Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

(On)benutte ruimte in de bijstand

Een onderzoek naar het gebruik van handelingsruimte bij het afhandelen van bijstandsaanvragen

Hoofdboodschap

In wetgeving, landelijk en gemeentelijk beleid en jurisprudentie is de afgelopen jaren de focus verlegd van ‘de regels centraal’ naar ‘de mens centraal’. Het programma ‘Participatiewet in balans’ van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sluit hierbij aan. Het stimuleert maatwerk door gemeenten en biedt meer handelingsruimte voor het afstemmen van bijstandsuitkeringen op omstandigheden, mogelijkheden en middelen van aanvragers. Ook vóór deze wijziging bood de Participatiewet al handelingsruimte voor gemeenten om maatwerk te verlenen.

De Nederlandse Arbeidsinspectie concludeert in dit kwalitatieve onderzoek dat gemeenten de handelingsruimte die ze hebben niet volledig benutten en dat er verschillen bestaan tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten in het benutten van handelingsruimte. Deze verschillen kunnen leiden tot ongelijke behandeling. Het bestaan van de verschillen wordt breed onderkend, zowel door de onderzochte gemeenten zelf als door andere gemeenten en experts die de Arbeidsinspectie in het kader van dit onderzoek sprak.

De Arbeidsinspectie heeft ook onderzocht welke factoren en randvoorwaarden bepalen hoe en in welke mate gemeenten invulling geven aan handelingsruimte. Randvoorwaarden die zij benoemt om handelingsruimte beter te benutten zijn: eenduidigheid in de interpretatie van het begrip handelingsruimte, grondige kennis van de relevante wetgeving (Participatiewet, Algemene wet bestuursrecht en jurisprudentie), vaardigheden in het onderbouwen en motiveren van bijstandsbesluiten, onderlinge reflectie op het afhandelen van aanvragen en actief contact met de aanvrager om diens omstandigheden goed in beeld te krijgen.

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Hoewel de Participatiewet (artikel 18.1) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (artikel 3:2) gemeenten de opdracht geven om zorgvuldig onderzoek te doen en rekening te houden met de omstandigheden van mensen die bijstand aanvragen, laten eerdere onderzoeken, zoals de *Spiegel Bestaanszekerheid* van de Arbeidsinspectie (2022), zien dat dit niet altijd gebeurt. Het gevolg is dat bijstandsuitkeringen niet altijd aansluiten bij de situatie van de aanvragers. In dit onderzoek heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) bekeken hoe en in hoeverre inkomensconsulenten handelingsruimte benutten om rekening te houden met individuele omstandigheden van de aanvrager en welke factoren daarbij een rol spelen. Deze inzichten kunnen gemeenten gebruiken bij de uitvoering van de 'Participatiewet in balans'. Met de herziening van de Participatiewet wordt namelijk meer handelingsruimte geboden aan inkomensconsulenten zodat zij beter tegemoet kunnen komen aan de omstandigheden van wie bijstand aanvraagt.

Aanpak van het onderzoek

In de periode maart-juni 2025 zijn bij negen gemeenten, van verschillende grootte en verspreid over het land, interviews gehouden met een beleidsadviseur, een kwaliteitsmedewerker, een teamleider en twee inkomensconsulenten. Met de inkomensconsulenten zijn ook fictieve casussen en voorbeelden uit hun eigen praktijk doorgesproken. De bespreking van deze fictieve casussen is bedoeld om inzicht te krijgen in hoe zij handelen en de afwegingen die zij daarbij maken. Daarnaast is literatuur bestudeerd, zijn beleidsdocumenten en werkinstructies van de negen gemeenten bekeken, zijn experts (wetenschappers en adviseurs) geïnterviewd en zijn de tussentijdse bevindingen gevalideerd bij medewerkers uit 38 gemeenten die niet in het onderzoek betrokken waren.

Bevindingen handelingsruimte in wetten en jurisprudentie

Ruimte in Participatiewet verschillend ervaren

De handelingsruimte in de wetgeving wordt verschillend ervaren door de respondenten. Ook laat dit onderzoek een grote variatie zien in hoe het begrip handelingsruimte wordt geïnterpreteerd:

- Smal: alleen artikel 18 lid 1 van de Participatiewet, het individualiseringsbeginsel, biedt een kader om de individuele omstandigheden af te wegen.
- Breed: er is ook ruimte bij de invulling van dienstverlening en de benadering van aanvragers en 'alles kan mits gemotiveerd'.

Mogelijkheden Algemene wet bestuursrecht (Awb) veelal onbekend

De handelingsruimte die de Awb biedt, lijkt niet goed bekend te zijn bij inkomensconsulenten in de negen gemeenten.

Meer nadruk op individuele omstandigheden in rechtspraak

Respondenten en een expert wijzen erop dat in de rechtspraak steeds meer nadruk wordt gelegd op de verplichting om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de aanvrager. Hiermee is de jurisprudentie een aanjager van de cultuurverandering die met het programma Participatiewet in balans wordt nagestreefd. Dit kan het gebruik van handelingsruimte bevorderen.

