaris beperkt zich tot de uitvoering van de WWB. De inspectie heeft deze afbakening overgenomen. Dat betekent dat bijvoorbeeld de jongeren die een uitkering genieten op basis van de Wet investeren in jongeren (WIJ) buiten de scope van dit onderzoek vallen.

De invalshoek is, zoals eerder vermeld, de gemeente. Er is daarom alleen informatie bij gemeenten verzameld.

2.2.2 *Methoden en technieken*

De inspectie heeft zich op de eerste plaats via openbare informatie georiënteerd op het beleid van de geselecteerde gemeenten. Via internet is er gezocht naar verordeningen, beleidsregels en andere relevante stukken. De verzamelde informatie is voorgelegd aan de gemeenten met het verzoek deze te controleren op volledigheid. Zo nodig hebben de gemeenten de inspectie van aanvullende informatie voorzien.

Vervolgens zijn er cijfers opgevraagd over het aantal opgelegde maatregelen, hoogte en duur van deze maatregelen, het aantal (gegronde) bezwaar- en beroepschriften en het aantal ontheffingen van de arbeidsverplichtingen die de gemeenten verleend hebben. Aan iedere gemeente is verzocht de cijfers zo gedetailleerd mogelijk te verstrekken, uiteraard voor zover dat in de systemen vastgelegd is en deze cijfers vanuit die systemen eenvoudig beschikbaar waren. De cijfers hebben betrekking op 2009 en 2010 en waren voor de inspectie niet zelfstandig uit andere bronnen op te halen. Er is gekozen voor een periode van twee jaar om zowel een actueel beeld te kunnen schetsen, als een niet te korte periode te bezien.

Na deze deskresearch zijn er interviews gehouden met medewerkers van de gemeenten om de uitvoering in beeld te krijgen. Bij elke gemeente is gekeken hoe het werkproces er uitziet. Dat wil zeggen: wie beoordeelt de situatie en wie beslist over het al dan niet opleggen van een maatregel. Als het werkproces in een scheiding voorziet tussen beoordeling en besluitvorming, dan is er met beide functionarissen

gesproken. De beoordelaar onderhoudt doorgaans de directe contacten met de cliënt en de beslisser moet een totaalplaatje maken en neemt het uiteindelijke besluit. Als een gemeente geen functiescheiding kent, is volstaan met twee interviews met beoordelaars, die ook het besluit over de maatregel nemen. De functienamen zijn overigens per gemeente verschillend (klantmanager, re-integratiespecialist, inkomensadviseur, beslisser, kwaliteitsmedewerker). In twee gemeenten is gesproken met een kwaliteitsmedewerker. Deze medewerkers bewaken de kwaliteit van de genomen beslissingen door middel van steekproefsgewijze controles.

Er zijn aan de geïnterviewden twintig voorbeelden (profielen) met betrekking tot kleding en gedrag voorgelegd. De inspectie wil op deze manier informatie krijgen over de mate waarin dergelijke voorbeelden in de praktijk voorkomen en de manier waarop de gemeente vervolgens met deze situaties omgaat. Het ging steeds om de vraag of de geïnterviewde de situatie de laatste twee jaar in zijn eigen caseload had meegemaakt; zo ja, hoe vaak dit het geval was en hoe hij toen gehandeld heeft. Uiteraard was er ruime mogelijkheid om eventuele knelpunten en nog niet vermelde profielen naar voren te brengen. Als de geïnterviewde de situatie in de praktijk zelf niet meegemaakt had, is gevraagd of de situatie naar zijn of haar idee belemmerend voor de arbeidsmarkt was, maar er is vanaf gezien te vragen hoe de geïnterviewde dan gehandeld zou hebben. De inspectie wil alleen de praktijk beschrijven en geen fictieve situaties. In alle gevallen ging het dus om de eigen caseload van de geïnterviewde. De verschillende caseloads bevatten uitkeringsgerechtigden die direct rijp zijn voor de arbeidsmarkt, uitkeringsgerechtigden die eerst nog een traject moeten volgen en uitkeringsgerechtigden die een ontheffing van één of meer van de arbeidsverplichtingen hebben. Er is geen onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden waarmee frequente contacten plaatsvinden en uitkeringsgerechtigden waarbij dat niet het geval is. In alle gemeenten is verder gesproken met een (juridisch) beleidsmedewerker om achtergronden van het beleid en eventuele knelpunten in regelgeving te achterhalen. Alle interviews verliepen aan de hand van een half gestructureerde vragenlijst. In totaal is met 13 beoordelaars, 5 beslisser/kwaliteitsmedewerkers en 6 (juridisch) beleidsmedewerkers gesproken.

De inspectie realiseert zich, dat het vragen naar ervaringen, tot zelfs twee jaar terug, het risico met zich meebrengt dat de antwoorden niet meer volledig betrouwbaar zijn. Dat geldt zeker als het om aantallen gaat. Herinneringen vervagen en kunnen door tijdsverloop een andere kleuring krijgen. Alternatieve methoden als dossieronderzoek of observatie hebben echter andere (grotere) nadelen. Bij dossieronderzoek is men afhankelijk van de wijze waarop de informatie in het dossier vastgelegd is. Worden uiterlijk en gedrag zodanig volledig beschreven dat dat voor dit onderzoek bruikbaar zou zijn? Waarschijnlijk zouden er grote aantallen dossiers gelicht moeten worden. Dit zou de doorlooptijd van het onderzoek sterk verlengen, terwijl de meeropbrengst niet bij voorbaat vast zou staan. Ook uit het oogpunt van toezichtbelasting is dit onwenselijk. Bij observatie geldt dat deze methode niet werkbaar is, wanneer de gebeurtenis die wordt onderzocht zich incidenteel voordoet.

3 Kwantitatieve gegevens en jurisprudentie

In dit hoofdstuk wordt gekeken welke landelijke gegevens er beschikbaar zijn ten aanzien van sanctionering in het geval van het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen. Daarmee wordt de derde centrale vraag beantwoord. Ook wordt, als achtergrondinformatie, een overzicht gegeven van relevante jurisprudentie.

3.1 Gegevens CBS met betrekking tot sanctionering

Landelijke statistische gegevens over sanctionering in de WWB

Landelijk verzamelt het CBS gegevens over WWB-sancties (ook wel afstemmingen genoemd). In het kader van de Bijstands Uitkerings Statistiek (BUS) vraagt het CBS de gemeenten elke maand op persoonsniveau gegevens over:

- het bedrag waarmee de maanduitkering WWB is verminderd naar aanleiding van de sanctie;
- de reden van de sanctie.

Bij de reden van sanctie dienen de gemeenten een onderscheid te maken in de categorieën arbeidsinschakeling, inlichtingenplicht, agressie en overig. Uit de toelichting blijkt dat onder arbeidsinschakeling gerekend dienen te worden:

- niet meewerken aan arbeidsinschakeling;
- niet voldoen aan de re-integratieplicht;
- niet voldoen aan plicht tot verkrijgen van werk;
- niet voldoen aan plicht tot aanvaarden van werk.

Op basis van deze gegevens kan niet vastgesteld worden hoe vaak verschillende typen van afwijkende kleding en/of gedrag tot sancties leiden. Immers, het totaal aantal 'afwijkingen' wordt niet vastgelegd, alleen de daadwerkelijk opgelegde sancties en per 'type afwijking' is geen aparte categorie gedefinieerd binnen de sancties; deze vallen alle onder de categorie arbeidsinschakeling.

Daarbij komt dat het CBS deze gegevens vooralsnog niet publiceert, omdat het de aangeleverde gegevens onvoldoende betrouwbaar acht. Met name constateert het CBS een onrealistisch groot aandeel van de categorie 'overig', waar de gedachte was dat hier nauwelijks gevallen onder zouden kunnen vallen, gegeven de andere categorieën. Navraag bij het CBS heeft opgeleverd dat de afgelopen maanden de sanctiegegevens (verminderingen in het jargon van het CBS) weer onder aandacht van de gemeenten zijn gebracht, maar nog onduidelijk is wat dat heeft opgeleverd. Feit is dat de overgang van een aantal gemeenten naar een ander computersysteem en de invoering van de WIJ de kwaliteit van de geleverde gegevens in negatieve zin heeft beïnvloed.

Ook IWI constateert bij inzage in de gegevens voor de geselecteerde gemeenten dat er onrealistische geachte grote verschillen in percentage opgelegde sancties tussen de gemeenten optreden. IWI heeft daarom besloten af te zien van gebruikmaking van de CBS-gegevens.

3.2 Statistische gegevens zes gemeenten

Omdat er uit openbare bronnen (het CBS) onvoldoende statistische gegevens beschikbaar waren (zie hoofdstuk 3.1), is in het kader van het onderzoek aan de zes gemeenten gevraagd informatie aan te leveren over het aantal WWB-sancties ten

aanzien van arbeidsinschakeling over 2009 en 2010 en deze te specificeren naar reden (verschillende typen van kleding en gedrag) op een zo gedetailleerd mogelijk niveau.

Twee gemeenten konden (op de gevraagde korte termijn) rijkere gegevens aanleveren dan zij zelf aan het CBS doorsturen. Het gaat dan om onderverdeling van de sancties naar afstemmingscategorie uit de gemeentelijke verordening. Voor de andere gemeenten is oplevering van dergelijke gegevens naar verwachting ook wel mogelijk (vanuit met name de financiële administratie), maar daarvoor moet dan aparte en tijdrovende programmatuur worden geschreven. De hiermee gepaard gaande toezichtbelasting en de te verwachten opbrengst, heeft de inspectie doen besluiten om van verdere uitvraag af te zien.

De genoemde onderverdeling naar afstemmingscategorie levert geen inzicht in sancties van afwijkende kleding (dat staat nergens genoemd in de afstemmingscategorieën) of specifiek gedrag (als het niet willen schudden van handen). In de afstemmingscategorieën gaat het alleen om gedrag en dan vooral in algemene termen beschreven (zie ook tabel 1 bij paragraaf 4.2.1).

IWI constateert dat de onderzochte gemeenten zelf dergelijke gegevens niet standaard bijhouden en evenmin als indicatoren opnemen in jaarverslagen en dergelijke, bijvoorbeeld in het kader van verantwoording van het beleid. Daar kan uit afgeleid worden dat de betrokken colleges niet expliciet sturen op deze handhavingsaspecten.

De geleverde gemeentelijke informatie is te divers van aard om in geaggregeerde vorm in dit rapport te kunnen weergeven. Zo levert de ene gemeente alleen het totaal aantal maatregelen, dus inclusief die in verband met de inlichtingenplicht, terwijl een andere gemeente juist alleen de maatregelen in verband met de arbeidsverplichtingen opgeeft. Hetzelfde geldt bij bezwaar- en beroepsschriften.

3.3 Jurisprudentie

De inspectie heeft gezocht naar jurisprudentie over afstemming van de WWB door gemeenten, ten aanzien van uitingvormen van kleding en gedrag.⁶ In eerste instantie is gekeken naar uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Bij uitingvormen van kleding en gedrag waar uitspraken van de CRvB ontbreken, is voor zover aanwezig, ook gekeken naar uitspraken van lagere rechters. Een overzicht van de meeste relevante jurisprudentie is opgenomen in bijlage 1. Hier volgen de belangrijkste bevindingen.

De verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling kunnen verschillende vormen hebben, zoals het meewerken aan een re-integratietraject en het in voldoende mate solliciteren. Bij het invullen van deze verplichtingen wordt van de bijstandsccliënt ook een gemotiveerde houding verwacht. Ongemotiveerd gedrag kan bijvoorbeeld zijn het onnodig stellen van beperkingen, zoals niet onderbouwde medische klachten, beperkt aantal uren willen werken bij het vinden van werk, alcoholgebruik tijdens een traject en het niet willen volgen van Nederlandse taallessen.

De jurisprudentie op dit punt is duidelijk: niet nakomen van deze verplichtingen is – behoudens gerechtvaardigde individuele uitzonderingsgronden - verwijtbaar en aanleiding om de bijstand op grond van artikel 18, tweede lid, van de WWB te verlagen.

⁶ Er is gezocht op www.rechtspraak.nl.

Hierboven ging het om het stellen van beperkingen waar het onomstreden is dat deze onnodig zijn en een belemmering vormen voor de inschakeling in het arbeidsproces. Daarnaast komen ook vormen van kleding en gedrag voor waar het niet zonder meer duidelijk is of die als belemmering moeten worden gezien.

Zo is er bij traditionele kleding (zoals boerka's en djellaba's) nog geen vaste jurisprudentie. Er is een uitspraak waar de Centrale Raad een maatregel vanwege het weigeren om een djellaba om veiligheidsredenen uit te doen vernietigde, maar daarbij overwoog de Raad dat aan betrokkene niet voldoende was duidelijk gemaakt op welke wijze en om welke redenen zij haar kleding moest aanpassen.⁷ Verder is er een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam waar een maatregel vanwege het niet willen afdoen van een boerka is vernietigd.⁸ De rechtbank vond de maatregel disproportioneel omdat niet was gebleken dat de bemiddelingsmogelijkheden al in zoverre waren uitgeput, dat aan betrokkene kon worden gevraagd om afstand te doen van het kledingstuk dat voor haar een rechtstreekse uitdrukking is van haar godsdienstige overtuiging. In de juridische literatuur (zie bijlage 1) heersen hierover tegengestelde opvattingen. Eerstens: 'waarom moeten meer bemiddelingspogingen worden ondernomen nu het van algemene bekendheid is dat het dragen van een boerka de kans op werk minimaliseert, en ook: de eis om de boerka af te doen geldt enkel en alleen als voorwaarde om een bijstandsuitkering te krijgen.'⁹ Daar staat tegenover dat 'uit artikel 13 WWB volgt dat het door zelfgekozen uitsluiting niet deelnemen aan de arbeid met zich brengt dat er geen recht op een uitkering bestaat. Dit stelsel, dat niet specifiek bedoeld is om een inperking op de godsdienstvrijheid aan te brengen, maar in bepaalde gevallen wel dit effect kan hebben (namelijk de weigering van een uitkering aan een vrouw die haar gezichtsbedekkende sluier niet af wil leggen om werk te vinden) is niet aanvaardbaar.'¹⁰

Evenmin is er vaste jurisprudentie over het dragen van een lange baard en het weigeren om handen te schudden. Er is een uitspraak van de rechtbank Amsterdam waar de rechtbank overwoog: "*de eis dat de baard moet worden ingekort om aan werk als beveiliging te komen, is niet zodanig verstrekkend dat dit in redelijkheid niet van eiser kan worden gevergd.*"¹¹ Hetzelfde geldt voor het geven van een hand aan vrouwelijke collega's en klanten. De vrijheid van een ieder om zich te gedragen en eruit te zien zoals hij wil dient te worden gerespecteerd, maar vindt zijn begrenzing op het moment dat dit leidt tot grote beperkingen in de toegang tot de arbeidsmarkt.

Tot slot: ten aanzien van agressie tegenover gemeenteambtenaren stelt de Centrale Raad dat een zeer ernstige misdraging op zichzelf niet tot een verlaging van de bijstand kan leiden, doch slechts in samenhang met het niet nakomen van andere verplichtingen.¹²

⁷ CRvB, 07/5455 WWB.

⁸ Rechtbank Amsterdam, AWB 07/1635.

⁹ Uit annotatie bij Administratiefrechtelijke Beslissingen 2007,306.

¹⁰ Overwegingen bij een boerkaverbod, Den Haag 2006 (advies aan de Min. voor Vreemdelingenzaken en Integratie).

¹¹ Rechtbank Amsterdam, AWB 09/3208.

¹² CRvB, 08/2025 WWB.

4 Uitvoeringspraktijk gemeenten

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader aangegeven en de wijze waarop de geselecteerde zes gemeenten daarmee omgaan in hun beleid en uitvoering. Het hoofdstuk geeft antwoord op de centrale vragen een en twee.

4.1 Wettelijk kader WWB

4.1.1 *Uitgangspunten van de WWB*

Met de invoering van de WWB hebben gemeenten een grote beleidsvrijheid gekregen voor de uitvoering van de wet. Om de rechtszekerheid te waarborgen voor de burgers die een beroep doen op de wet moet de gemeenteraad voor een aantal onderdelen in een verordening de regels vaststellen, die door de gemeente worden gehanteerd. Dat betreft onder andere de wijze waarop de gemeente de bijstand kan verlagen als een bijstandsontvanger niet voldoet aan de verplichtingen tot arbeidsinschakeling.

De verantwoordelijkheden van cliënt en gemeente voor arbeidsinschakeling en re-integratie vragen om een heldere formulering van rechten en plichten van belanghebbende. Hij moet gebruik (kunnen) maken van voorzieningen gericht op inschakeling in het arbeidsproces als dat naar het oordeel van de gemeente nodig is. Zowel bij het toekennen van rechten als bij het opleggen van verplichtingen speelt het toepassen van maatwerk door gemeenten een hoofdrol.¹³

Het individualiseringsbeginsel staat centraal in deze wet. Dit beginsel stoelt op verschillende uitgangspunten, die op meerdere plaatsen in de wet tot uitdrukking komen. Burgemeester en wethouders moeten de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende of het gezin. De concrete invulling van de verplichtingen wordt zoveel mogelijk afgestemd op het individu en door burgemeester en wethouders in een beschikking gespecificeerd.