Bevindingen handelingsruimte in beleid en richtlijnen

Richtinggevende waarden, maar behoefte aan meer kaders
Het merendeel van de negen gemeenten heeft waarden geformuleerd over de gewenste omgang met inwoners bij de uitvoering van de taken. Uit deze waarden blijkt toenemende aandacht voor maatwerk. De waarden geven richting aan het gedrag dat wordt verwacht van de inkomensconsulenten, maar ongeveer de helft van de geïnterviewde inkomensconsulenten heeft behoefte aan een doorvertaling van deze waarden naar bijvoorbeeld beleid, richtlijnen en/of instructies.

Beleid voor maatwerkoplossingen soms beschikbaar
Zes van de negen gemeenten hebben beleid of richtlijnen voor vaker voorkomende bijzondere omstandigheden bij bijstandsaanvragen. Hiermee spelen zij in op de behoefte aan meer kaders die sommige consulenten hebben.

Bevindingen gebruik van handelingsruimte door inkomensconsulenten

Verschillen in gebruik handelingsruimte tussen inkomensconsulenten
Uit het onderzoek blijkt dat de achttien inkomensconsulenten, zowel tussen als binnen gemeenten, verschillen in hoe en in hoeverre zij handelingsruimte benutten om de bijstandsuitkering af te stemmen op de individuele omstandigheden. Deze verschillen kunnen ertoe leiden dat een aanvraag verschillend behandeld of zelfs beoordeeld wordt.

Handelingsruimte niet altijd benut
De mogelijkheden van de Participatiewet en de Awb om rekening te houden met omstandigheden, worden lang niet altijd benut door de inkomensconsulenten uit de negen gemeenten.

In de gevallen waar handelingsruimte wél wordt benut om rekening te houden met individuele omstandigheden, resulteert dat in het afstemmen van hoogte en/of voorwaarden op de omstandigheden van de aanvrager. Bijvoorbeeld, de bijstand op een andere datum laten ingaan als de omstandigheden daar aanleiding voor geven. Ook wordt, als dat nodig is, ruimte benut in de benadering van de aanvrager, zoals proactief contact opnemen en extra tijd geven voor het aanleveren van stukken.

Handelingsruimte gebruiken vraagt om specifieke competenties
Handelingsruimte benutten om maatwerk te verlenen vraagt andere competenties van inkomensconsulenten. Zo geven respondenten aan dat, om een goed beeld te krijgen van de omstandigheden, gespreksvaardigheden nodig zijn. Ook is het nodig dat inkomensconsulenten besluiten kunnen motiveren en onderbouwen. Naast deze vaardigheden is grondige kennis van de Participatiewet, de Awb en jurisprudentie nodig om handelingsruimte te kunnen benutten. Meerdere teamleiders en kwaliteitsmedewerkers geven aan dat niet alle inkomensconsulenten over deze vaardigheden en kennis beschikken, wat het benutten van handelingsruimte kan belemmeren.

Verder blijkt uit de interviews dat creatief denken en het oog hebben voor de impact van besluiten, het gebruik van handelingsruimte bevorderen. Terwijl vaste denkpatronen bij inkomensconsulenten het gebruik van handelingsruimte juist kunnen belemmeren. Een andere bevinding is dat inkomensconsulenten zich zeker moeten voelen in hun werk om handelingsruimte te kunnen benutten. Teamleiders en kwaliteitsmedewerkers merken op dat inkomensconsulenten soms worden afgeremd door angst te worden teruggefloten door medewerkers die de controles uitvoeren.

Casuïstiek wordt vooral informeel besproken, behoefte aan meer structurele reflectie
Bij de negen onderzochte gemeenten wordt casuïstiek vooral informeel besproken. Informeel casuïstiek bespreken is volgens de respondenten belangrijk voor het verkennen van mogelijkheden voor maatwerk,

het leren van elkaar en het ontwikkelen van een gezamenlijk normenkader. Respondenten wijzen echter ook op risico's, zoals gelijkgestemden die bij elkaar bevestiging zoeken en het niet borgen van opgedane inzichten en gebruikte oplossingen. Nagenoeg alle respondenten vinden dat meer structureel casuïstiekoverleg georganiseerd moet worden om te leren en te reflecteren, afwegingen expliciet te maken, vast te leggen en te delen.

Weinig ruimte voor opleiding en training & belangrijke rol voor kwaliteitsmedewerker
In het merendeel van de negen gemeenten ervaren inkomensconsulenten weinig ruimte voor opleiding en training om hun kennis op peil te houden. Verder komt naar voren dat de kwaliteitsmedewerker, de functionaris die toeziet op de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de dossiers en de werkprocessen, een belangrijke rol kan spelen bij het leren en ontwikkelen. Een randvoorwaarde is dat de kwaliteitsmedewerker goed benaderbaar is. Uit de interviews blijkt dat dit niet in elke gemeente het geval is.

Bevindingen ruimte geven en stimuleren door de organisatie

Niet tot nauwelijks informatie om te sturen op gebruik handelingsruimte
De geïnterviewde teamleiders en kwaliteitsmedewerker geven aan dat de huidige manier van kwaliteitscontroles en toetsen beperkt inzicht geven in de (kwaliteit van de) benutting van handelingsruimte. In sommige gemeenten geven respondenten daarom aan op zoek te zijn naar andere manieren van toetsen en controleren.

Cultuurverandering ook nodig bij controle
Verschillende respondenten hebben de ervaring dat bij de interne controle voorzichtiger wordt omgegaan met handelingsruimte en meer in beperkingen dan in mogelijkheden voor maatwerk wordt gedacht. Dit kan inkomensconsulenten belemmeren om handelingsruimte te benutten. Een paar respondenten wijzen erop dat het belangrijk is dat ook de controlfunctie binnen de gemeente meegaat in de omslag naar een andere ziens- en werkwijze.

Veel ervaren vrijheid en vertrouwen, ook behoefte aan doelen en werkafspraken
De geïnterviewde inkomensconsulenten ervaren veel vrijheid en vertrouwen vanuit hun leidinggevenden. Dit wordt gezien als een belangrijke succesfactor voor het benutten van handelingsruimte. Er zijn echter nauwelijks (meetbare) doelen of werkafspraken of deze zijn niet expliciet. Er blijkt behoefte aan (meetbare) doelen en werkafspraken om inkomensconsulenten beter te laten begrijpen wat van hen wordt verwacht.

Contact met aanvrager is niet standaard, maar voorwaarde voor gebruik handelingsruimte
Bij drie van de negen gemeenten wordt niet (standaard) een (fysiek of telefonisch) intakegesprek gevoerd met de aanvrager. Nagenoeg alle respondenten zijn het erover eens dat persoonlijk contact met de aanvrager nodig is om de omstandigheden goed in beeld te brengen. Alleen met goed inzicht in de omstandigheden kan worden bepaald in hoeverre afstemming nodig is.

Andere bevorderende factoren: tijd, afhandeling door één inkomensconsulent en samenwerking met andere disciplines
Inkomensconsulenten moeten voldoende tijd (kunnen) nemen om de (omstandigheden van de) aanvrager te leren kennen. Bij minimaal twee gemeenten wordt gebrek aan tijd ervaren en belemmert een hoge werkdruk soms het gebruik van handelingsruimte. Eén gemeente heeft het proces zo ingericht dat verschillende inkomensconsulenten verschillende processtappen van een aanvraag kunnen afhandelen. Respondenten in die gemeente ervaren dat dit ertoe kan leiden dat de aanvrager uit het zicht raakt, met als gevolg dat er geen ruimte wordt gebruikt om te individualiseren. Verder blijkt uit de interviews dat samenwerken met andere disciplines binnen het sociaal domein kan resulteren in een beter inzicht in de omstandigheden van de aanvrager. Ook kan het samenwerken inkomensconsulenten meer begrip en inzicht in de impact van besluiten geven.

Personele vraagstukken, zowel op het gebied van competenties als capaciteit

Uit het onderzoek blijkt dat de beweging naar meer handelingsruimte om indien nodig maatwerk te verlenen personele vraagstukken met zich meebrengt. Respondenten zien dat niet alle huidige medewerkers beschikken over de competenties die nodig zijn bij het omgaan met (meer) handelingsruimte. In meerdere gemeenten wijzen respondenten erop dat niet alle inkomensconsulenten de werkwijze willen aanpassen, wat het draagvlak voor de verandering beperkt. Teamleiders geven aan dat dit voor hen een aandachtspunt is bij het implementeren van de Participatiewet in balans. Daarnaast heeft ongeveer de helft van de negen gemeenten nu al moeite met het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel.

Inhoud

Hoofdboodschap 2

Samenvatting 3

1 Inleiding 9
- 1.1 Aanleiding 9
- 1.2 Context 9
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen 10
- 1.4 Analysekader 10
- 1.5 Aanpak onderzoek in het kort 11
- 1.6 Leeswijzer 13

2 Handelingsruimte in de wet 14
- 2.1 Participatiewet 14
- 2.2 Algemene wet bestuursrecht 15
- 2.3 Jurisprudentie 16

3 Handelingsruimte in beleid en richtlijnen 17
- 3.1 Waarden 17
- 3.2 Beleid 18
- 3.3 Instructies 19

4 Gebruik van handelingsruimte 21
- 4.1 Benutting juridische mogelijkheden 21
- 4.2 Benutting ruimte in benadering 24
- 4.3 Inzet bijzondere bijstand om maatwerk te verlenen 25
- 4.4 Verschillen in het gebruik van handelingsruimte 26

5 Competenties van inkomensconsulenten 28
- 5.1 Kennis 28
- 5.2 Vaardigheden 30
- 5.3 Houding 31
- 5.4 Vertrouwen in het eigen kunnen 33

6 Leren en ontwikkelen door inkomensconsulenten 34
- 6.1 Opleiding en training 34
- 6.2 Casusbesprekingen 35
- 6.3 De rol van de kwaliteitsmedewerker 37