Op grond van in een verordening vast te leggen criteria dienen burgemeester en wethouders in individuele gevallen te bepalen welke verplichtingen van toepassing zijn en wat de verlaging van de uitkering is indien een verplichting niet wordt nagekomen.¹⁴ Belangrijk is dat een op te leggen maatregel dient te worden afgestemd op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid.

4.1.2 *Modelverordening, beleidsregels en werkinstructies*

Zoals hierboven vermeld is, is het voor gemeenten verplicht om hun maatregelenbeleid vast te leggen in een verordening. Om gemeenten hierbij te ondersteunen is het gebruikelijk dat er modelverordeningen aangeboden worden. Bij de invoering van de WWB in 2004 zijn er in het kader van het project WWB Implementatie Steunpunt voorbeeldverordeningen gemaakt. In 2008 is deze verordening door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bewerkt en vastgesteld als de modelverordening

¹³ Memorie van Toelichting WWB: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr. 3.

¹⁴ Toelichting artikel 18 WWB; afstemming en verlaging bijstand.

'maatregelenverordening Wet werk en bijstand'.¹⁵ Andere partijen als Stimulansz en Divosa helpen gemeenten ook met concepten en voorstellen voor actualisering van verordeningen. Gemeenten kunnen deze voorbeelden als basis gebruiken en aanpassen aan de lokale situatie. Gemeentelijke verordeningen worden vastgesteld door de gemeenteraad. In de toelichting op de verordening kan uiteengezet worden waarom de gemeente bepaalde keuzes heeft gemaakt en kan per artikel nader aangegeven worden wat er met het betreffende artikel bedoeld en beoogd wordt. Een verordening is ingedeeld op hoofdpunten. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering en kan nadere gedragslijnen vastleggen in beleidsregels. Deze beleidsregels zijn openbaar en worden gebruikt om op transparante wijze het beleid aan inwoners van de gemeente kenbaar te maken en daarmee rechtszekerheid te bieden. Besluiten waarin maatregelen worden opgelegd, kunnen worden gemotiveerd met een verwijzing naar deze regels.

Werkinstructies tot slot zijn aanwijzingen hoe de medewerker moet handelen bij bepaalde situaties, bijvoorbeeld welke stappen moeten worden doorlopen. Het gaat om interne richtlijnen voor de organisatie zelf, die niet direct externe werking hebben.

Relevante teksten uit de WWB, de daarbij behorende toelichting en de modelverordening zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.

4.2 Bevindingen beleid

4.2.1 Gemeentelijke verordeningen

In bijna alle onderzochte gemeenten is de basisstructuur van de modelverordening nog steeds zichtbaar in opzet en indeling van de eigen verordening.¹⁶ Ook onderdelen van de inhoud, bijvoorbeeld ten aanzien van de categorie indeling voor maatregelen, vertonen nog veel gelijkenis met het model. Een enkele gemeente kiest ervoor om de formulering van maatregelwaardige gedragingen wat meer toe te spitsen op de lokale situatie en de eigen re-integratievoorzieningen.

Van de gemeentelijke beleidsvrijheid wordt wel ruim gebruik gemaakt ten aanzien van de hoogte van de op te leggen maatregelen, de recidivebepalingen, de gevolgen van agressief gedrag en de omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor matiging of verhoging van de standaardmaatregel. De gemaakte keuzes sluiten, naar de mening van de gemeenten, beter aan bij de lokale opvattingen over de ernst van de gedraging.

Eén gemeente heeft gekozen voor een geheel eigen structuur van de verordening, dat wil zeggen een zo eenvoudig mogelijke verordening. Volgens deze gemeente schept dat duidelijkheid aan belanghebbenden. Deze verordening kent twee soorten maatregelen. Cliënten kunnen ernstig tekort schieten (maatregel: een korting gedurende één maand met een vast bedrag) dan wel zeer ernstig tekort schieten (maatregel: korting van 100 procent gedurende één maand). Er is sprake van zeer ernstig te kort schieten als door het verwijtbare handelen van betrokkene een maand of langer een uitkering door de gemeente moet worden verstrekt. Er is gekozen voor een sanctie van één maand, omdat een langere duur een averechts effect kan hebben in de zin van het demotiveren van cliënten, volgens een geïnterviewde medewerker.

¹⁵ Brief van 18 april 2008 van VNG aan haar leden met kenmerk BAWI/U200800559 Lbr.08/053 (voordien had deze voorbeeldverordening niet de gehele interne VNG route doorlopen, zodat het geen formele modelverordening betrof).

¹⁶ Ook uit eerder onderzoek van de inspectie (Maatwerk bij handhaving van re-integratieafspraken: V09/02 april 2009) blijkt dat het merendeel van de gemeenten de modelverordening van de VNG hanteren.

Geen enkele gemeente heeft in haar verordening of toelichting een specifieke omschrijving opgenomen van kleding, die de kansen op arbeidsinschakeling zou kunnen beperken. Gedrag wordt alleen in algemene termen beschreven als bijvoorbeeld 'het niet naar vermogen trachten arbeid te verkrijgen' of 'gedragingen die de inschakeling belemmeren'. In de interviews hebben klantmanagers aangegeven dat zij, in voorkomende gevallen, vrijwel altijd kunnen terugvallen op deze algemene categorieën als zij mensen die bepaald gedrag vertonen of een afwijkende kledingkeuze hebben, willen sanctioneren. In alle verordeningen komt naar voren, dat, hoe directer het gedrag te koppelen is aan het langer voortduren van de uitkering, hoe zwaarder de maatregel is. Werkweigering valt in de zwaarste categorie. Hieronder is een tabel opgenomen waarin de range van categorieën van maatregelwaardige gedragingen en de bijbehorende hoogte en duur van de maatregelen van de zes gemeenten is opgenomen. Bijlage 4 geeft een nadere specificatie per gemeente.

Een aantal gemeenten benadrukt in de toelichting, dat een maatregel niet als een straf maar als een afstemming van de uitkering op het gedrag van de cliënt gezien moet worden en gericht is op bijstelling van dat gedrag.

Tabel 1*Per type overtreding duur en hoogte van de sancties in de zes gemeenten*

Aard overtreding	Omschrijving	Sancties (Aantal x genoemd bij 6 gemeenten: Voorkomende duren/hoogten)
Algemene vormen		
Niet inschrijven	Niet tijdig inschrijven als werkzoekende bij UWV of verlengen van registratie	5x: Waarschuwing, 5-10% één maand, dan wel max 3 maand (indien niet hersteld*)
Onvoldoende werk zoeken	Niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden	6x: €200 één maand, 10-20% één maand, dan wel max 3 maanden (indien niet hersteld) of 10-100% voor 1-3 mnd
Voorziening niet gebruiken	Niet of onvoldoende gebruik maken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling	6x: €200 één maand, 20% één maand, dan wel max 3 maand (indien niet hersteld), 20-100% voor 1-3 mnd, 50% één maand
Niet meewerken aan onderzoek	Niet of onvoldoende meewerken aan onderzoek naar mogelijkheden arbeidsinschakeling	5x: 10% één maand, 10-100% voor 1-3 mnd, 20% max 3 mnd (indien niet hersteld) 50% één maand
Niet meewerken bij ziekteverzuim	Niet of onvoldoende meewerken aan begeleiding en controle van ziekteverzuim	1x: 10% één maand
Niet verschijnen	Niet of niet tijdig voldoen aan oproep om te verschijnen	1x: 10% één maand
Belemmeren arbeidsinschakeling	Gedragingen die arbeidsinschakeling belemmeren	3x: 20% één maand, 20-100% voor 1-3 mnd
Aanvaarden/behouden participatiebaan	Niet aanvaarden of door eigen toedoen niet behouden van aangeboden participatiebaan	2x: 100% één maand
Niet meewerken traject	Niet meewerken aan vastgesteld trajectplan	2x: 50% één maand, 100% twee maanden
Niet deelnemen traject	Verwijtbaar niet deelnemen aan traject	1x: 50% één maand
Niet verkrijgen voorziening	Verwijtbaar niet verkrijgen van een voorziening	1x: 100% één maand
Belemmeren doel voorziening/ondersteuning	Gedragingen die doel voorziening of ondersteuning belemmeren	1x: 20% één maand
Aanvaarden/behouden werk	Niet aanvaarden of door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde of loonvormende arbeid	6x: € 200 één maand /100% één maand 50-100% voor 1-3 mnd, 100% één maand, 100% twee maanden, 100% max 3 mnd (indien niet hersteld) 100% drie maanden

Aard overtreding	Omschrijving	Sancties. (Aantal x genoemd bij 6 gemeenten: Voorkomende duren/hoogten)
Aanvaarden/behouden deeltijdwerk	Niet aanvaarden of door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde deeltijdarbeid	2x: 100% één maand, bedrag gedeefd. ink. 2 mnd.
Te weinig besef	Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor voorziening in het bestaan	6x: €200 één maand, hoogte benadelingsbedrag, 20% aantal mnd, 20% max 3mnd (indien niet hersteld)
Onvoldoende algemene medewerking	Verlenen van medewerking die nodig is voor uitvoering WWB	1x: €200 één maand
Verwijtbaar gedrag	Beroep op WWB is meer dan één maand gevolg van eigen doen of nalaten	1x: 100% één maand
Recidive		
Tweede misdrijving binnen jaar	Recidive (wederom een verwijtbare misdrijving) binnen 12 maanden	4x: Verdubbeling hoogte/duur
Volgende recidive	Daarop volgende recidive binnen 12 maanden	4x: Nogmaals verdubbeling, Hoogte/duur door college bepaald
Tweede misdrijving binnen ½ jaar	(Ernstige) recidive binnen half jaar	1x: Verdubbeling hoogte/duur
Zeer ernstige recidive	(Zeer ernstige) recidive binnen jaar	1x: Verdubbeling hoogte/duur
Tweede misdrijving binnen 2 jaar	Recidive binnen 2 jaar	1x: Hoogte en duur door college vast te stellen
Agressief gedrag		
Verbaal geweld	Verbaal geweld of discriminatie jegens college of ambtenaren	3x: 20% één maand, 50% één maand, 70% één maand
Discriminatie	Discriminatie jegens college of ambtenaren	2x: 20% één maand, 70% één maand
Bedreiging	Intimidatie, bedreiging jegens college of ambtenaren	3x: 50% één maand, 70% één maand, 75% één maand
Vernieling	Vernielingen jegens college of ambtenaren	3x: 50% één maand, 70% één maand, 100% één maand
Fysiek geweld	Fysiek geweld of combinatie van agressievormen jegens college of ambtenaren	3x: 100% één maand
Combinatie	Combinatie van agressievormen jegens college of ambtenaren	1x: 100% één maand
Niet gespecificeerd agressief gedrag		3x: 100% één maand, 100% max 3 mnd (indien niet hersteld), 10-100% voor 1-3 mnd

* bij één gemeente wordt bij een herstelbare overtreding (zoals te weinig solliciteren) de sanctie voor maximaal 3 maanden opgelegd. Bij verbetering (herstel) van het gedrag kan de sanctie eerder worden gestopt.

4.2.2 *Gemeentelijke beleidsregels*

Beleidsregels zijn bedoeld om algemene omschrijvingen uit een verordening nader uit te werken. Nadere uitwerking kan duidelijkheid bieden aan zowel uitvoerende medewerkers als burgers van die gemeente. Belanghebbenden kunnen zich op deze beleidsregels –mits gepubliceerd- beroepen.

Eén gemeente heeft hiervoor gekozen. Deze gemeente heeft het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' gedefinieerd als alle arbeid die maatschappelijk aanvaard is en die niet indruist tegen de integriteit van de persoon, waarbij zover dit mogelijk is wordt aangesloten bij opleiding, ervaring en capaciteiten van de belanghebbende. Van indruisen tegen de integriteit van de persoon kan sprake zijn als het werk indruist tegen zijn (geloofs)overtuiging. Werk dat de belanghebbende onder zijn niveau acht, valt hier niet onder. Als voorbeeld werd genoemd dat je een moslim niet zonder meer werk in een varkensslachterij aanbiedt.

In diezelfde beleidsregels worden ook de redenen voor het verkrijgen van een ontheffing nader omschreven. Het kan gaan om medische redenen, of om de combinatie van zorg voor kinderen/mantelzorg en arbeid die onmogelijk is.

Tot slot worden er vuistregels gegeven hoe de arbeidsverplichting 'naar vermogen trachten arbeid te verkrijgen' wordt ingevuld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de mate van afstand tot de arbeidsmarkt.

4.2.3 *Gemeentelijke werkinstructies*

Bijna alle onderzochte gemeenten kennen werkinstructies, die gerelateerd zijn aan werkprocessen. Meestal zijn deze gebundeld opgenomen in een intern handboek en een enkele keer is er bijvoorbeeld een stappenplan opgenomen in de toelichting van de verordening. Ook is er informatie terug te vinden op de website van gemeenten; vooral over procedurele zaken en algemene inhoudelijke uitleg.

Een gemeente heeft een speciale informatiesite over de uitvoeringspraktijk geopend, waarop informatie over, interpretatie van en instructie met betrekking tot de WWB te vinden is. Een voor het inspectieonderzoek relevante passage is de volgende:

'Wanneer uiterlijkheden of gedragingen aantoonbaar of aannemelijk leiden tot ernstige beperkingen in de toegang tot de arbeidsmarkt, dan moet dat nadrukkelijk onderwerp van gesprek zijn. Als een klant volhardt, dan is dat aanleiding voor afstemming, een en ander afhankelijk van de individuele omstandigheden. De reden waarom iemand kiest voor bepaald gedrag of een bepaald uiterlijk (bijvoorbeeld religieuze overwegingen) doet daarbij niet ter zake. Afstemming is niet aan de orde wanneer verandering van gedrag of uiterlijk alleen kan worden bewerkstelligd door therapeutisch ingrijpen'.

4.2.4 *Wijzigingen in beleid*

De juridisch beleidsmedewerkers geven aan, dat er de afgelopen jaren geen grote wijzigingen in maatregelenverordeningen zijn doorgevoerd als gevolg van gewijzigde maatschappelijke opvattingen of verloren beroepszaken. Aanpassingen die er wel waren, hadden veelal een technische achtergrond (aanpassing van de maatregelenverordening aan een nieuwe re-integratieverordening of bijvoorbeeld de overdracht van de WWB 65+ naar de SVB). Een medewerker van één gemeente stelt dat zijn gemeente werkweigering strenger is gaan sanctioneren. Bij het weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid is de standaardmaatregel van 100 procent in duur ver-

lengd van één naar drie maanden. Deze duur vond die gemeente meer in overeenstemming met de ernst van de gedraging.

Aan diezelfde beleidsmedewerkers is gevraagd om aan te geven welke informatie over de toepassing van de verordening en opgelegde maatregelen zij ter kennisname aan de gemeenteraad sturen. Bij alle gemeenten blijkt dat er geen periodieke informatie op het niveau van aantallen en soort opgelegde maatregelen naar de gemeenteraad gaat. De gemeenteraad wordt op hoofdlijnen geïnformeerd. Vanuit de gemeenteraden zijn er geen initiatieven genomen tot beleidswijziging of aanpassing van de verordening. Meer gedetailleerde informatie is volgens respondenten van een aantal gemeenten wel terug te vinden in managementrapportages voor ambtelijk gebruik.

Drie gemeenten hebben aangegeven, dat de publicatie over het op stapel staande onderzoek naar kleding en gedrag aanleiding is geweest voor intern ambtelijk beslaad. ¹⁷ Zij hebben overwogen of nadere regelgeving op dit onderwerp noodzakelijk dan wel wenselijk is. Twee gemeenten kwamen tot een negatief oordeel; de derde gemeente heeft nog geen besluit genomen. De gemeenten met het negatieve oordeel vinden, dat hun huidige regels in alle gevallen voldoende mogelijkheden bieden om in te grijpen als dat nodig is.

4.2.5 *Knelpunten en oplossingen bij beleid*

In alle interviews is aan de orde geweest of de desbetreffende respondent knelpunten ervaart bij het opleggen van maatregelen in verband met kleding en gedrag dat de arbeidsinschakeling belemmert en zo ja of de respondent een oplossing voor ogen heeft.

Eén beleidsmedewerker en twee klantmanagers uit drie verschillende gemeenten, stellen dat een strikte toepassing van afstemmingen op het gebied van kledingkeuze en gedragingen die voortvloeien uit religieuze motieven of levensovertuiging op juridische bezwaren kan stuiten. Een oplossing zou dan moeten komen vanuit de wetgeving (mogelijk zelfs op Europees niveau). Volgens deze respondenten is er in de praktijk geen sprake van een knelpunt. Gemeenten hebben niet vaak te maken met sterk afwijkende kleding of gedrag op grond van religie en in voorkomende gevallen wordt er naar het totaalplaatje gekeken en wordt naar bevind van zaken gehandeld (zie verder bij paragraaf 4.3.2).

Twee andere (juridisch) beleidsmedewerkers van weer andere gemeenten vragen zich in algemene zin af of er een wettelijke basis is om nadere regels te stellen op het gebied van kleding en gedrag in verband met religie of levensovertuiging. Zij gaan ervan uit, dat dit onvoldoende grond is om te sanctioneren.