7 Bewaken van kwaliteit van de afhandeling 39
7.1 Controles en toetsen 39
7.2 Aandacht voor verschillend gebruik handelingsruimte 41

8 Begeleiding en aansturing 42
8.1 Steun en vertrouwen 42
8.2 Afspraken en verwachtingen 43

9 De inrichting van de uitvoering 45
9.1 Het aanvraagproces 45
9.2 Tijd 47
9.3 Taakspreiding 47
9.4 Samenwerking met andere disciplines 48
9.5 Personeelsvraagstukken 49

Bijlage 1 Aanpak van het onderzoek 50

Bijlage 2 Uitkomsten bespreking praktijkvoorbeelden 53

Bijlage 3 Uitkomsten bespreking fictieve casuïstiek 56

Bijlage 4 Handelingsperspectieven voor gemeenten 59

Bijlage 5 Geraadpleegde literatuur 61

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Participatiewet (artikel 18.1) en de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:2) geven gemeenten de opdracht om rekening te houden met de individuele omstandigheden, mogelijkheden en middelen van mensen die bijstand aanvragen. Er zijn signalen, onder andere uit het door de Arbeidsinspectie zelf uitgevoerde onderzoek *Spiegel bestaanszekerheid* (2022), dat dit niet altijd gebeurt en dat professionals weinig gebruik maken van de beschikbare handelingsruimte om maatwerk te verlenen. Mensen die bijstand aanvragen ervaren de Participatiewet vaak als hard en de aanvraagprocedure als complex en vervelend (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022).

In dit onderzoek heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) deze signalen nader bekeken. Onderzocht is hoe en in hoeverre inkomensconsulenten handelingsruimte benutten en welke factoren daarbij een rol spelen. Deze inzichten kunnen gemeenten gebruiken bij het implementeren van de wijzigingen die onderdeel zijn van de Participatiewet in balans. Eén wijziging is dat er meer handelingsruimte wordt geboden aan inkomensconsulenten zodat zij beter tegemoet kunnen komen aan de omstandigheden van wie bijstand aanvraagt.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Deze toezichtstaak is verankerd in artikel 37 van de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI). Via toezicht biedt de Arbeidsinspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het stelsel, mechanismen, kansen en knelpunten. De Arbeidsinspectie geeft bevindingen door aan uitvoering, beleid en politiek zodat uitvoering en beleid waar nodig kunnen worden verbeterd. Daarmee zet zij zich in voor het borgen van bestaanszekerheid van alle Nederlanders.

1.2 Context

De huidige Participatiewet, die sinds 2015 van kracht is, heeft als doel mensen die niet (volledig) in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien actief te laten meedoen in de samenleving. Dat kan via betaald werk of andere vormen van participatie. Als iemand geen of onvoldoende inkomen en vermogen heeft om in het levensonderhoud te voorzien en geen aanspraak kan maken op een andere, voorliggende voorziening, dan heeft hij of zij in beginsel recht op een bijstandsuitkering. De bijstandsuitkering geeft een (aanvulling op het) inkomen tot het sociaal minimum. In de eerste vier maanden van 2025 ontvingen gemiddeld 407.000 mensen een bijstandsuitkering (CBS Statline).

Met het programma Participatiewet in balans wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van mensen voor wie ze bedoeld zijn. Dit programma bestaat uit drie sporen:

- Spoor 1 is een wetswijziging, bestaande uit 23 maatregelen, die vanaf 1 januari 2026 gefaseerd worden ingevoerd. Het gaat om relatief snel realiseerbare maatregelen, zoals aanpassingen van de bijverdiengrenzen en ontvangsten uit giften. Daarnaast is met spoor 1 het doel van de Participatiewet verbreed van arbeidsparticipatie naar maatschappelijke participatie.
- Spoor 2 betreft een meer fundamentele herziening van de Participatiewet en is nog in ontwikkeling. In dit spoor worden de uitgangspunten van de Participatiewet opnieuw bekeken, in samenhang met andere wetgeving in het sociaal domein.
- Spoor 3 richt zich op professionalisering van de uitvoering en een cultuuromslag van controle naar dienstverlening. Dit spoor loopt parallel aan spoor 1 en 2.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Doel
Met dit onderzoek wil de Arbeidsinspectie zicht geven op in hoeverre en hoe professionals hun handelingsruimte benutten om rekening te houden met de individuele omstandigheden bij het afhandelen van aanvragen voor een bijstandsuitkering. Onder het afhandelen van een aanvraag wordt verstaan: alle stappen van intake tot en met het besluit dat uitmondt in een beschikking.

Hoofdvragen
In hoeverre en op welke wijze houden professionals, die verantwoordelijk zijn voor het afhandelen van een bijstandsaanvraag, rekening met de individuele omstandigheden van de aanvrager? En welke factoren zijn hierop van invloed?

Onderzoeksvragen
1. Welke handelingsruimte hebben uitvoerend professionals om rekening te houden met individuele omstandigheden bij de afhandeling van de bijstandsaanvraag?
2. In hoeverre benutten uitvoerend professionals deze handelingsruimte?
3. Welke factoren spelen een rol bij de wijze waarop de uitvoerend professionals deze handelingsruimte benutten?
4. Wat zijn de voorwaarden die ervoor kunnen zorgen dat uitvoerend professionals de handelingsruimte benutten bij de afhandeling van de bijstandsaanvraag?
5. In hoeverre betrekken professionals bij de afhandeling van de bijstandsaanvraag de mogelijkheid tot het toekennen van bijzondere bijstand of een maatwerkbudget?
6. In hoeverre hebben gemeenten aandacht voor het voorkomen van ongelijke behandeling binnen de eigen gemeente, als gevolg van verschillen in het gebruik van de handelingsruimte door uitvoerend professionals bij de beoordeling van de bijstandsaanvraag?

Definitie handelingsruimte
In dit onderzoek wordt de term handelingsruimte gebruikt. Handelingsruimte wordt ook wel aangeduid met discretionaire ruimte, beslisruimte en beoordelingsvrijheid. In dit onderzoek wordt handelingsruimte als volgt gedefinieerd: de mogelijkheid van de individuele professional om binnen de kaders van de Participatiewet beslissingen te nemen die afgestemd zijn op de individuele omstandigheden van de aanvrager. Dit afstemmen op individuele omstandigheden is een verplichting en wordt ook wel maatwerk genoemd. Handelingsruimte is dus een voorwaarde om maatwerk te kunnen verlenen.

1.4 Analysekader
In dit onderzoek wordt gekeken naar diverse factoren die uit een analyse van (wetenschappelijke) literatuur en gesprekken met experts naar voren kwamen als voorwaarden voor het benutten van handelingsruimte.

In de interviews is gevraagd naar de invloed van deze factoren en voorwaarden en is gevraagd of er andere factoren en voorwaarden zijn. De gemeenten zijn dus niet aan vooraf opgestelde voorwaarden getoetst.

De factoren die in de interviews zijn genoemd, zijn onderverdeeld naar de drie dimensies van handelingsruimte die De Vries & Hendrikx (2025) onderscheiden in hun model. De overlap tussen de drie dimensies in dit model geeft het maatwerk weer (zie figuur 1).

1. **Ruimte hebben:** de handelingsruimte die de wetgeving (de Participatiewet en de Awb) en het lokale beleid bieden én de doelstellingen of opdrachten in wetten en beleid om rekening te houden met individuele omstandigheden (zoals artikel 18.1 van de Participatiewet).

2. **Ruimte nemen:** het benutten van handelingsruimte door de individuele professional om rekening te houden met individuele omstandigheden. Daarbij kunnen onder andere factoren als autonomie, kennis, vaardigheden, praktijkervaring, houding en (ervaren) werkdruk een rol spelen.
3. **Ruimte geven en stimuleren:** de handelingsruimte die de gemeentelijke organisatie waarin de professionals werken biedt. Dit betreft de manier waarop de organisatie het gebruik van handelingsruimte om rekening te houden met individuele omstandigheden faciliteert, stimuleert of juist belemmert. Denk bijvoorbeeld aan sturing, inzet op leren en ontwikkelen, de inrichting van het werkproces en de kaders die de organisatie stelt, bijvoorbeeld door middel van de instructies, verantwoording en het toezien op kwaliteit.

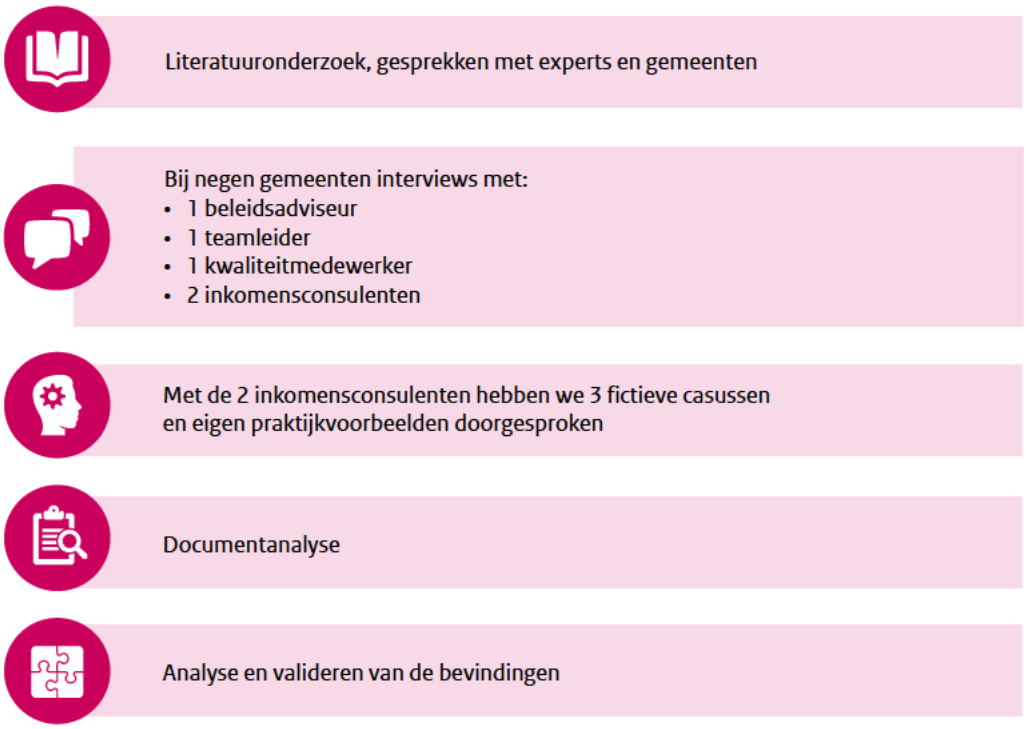
Figuur 1 *Bewerking van het model Ruimte voor maatwerk van De Vries & Hendrikx (2025)*