Weer andere beleidsmedewerkers geven aan, dat zij geen knelpunten ervaren, maar dat het wel belangrijk is dat medewerkers in de uitvoering over voldoende kennis over de WWB beschikken en zorgvuldig kunnen rapporteren. Het beleid moet algemene kaders bieden, geen al te strikte regels. Bij de medewerkers in de uitvoering moet er geïnvesteerd worden in coachingsvaardigheden en het herkennen van fraudesignalen. Ook moeten zij kunnen omgaan met cliënten die ja zeggen, maar nee doen.

Een klantmanager brengt naar voren, dat sanctioneren soms erg omslachtig is. Een cliënt die keer op keer maatregelwaardig gedrag vertoont, wat noopt tot afstem-

¹⁷ Verzamelbrief december 2010 van SZW aan gemeenten van 22 december 2010; RUA/RB/2010/24296.

ming, kan na verloop van tijd toch altijd weer opnieuw een uitkering aanvragen. Een uitkering als de WWB kan niet definitief of voor lange tijd geweigerd of ingetrokken worden.

Een andere klantmanager meldt het gemis om agressie goed te kunnen sanctioneren. Dat zou volgens de jurisprudentie alleen kunnen in combinatie met ander maatregelwaardig gedrag.

Alle geïnterviewde medewerkers zijn van mening dat de gemeente in de praktijk over voldoende mogelijkheden beschikt om te kunnen sanctioneren als dat wenselijk geacht wordt (agressie daargelaten). Er is geen behoefte aan nadere wet of regelgeving.

4.2.6 *Conclusies over beleid*

Gemeenten maken gebruik van de aan gemeenten toegekende beleidsvrijheid. De meeste gemeenten hanteren de structuur van de modelverordening, maar tegelijkertijd maken gemeenten eigen keuzes ten aanzien van de hoogte en duur van maatregelen, de invulling van het begrip recidive en de omgang met agressie. Ook de redenen voor matiging of verzwaring van de standaardmaatregel of de condities waaronder een ontheffing kan volgen, zijn aan de gemeente voorbehouden en worden ook door de gemeente ingevuld. Een enkele gemeente heeft voor een geheel eigen structuur van de verordening gekozen.

Beleidsregels en werkinstructies spelen geen grote rol in de uitvoering. Twee van de onderzochte gemeenten hebben een beleidsregel/werkinstructie geformuleerd ten aanzien van kleding of gedrag voortkomend uit een levensovertuiging. De ene gemeente geeft aan, dat werk dat indruist tegen de (geloofs-) overtuiging van betrokkene kan indruisen tegen diens integriteit. In dat laatste geval is er geen sprake van algemeen geaccepteerde arbeid. Het betreft dus een 'kan' bepaling, die niet nader is omschreven. De andere gemeente stelt ronduit, dat als uiterlijkheden of gedrag aantoonbaar of aannemelijk leiden tot ernstige beperkingen in de toegang tot de arbeidsmarkt hierover een indringend gesprek volgt. Bij volharding kan dit leiden tot afstemming, afhankelijk van de individuele omstandigheden. De redenen waarom iemand voor het uiterlijk of gedrag kiest, bijvoorbeeld religieuze omstandigheden, zijn niet relevant.

De twee gemeenten hebben dus verschillende zienswijzen over de vraag of motieven voor kleding en gedrag in de overwegingen moeten worden meegenomen.

Bij andere gemeenten geven medewerkers aan, dat het niet altijd duidelijk is tot hoever een gemeente mag gaan in het voorschrijven aan cliënten hoe zij eruit moeten zien of zich moeten gedragen. Met name daar waar het gaat om de eigen levensovertuiging of gekozen identiteit van de belanghebbende.

Overigens geeft geen van de respondenten aan, dat er in de praktijk problemen zijn ontstaan, door deze onduidelijkheid. Er wordt voor iedere cliënt naar een passende oplossing gezocht. Ook hier staat maatwerk voorop. Als enig knelpunt wordt het sanctioneren van agressie genoemd.

Drie gemeenten hebben, naar aanleiding van het aangekondigde IWI onderzoek, nog eens expliciet overwogen of hun beleid aanpassingen behoeft op het nu voorliggende thema. Twee gemeenten kwamen tot een negatief oordeel, de derde gemeente is nog niet tot besluitvorming gekomen.

4.3 Bevindingen uitvoering in de praktijk

Gewapend met de theoretische ondersteuning van wet, gemeentelijke verordening en eventuele beleidsregels en werkinstructies is vervolgens de medewerker in de uitvoering, de klantmanager, aan zet. Hij of zij moet praktijksituaties afzetten tegen de geldende regels. Zoals hierna zal blijken, is het uitgangspunt van de klantmanager het theoretisch kader, maar wordt elke casus geïndividualiseerd.

4.3.1 *Werkproces opleggen maatregelen*

Elke gemeente heeft haar eigen werkprocessen en taak- en bevoegdheidsverdelingen. Een belangrijk verschil in werkwijze is of een gemeente onderscheid maakt tussen het beoordelen van de situatie en het adviseren over een maatregel en het daadwerkelijk opleggen van een maatregel of dat de gemeente die scheiding niet kent. In het eerste geval zit er een extra kwaliteitswaarborg ingebouwd. Twee mensen bezien namelijk de noodzaak en rechtmatigheid van een sanctie, waarbij de nadruk bij de beslisser ligt op de juridische haalbaarheid. In het andere geval kan de behandelende medewerker dat zelf bepalen en direct duidelijkheid bieden aan de cliënt.¹⁸

Bij twee gemeenten is er sprake van een scheiding van functies. Drie gemeenten hebben dat niet en één gemeente kent beide opties. Alle gemeenten stellen de cliënt in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen voor zover die nog niet bekend is. Op die manier is de gemeente in staat de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden te bepalen. Die zijn weer van invloed op de hoogte van de maatregel. Gemeenten vullen zo het individualiseringsbeginsel van de WWB in; maatregelen treffen is maatwerk.

Meerdere respondenten geven aan, dat zij in geval van twijfel hun collega's raadplegen. Dat kan dan zowel over rechtmatigheid gaan als over interpretatie van omstandigheden die van invloed zijn op de mate van verwijtbaarheid.

Er is niet gebleken, dat gemeenten met enige regelmaat een vorm van casuïstiek bespreking centraal organiseren. Het lijkt erop, dat het initiatief daartoe van de individuele medewerker uitgaat. Een enkele geïnterviewde deelde spontaan mee, dat er wel voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd worden bij nieuwe wetgeving of nieuw gemeentelijk beleid.

De algemene voorwaarden en algemene arbeidsverplichtingen worden bij aanvang van de uitkering aan de cliënt bij beschikking meegedeeld. Nadere afspraken, bijvoorbeeld over het volgen van een opleiding of training, het aanvaarden van een participatiebaan of andere voorziening, komen pas in een trajectplan aan de orde. In trajectplannen zijn geen kledingvoorschriften opgenomen.

¹⁸ In het onderzoek is geen aandacht besteed aan andere kwaliteitsborgen die gemeenten hebben ingebouwd.

4.3.2 *Maatregelen met betrekking tot kleding en gedrag*

Zoals eerder al vermeld, zijn er interviews gehouden met twee of drie medewerkers per gemeente die in de uitvoering werkzaam zijn.¹⁹ Er is gevraagd naar hun ervaringen met situaties waarin kleding en gedrag een rol (kunnen) spelen bij arbeidsinschakeling aan de hand van twintig profielen. In bijlage 5 zijn de resultaten van deze gesprekken terug te vinden.

Hieronder volgt een verkorte versie in tabelvorm (tabel 2). De inspectie wijst erop, dat de tabel een sterk vereenvoudigde weergave van de inhoud van de interviews is. Het is niet mogelijk om alle nuances van de aanpak van klantmanagers hierin terug te laten komen. De nuances worden beschreven in daarna volgende tekst.

¹⁹ In de G4 gemeente hebben drie in plaats van twee gesprekken met klantmanagers plaatsgevonden, omdat in de eerste twee gesprekken enkele profielen niet in de praktijk van de geïnterviewden waren voorgekomen, maar wel voorkwamen in de gemeente. Daarom is met een derde klantmanager gesproken, die wel dergelijke gevallen uit de praktijk kende.

Tabel 2. Overzicht praktijkafhandeling voorgehouden profielen***

Onderwerp	Frequentie*	Belemmerend	Besproken	Fin. sanctie
Ingegeven vanuit religie, cultuur, groep etc.				
Hanekam, tatoos, piercings	Incidenteel	Wisselend, enerzijds maatschappelijk aanvaard, maar probleem bij representatieve functies	In regel wel, om spiegel voor te houden. Leidt in combinatie met andere factoren soms tot ontheffing	Nee
Hoofddoekje	Regelmatig-vaak**	Nee, soms	Nee	Nee
Boerka (bedekt, haren, lichaam en gezicht)	Zeer incidenteel (bij 2 van de 6 gemeenten in afgelopen 2 jaar één keer voorgekomen)	Ja	Twee keer wel. Eén keer niet (inspanning gericht op meer kansrijke man)	Ja, bij één geval, andere vond baan
Djellaba (lang gewaad, soms met capuchon)	Zeer incidenteel	Veelal nee, is geen dagelijkse kledij	Nee	Nee
Chador (laat alleen gezicht vrij)	Nooit-zeer incidenteel	Wisselend, hangt af van andere factoren	Nee, op traject gezet	Nee
Weigert omgangsvormen als handen geven e.d.	Incidenteel	Ja	Niet in alle gevallen (vanwege religieuze redenen), soms zoeken naar passend werk	Ja, bij volharding, maar ook twijfel of sanctie wel kan/mag
Wil niet in één ruimte met leden andere sekse	Zeer incidenteel	Wisselend (door religieuze achtergrond, en mogelijkheden om toch werk te vinden)	Ja, wijzen op consequenties, niet accepteren, meestal geen resultaat	Ja, bij volharding, maar ook twijfel of een sanctie wel kan/mag
Wil principieel niet werken	Zeer incidenteel-incidenteel	Ja, maar soms wordt ingezet op meest kansrijke partner	Ja, meestal opgelost doordat man snel werk vindt	Ja, bij volharding, met name weigering van baan (of traject)
Niet ingegeven vanuit religie, cultuur, groep etc.				
Onverzorgd, niet-representatief uiterlijk	Incidenteel-regelmatig	Ja	Ja, lost zich meestal op. Als structureel, dan op zoek naar oorzaak, vaak zorgtraject in	Nee
Sterke wietdamp, alcoholgeur	Incidenteel	Ja	Ja, bij herhaling zoek oorzaak, leidt vaak tot zorgtraject	Ja, als klant niet meewerkt
Junk	Incidenteel	Ja	Ja, leidt tot zorgtraject	Ja, als klant niet meewerkt aan traject, leidt tot niets.
Onredelijke eisen aan werk (hoog salaris, opvang voor hond, niet uit de buurt)	Incidenteel-regelmatig	Ja	Ja, spiegel voorhouden, leidt meestal tot aanpassing	Ja, bij volharding, met name bij weigering aanbod, dan intensieve begeleiding
Geen uniform of bedrijfskleding	Nooit	Ja	Nvt	Nvt
Geen veiligheidskleding	Nooit	Wisselend (als er voldoende alternatieven zijn)	Nvt	Nvt
Alleen parttime willen werken	Incidenteel	Ja	Ja, achterhalen van reden, zo nodig ontheffing, of lagere uitkering	Ja, bij volharding en met name bij weigering werkaanbod
Onvoldoende meewerken aan traject	Incidenteel-regelmatig	Ja	Ja, oorzaak achterhalen, soms medisch, soms onwetendheid, maar ook niet-willers	Ja, altijd bij niet-willers, leidt vaak tot aanpassing
Onvoldoende solliciteren	Regelmatig-vaak	Ja	Ja, wijzen op consequentie en zoeken naar oorzaak	Ja, bij volharding (flink deel gevallen), leidt tot verbetering of uiteindelijk beëindiging
Acht zichzelf medisch ongeschikt	Incidenteel-regelmatig	Ja	Ja, kan duiden op zwart werken, vaak medisch oordeel vragen, dat is dan leidend	Ja, bij volharding (uitzonderingen)
Vertoont ongemotiveerd gedrag	Regelmatig	Ja	Ja, soms onbewust gedrag, wijzen op consequenties	Ja, bij volharding
Vertoont agressief gedrag	Incidenteel	Wisselend, hangt af van omstandigheden en of arbeidsinschakeling wordt belemmerd.	Meestal wel, zoek oorzaak, probeer op te lossen	Ja, vaak wel, in combi met pandverbod.

* nooit=0; zeer incidenteel=0-1; incidenteel=1-10; regelmatig=11-25; vaak=meer dan 25, gemiddeld per klantmanager per jaar

** als twee waarden zijn gegeven, dan heeft de hoogste betrekking op de G4-gemeente, de laagste geeft het beeld bij de anderen

*** profielen hier geordend weergegeven, maar in interviews in willekeurige volgorde gepresenteerd

Uiterlijke kenmerken	Gedragskenmerken	Eisen/wensen aan baan
----------------------	------------------	-----------------------

De caseloads variëren per klantmanager van 25 tot circa 250 klanten. De omvang is afhankelijk van het gegeven of de klantmanager fulltime of parttime werkt en of het gaat om direct bemiddelbare cliënten waarmee frequente contacten onderhouden worden of niet.

Uit de praktijken van de respondenten blijkt het volgende:

Belemmerende kleding of gedrag bij arbeidsinschakeling

Veel respondenten zijn van mening, dat de vraag of bepaalde kleding of specifiek gedrag een belemmering vormt voor arbeidsinschakeling, niet altijd zonder meer met ja of nee te beantwoorden is. Je hebt namelijk niet alleen werknemers in soorten en maten, maar ook werkgevers, die van elkaar verschillen. Het gaat erom de juiste werknemer aan de juiste werkgever te koppelen.

Zo gaf een klantmanager het voorbeeld van een erg onverzorgde man, met lange vette haren en niet al te schone kleren. De klantmanager had voor hem een sollicitatiegesprek geregeld bij een transportbedrijf. Het was zijn bedoeling, dat de man geconfronteerd zou worden met de eisen van een werkgever ten aanzien van uiterlijk en representativiteit. Daarna zou hij met de man vervolgstappen bespreken inclusief eventuele gevolgen als er geen sprake van verandering zou zijn. Het liep anders. De man werd aangenomen; de werkgever zag er zo mogelijk nog onverzorgder uit.

Of er passende matches gemaakt kunnen worden, is mede afhankelijk van de kenmerken van de arbeidsmarkt. Als deze ruim is ten aanzien van geschikte functies in de gezochte richting, is er minder snel sprake van een belemmering. Als die echter krap is, wordt het zoeken moeilijker en is er eerder sprake van het beperken van kansen, aldus de respondenten.

Niet-gangbare kleding als boerka's, chadors, djellaba's, wordt vaker bestempeld als een belemmering voor arbeidsinschakeling. Omdat deze kleding in de praktijk echter niet tot nauwelijks voorkomt –het gaat om incidenten-, is het in de meeste gevallen mogelijk om voor betrokkenen een passende oplossing te vinden. In één geval is het gelukt om een mevrouw in boerka bij een werkgever te plaatsen. Hetzelfde geldt voor het weigeren van gebruikelijke omgangsvormen als handen schudden of gemengd werken. Op zich zijn dit belemmerende factoren, maar in de praktijk is het doorgaans op te lossen. Hoofddoekjes, tulbanden en keppeltjes worden niet aangemerkt als belemmerend. Deze kledingstukken zijn inmiddels aanvaard in de maatschappij naar de mening van de geïnterviewden.

Over gedrag dat onder de categorie 'niet willen' gerangschikt kan worden, zijn de respondenten het eens. Dat gedrag belemmert de arbeidsinschakeling. Dit gedrag werd het vaakst spontaan genoemd en komt veruit het meest (ook in combinatie) voor. Het gaat dan om onvoldoende solliciteren, afspraken niet nakomen, ongemotiveerd gedrag vertonen of niet meewerken aan re-integratietrajecten.

Inzet instrumenten

Alle respondenten geven aan, dat een gesprek met de betreffende persoon nog altijd de beste kansen op verandering biedt. Veel gedrag komt voort uit niet weten; de betrokkene is zich niet bewust van bepaalde zaken. Dan moet hij geïnformeerd worden.

Een klantmanager vertelde dat mensen soms niet realistische verwachtingen hebben over salarissen. Dan werkt het prima om eens een lijstje te laten zien met het salaris van een politieagent, een onderwijzer of een verpleegkundige; functies dus waarvoor MBO- of HBO-opleidingseisen gelden. Dat maakt het makkelijker om te aanvaarden dat niet geschoold werk geen topsalaris oplevert.

Een volgende stap is overtuiging en overreding. Soms hebben ouders de uitdrukkelijke wens om aan schooltijden aangepaste werktijden te hebben, of willen ze slechts part time werken. Als er onvoldoende geldige redenen zijn om aan die wensen te-

gemoet te komen, wordt getracht de cliënt tot andere gedachten te brengen. Ook worden de mogelijke gevolgen voor de uitkering in beeld gebracht. Veelal leidt dat tot bijstelling van eisen.

Een onverzorgd uiterlijk of onaangepast gedrag kan ook voortkomen uit onvermogen. In gesprekken wordt dan gezocht naar achterliggende oorzaken. Misschien kampt een cliënt met verslavingsproblemen en moet hij eerst een zorgtraject of behandeling doorlopen. Misschien heeft hij schulden en geen geld voor een sollicitatiepak. In die gevallen wordt een passend traject geboden of een klein bedrag op basis van de bijzondere bijstand of volgt een verwijzing naar particuliere initiatieven als Dress for Success.