Factoren gelegen bij de beroepsgroep, zoals professionele normen en waarden, identiteit, rolopvatting en mensbeeld, blijven buiten beschouwing in dit onderzoek. Uit eerder onderzoek onder re-integratieprofessionals en jobcoaches (Bennenbroek et al., 2021) bleek dat deze factoren niet of nauwelijks van invloed zijn op afwegingen die zij maken bij individuele gevallen.

1.5 Aanpak onderzoek in het kort

Gezien het doel van het onderzoek en de te beantwoorden vragen is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksaanpak met verschillende methoden. Deze zijn weergegeven in figuur 2 en worden hieronder kort toegelicht. In bijlage 1 staat een uitgebreide beschrijving van de aanpak. Het onderzoek is gericht op het bereiken van inhoudelijke representativiteit, niet op kwantitatieve representativiteit.

Figuur 2 *Schematische weergave van de onderzoeksactiviteiten*



- De kern van het onderzoek bestaat uit gevalsstudies van negen gemeenten van verschillende grootte en uit verschillende regio's. Bij deze negen gemeenten zijn in de periode maart-juni 2025 **interviews** gehouden met: een beleidsadviseur, een kwaliteitsmedewerker, een teamleider en twee inkomensconsulenten[1]. De inkomensconsulenten zijn onder meer gevraagd naar de door hun ervaren handelingsruimte en voorbeelden van gebruikte handelingsruimte in de praktijk. Ook zijn met hen fictieve casussen doorgesproken. De bespreking van deze fictieve casussen is bedoeld om inzicht te krijgen in hoe zij handelen en de afwegingen die zij daarbij maken. De voorbeelden die de inkomensconsulenten hebben gegeven van (benutte) handelingsruimte zijn niet getoetst aan wet- en regelgeving. Het kan dus zijn dat deze niet (helemaal) juridisch correct zijn.
- In de voorbereidende fase zijn **publicaties bestudeerd** die betrekking hebben op de onderzoeksvragen.
- Er zijn gesprekken gevoerd met **experts,** van onder andere universiteiten en kennisinstituten, over hoe zij aankijken tegen de handelingsruimte bij de afhandeling van bijstandsaanvragen. Zij zijn ook gevraagd naar de factoren die daarbij een rol spelen. Ook zijn **verkennende gesprekken** gevoerd met medewerkers van enkele gemeenten om een beeld te krijgen van de inrichting van de uitvoering. De inzichten uit deze gesprekken zijn gebruikt bij het maken van de topiclijsten.
- Er zijn beschikbare **beleidsdocumenten, werkprocessen en werkinstructies** van de gemeenten bestudeerd. In de beleidsdocumenten is bekeken in hoeverre er beleidsregels zijn voor de verstrekking van de algemene bijstand en voor de bijzondere bijstand.
- Tot slot is een online **validatiesessie** gehouden met medewerkers uit 38 gemeenten die buiten het onderzoek vielen. Aan hen zijn de voorlopige bevindingen voorgelegd en is gevraagd in hoeverre ze deze herkennen. In deze validatiesessie kwamen geen nieuwe factoren naar voren.

[1] In dit onderzoek wordt de term inkomensconsulent gebruikt. In de uitvoeringspraktijk wordt ook regelmatig klantmanager inkomen of consulent inkomen gebruikt als functienaam.

De beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein, SAM, heeft op meerdere momenten tijdens de uitvoering van het onderzoek geadviseerd, onder andere bij de topiclijsten en het interpreteren van de tussentijdse resultaten.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is opgezet aan de hand van het model *Ruimte voor maatwerk* van De Vries en Hendrikx (2025). In figuur 3 is te zien hoe de hoofdstukken zijn ingedeeld naar de drie dimensies. Ook is weergegeven bij welke dimensies bijlagen 2 t/m 4 thuishoren.