Met personen die zich niet coöperatief opstellen, afspraken frustreren of in algemene zin dwars liggen, volgt direct na constatering een zeer indringend gesprek. In dat gesprek wordt de cliënt er nog eens gewezen dat zijn/haar houding of optreden niet acceptabel is en volgt er een (mondelinge) waarschuwing. Bij volharding volgt een financiële maatregel. Als de klantmanager echter van mening is, dat de cliënt al voldoende op de hoogte was, wordt direct een maatregel opgelegd, in het kader van 'lik op stuk'. Een maatregel moet wel goed onderbouwd kunnen worden.

Er is niet gebleken, dat gemeenten een aanvraag voor een WWB uitkering direct geheel of gedeeltelijk afwijzen vanwege kleding of gedrag, die de arbeidsinschakeling zouden belemmeren. Eén gemeente kiest ervoor om cliënten eerst drie maanden de tijd te geven om op eigen kracht een baan te vinden die aansluit bij zijn of haar wensen. Pas daarna volgt bemoeienis van de gemeente en kan kleding of gedrag onderwerp van gesprek worden. Andere gemeenten hebben geen algemene vaste termijn voor eigen zoekgedrag. In die gemeenten wordt per cliënt een traject vastgesteld.

In het algemeen kan gesteld worden, dat maatregelen aan de orde komen als andere instrumenten (voorlichting, overtuiging, hulpaanbod) niet werken en de cliënt willens en wetens in zijn gedrag volhardt. Ook de kans op uitstroom uit de uitkering speelt een rol. Het weigeren van een concreet werkaanbod wordt als veel ernstiger aangemerkt dan bijvoorbeeld het onvoldoende of te selectief in een bepaalde richting solliciteren. Het weigeren van een werkaanbod wordt sneller en harder gesancioneerd. In dat geval wordt minder vaak rekening gehouden met individuele wensen of motieven voor gedrag.

Eigen aanpak klantmanagers

Uit het onderzoek blijkt, dat klantmanagers de wet, verordening en werkinstructies, op eigen wijze invulling geven. Het is hun taak om cliënten te motiveren, te ondersteunen en zo nodig te corrigeren op de weg naar werk. Klantmanagers moeten veelvuldig situaties inschatten, omstandigheden interpreteren en beslissingen nemen.²⁰ Karakter, (levens) ervaring en mens- en wereldbeeld hebben hun invloed op de werkwijze van klantmanagers. Zo is de ene klantmanager zakelijker van aard en is de ander meer ingesteld op hulp- en dienstverlening. Het referentiekader kan verschillen. De een stelt de wens van de cliënt centraal en de ander werkt meer vanuit zijn eigen visie. Verschillen zijn ook zichtbaar bij de inzet van sanctiemiddelen. De een grijpt daar net iets sneller naar dan de ander.²¹ Die verschillen zijn echter niet zwart wit. Een professional kan ook switchen. De notoire dwarsliggers worden in alle gevallen veel zakelijker benaderd, dan de niet-weters of de niet-

²⁰ Dit handelen wordt ondersteund door bijvoorbeeld de handreiking voor interventie bij belemmerende overtuigingen, een kennisproduct van het Gilde Re-integratie januari 2011.

²¹ In het onderzoek 'Maatwerk bij handhaving van re-integratieafspraken' van IWI uit 2009 werd ook geconcludeerd dat er verschillen tussen individuele medewerkers bestaan bij de toepassing van handhavinginstrumenten.

kunners. Dat blijkt uit de antwoorden van de respondenten over opgelegde maatregelen.

*Een aanschouwelijk voorbeeld van onderscheid in werkwijzen is te zien in de documentaire *Stame bij*.²² Daarin wordt de zakelijke Debby geportretteerd naast de hulpvaardige Bruno. Ze werken beiden als klantmanager bij dezelfde sociale dienst maar handelen vanuit verschillende optieken. In casusbesprekingen wordt hierover gediscussieerd.*

In de interviews trof de inspectie soortgelijk onderscheid tussen klantmanagers aan. Hieronder enkele voorbeelden.

Klantmanager A opereert vanuit de gedachte dat er voor iedereen, ongeacht uiterlijk of capaciteiten, een plek in de maatschappij te vinden moet zijn en dus ook op de arbeidsmarkt. Het is zaak om die plek te vinden. Deze klantmanager stelt zich ten doel om alles op alles te zetten om daarin te slagen en kiest minder snel voor het sanctiemiddel.

Klantmanager B vertelt, dat toen hij als nieuwe medewerker in de gemeente kwam werken, hij het eerste jaar nogal wat klachten aan zijn broek kreeg. Hij paste de maatregelenverordening strikter toe dan cliënten en collega's in die gemeente gewend waren. Inmiddels is zijn werkwijze meer gemeengoed geworden in die betreffende gemeente.

Klantmanager C volgt haar cliënten nauwgezet, ze belt bijvoorbeeld werkgevers om te informeren naar het gedrag van haar cliënten bij sollicitaties. Ze haalt daardoor bovengemiddelde uitstroomresultaten.

Klantmanager D is al bijna 30 jaar werkzaam in haar functie. Door deze ervaring heeft ze altijd goede gesprekken met haar cliënten, maar ze legt ook regelmatig maatregelen op. Ze voelt zich een echte handhaver van de wet; afspraak is afspraak.

Ontheffingen van één of meer van de arbeidsverplichtingen

Ontheffingen van de arbeidsverplichtingen worden volgens de respondenten niet verleend op grond van de kleding of het gedrag sec. Achterliggende sociale of medische problematiek kan daarvoor wel aanleiding zijn. Ook de combinatie met zorg voor jonge kinderen door een alleenstaande ouder, is in een aantal gemeenten reden voor een tijdelijke en gedeeltelijke ontheffing. De door de gemeenten aangegeven gegevens over het aantal ontheffingen varieert per gemeente (van circa 25 tot circa 75 procent ten opzichte van het lopend bestand aan WWB-ers). Deze cijfers geven soms een enigszins vertekend beeld. Er zijn gemeenten die een gedeeltelijke ontheffing, bijvoorbeeld van de actieve sollicitatieplicht, registreren als een volledige ontheffing.

4.3.3 *Knelpunten en gewenste oplossingen in de uitvoering*

Twee respondenten noemen een element uit de eigen gemeentelijke verordening waar ze niet zo gelukkig mee zijn. Een standaardmaatregel van 100 procent gedurende twee maanden bij weigering van algemeen geaccepteerde arbeid wordt als (te) zwaar ervaren. Deze maatregel kan namelijk grote maatschappelijke gevolgen hebben voor het gezin. Een klantmanager uit een andere gemeente vindt, dat er te weinig variatie mogelijk is bij het opleggen van maatregelen, daar wordt flexibiliteit gemist. Deze klantmanagers hebben op dit punt echter geen gehoor gevonden binnen hun eigen gemeente.

²² Documentaire *Stame bij*, 2010 Zuidenwind Filmproductions.

4.3.4 *Conclusies over de uitvoering*

Medewerkers in de uitvoering geven aan, dat zij, op een enkele uitzondering na, prima uit de voeten kunnen met wet, verordening en werkinstructies. Zij zijn professionals en beoordelen elke situatie op haar eigen merites. Het uitgangspunt is een respectvolle benadering van elke individuele cliënt.²³ Het is, volgens deze medewerkers, van groot belang om het gesprek met de cliënt aan te gaan, op zoek naar de wensen en mogelijkheden van de betrokkene. Als dat nodig is voor een snellere uitstroom, moet de cliënt in zijn wensen en eisen worden bijgestuurd. Deze bijsturing behoort tot de professionaliteit van de medewerker. Ook een externe factor als de stand van de (regionale) arbeidsmarkt wordt in ogenschouw genomen, die valt namelijk niet door cliënt of medewerker te beïnvloeden. Over het algemeen kan er gesteld worden, dat er met de wensen van een cliënt rekening gehouden wordt, voor zover de inschatting is dat daardoor geen langduriger beroep op de uitkering hoeft te worden gedaan. Als het beeld compleet is, worden er afspraken gemaakt en verplichtingen aan de cliënt opgelegd. Mochten deze afspraken niet nagekomen worden, kan er een financiële maatregel volgen. Klantmanagers beschouwen een financiële maatregel vaak als een laatste redmiddel. Deze achten zij namelijk niet altijd effectief en de (maatschappelijke) gevolgen kunnen zwaar wegen.

Kleding of gedrag sec leidt niet tot een maatregel; het wordt in de context geplaatst en vervolgens wordt bepaald of een maatregel op zijn plaats is.

Respondenten vonden over het algemeen de profielen herkenbaar, zij het dat er bij cliënten ook vaak sprake is van meerdere profielen tegelijk, bijvoorbeeld bij cliënten met meervoudige problemen of bij echte 'niet willers'.

Klantmanagers werken zelfstandig en dragen een grote eigen verantwoordelijkheid. In sommige gemeenten wordt een voorstel van een klantmanager voor een maatregel getoetst door een onafhankelijke beslisser. Dat betreft vooral een juridische toetsing. Voor de beoordeling van de feiten vaart de klantmanager grotendeels op eigen inzicht. Gevolg daarvan is dat de aanpak en uitvoering per klantmanager deels verschillend kan zijn. Casusoverleg vindt op initiatief van de klantmanager plaats, maar is bij de onderzochte gemeenten niet structureel geregeld.

De inspectie merkt op, dat de verschillen die zij vond in de aanpak van klantmanagers niet te herleiden zijn naar de verschillende gemeenten. De verschillen deden zich ook voor bij klantmanagers uit dezelfde gemeente. In die zin gaven alle gemeenten hetzelfde beeld. Ook bij de twee gemeenten, die van elkaar afwijkende beleidsregels/werkinstructies ten aanzien van kleding en gedrag hebben, constateert de inspectie dat deze beleidsregels c.q. werkinstructies geen onderscheidend effect op de werkwijze van de klantmanagers hebben.

Gemeenteraden worden over het maatregelenbeleid slechts op hoofdlijnen geïnformeerd; er vindt geen verantwoording plaats in termen van cijfers. Op ambtelijk niveau is het beeld wisselend. Veel van de door de inspectie gevraagde gegevens, waren niet zomaar voorhanden.

²³ Dit sluit aan bij de gedachte uit het Handhavingsprogramma 2011-2014 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat naleving wordt bevorderd als klanten zich serieus en evenwichtig behandeld voelen en er sprake is van een goede dienstverlening.

De inspectie wijst er op, dat het deel van het onderzoek dat over de directe uitvoering gaat, gebaseerd is op de vertelde ervaringen over de afgelopen twee jaar van klantmanagers en beslissers. Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar een feitelijke onderbouwing van gedane uitspraken.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de voornaamste conclusies van de inspectie vermeld.

In het onderzoek draait het om de vraag hoe gemeenten omgaan met cliënten die hun kansen op de arbeidsmarkt beperken door hun manier van kleden of de wijze waarop ze zich gedragen. Daartoe heeft de inspectie gekeken naar het beleid en de uitvoering op dit punt bij zes gemeenten. Deze gemeenten zijn niet willekeurig gekozen, maar specifiek geselecteerd.

De belangrijkste conclusie van de inspectie is, dat geïnterviewde medewerkers van mening zijn, dat er voldoende ruimte is om maatregelen te kunnen opleggen als dat noodzakelijk geacht wordt. Zij vinden, dat alle vormen van kleding en gedrag (in context) kunnen worden gesanctioneerd op grond van de in de maatregelenverordeningen opgenomen algemene categorieën.²⁴ In de praktijk gaat het voornamelijk om gedrag dat terug te voeren is op het willens en wetens frustreren van afspraken over te volgen trajecten, te ondernemen sollicitatieactiviteiten en het weigeren van aangeboden arbeid.

In andere gevallen is een goed gesprek of een hulpaanbod een geschikter instrument. In alle gevallen zegt men maatwerk toe te passen.

Er bestaat bij sommige medewerkers wel enige onduidelijkheid over de vraag in hoeverre een gemeente iemand mag verplichten om zich anders te kleden of te gedragen als deze kleding of dit gedrag samenhangt met een bepaalde geloofs- of levensovertuiging. Twee gemeenten gaan hier in hun beleidsregels c.q. werkinstructies verschillend mee om. Op dit punt is nog geen vaste jurisprudentie. Overigens levert deze onduidelijkheid in de praktijk geen knelpunt op. Het komt maar zeer sporadisch voor en als het een keer aan de orde is, is er in vrijwel alle gevallen bij alle gemeenten een passende oplossing gevonden. Een maatregel in dit verband volgt bij hoge uitzondering.

Deze rapportage is gebaseerd op onderzoek van het beleid van en interviews bij zes gemeenten. De beelden van de afzonderlijke gemeenten, vertonen een grote mate van overeenkomst. Klantmanagers trachten inzicht te krijgen in de volledige klantsituatie. Op basis daarvan bepalen zij welke stappen nodig zijn voor ondersteuning. Als de cliënt naar de mening van de klantmanager onvoldoende meewerkt, beziet hij de mogelijkheid van een maatregel. De klantmanager baseert zich op wet en lokale regelgeving. Daarnaast beschikt hij over een eigen verantwoordelijkheid. Dat kan leiden tot verschillen in de wijze waarop klantmanagers binnen gemeenten met hun cliënten omgaan. Deze gedifferentieerde aanpak doet zich voor bij alle zes gemeenten. In die zin onderscheiden gemeenten zich niet van elkaar.

Een verschil tussen gemeenten is wel te vinden in de frequentie waarmee een profiel in de praktijk voorkomt. Een medewerker van de G4 gemeente wordt over het algemeen vaker met de in de profielen gegeven voorbeelden van kleding en gedragingen geconfronteerd.

²⁴ Uitgezonderd bepaalde gevallen van agressie.

Representativiteit

Om de representativiteit van het onderzoek te verhogen heeft de inspectie overwogen om het onderzoek te verbreden naar meer gemeenten. Op basis van de onderzoeksresultaten heeft IWI hiervan afgezien. Hierbij is het volgende overwogen.

De uitwerking van het gemeentelijke beleid in verordeningen, beleidsregels, werkinstructies en de professionele invulling door de klantmanagers in deze gemeenten biedt een goed overzicht van het spectrum hoe binnen de kaders van de WWB maatregelwaardig kleding en gedrag aangepakt kan worden. Voorts is uit de onderzochte jurisprudentie niet naar voren gekomen, dat andere dan de onderzochte gemeenten een sterk afwijkend beleid voeren ten aanzien van sanctionering van kleding en gedrag.

De inspectie heeft dan ook geen aanleiding om aan te nemen, dat het er in andere gemeenten heel anders aan toe gaat. Evenmin verwacht de inspectie dat er in andere gemeenten sprake is van een geheel andere problematiek. De zes gemeenten zijn immers geselecteerd op grond van de verwachting de bedoelde casuïstiek daar aan te treffen. Dit blijkt ook te kloppen. De profielen waren in alle gemeenten herkenbaar en er is maar één spontaan profiel genoemd, buiten de voorgelegde lijst om. Dat betrof jongeren met meervoudige problemen en jongeren met mentaliteitsproblemen.²⁵

Op basis van het bovenstaande acht de inspectie de gevonden onderzoeksresultaten in kwalitatieve zin voldoende representatief. Uitbreiding van het onderzoek naar meer gemeenten zal naar de overtuiging van de inspectie geen nieuwe informatie of inzichten opleveren.

²⁵ Deze groep valt onder de WIJ en maakt zodoende geen deel uit van het onderzoek.

Bijlage 1 - Jurisprudentie

Weigeren voorziening gericht op arbeidsinschakeling/belemmeringen re-integratie

LJN: BF7593, Centrale Raad van Beroep , 07/2230 WWB. Datum uitspraak 08-10-2008

De Raad acht met name van belang het Rapport Wet Werk en Bijstand - overig Onderzoek WWB van 5 juli 2006. Blijkens dit rapport is appelland op 12 juni 2006 via het CWI doorgeleid naar een uitzendbureau voor een baan als productiemedewerker. Appelland heeft zich bij het kennismakingsgesprek dusdanig negatief gedragen en ongemotiveerd opgesteld dat hij niet is aangenomen. Appelland kon voorts op 14 juni 2006 wederom via het uitzendbureau in aanmerking komen voor een baan, mits hij telefonisch (mobiel) bereikbaar zou zijn voor het uitzendbureau. Vanwege de weigering van appelland om op eigen kosten een mobiele telefoon aan te schaffen is dit baanaanbod echter op niets uitgelopen. De Raad heeft geen redenen om te twijfelen aan de juistheid van voornoemde rapportage en neemt de daarin genoemde gedragingen van appelland als vaststaand aan. Met deze gedragingen heeft appelland naar het oordeel van de Raad onmiskenbaar zijn re-integratie naar werk belemmerd.