Figuur 3 *Indeling van hoofdstukken en bijlagen naar de dimensies uit het model Ruimte voor maatwerk*

1. **Ruimte hebben:** in hoofdstuk 2 is beschreven welke handelingsruimte de Participatiewet en de Awb bieden. In hoofdstuk 3 is aangegeven welke invloed gemeentelijk beleid en instructies hebben op de handelingsruimte in de negen gemeenten.
2. **Ruimte benutten:** in hoofdstuk 4 komt aan bod in hoeverre en hoe inkomensconsulenten handelingsruimte benutten. In hoofdstuk 5 wordt uiteen gezet hoe de competenties daarop van invloed zijn. In hoofdstuk 6 komt de invloed van het leren en ontwikkelen op het benutten van handelingsruimte aan bod.
3. **Ruimte geven en stimuleren:** in hoofdstuk 7 komt aan bod hoe de kwaliteitsbewaking van invloed is op het gebruik van de handelingsruimte door de inkomensconsulent. In hoofdstuk 8 gaat het over de invloed van de begeleiding en aansturing van de inkomensconsulenten. In hoofdstuk 9 ten slotte komt de rol die de inrichting van de uitvoering heeft op de benutting van handelingsruimte aan bod.

Een methodologische verantwoording van dit onderzoek is te vinden in bijlage 1. De uitgebreide beschrijvingen van de praktijkvoorbeelden staan in bijlage 2. In bijlage 3 staan de uitkomsten van de bespreking van de drie fictieve casussen. In bijlage 4 staat op een rij wat gemeenten kunnen doen om het gebruik van de handelingsruimte door inkomensconsulenten te verbeteren. In bijlage 5 staat de literatuur vermeld die voor dit onderzoek is geraadpleegd.

2 Handelingsruimte in de wet

In het kort

- De opvattingen van de respondenten bij de negen gemeenten over de handelingsruimte die de Participatiewet biedt bij de bijstandsverlening lopen uiteen.
- De handelingsruimte die de Awb biedt, lijkt niet goed bekend te zijn bij de inkomensconsulenten in de negen gemeenten.
- De rechtspraak heeft steeds meer aandacht voor persoonlijke omstandigheden. Dit stimuleert de gewenste cultuurverandering binnen de uitvoering en bevordert het gebruik van handelingsruimte.

2.1 Participatiewet

Artikel 18 lid 1 in de Participatiewet geeft gemeenten de opdracht om de bijstandsuitkering en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de aanvrager. Dit wordt ook wel het individualiseringsbeginsel genoemd. De inkomensconsulent kan op basis van dit artikel de hoogte van de uitkering verhogen of verlagen. Het verlagen van het normbedrag is bijvoorbeeld aan de orde als een andere persoon (zoals een ouder) bepaalde kosten (zoals de zorgverzekering of huur) betaalt. Het normbedrag kan verhoogd worden als er bijvoorbeeld hogere woonlasten zijn dan gebruikelijk of als er extra hoge zorgkosten zijn (bijvoorbeeld door een handicap van een kind) en de zorgverzekering daarin niet voorziet.

Verder biedt artikel 16 de mogelijkheid om toch bijstand toe te kennen als er eigenlijk geen recht is, maar zeer dringende redenen daartoe noodzaken. Deze zeer dringende redenen zijn niet gedefinieerd en bieden ruimte voor interpretatie. Het moet gaan om een dusdanig ernstige situatie dat weigering van bijstand onaanvaardbaar is. In de praktijk kan het gaan om acute medische situaties zoals een ziekenhuisopname of ernstige ziekte (Brummans, 2023). Er zijn ook voorbeelden van toepassingen van artikel 16 bij complexe situaties. Ook een verblijf in het buitenland na een ramp om hulp en steun te bieden en/of afscheid te nemen van dierbaren kan een dringende reden zijn om bijstand toe te kennen (Eiselin, 2025).

Verder zijn er diverse andere kanbepalingen die ruimte bieden voor maatwerk.[2] Met de maatregelen in spoor 1 van de Participatiewet in balans zijn nieuwe kanbepalingen geïntroduceerd en is artikel 18 lid 1 steviger gepositioneerd.

Ruimte in Participatiewet verschillend ervaren

In een enquête van de Arbeidsinspectie onder inkomensconsulenten gaf vijftien procent aan belemmerd te worden in het leveren van maatwerk door de beperkte ruimte binnen de Participatiewet (Arbeidsinspectie, 2022).

De respondenten die in het huidige onderzoek zijn geïnterviewd, blijken verschillend te denken over de ruimte die ze hebben in de Participatiewet. Hoe respondenten de ruimte binnen de wet ervaren, hangt samen met hoe zij het begrip handelingsruimte invullen: beperkt tot de handelingsruimte binnen

[2] Een kanbepaling is een wettelijke bepaling die een overheidsorgaan de vrijheid of keuze geeft om wel of niet iets te doen.

de wetgeving of ruimer, waarbij ook de benadering van aanvragers wordt meegenomen. Oomkens & Drijvers (2021) maken ook dit onderscheid en gebruiken dan de termen individueel maatwerk en procedureel maatwerk.

De respondenten die in de interviews aangeven dat de handelingsruimte in de Participatiewet zeer beperkt is, verwijzen vaak alleen naar de wetsartikelen 16 en 18.