LJN: BL1093, Centrale Raad van Beroep , 08/5996 WWB t/m 08/5998 WWB + 09/2408 WWB + 09/5858 WWB + 09/5859 WWB + 09/5861 WWB. Datum uitspraak 08-2-2010

In dit geval heeft het College op grond van de in artikel 9 van de WWB neergelegde regeling inzake arbeidsinschakeling aan appelland de verplichting opgelegd het beschreven Hoyatraject te volgen. Bij de toetsing van het betreffende besluit aan het in artikel 4, tweede en derde lid, van het EVRM verwoorde verbod op verplichte arbeid heeft de Raad in aanmerking genomen dat appelland ten tijde van belang circa 18 jaar algemene bijstand ontving en er tot dusver niet in is geslaagd op eigen kracht door middel van arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien, terwijl van lichamelijke of psychische beletselen om algemeen gangbare arbeid te verrichten niet is gebleken. Eerdere trajecten, genoemd onder 1.2 hebben er niet toe geleid dat appelland bijstandsonafhankelijk werd. Het traject bij Consolid ten slotte is door toedoen van appelland niet doorgegaan. Gelet op deze omstandigheden kon naar het oordeel van de Raad niet op voorhand worden uitgesloten dat het aanleren van arbeids- en werknemersvaardigheden zoals met het Hoyatraject beoogd, kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling van appelland. Van appelland kon derhalve in ieder geval worden gevergd deel te nemen aan de eerste week van het Hoyatraject en in dat kader mee te werken aan een assessment. Op basis van dit assessment had vervolgens kunnen worden vastgesteld over welke vaardigheden appelland beschikt en of voortzetting van het Hoyatraject was aangewezen. Mede gelet op de beperkte duur van de assessmentfase van het Hoyatraject en de, zoals hierna onder 10 zal blijken, in hoogte en duur beperkte sanctie wegens het niet gebruik maken van de aangeboden voorziening, kan naar het oordeel van de Raad in het onderhavige geval niet gesproken worden van een schending van het verbod op verplichte arbeid als bedoeld in artikel 4 van het EVRM. Pas zodra van een (beoogde) deelnemer aan een voorziening als het Hoyatraject, gelet op alle omstandigheden, niet (meer) verlangd kan worden de opgedragen activiteiten of werkzaamheden te verrichten vanwege het excessief of disproportioneel belastende karakter ervan en/of het totaal ontbreken daaraan van enig perspectief richting arbeidsinschakeling, zou naar het oordeel van de Raad sprake kunnen zijn van verplichte arbeid en zal in zoverre met succes een beroep kunnen worden gedaan op artikel 4 van het EVRM.

LJN: BM7597, Centrale Raad van Beroep , 08/5986 WWB. Datum uitspraak: 01-06-2010

Verlaging bijstand omdat appelland niet of onvoldoende heeft meegewerkt aan het activeringstraject is, waarbij de nadruk ligt op het bieden van een zinvolle dagbesteding, het verwerven van sociale vaardigheden, het leren omgaan met afspraken en het ontdekken van de eigen mogelijkheden. Recidive. Ten aanzien van de gedragingen van appelland kan niet worden gezegd dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Onvoldoende nakomen verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling

LJN: BF5158, Centrale Raad van Beroep , 07/1663 WWB. Datum uitspraak: 30-09-2008

De Raad is met de rechtbank van oordeel dat uit de gedingstukken genoegzaam naar voren komt dat appellante onvoldoende heeft gesolliciteerd. Appellante heeft in totaal acht sollicitatiebrieven overgelegd. Uit onderzoek is naar voren gekomen dat zij deze brieven niet heeft verzonden. Zeven van de geadresseerde bedrijven hebben geen brief van appellante ontvangen en één bedrijf bleek ten tijde van de sollicitatie niet meer te bestaan. Vijf overige door appellante gestelde sollicitaties, te weten drie telefonische en twee per e-mail, zijn op geen enkele wijze onderbouwd. Niet in geschil is dat appellante in de periode van februari 2006 tot en met april 2006 in totaal vier keer per e-mail heeft gesolliciteerd. Ook de Raad acht dit te weinig. De stelling van appellante dat geen sollicitatierichtsnoer is opgelegd leidt de Raad niet tot een ander oordeel.

Gelet op deze gedraging heeft appellante de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden, bedoeld in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB, geschonden. Van deze gedraging kan niet worden gezegd dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Hieruit vloeit voort dat het College op grond van artikel 18, tweede lid, van de WWB gehouden was de bijstand van appellante te verlagen.

LJN: BN2516, Centrale Raad van Beroep , 08/3307 WWB. Datum uitspraak: 13-07-2010

De Raad is met de rechtbank van oordeel dat de gedingstukken voldoende grondslag bieden voor het standpunt van het College dat appelland zich tijdens het sollicitatiegesprek op 5 februari 2007 zodanig heeft opgesteld dat Vak en Werk Rijnmond heeft afgezien van het aanbieden van een arbeidscontract. Het moet appelland op grond van gemaakte afspraken in het kader van het individuele trajectplan van 6 december 2006 in ieder geval duidelijk zijn geweest dat hij bemiddeld zou worden naar fulltime kniesparend werk, zodat het benadrukken van zijn knieklachten en het uiten van zijn wens om niet meer dan 20 uur per week te werken tijdens het sollicitatiegesprek geen positieve indruk zou achterlaten. De omstandigheid dat hij tevens zou hebben aangegeven zonodig fulltime te willen werken, neemt niet weg dat hij door deze houding bij Vak en Werk Rijnmond als potentiële werkgever niet gemotiveerd is overgekomen. Dat het de bedoeling was om naar aanleiding van het gesprek op 5 februari 2007 een arbeidsovereenkomst aan te bieden, ziet de Raad bevestigd in de schriftelijke uitnodiging voor het sollicitatiegesprek op 5 februari 2007, waarin met name wordt aangegeven dat tijdens het gesprek de mogelijkheden zullen worden onderzocht of aan appelland een arbeidsovereenkomst kan worden aangeboden. In de omstandigheid dat het verslag van het gesprek van 5 februari 2007 eerst op 13 februari 2007 is opgesteld, ziet de Raad geen aanleiding te twifelen aan de juistheid van de weergave daarvan.

Naar het oordeel van de Raad heeft het College terecht geoordeeld dat appelland aldus zijn verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling onvoldoende is nagekomen. Aangezien van deze gedraging, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, niet kan

worden gezegd dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, was het College op grond van artikel 18, tweede lid, van de WWB gehouden de bijstand van appellant te verlagen.

Agressie

LJN: BC1811, Centrale Raad van Beroep , 06/4510 WWB + 07/5509 WWB. Datum uitspraak: 31-12-2007

Onder verlagings wegens het zich jegens het College zeer ernstig misdragen als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de WWB moet worden verstaan diverse vormen van agressie, zij het dat sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag jegens het College of zijn ambtenaren dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd (zie Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 48). Naar het oordeel van de Raad dient een dergelijke verlagings te worden aangemerkt als een punitieve (bestraffende) sanctie. Op het College rust de bewijslast om voldoende aannemelijk te maken dat van agressie in de zin van deze bepaling sprake is geweest. Naar het oordeel van de Raad is het College hierin niet geslaagd.

LJN: BD7970, Centrale Raad van Beroep , 07/1329 WWB. Datum uitspraak: 29-07-2008

Met de rechtbank is de Raad van oordeel dat "het zich jegens het college zeer ernstig misdragen" in de zin van artikel 18, tweede lid, van de WWB niet kan worden aangemerkt als een vorm van tekortschietend besef voor de voorziening in het bestaan. Immers, naar zijn aard kan een ernstige misdraging jegens het college of zijn ambtenaren geen invloed hebben op de voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan van de betrokkene.

Voorts deelt de Raad niet de opvatting van appellant dat "het zich jegens het college zeer ernstig misdragen" moet worden beschouwd als een aparte aan de bijstand verbonden verplichting tot het nalaten van dit gedrag. Met de rechtbank is de Raad van oordeel dat de bewoordingen van artikel 18, tweede lid, van de WWB ertoe leiden dat de zin "waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen" terugslaat op het niet of niet voldoende nakomen van "de uit deze wet dan wel de artikelen 28, tweede lid, of 29, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplichtingen". Wat de WWB betreft kunnen dat zijn de verplichtingen zoals die zijn opgenomen in artikel 9, eerste lid, de inlichtingenverplichting van artikel 17, eerste lid, alsmede de in het tweede lid en vierde lid van dat artikel en eventuele op grond van paragraaf 6.3 opgelegde verplichtingen.

De Raad vindt voor deze - grammaticale - uitleg ook steun in de wetsgeschiedenis van artikel 18, tweede lid, van de WWB waarin de wetgever tot uitgangspunt neemt dat "het zich jegens het college zeer ernstig misdragen" een bijzondere situatie is waarin sprake is van het niet nakomen van aan de uitkering verbonden verplichtingen (zie Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 5, blz. 48

Een en ander houdt in dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 18, tweede lid, van de WWB is voldaan indien sprake is van het niet of onvoldoende nakomen van een of meer van de hierboven genoemde verplichtingen met als verzwarende omstandigheid dat sprake is van agressief, aan de belanghebbende toe te rekenen gedrag jegens het college en bij de uitvoering van de WWB betrokken personen dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. De Raad merkt hierbij volledigheidshalve nog op dat dit niet betekent - anders dan wellicht uit de aangevallen uitspraak kan worden afgeleid - dat een verlagings van de bijstand wegens een zeer ernstige misdraging alleen dan mogelijk is indien als gevolg van die misdraging het recht op bijstand niet of niet langer kan worden vastgesteld.

De zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de Raad van 31 december 2007, LNJ BC1811, betrof een geval waarin tijdens een spreekkamer gesprek door een ambtenaar van het bijstandverlenend orgaan van de belanghebbende inlichtingen werden verlangd in verband met de nakoming van artikel 9, eerste lid, van de WWB. In de thans aan de orde zijnde situatie was - naar ter zitting desgevraagd is bevestigd - ten tijde van de gewraakte gedragingen van betrokkene geen sprake van het niet of niet voldoende nakomen van een aan de bijstand verbonden verplichting. De Raad verwijst in dit verband ook naar hetgeen de rechtbank op dit punt heeft overwogen. Daarmee is niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 18, tweede lid, van de WWB in verband met artikel 43 van de Verordening, zodat appelland op die grond niet bevoegd was de bijstand van betrokkene te verlagen. Het besluit van 28 juni 2006 is dan ook wegens strijd met de wet terecht vernietigd.

LNJ: BJ1811, Centrale Raad van Beroep , 08/5699 WWB + 08/5719 WWB. Datum uitspraak: 30-06-2009

De verlaging van de bijstand van 50% voor de duur van een maand: Voldoende is aannemelijk gemaakt dat appelland zich jegens hen op een onaanvaardbare intimiderende wijze heeft gedragen. De verlaging van de bijstand van 50% voor de duur van twee maanden: De Raad is van oordeel dat de ongedaan making van het aanvankelijk genomen besluit tot intrekking van de bijstand wegens onjuiste opgave van het woonadres niet anders kan worden opgevat dan dat aan appelland niet langer wordt tegengeworpen dat de inlichtingenverplichting door hem is geschonden. Aangezien ten tijde in geding ook verder geen sprake was van het niet nakomen van een verplichting bestond daarom geen grondslag voor het toepassen van een verlaging van de bijstand.

LNJ: BN0660, Centrale Raad van Beroep, 08/2025 WWB. Datum uitspraak: 06-07-2010

Zoals de Raad al meermalen heeft overwogen, zie onder meer zijn uitspraken van 29 juli 2008 (LNJ BD7970) en 30 juni 2009 (LNJ BJ1811), is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 18, tweede lid, van de WWB voldaan indien sprake is van het niet of onvoldoende nakomen van één of meer van de in dat artikellid bedoelde verplichtingen met als verzwarende omstandigheid dat de betrokkene zich zeer ernstig heeft misdragen. Onder dat laatste moet worden verstaan een aan de belanghebbende toe te rekenen gedraging jegens het College en bij de uitvoering van de WWB betrokken personen die in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel moet worden beschouwd. Een wegens dergelijk gedrag opgelegde verlaging van de bijstand dient te worden aangemerkt als punitieve (bestraffende) sanctie en op het College berust de bewijslast om voldoende aannemelijk te maken dat van agressie in de zin van genoemde bepaling sprake is geweest (zie de uitspraak van 31 december 2007, LNJ BC1811).

Aangezien ten tijde van de bedoelde incidenten geen sprake was van het niet nakomen van een verplichting als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de WWB was voor het toepassen van een verlaging van de bijstand geen grond aanwezig. Uit de hierboven aangeduide uitspraken volgt, dat een zeer ernstige misdraging in de zin van artikel 18, tweede lid, van de WWB op zichzelf niet tot een verlaging van de bijstand kan leiden, doch slechts in samenhang met en in het kader van het niet nakomen van een uit de WWB voortvloeiende verplichting. Dit betekent dat de vraag of sprake was van het zich zeer ernstig misdragen jegens een bij de uitvoering van de WWB betrokken medewerker - hetgeen op zichzelf enkel als verzwarende omstandigheid tot een hogere of langduriger verlaging van de bijstand zou kunnen leiden - hier verder buiten bespreking kan blijven.

Alcoholgebruik

LJN: BL1699, Centrale Raad van Beroep , 08/4506 WWB. Datum uitspraak 26-01-2010

Bijstand van appelland eenmalig verlaagd met € 200,-- omdat appelland, door tijdens een leerwerktraject alcohol te nuttigen, onvoldoende heeft meegewerkt aan een hem in het kader van de WWB aangeboden voorziening. Het College heeft daarbij laten meewegen dat appelland al eerder te kort was geschoten in het naleven van WWB-verplichtingen. De Raad is van oordeel dat appelland had kunnen en moeten begrijpen dat alcohol nuttigen tijdens het re-integratietraject geen algemeen geaccepteerd gedrag is. Als gevolg van het gedrag van appelland is het re-integratietraject met hem direct beëindigd. Van deze handelwijze van appelland kan niet worden gezegd dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Dat appelland een alcoholprobleem heeft en een andere visie heeft op het gebruik van alcohol op de werkvloer is daarvoor onvoldoende.

Gewetensbezwaren, varkensvlees

LJN: BG6108, Centrale Raad van Beroep , 07/2188 WWB. Datum uitspraak: 27-11-2008

Niet in geschil is dat appelland ingevolge artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de WWB verplicht was naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden. Als verklaring voor zijn weigering om de baan bij de slachterij aan te nemen heeft appelland aangevoerd dat hij gewetensbezwaren heeft tegen het werken met varkensvlees. Hij is weliswaar geen streng gelovige en ook geen praktiserende moslim, maar dit laat onverlet dat hem in de opvoeding - van vader op zoon - is meegegeven bepaalde gebruiken van de islam te respecteren en meer in het bijzonder geen varkensvlees te eten of daarmee te werken. Deze overtuiging is met de paplepel ingegoten en oprecht, aldus appelland.

De Raad stelt vast dat de bezwaren van appelland tegen de aangeboden arbeid strikt persoonlijk zijn. Daaraan kan betekenis worden gehecht onder andere indien zij zwaarwegend zijn. Met het College is de Raad van oordeel dat appelland onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zijn bezwaren tegen het werken met varkensvlees daadwerkelijk zwaarwegend zijn. Appelland heeft de redenen en het gewicht van de gestelde gewetensbezwaren ook ter zitting van de Raad niet bevredigend kunnen toelichten. Voorts laten de gedingstukken zien dat appelland deze bezwaren pas pleegt aan te voeren nadat andere bedenkingen tegen aanvaarding van aangeboden werk - zoals de bereikbaarheid, het loon of zijn medische beperkingen - zijn weggenomen of ontzenuwd.

Gelet op het vorenstaande is er sprake van het verwijtbaar niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. Het College was, gelet op artikel 18, tweede lid, van de WWB, gehouden de bijstand te verlagen en heeft daarbij gehandeld overeenkomstig het bepaalde in de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand. In hetgeen appelland heeft aangevoerd ziet de Raad geen grond voor het oordeel dat de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van appelland het College aanleiding hadden moeten geven om een lichtere maatregel op te leggen of dat er dringende redenen waren om van het opleggen van een maatregel af te zien.

Boerka

LJN: BA6917, Rechtbank Amsterdam , AWB 07/1635 WWB. Datum uitspraak: 24-05-2007

Verweerder heeft een maatregel opgelegd (100 procent korting gedurende drie maanden). Verzoekster draagt een boerka. In het kader van een traject richting arbeid heeft verzoekster een aantal sollicitaties verricht, echter - mede ten gevolge van de boerka - zonder het gewenste resultaat. Volgens verweerder is sprake van verwijtbare gedragingen. De rechter is voorshands van oordeel dat in het geval van verzoekster niet is gebleken van het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. Niet in geschil is dat verzoekster heeft geweigerd om telefonisch loten te verkopen, maar dat is geen algemeen geaccepteerde arbeid nu het een feit van algemene bekendheid is dat moslims niet mogen gokken. Verweerders stelling dat verzoekster haar boerka zou kunnen afdoen om de bemiddeling naar arbeid (beter) te doen slagen, acht de rechter voorshands disproportioneel. Niet is gebleken dat de bemiddelingsmogelijkheden reeds in zoverre zijn uitgeput, dat van verzoekster kan worden gevraagd om afstand te doen van het kledingstuk dat voor haar een rechtstreekse uitdrukking is van haar godsdienstige overtuiging.

Deze uitspraak is geannoteerd in Administratiefrechtelijke Beslissingen 2007, 306 door L.C. Groen en B.P. Vermeulen. Hier wordt een deel van de annotatie weergegeven:

Beslist minder overtuigend is de verwerping van verweerders stelling dat verzoekster haar boerka zou kunnen afdoen om de bemiddeling naar arbeid (beter) te doen slagen. Het verschil met de weigering om loten te verkopen is ons inziens, dat het in het laatste geval gaat om afwijzing van bepaalde specifieke werkzaamheden, terwijl de weigering de boerka af te doen neerkomt op afwijzing van nagenoeg elk te verwachten arbeidsaanbod. De voorzieningenrechter acht de opgelegde maatregel – de korting – echter voorshands disproportioneel, nu de bemiddelingsmogelijkheden volgens hem nog niet zo zeer zijn uitgeput, dat van verzoekster kan worden gevraagd om afstand te doen van het kledingstuk dat voor haar een rechtstreekse uitdrukking is van haar godsdienstige overtuiging. Daarbij neemt hij mede in aanmerking dat verzoekster reeds bij aanvang van het bemiddelingstraject een boerka droeg; dat dat gegeven haar destijds niet is tegengeworpen; en dat verzoekster nog slechts vier sollicitaties heeft gehad. Ons ontgaat evenwel, waarom het gegeven dat de boerka-dracht aanvankelijk niet is tegengeworpen een argument zou zijn om zulks ook thans niet te mogen tegenwerpen. Daarnaast ontgaat ons – in het licht van het feit van algemene bekendheid dat het dragen van de boerka de kans op werk minimaliseert – waarom nog meer bemiddelingspogingen verricht zouden moeten worden vooraleer tot korting overgegaan zou mogen worden.

De voornaamste grond voor het oordeel dat de korting disproportioneel is lijkt te zijn, dat het dragen van de boerka een rechtstreekse uitdrukking vormt van de godsdienstige overtuiging van betrokkene. Het is niet precies duidelijk wat de rechter hiermee bedoelt te zeggen. Hij sluit blijkbaar niet uit, dat het opleggen van een korting alsnog gerechtvaardigd kan zijn wanneer nog meer bemiddelingspogingen (vanwege het dragen van de boerka) mislukken. Derhalve kunnen werkzaamheden die zonder de boerka verricht (moeten) worden algemeen geaccepteerde arbeid vormen en is er behoudens nadere argumenten in casu dus geen grond om te concluderen dat de aangedragen functies om die reden geen algemeen geaccepteerde arbeid vormen.

Of misschien beoogt de rechter te zeggen, dat de verwijtbaarheid van de betreffende weigering minder zwaar is gezien het godsdienstige aspect ervan, en/of dat een sanctie opgelegd vanwege een dergelijke weigering minder snel proportioneel geacht dient te worden. Naar onze mening had de rechter dan evenwel terughoudender moeten toetsen. Artikel 18 lid 2 WWB geeft aan het college van B&W ter zake

van de bepaling van de verwijtbaarheid ('tekortschietend besef van verantwoordelijkheid') beoordelingsvrijheid ('naar het oordeel van het college'). Daarnaast geeft deze bepaling aan, dat het college de kortingen verplicht heeft op te leggen conform door de gemeenteraad bij verordening opgestelde tarieven. Beide punten wijzen in de richting van een marginale rechterlijke toetsing. De voorzieningenrechter geeft daarvan echter geen blijk.

Tenslotte zou een mogelijkheid kunnen zijn dat de voorzieningenrechter de opgelegde sanctie in strijd acht met de in Grondwet (artikel 6) en mensenrechtenverdragen (met name artikel 9 EVRM) neergelegde vrijheid van godsdienst. De overweging dat hier sprake is van een rechtstreekse uitdrukking van een godsdienstige overtuiging lijkt daar op te wijzen. Anderzijds blijkt in het vervolg van de uitspraak niets van een daadwerkelijke toetsing aan deze bepalingen.

Is de vrijheid van godsdienst hier overigens in het geding? Een eerste kwestie is, of het dragen van een boerka als een godsdienstige uiting in de zin van genoemde artikelen aan te merken valt. Met de voorzieningenrechter en de Commissie Gelijke Behandeling (oordeel van 20 maart 2003, AB 2003, 233 m.nt. BPV) zijn wij van mening dat daar inderdaad van uitgegaan kan worden. Er is sprake van een herkenbare religieuze traditie die zich op de Koran kan beroepen. Daarbij telt mee dat sprake is van een zekere vergelijkbaarheid met het dragen van de hoofddoek, waarvan in confesso is dat dát een godsdienstige uiting kan zijn. Staatsorganen zoals rechters en gemeentelijke instanties zullen behoudens contra-indicaties dan ook van de uitleg die verzoekster van haar handelwijze geeft – namelijk als een manifestatie van haar religie – hebben uit te gaan. Zie over dit recht op 'zelf-uitleg' met als keerzijde het voor de overheid geldende principe van 'interpretatieve terughoudendheid' punt 5 in onze noot bij HR 9 januari 2007, AB 2007, 181, alsmede B.P. Vermeulen, J.P. Loof e.a., Overwegingen bij een boerkaverbod, Den Haag 2006 (advies aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, www.justitie.nl).

Maar betekent dat nu ook dat hier sprake is van een beperking van de vrijheid van godsdienst? Ons inziens is dat niet het geval. De vrijheid van godsdienst is eerst en vooral een klassiek vrijheidsrecht. Zij verleent een negatieve aanspraak, een afweerrecht: het recht van een ieder om ongehinderd door de overheid zijn godsdienst te koesteren en tot uitdrukking te brengen. Dit afweerrecht gaat niet zo ver, dat daaruit ook een aanspraak voortvloeit om, als men van de overheid bepaalde positieve prestaties – zoals een bijstandsuitkering – verlangt, gevrijwaard te mogen blijven van verplichtingen die het tot uitdrukking brengen van de godsdienst belemmeren. Het college van B&W van de gemeente Diemen legt aan verzoekster geen strobreed in de weg om haar wens een boerka te dragen te vervullen. Het college stelt aan haar de eis om de boerka af te doen (met het oog op het verwerken van arbeid) enkel en alleen als voorwaarde om een bijstandsuitkering te verkrijgen. Dat is geen beperking van de vrijheid van godsdienst als bedoeld in artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM.

Maar zou toch aangenomen moeten worden – quod non - dat het in het kader van bijstandsverlening opleggen van de verplichting de boerka af te doen een beperking van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde godsdienstvrijheid vormt, dan zou de conclusie moeten zijn dat die beperking daarmee in strijd is. Zo vereist artikel 6 Grondwet, dat de betreffende beperking van de vrijheid van godsdienst bij formele wet is gesteld, aldus het eerste lid ('behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'). Het tweede lid, dat delegatie van beperkingsbevoegdheid mogelijk maakt ter zake van manifestaties buiten gebouwen en besloten plaatsen, is hier niet aan de orde.

Formele wetgeving die een grondrecht zoals gewaarborgd in onder meer artikel 6 Grondwet beperkt moet zelf aangeven hoe ver de grondrechtsbeperking gaat (Kamerstukken 1975-1976, 13 872, nr. 3, p. 23). Maar dat heeft de wetgever in de WWB natuurlijk niet gedaan. Daarin laat hij het college van B&W (beoordelingsvrijheid) en de gemeenteraad (regelgevende bevoegdheid) immers aanzienlijke beslis-

singsmarges. Dergelijke 'constructies, waarbij niet uit de wet zelf de omvang van de grondrechtsbeperking volgt doch deze door een lager orgaan moet worden ingevuld, zijn in strijd met bij voorbeeld de clausule "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" (ibidem). Ergo: er is – als artikel 6 Grondwet van toepassing zou zijn – sprake van verboden delegatie, en dus zou alsdan de opgelegde sanctie onrechtmatig zijn.

Ook toepasselijkheid van artikel 9 EVRM leidt tot complicaties. Ingevolge de clausulering (het tweede lid van deze bepaling) kunnen beperkingen slechts opgelegd worden met het oog op de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het valt niet goed in te zien hoe de financierbaarheid van de bijstand (het belang dat met de sollicitatieverplichting beoogd wordt) tot een van deze gronden herleid kan worden. De doelstelling van de WWB is primair economisch (Kamerstukken 2002/2003, 28 870, nr. 3, p. 1-3), een grond die in de beperkingsclausule niet wordt genoemd (in tegenstelling tot die van artikel 8 EVRM). De bescherming van de 'rechten van anderen' wordt weliswaar ruim uitgelegd (B.P. Vermeulen, J.P. Loof e.a., *Overwegingen bij een boerkaverbod*, Den Haag 2006, p. 34), maar niet zó ruim dat in dit geval soelaas kan worden geboden. Als artikel 9 EVRM van toepassing zou zijn, zou de opgelegde sanctie daar dan ook vermoedelijk mee in strijd zijn. Maar nogmaals: volgens ons is die bepaling – evenals artikel 6 Grondwet – hier niet aan de orde.

Anders denken B.P. Vermeulen, J.P. Loof e.a., Overwegingen bij een boerkaverbod, Den Haag 2006 (advies aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, www.justitie.nl).

In de gemeente Amsterdam heeft een discussie gespeeld over de consequenties die het dragen van een gezichtsbedekkende sluier zou moeten en kunnen hebben voor het ontvangen van een werkloosheids- of bijstandsuitkering. De Amsterdamse wethouder Aboutaleb nam daarbij het standpunt in dat een vrouw zich door het dragen van een gezichtsbedekkende sluier dusdanig onbemiddelbaar maakt op de arbeidsmarkt dat sprake is van verwijtbaar handelen met als consequentie dat het recht op een uitkering vervalt. Wij veroorloven het ons om op te merken dat het systeem van de Wet Werk en Bijstand (WWB) uitgaat van op de uitkeringsgerechtigde rustende verplichtingen in de sfeer van arbeidsinschakeling en van sociale activering die gericht is op arbeidsinschakeling (zie in het bijzonder artikel 9 WWB). Uit deze formeel-wettelijke eis wordt voldoende duidelijk dat de betrokkene zich sterk moet inspannen om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Uit artikel 13 WWB volgt dat het door zelfgekozen uitsluiting niet deelnemen aan de arbeid met zich brengt dat er geen recht op een uitkering bestaat. Dit stelsel, dat niet specifiek bedoeld is om een inperking op de godsdienstvrijheid aan te brengen, maar in bepaalde gevallen wel dit effect kan hebben (namelijk de weigering van een uitkering aan een vrouw die haar gezichtsbedekkende sluier niet af wil leggen om werk te vinden) is naar ons oordeel niet aanvaardbaar.

Djellaba, traditionele kleding

LJN: BI 7937, Centrale Raad van Beroep , 07/5455 WWB . Datum uitspraak 02-06-2009

De Raad stelt, gelet op de gedingstukken en het verhandelde ter zitting, vast dat betrokkene ten tijde hier van belang onder haar djellaba (een lange overjas met capuchon) een grote hoofddoek, een kleine hoofddoek en traditionele wijde kleding droeg. Gemachtigde van betrokkene heeft ter zitting verklaard dat betrokkene bereid is de djellaba tijdens haar werk uit te doen, maar dat zij uit godsdienstige overwegingen niet de grote en de kleine hoofddoek wil afleggen en dat om die reden ook de traditionele wijde kleding aan moet blijven. Gemachtigde van appellante heeft ter zitting verklaard dat de omstandigheid dat betrokkene een grote en een kleine

hoofddoek alsmede traditionele wijde kleding draagt uit een oogpunt van veiligheid op de werkplek geen problemen oplevert maar dat het dragen van de djellaba op de werkplek veiligheidsrisico's in het leven roept.

Gelet op de toelichting van de gemachtigde van appelland ter zitting begrijpt de Raad dat aan (de handhaving van) de besluiten 1 en 2 ten grondslag is gelegd het standpunt van appelland dat betrokkene op 25 augustus 2005 heeft geweigerd gevolg te geven aan het verzoek van appelland om bij het verrichten van haar werkzaamheden in het kader van het door haar verrichte leerwerktraject om veiligheidsredenen haar djellaba uit te doen respectievelijk op 25 oktober 2005 in haar weigering heeft volhard.

Naar het oordeel van de Raad bieden de gedingstukken voor het standpunt van appelland onvoldoende aanknopingspunten. Zo laat de rapportage van 25 augustus 2005 de mogelijkheid open dat aan betrokkene is verzocht ook de grote hoofddoek af te leggen en haar wijde traditionele kleding aan te passen. Voorts wordt er in die rapportage melding van gemaakt dat het verzoek om kledingaanpassing niet alleen is ingegeven door veiligheidsoverwegingen maar dat ook de opvattingen van het merendeel van werkgevers over representatieve kleding een rol gespeeld hebben. In de rapportage van 31 oktober 2005 is enkel vermeld dat betrokkene nog steeds haar traditionele kleding draagt die een belemmering vormt bij het verkrijgen van werk en dat ze weigert deze aan te passen om redenen van geloofsovertuiging. De Raad houdt het ervoor dat appelland aan betrokkene niet voldoende duidelijk heeft gemaakt op welke wijze en om welke redenen zij haar kleding moest aanpassen met het oog op het verrichten van werk in het kader van het door haar gevolgde leerwerktraject. Verder houdt de Raad het ervoor dat betrokkene heeft begrepen dat het verzoek van appelland er mede toe strekte dat zij haar grote hoofddoek moest afleggen hetgeen zij op grond van haar godsdienstige overtuiging heeft geweigerd. Gelet op hetgeen is overwogen is de Raad met de rechtbank van oordeel dat onvoldoende is komen vast te staan dat betrokkene ten aanzien van inschakeling in het arbeidsproces eisen heeft gesteld die het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid belemmeren, zodat appelland niet op die grond bevoegd was de bijstand van betrokkene te verlagen

Lange baard en weigering handen te schudden

LJN: BK7175, Rechtbank Amsterdam , AWB 09/3208 WWB. Datum uitspraak: 17-12-2009

De vraag is of eiser in redelijkheid heeft kunnen weigeren aan de verplichting als bedoeld in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, WWB te voldoen, omdat sprake zou zijn van schending van de Awgb.

De rechtbank stelt voorop dat deze wetsbepaling voorziet in de verplichting voor de bijstandsgerechtigde om mee te werken aan voorzieningen die leiden naar werk. Deze verplichting staat niet op zichzelf, maar houdt verband met de omstandigheid dat eiser een bijstandsuitkering ontvangt, en mitsdien een beroep doet op de algemene middelen. Dit heeft tot gevolg dat niet snel zal worden geoordeeld dat eiser niet aan de bedoelde verplichting behoeft te voldoen. Eiser heeft immers ook de keuze af te zien van een bijstandsuitkering, indien hij zich niet kan verenigen met de aan die uitkering verbonden verplichtingen. Die keuze heeft eiser evenwel niet gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat eiser geacht moet worden ook de aan de uitkering verbonden verplichtingen te hebben aanvaard.

In de lijn van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in de uitspraak van 7 mei 2009 (dit betrof de toepassing van de Ambtenarenwet) , te vinden op www.rechtspraak.nl onder LJ-nummer BI2440, die alleen betrekking had op het geven van een hand aan iemand van het andere geslacht, gaat de rechtbank er van uit dat zowel de weigering van eiser om vrouwen ter begroeting een hand te geven

als het dragen van een lange baard gedragingen zijn waarmee iemand rechtstreeks uiting kan geven aan zijn geloofsovertuiging, hetgeen valt onder het begrip godsdienst, zoals bedoeld in de Awgb. Het voorschrift tot het geven van een hand als begroeting en tot het inkorten van de baard kunnen voorts een indirect onderscheid naar godsdienst opleveren omdat deze voorschriften tot gevolg kunnen hebben dat hoofdzakelijk mensen met een bepaalde levensovertuiging worden geraakt.

Naar het oordeel van de rechtbank dient het voorschrift tot het inkorten van de baard een legitiem doel omdat van belang is dat een beveiliging in zijn werk niet kwetsbaar wordt doordat hij bij zijn baard kan worden vastgegrepen.

De Formulierenbrigade bevindt zich in een openbaar gebouw en de medewerkers hebben vanuit de aard van het werk een publieke functie. Het is dan een redelijke eis dat werknemers wordt verzocht zowel mannen als vrouwen een hand te schudden bij kennismaking. Het schudden van handen wordt in Nederland immers als de gebruikelijke vorm van begroeting en als een beleefdheidsvorm gezien. Het weigeren daarvan kan dan ook als onbeleefd of kwetsend worden ervaren, in het bijzonder als die weigering wordt ingegeven doordat de betreffende persoon van het andere geslacht is. Een intern uitvoeringsbericht van november 2007 van de Formulierenbrigade bepaalt onder meer dat een hand wordt gegeven bij kennismaking. Op het belang van het schudden van een hand bij kennismaking wordt ook bij cursussen gewezen, aldus verweerder.

De rechtbank is van oordeel dat het voorschrift tot het geven van een hand als uniforme begroetingsregel eveneens een legitiem doel dient.

Het geschil spitst zich toe op de vraag of deze voorschriften passend en noodzakelijk zijn om het gestelde doel te bereiken. Het gaat, zoals de Centrale Raad van Beroep in genoemde uitspraak heeft overwogen, daarbij om een afweging van de belangen van verweerder, die de WWB dient uit te voeren en bijstandsgerechtigden dient te begeleiden naar werk, enerzijds, en het belang van eiser, die moet worden beschermd tegen ongelijke behandeling vanwege zijn godsdienst anderzijds.

Aan de zijde van verweerder geldt dat het uitgangspunt werk boven uitkering centraal staat in de WWB. Verweerder is ingevolge de WWB verantwoordelijk voor de opdracht de bijstandsgerechtigde bij zijn arbeidsinschakeling te ondersteunen. Uit de stukken blijkt dat het bureau Pantar met eiser meerdere trajecten naar werk heeft besproken, naast de beveiliging en de Formulierenbrigade ook werk bij een verzorgingshuis en bij parkeerbeheer, die ook niet haalbaar bleken vanwege de weigering van eiser vrouwen de hand te schudden respectievelijk zijn baard in te korten.

In het licht van het feit dat eiser een bijstandsuitkering ontvangt en alsdan geacht moet worden de daaraan verbonden verplichtingen tevens te aanvaarden is de rechtbank van oordeel dat de eis dat de baard moet worden ingekort om aan werk als beveiliging te komen, niet zodanig verstrekkend is dat dit in redelijkheid niet van eiser kan worden gevergd. Hetzelfde geldt voor het geven van een hand aan vrouwelijke collega's en klanten. De vrijheid van een ieder om zich te gedragen en eruit te zien zoals hij wil dient te worden gerespecteerd, maar vindt zijn begrenzing op het moment dat dit leidt tot grote beperkingen in de toegang tot de arbeidsmarkt. De rechtbank is mitsdien van oordeel dat het belang van verweerder bij de uitvoering van de WWB hier zwaarder weegt dan het belang van eiser. De voorschriften als middel voor het bereiken van het legitieme doel zijn passend en noodzakelijk. Van strijd met de Awgb is geen sprake.

Weigering volgen van Nederlandse taallessen

LJN: BD6803, Centrale Raad van Beroep , 07/4800 WWB. Datum uitspraak: 01-07-2008

Vaststaat dat appellant niet volledig medewerking heeft verleend aan de in het trajectplan voorziene taal cursus. Met de rechtbank is de Raad van oordeel dat het College zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de medische situatie van appelland daarvoor geen beletsel vormde. De Raad ziet geen grond om aan te nemen dat deze gedraging appelland in het geheel niet zou kunnen worden verweten. Dat appelland, naar zijn zeggen, wel geprobeerd heeft de cursus te volgen, leidt niet tot een ander oordeel, nu de grond voor het niet afronden van de opleiding gelegen is in eerdergenoemde medische klachten. Hieruit vloeit voort dat het College op grond van artikel 18, tweede lid, van de WWB gehouden was de bijstand te verlagen.

LJN: BH0336, Centrale Raad van Beroep , 07/5259 WWB + 07/5261 WWB + 07/5262 WWB. Datum uitspraak: 05-01-2009

Vaststaat dat appelland tijdens de gesprekken op 16, 26 en 29 juni 2006 als ook tijdens het gesprek op 27 juli 2006 expliciet te kennen heeft gegeven geen Nederlandse taallessen te willen volgen. Dat betekent dat appelland bij voortduring heeft geweigerd te voldoen aan de hem opgelegde verplichting om gebruik te maken van de op grond van artikel 9, eerste lid, onder b, van de WWB aangeboden voorziening bij Sagenn. De Raad gaat voorbij aan de stelling van appelland dat hij hiertoe op medische gronden niet in staat was, omdat die stelling niet met medische gegevens door appelland is onderbouwd en hiervoor in de gedingstukken geen steun is te vinden. Van deze gedragingen kan dan ook niet worden gezegd dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Hieruit vloeit voort dat de Commissie ingevolge artikel 18, tweede lid, van de WWB gehouden was de bijstand van appelland te verlagen.

Bijlage 2 - Wettelijk kader

MVT WWB

Deze verantwoordelijkheden van cliënt en gemeente voor arbeidsinschakeling en re-integratie vraagt om een heldere formulering van rechten en plichten van belanghebbende. Hij moet gebruik kunnen maken van voorzieningen gericht op inschakeling in het arbeidsproces als dat naar het oordeel van de gemeente nodig is. Zowel bij het toekennen van rechten als bij het opleggen van verplichtingen speelt het toepassen van maatwerk door gemeenten een hoofdrol.

Plicht tot arbeidsinschakeling en ontheffing

Omdat een individuele, op de persoonlijke omstandigheden toegesneden benadering uitgangspunt is van deze wet, is in artikel 9 [9], eerste lid, volstaan met een algemene omschrijving van de plicht tot arbeidsinschakeling. De concrete invulling van de verplichtingen wordt zoveel mogelijk afgestemd op het individu en door burgemeester en wethouders in een beschikking gespecificeerd. Het is aan gemeenten om een invulling te geven aan de aard en omvang van de voorzieningen.

Artikel 18 WWB

- 1. Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.
- 2. Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, ter zake van het niet of onvoldoende nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet dan wel artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan. Van een verlagings wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.¹

Toelichting artikel 18

Het individualiseringsbeginsel staat centraal in deze wet. Dit beginsel stoelt op verschillende uitgangspunten, die op verschillende plaatsen in de wet tot uitdrukking komen. Burgemeester en wethouders moeten de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende of het gezin.

Dit artikel komt in de plaats van het boeten- en maatregelenbeleid in de Abw. Het opleggen van een boete of maatregel wordt vervangen door een aanpassing van de uitkering. Wanneer burgemeester en wethouders constateren dat de belanghebbende zich niet aan de uit deze wet voortvloeiende verplichtingen (inclusief die aan hem door burgemeester en wethouders in de beschikking zijn opgelegd) houdt of anderszins onvoldoende besef van verantwoordelijkheid toont, zijn zij gehouden de bijstand te verlagen.

De eigen verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestaansvoorziening houdt in dat aan het verkrijgen van een uitkering verplichtingen zijn verbonden. Deze verplichtingen gelden vanaf de melding, dus al voordat het recht op bijstand is vastgesteld.

Als bijvoorbeeld bij aanvang van de uitkering blijkt dat betrokkene door eigen toedoen zijn baan heeft verloren en als gevolg daarvan een beroep moet doen op bijstand, is hij daardoor niet de verplichting nagekomen om waar mogelijk in het eigen bestaan te voorzien. Dit geldt ook in situaties waarin betrokkene door zijn handelen of nalaten het recht verspeelt op een voorliggende voorziening, bijvoorbeeld een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW). Verder kan het gaan om situaties waarin de betrokkene te weinig zijn best heeft gedaan om aan het werk te komen, bijvoorbeeld door te weinig solliciteren of het weigeren van aangeboden arbeid.

Op grond van in een verordening vast te leggen criteria dienen burgemeester en wethouders in individuele gevallen te bepalen welke verplichtingen van toepassing zijn en wat de verlaging van de uitkering is indien een verplichting niet wordt nagekomen.

Bijlage 3 - Model Maatregelenverordening WWB

Maatregelenverordening Wet werk en bijstand

VNG modelverordening	
officiële titel	Maatregelenverordening Wet werk en bijstand
citeertitel	Maatregelenverordening Wet werk en bijstand
wettelijke grondslag	artikel 8, eerste lid, onder b, en artikel 18 Wet werk en bijstand
onderwerp CVDR	nog niet bekend
onderwerp ADR	maatschappelijke zorg en welzijn
datum aanmaak	
wijziging	

De raad van de gemeente

gelet op artikel 8, eerste lid, onder b, en artikel 18 van de Wet werk en bijstand;

B E S L U I T:

vast te stellen de volgende **Maatregelenverordening Wet werk en bijstand**

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Wet werk en bijstand (WWB);
- b. algemene bijstand: de bijstand bedoeld in artikel 5, onderdeel b, van de wet;
- c. bijzondere bijstand: de bijstand bedoeld in artikel 5, onderdeel d, van de wet;
- e. bijstand: algemene en bijzondere bijstand;
- f. bijstandsnorm: de bijstandsnorm bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de wet;
- g. langdurigheidstoelage: de langdurigheidstoelage bedoeld in artikel 5, onderdeel e, van de wet;
- h. maatregel: het verlagen van de bijstand of de langdurigheidstoelage op grond van artikel 18, tweede lid, van de wet;
- i. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

1. Als de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit de wet of de artikelen 28, tweede lid, of artikel 29, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, kan overeenkomstig deze verordening een maatregel worden opgelegd.
2. Een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert.

Artikel 3. Berekeningsgrondslag

1. De maatregel wordt toegepast op de bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel ook worden toegepast op de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoeslag indien aan belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de wet.

Artikel 4. Het besluit tot opleggen van een maatregel

In het besluit tot opleggen van een maatregel worden in ieder geval vermeld: de reden van de maatregel, de duur van de maatregel, het percentage waarmee de bijstand wordt verlaagd, het bedrag waarmee de bijstand wordt verlaagd uitgaande van de uitkeringsnorm en, indien van toepassing, de reden om af te wijken van een standaardmaatregel.

Artikel 5. Horen van belanghebbende

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.
2. Het horen van belanghebbende kan achterwege worden gelaten indien:
 - a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
 - b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan;
 - c. de belanghebbende niet heeft voldaan aan een verzoek van het college of van een derde aan wie het college met toepassing van artikel 7 van de wet werkzaamheden in het kader van de wet heeft uitbesteed, om binnen een gestelde termijn inlichtingen te verstrekken als bedoeld in artikel 17 van de wet; of
 - d. het college het horen niet nodig acht in voor het vaststellen van de ernst van de gedraging of de mate van verwijtbaarheid.

Artikel 6. Afzien van het opleggen van een maatregel

1. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel indien:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of
 - b. de gedraging meer dan *één jaar* vóór constatering van die gedraging door het college heeft plaatsgevonden, tenzij de gedraging een schending van de inlichtingenplicht inhoudt en als gevolg van die gedraging ten onrechte bijstand is verleend. Een maatregel wegens schending van de inlichtingenplicht wordt niet opgelegd na verloop van *vijf jaren* nadat de betreffende gedraging heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Indien het college afziet van het opleggen van een maatregel op grond van dringende redenen, wordt de belanghebbende daarvan schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak

1. De maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerst volgende kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel met terugwerkende kracht worden opgelegd, voor zover de bijstand of de langdurigheidstoeslag nog niet is uitbetaald.
3. Een maatregel wordt opgelegd voor de duur van een kalendermaand.

Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak

1. Tenzij in de verordening anders is bepaald, wordt de maatregel opgelegd met ingang van de eerst volgende kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel met terugwerkende kracht worden opgelegd, voor zover de bijstand of de langdurigheidstoelage nog niet is uitbetaald.
3. Een maatregel wordt opgelegd voor de duur van een kalendermaand.

Artikel 8. Samenloop van gedragingen

Indien een belanghebbende zich tegelijkertijd schuldig maakt aan verschillende gedragingen die het niet nakomen van een verplichting als genoemd in artikel 2, eerste lid, inhouden, wordt voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel is gesteld.

Hoofdstuk 2. Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid

Artikel 9. Indeling in categorieën

Gedragingen van belanghebbenden waardoor de verplichting op grond van artikel 9 van de wet niet of onvoldoende is nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. Eerste categorie:
 - a. het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij de Centrale organisatie werk en inkomen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie;
 - b. *het niet ondertekenen of het niet aan burgemeester en wethouders verstrekken van de bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand.*
2. Tweede categorie:
 - a. het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
 - b. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.
3. Derde categorie:
 - a. gedragingen die de inschakeling in arbeid belemmeren;
 - b. het niet of in onvoldoende gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b en artikel 10, eerste lid van de wet, *waaronder begrepen sociale activering.*
4. Vierde categorie:
 - a. het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - b. het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

Artikel 10. De hoogte en duur van de maatregel

1. Onverminderd artikel 2, tweede lid, wordt de maatregel vastgesteld op:
 - a. *vijf* procent van de bijstandsnorm bij gedragingen van de eerste categorie;
 - b. *tien* procent van de bijstandsnorm bij gedragingen van de tweede categorie;
 - c. *twintig* procent van de bijstandsnorm bij gedragingen van de derde categorie;
 - d. *honderd* procent van de bijstandsnorm bij gedragingen van de vierde categorie.
2. De duur van de maatregel als bedoeld in het eerste lid kan worden verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een

verwijtbare gedraging van dezelfde of hogere categorie. Met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen, bedoeld in artikel 6, tweede lid.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de inlichtingenplicht

Artikel 11. Te laat verstrekken van gegevens

1. Indien een belanghebbende de verplichting op grond van artikel 17 van de wet niet is nagekomen door informatie die van belang is voor de verlening van bijstand of de voortzetting daarvan niet binnen de door het college daartoe gestelde termijn te verstrekken, kan met toepassing van artikel 18 lid 2 van de wet een maatregel worden opgelegd van *vijf* procent van de bijstandsnorm, onverminderd artikel 2, tweede lid.
2. De duur van de maatregel kan worden verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen *twaalf* maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel wordt opgelegd opnieuw schuldig maakt aan dezelfde als verwijtbare aan te merken gedraging. Met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen, bedoeld in artikel 6, tweede lid.
3. Van het opleggen van de maatregel kan worden afgezien en worden volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.

Artikel 12. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand

1. Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 van de wet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, wordt de maatregel afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag.
2. Onverminderd artikel 2, tweede lid, wordt de maatregel op de volgende wijze vastgesteld:
 - a. bij een benadelingsbedrag tot € 1000,-: 10% van de bijstandsnorm;
 - b. bij een benadelingsbedrag van € 1000,- tot € 2000,-: 20% van de bijstandsnorm;
 - c. bij een benadelingsbedrag van € 2000,- tot € 4000,-: 40% van de bijstandsnorm;
 - d. bij een benadelingsbedrag van € 4000,- of meer: 100% van de bijstandsnorm.

Alternatieve bepaling (indien het opleggen van een maatregel met terugwerkende kracht mogelijk is op grond van artikel 7 van de verordening)

Artikel 12. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand

1. *Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 van de wet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, bedraagt de maatregel, onverminderd artikel 2, tweede lid, tien procent van de bijstand gedurende de periode dat de gedraging heeft plaatsgevonden.*
2. *Indien de maatregel niet of niet volledig kan worden opgelegd over de periode dat de gedraging heeft plaatsgevonden, wordt deze maatregel opgelegd met ingang van de eerst volgende kalendermaand nadat het college het besluit tot het opleggen van de maatregel heeft genomen.*

Artikel 13. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder gevolgen voor de bijstand

1. Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 van de wet niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, bedraagt de maatregel, onverminderd artikel 2, tweede lid, *vijf* procent van de bijstand.
2. Van het opleggen van de maatregel bedoeld in het eerste lid kan worden afgezien en worden volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.

Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 14. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Indien een belanghebbende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft betoond als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de wet, kan een maatregel worden opgelegd die wordt afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag.
2. Onverminderd artikel 2, tweede lid, wordt de maatregel op de volgende wijze vastgesteld:
 - a. bij een benadelingsbedrag tot € 1000,-: 10% van de bijstandsnorm;
 - b. bij een benadelingsbedrag van € 1000,- tot € 2000,-: 20% van de bijstandsnorm;
 - c. bij een benadelingsbedrag van € 2000,- tot € 4000,-: 40% van de bijstandsnorm;
 - d. bij een benadelingsbedrag van € 4000,- of meer: 100% van de bijstandsnorm.

Alternatieve bepaling:

Artikel 14. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. *Indien een belanghebbende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft betoond als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de wet, kan een maatregel worden opgelegd die wordt afgestemd op de periode dat de belanghebbende als gevolg van zijn gedraging eerder of langer recht heeft op bijstand.*
2. *Onverminderd artikel 2, tweede lid, wordt de maatregel op de volgende wijze vastgesteld:*
 - a. *bij een periode van 3 maanden of korter: 10% van de bijstandsnorm gedurende een maand;*
 - b. *bij een periode van 3 tot 6 maanden: 10% van de bijstandsnorm gedurende drie maanden;*
 - c. *bij een periode van 6 maanden en langer: 10% van de bijstandsnorm gedurende zes maanden.*

Artikel 15. Zeer ernstige misdragingen

Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover het college of zijn ambtenaren, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de wet, kan onverminderd artikel 2, tweede lid, een maatregel worden opgelegd van *minimaal twintig* procent van de bijstandsnorm.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 16. De inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van

Artikel 17. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand.

Bijlage 4 - Maatregelwaardige gedragingen zoals opgenomen in de verordeningen van de onderzochte gemeenten

Gedraging	Gem. 1	Gem. 2	Gem. 3	Gem. 4	Gem. 5	Gem. 6
1. Niet tijdig inschrijven als werkzoekende bij UWV of verlengen van registratie		x	x	x	x	x
2. Niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden	x	x	x	x	x	x
3. Niet of onvoldoende gebruik maken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling	x	x	x	x	x	x
4. Niet of onvoldoende meewerken aan onderzoek naar mogelijkheden arbeidsinschakeling		x	x	x	x	x
5. Niet of onvoldoende meewerken aan begeleiding en controle van ziekteverzuim					x	
6. Niet of niet tijdig voldoen aan oproep om te verschijnen				x		
7. Gedragingen die arbeidsinschakeling belemmeren				x	x	x
8. Niet aanvaarden of door eigen toedoen niet behouden van aangeboden participatiebaan		x			x	
9. Niet meewerken aan vastgesteld trajectplan				x	x	
10. Verwijtbaar niet deelnemen aan traject					x	
11. Verwijtbaar niet verkrijgen van een voorziening					x	
12. Gedragingen die doel voorziening of ondersteuning belemmeren					x	
13. Niet aanvaarden of door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde of loonvormende arbeid	x	x	x	x	x	x
14. Niet aanvaarden of door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde deeltijdarbeid				x	x	
15. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor voorziening in het bestaan	x	x	x	x	x	x
16. Verlenen van medewerking die nodig is voor uitvoering WWB	x					
17. Beroep op WWB is meer dan één maand gevolg van eigen doen of nalaten	x					

Recidive	Gem. 1	Gem. 2	Gem. 3	Gem. 4	Gem. 5	Gem. 6
R1. Recidive (wederom een verwijtbare gedraging) binnen 12 maanden	x	x		x	x	
R2. Daarop volgende recidive binnen 12 maanden		x	x	x	x	
R3. (Ernstige) recidive binnen half jaar	x					
R4. Zeer ernstige) recidive binnen jaar	x					
R5. Recidive binnen twee jaar						x
Agressie						
A1. Verbaal geweld of discriminatie jegens college of ambtenaren		x		x	x	
A2. Discriminatie jegens college of ambtenaren		x			x	
A3. Intimidatie, bedreiging jegens college of ambtenaren		x		x	x	
A4. Vernielingen jegens college of ambtenaren		x		x	x	
A5. Fysiek geweld of combinatie van agressievormen jegens college of ambtenaren		x		x	x	
A6. Combinatie van agressievormen jegens college of ambtenaren		x				
A1-A6 niet gesplitst	x		x			x

Bijlage 5 - Profielen

Frequentie van de mate waarin een klantmanager het gedrag/de kleding jaarlijks tegenkomt in de praktijk

Nooit : 0
Incidenteel : 1 tot 3
Regelmatig : 3 tot 10
Vaak : meer dan 10 keer

Profiel 1 : Hanenkam, tatoeages of piercings hebben

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Incidenteel

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

De antwoorden hierop zijn wisselend. Enerzijds zijn tatoeages en piercings doorgaans maatschappelijk aanvaard, maar anderzijds zullen sommige werkgevers bezwaren tegen een alternatief uiterlijk hebben, zeker als het om representatieve functies gaat. Hanenkammen komen nauwelijks meer voor.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Dat ligt aan de situatie. Soms moet de cliënt een spiegel worden voorgehouden of moet de zoekrichting besproken worden. Soms wordt besproken of een cliënt bereid is zich aan te passen door piercings uit te doen of tatoeages bedekt te houden.

Worden er maatregelen opgelegd?

Nee, dat is niet voorgekomen.

Profiel 2: Onverzorgd , niet representatief uiterlijk hebben (vet haar, vuile of kapotte kleding, zwarte nagels).

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Regelmatig tot vaak

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja, in alle gevallen wordt het uiterlijk bespreekbaar gemaakt. Soms wordt daarmee even gewacht, totdat er een vertrouwensband is. Het is belangrijk om op zoek te gaan naar de achterliggende oorzaak. Is de cliënt zich bewust van zijn uiterlijk; kan het verholpen worden. Is er meer hulp nodig, op het maatschappelijk vlak of (incidenteel) in praktische zin in de vorm van bijzondere bijstand. Ook kan er rekening mee gehouden worden bij het zoeken naar werk, de ene werkgever doet er moeilijker over dan de andere. Het kan ook een signaal zijn dat er zwart gewerkt wordt.

Worden er maatregelen opgelegd?

Nee (n.b. het gaat hier niet om bewust negatief gedrag bij sollicitaties). Fraudesignalen gaan door naar de afdeling handhaving.

Profiel 3 : Niet of onvoldoende solliciteren, afspraken niet nakomen

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Vaak.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja.

Wordt het besproken met de cliënt?

Ja, het gedrag wordt altijd besproken na constatering. In het gesprek wordt getracht de reden van het gedrag te achterhalen. Was de cliënt zich onvoldoende bewust van zijn plichten, of was er een andere reden. Het komt bijvoorbeeld bij ouderen nog al eens voor dat ze te weinig solliciteren, omdat ze denken toch geen kans op de arbeidsmarkt te maken. Afhankelijk van de oorzaak en omstandigheden wordt cliënt of mondeling gewaarschuwd voor mogelijke consequenties bij volharding of wordt direct een maatregel opgelegd. Veel cliënten stellen hun gedrag bij, er zijn er echter ook die dat niet doen. Bij hen is er dan vaak sprake van meerdere recidives zodat de uitkering uiteindelijk beëindigd wordt.

Worden er maatregelen opgelegd?

Ja, vaak.

Profiel 4: Boerka dragen (lang gewaad dat lichaam, haren en gezicht bedekt, ogen achter gaas)

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Twee klantmanagers hebben het één keer meegemaakt in de afgelopen twee jaar. Een andere klantmanager heeft het vier jaar geleden één keer meegemaakt.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Eén klantmanager die het heeft meegemaakt, vond het niet belemmerend omdat er voor deze persoon een baan is gevonden. De anderen vinden het wel belemmerend, omdat deze kleding extreem is en de communicatiemogelijkheden sterk beperkt zijn.

Wordt het besproken met de cliënt ?

In de twee genoemde gevallen is het met de cliënt besproken over wensen/eisen cliënt versus verplichtingen. De eerste persoon heeft een baan gevonden, bij de andere persoon is uiteindelijk een sanctie opgelegd, mede omdat zij zich nog diverse andere beperkingen stelde. In de andere gevallen is er sterk ingezet op de re-integratie van de partner en dat lukte ook.

Worden er maatregelen opgelegd?

één keer vier jaar geleden. De cliënte heeft haar uitkering uiteindelijk zelf beëindigd.

Profiel 5 : Onredelijke eisen aan baan stellen (te hoog salaris, elk half uur roken, werk moet te combineren zijn met verzorging hond thuis).

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?
Regelmatig tot vaak.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?
Ja.

Wordt het besproken met de cliënt ?
Ja, dit gedrag wordt altijd besproken direct na constatering. Het komt vaak voor, dat de cliënt niet realistische verwachtingen heeft ten aanzien van salaris of reistijden, die moeten worden bijgesteld. Meestal lukt dat wel. Soms moet de cliënt intensiever worden begeleid. Het kan ook zijn, dat er iets anders achter zit, zoals zwart werken. Als dat vermoeden bestaat, kan de afdeling handhaving ingeschakeld worden.

Worden er maatregelen opgelegd?
Ja, als in de eisen volhard wordt of bij weigering van een concreet werkaanbod.

Profiel 6 : Junk

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?
Incidenteel tot regelmatig.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?
Ja, een verslaafde is niet plaatsbaar bij een werkgever.

Wordt het besproken met de cliënt ?
Ja, de verslaving wordt besproken en er moet gekeken worden welke voorwaarden de cliënt opgelegd krijgt. Heeft hij een zorgtraject nodig of een behandeling. Soms is een onafhankelijk medisch oordeel nodig. Een traject kan gepaard gaan met een gedeeltelijke of volledige ontheffing van de arbeidsverplichtingen.

Worden er maatregelen opgelegd?
Soms wordt een maatregel opgelegd als de cliënt niet meewerkt aan het zorgtraject. Zo'n maatregel wordt niet altijd als effectief beschouwd.

Profiel 7 : Hoofddoekjes, keppeltjes, tulbanden dragen

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?
Vaak, met name hoofddoekjes.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?
Nee, het is maatschappelijk aanvaard.

Wordt het besproken met de cliënt ?
Nee, alleen in uitzonderingsgevallen als daar aanleiding toe is (voorbereiden op eventuele negatieve reacties in omgeving). Het dragen van een hoofddoekje kan wel leiden tot aanvullende vragen. Bijvoorbeeld het niet willen wassen van mannelijke patiënten of niet in aanraking willen komen met varkensvlees kan –in de zorg- op

moeilijkheden stuiten. Mocht de cliënt hier blijvend problemen mee hebben, dan zijn er genoeg andere mogelijkheden. Een enkele klantmanager adviseert een cliënte wel eens om de hoofddoek op een wat modernere manier te knopen (strak naar achteren). Een andere klantmanager is van mening, dat bespreking niet mogelijk is, vanwege grondwettelijke rechten.

Worden er maatregelen opgelegd?

Nee.

Profiel 8 : Geen bedrijfskleding willen dragen of aan werkgever aangepaste kleding zoals net kostuum bij een bank.

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Nooit

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja, dat kan. Als je geen bedrijfskleding wilt dragen, kun je niet bij die betreffende werkgever terecht. Dan zul je in andere richting werk moeten zoeken.

Wordt het besproken met de cliënt ?

N.v.t.

Worden er maatregelen opgelegd?

N.v.t.

Profiel 9: Ongemotiveerd gedrag vertonen (onderuitgezakt zitten, te laat komen, brieven met veel taalfouten)

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Regelmatig tot vaak.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Dit gedrag wordt altijd besproken. Het gaat vaak om bewustwording en het aanleren van basisvaardigheden. Daar wordt in trajecten en de introductiebijeenkomsten bij aanvang uitkering aandacht aan besteed. Het komt vaker voor bij jongeren (ook petjes dragen en jassen tijdens gesprekken of bijeenkomsten aanhouden). Het kan ook zijn, dat het om bewust ongemanierd gedrag gaat. Dan is een maatregel aan de orde.

Worden er maatregelen opgelegd?

Ja, als het gedrag niet wijzigt. Vaak wordt het gedrag aangepast. Een enkele klantmanager maakt gebruik van de schriftelijke waarschuwing (bijvoorbeeld bij twee keer te laat komen) voordat een financiële maatregel wordt opgelegd.

Profiel 10: Omgangsvormen weigeren als de andere sekse de hand schudden

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?
Incidenteel.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Hier wordt wisselend op geantwoord.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja. Met de cliënt wordt besproken welke mogelijkheden er verder zijn. Dan ligt het ook aan de zoekrichting van de cliënt en de (hoeveelheid) activiteiten die er ondernomen worden om werk te vinden waar het geen problemen oplevert. Dat lukt wel. Soms is de cliënt nog niet toe aan bemiddeling en moet er eerst nog een traject volgen. Andere klantmanagers vinden het gedrag sowieso niet acceptabel en stellen dat aan de orde.

Worden er maatregelen opgelegd?

Ja, dat is wel eens voorgekomen. Soms doordat er sprake was van een combinatie van profielen. Een andere klantmanager twijfelt over de juridische mogelijkheid om maatregelen op te leggen, vanwege grondwettelijke rechten. Een keer werd een maatregel in bezwaar teruggedraaid, omdat er sprake was van een misverstand.

Profiel 11: Agressief, intimiderend gedrag vertonen

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?
Incidenteel.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Hier wordt wisselend op geantwoord. Op zich kan agressief gedrag niet getolereerd worden, maar het ligt er wel aan onder welke omstandigheden en bij wie het gedrag zich voordoet of het gedrag de arbeidsinschakeling belemmert. Soms gaat het geschil om de financiën (uitkering), soms om het niet willen meewerken aan een traject. Agressie naar werkgevers is uiteraard belemmerend.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja, dat wordt meestal besproken. De achterliggende oorzaak moet achterhaald worden. Is het frustratiegeweld of instrumenteel geweld. Een andere klantmanager gaat geen gesprek aan, maar legt meteen een maatregel op en doet zondig aangifte bij de politie.

Worden er maatregelen opgelegd?

Ja, vaak wel. Er kan ook of gecombineerd gekozen worden voor aangifte bij politie, het ontzeggen van de toegang tot het gebouw.

Profiel 12: Part-time beschikbaarstelling

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Regelmatig.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja, het doel is uitstroom uit de uitkering.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja, de reden van het part time willen werken, moet achterhaald worden. Soms is de reden acceptabel (combinatie met zorg voor jonge kinderen of mantelzorg, een medische situatie kan reden zijn voor een gedeeltelijke ontheffing). Als iemand niet op zondag wil werken (uit godsdienstige motieven) waardoor wisseldiensten niet goed mogelijk zijn, wordt er gekeken of er alternatieven zijn.

Worden er maatregelen opgelegd?

Ja, bij volharding als er geen geldige reden is en bij weigering van een concreet werkaanbod. Er is ook wel eens gekozen voor een uitkering naar rato.

Profiel 13: Niet met de andere sekse in één ruimte willen werken

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Nooit tot incidenteel.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Wordt wisselend over gedacht. Er zijn mogelijkheden om aan deze wens tegemoet te komen.

Wordt het besproken met de cliënt?

Ja.

Worden er maatregelen opgelegd?

Is een enkele keer gebeurd, soms door combinatie met andere profielen. Een klantmanager twijfelt eraan of maatregelen opleggen juridisch haalbaar is, vanwege grondwettelijke rechten.

Profiel 14: Zich medisch ongeschikt achten, zonder objectieve bevestiging door arts

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Incidenteel tot vaak.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja, dat wordt in alle gevallen besproken. Als er verschil van mening tussen de klantmanager en de cliënt blijft bestaan, wordt er een onafhankelijk medisch oordeel aangevraagd. Dat oordeel wordt besproken en is leidend. Een andere klantmanager

geeft de cliënt nog de mogelijkheid om op eigen kosten een second opinion aan te vragen.

Worden er maatregelen opgelegd?

Als de cliënt niet meewerkt aan medisch onderzoek of het oordeel niet accepteert, wordt er een maatregel opgelegd. Komt incidenteel voor.

Profiel 15: djellaba dragen (lang gewaad dat lichaam bedekt, met of zonder capuchon)

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Nooit tot incidenteel.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Hierop wordt wisselend geantwoord. Sommigen stellen, dat het geen dagelijkse kledij betreft, maar alleen naar de moskee gedragen wordt. Een ander geeft aan, dat het alleen bij ouderen voorkomt die vrijgesteld zijn van de sollicitatieverplichtingen. Weer anderen zeggen, dat zij in voorkomende gevallen zouden kijken naar zoekrichting en inzet van de cliënt.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Het ene geval is besproken en toen bleek, dat de cliënt bij werkaanvaarding bereid was andere kleding te dragen. Bij de andere gevallen hoefde het niet besproken te worden, omdat er sprake was van een vrijstelling op grond van leeftijd of medische gronden.

Worden er maatregelen opgelegd?

N.v.t.

Profiel 16: Geen veiligheidskleding of speciale kleding i.v.m. hygiëne willen dragen

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Nooit.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Hier wordt wisselend op geantwoord. De een benadrukt dat alle algemeen geaccepteerde arbeid aanvaard moet worden, dus ook bijhorende kleding. Anderen stellen, dat er voldoende alternatieven zijn.

Wordt het besproken met de cliënt ?

N.v.t.

Worden er maatregelen opgelegd?

N.v.t.

Profiel 17: Principieel bezwaar tegen werken hebben (vrouwen behoren niet te werken)

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Incidenteel.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja. Beide partners moeten beschikbaar zijn.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja, dat wordt besproken. Achterliggend motief is in de meeste gevallen de godsdienst. In de praktijk blijkt dat het probleem zich vanzelf oplost. De man zet alles op alles om snel werk te vinden, zodat de uitkering beëindigd kan worden. In een enkel geval is bekend dat de kerk heeft bijgesprongen omdat uitkering geweigerd werd. Er wordt ook wel eens een inschatting gemaakt wie het meest kansrijk is op de arbeidsmarkt. Mocht dat de vrouw zijn, dan moet zij haar eisen bijstellen.

Worden er maatregelen opgelegd?

Is incidenteel gebeurd, toen er een concreet werkaanbod was.

Profiel 18: Onvoldoende meewerken aan re-integratietraject

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Vaak.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja, dat wordt besproken. Soms is de conclusie dat het traject niet bij deze cliënt past en wordt er een ander traject ingezet. Soms is er sprake van medische belemmeringen. Soms onwetendheid. Regelmatig gaat het ook om niet-willers. Dat komt nog wel eens voor bij de work first trajecten, omdat die werkzaamheden vaak niet aansluiten bij ambities.

Worden er maatregelen opgelegd?

Regelmatig en dan gaat het om de niet-willers.

Profiel 19: chador dragen (lang gewaad, dat haren en lichaam bedekt maar gezicht vrijlaat)

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Nooit.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja, dat kan. Afhankelijk van zoekrichting, inzet, opleiding, ervaring. Anderen hebben hierover geen mening.

Wordt het besproken met de cliënt ?

n.v.t.

Worden er maatregelen opgelegd?

N.v.t.

Profiel 20: Sterke wietdamp of alcohollicht, mogelijk verslaafd.

Hoe vaak maakt een klantmanager dit mee per jaar?

Incidenteel tot regelmatig.

Beschouwt de klantmanager het profiel als belemmerend voor de arbeidsinschakeling?

Ja.

Wordt het besproken met de cliënt ?

Ja, de vraag is of het om een incident of om een verslaving gaat. Vermoedens van verslaving moeten besproken worden. Vervolgens moet bezien worden welke oplossing het best voor de cliënt is. Dat kan een zorgtraject zijn. Als het om een incident gaat, wordt besproken dat dit gedrag niet acceptabel is.

Worden er maatregelen opgelegd?

Alleen als er niet meegewerkt wordt aan (zorg)traject of behandeling.