> *Ik voel weinig vrijheid als het gaat om de kaders. De grenzen voor vermogen en inkomen liggen vast in de wet. De ruimte zit bij bijzondere situaties waar de wet niks over zegt, niks over in het handboek staat en geen werkwijze voor is. (inkomensconsulent)*

Respondenten die voldoende of veel handelingsruimte ervaren, verwijzen vaak naar de ruime interpretatie waarin ook de mogelijkheden in de benadering van aanvragers worden meegenomen (zie ook hoofdstuk 4 over hoe handelingsruimte wordt benut). Verder geven respondenten die voldoende of veel handelingsruimte ervaren vaak aan dat ook juridisch veel mogelijk is in de Participatiewet, mits je het kunt onderbouwen.

> *Ik heb nooit belemmeringen ervaren in handelingsruimte. Maatwerk toepassen kan altijd al, dat doen de consulenten al. Dus ik heb nooit goed begrepen waarom er zoveel heisa gemaakt wordt van de Participatiewet in balans. (inkomensconsulent)*

2.2 Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een kaderwet die regels geeft voor de relatie tussen de overheid en de burgers. Net als de Participatiewet verplicht de Awb gemeenten om rekening te houden met de omstandigheden van de aanvrager. Deze verplichting geeft ruimte voor maatwerk, zowel in het proces van afhandelen als in de inhoud van het besluit.

- Wat betreft het proces moeten inkomensconsulenten zich aan onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb) houden. Dit betekent dat de inkomensconsulent een besluit moet nemen op basis van een deugdelijk en volledig onderzoek. Daarnaast kent de Awb het motiveringsbeginsel (art. 3:46 en 3:47 Awb). Dat stelt dat het besluit deugdelijk gemotiveerd moet zijn en dat de aanvrager moet begrijpen waarom een besluit is genomen. Verder is in de Awb opgenomen dat binnen acht weken een besluit moet worden genomen (art 4:13 Awb). Met name artikel 4:84 geeft handelingsruimte aan inkomensconsulenten. Dit artikel maakt het namelijk mogelijk om, in bijzondere gevallen, af te wijken van beleidsregels om tot een rechtvaardiger of meer evenredig besluit te komen. Dit wordt de 'inherente afwijkingsbevoegdheid' genoemd.
- Wat betreft de inhoud is er het evenredigheidsbeginsel (art 3:4 Awb) dat bepaalt dat de toepassing van regels niet zo mag uitpakken dat dit onredelijk zwaar is voor de aanvrager. Daarom moet de inkomensconsulent ook kijken naar de gevolgen van het besluit en afwegen of deze gevolgen wel proportioneel (redelijk) zijn.

Mogelijkheden Awb veelal onbekend

Respondenten lijken zich niet erg bewust van de handelingsruimte die de Awb biedt. Bij het bespreken van de handelingsruimte binnen het wettelijk kader noemen slechts enkele respondenten de Awb. Meestal zijn dit kwaliteitsmedewerkers en vaak verwijzen zij naar het evenredigheidsbeginsel.

2.3 Jurisprudentie

De jurisprudentie[3], zoals de beslissingen van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), heeft invloed op hoe inkomensconsulenten de Participatiewet moeten toepassen. Deze uitspraken bieden uitleg en interpretatie van de Participatiewet en de Awb.

Rechtspraak legt meer nadruk op omstandigheden

Meerdere respondenten, en dan met name kwaliteitsmedewerkers, geven aan dat er een cultuurverandering is in de rechtspraak. Tegenwoordig leggen rechters meer nadruk op het rekening houden met de omstandigheden van de aanvrager. Deze verandering heeft invloed op de uitvoering bij de onderzochte gemeenten, zo blijkt uit de interviews. Ook een expert benoemt deze verandering.

> *De gemeenten worden teruggefloten door de rechters, die erop aandringen om breder te kijken. Dan wordt beroep toegekend omdat niet alle persoonlijke omstandigheden meegenomen zijn in de afwegingen of vastleggingen. Dit werkt door op de beleidsregels en verordeningen. (beleidsadviseur)*

Leren van bezwaren

Respondenten van meerdere gemeenten geven aan dat ingediende bezwaren gebruikt worden om inkomensconsulenten meer bewust te maken van de mogelijkheden in de Participatiewet. Zo worden in één gemeente signalen van bezwaar en beroep verzameld en geanalyseerd. In enkele andere gemeenten betrekken juristen de inkomensconsulenten bij de afhandeling van bezwaren.

> *Bezwaar zit achteraf in het proces, maar door een oplossing te zoeken via telefonisch contact met degene die het besluit heeft genomen en met de inwoner, trek je het naar de voorkant. Zo worden de inkomensconsulenten geconfronteerd met het verhaal van de aanvrager. Daar leer je van. (beleidsadviseur)*

In meerdere gemeenten vragen inkomensconsulenten regelmatig advies aan de medewerkers juridische zaken en bezwaar en beroep om besluiten te kunnen nemen die in lijn zijn met de jurisprudentie.

> *De bezwaar en beroep-collega zit ook in onze kamer en daarmee kunnen we sparren over de mogelijke gevolgen van onze beslissingen. Bijvoorbeeld, stel dat de aanvrager bezwaar maakt tegen deze beslissing, hoe groot is dan de kans dat hij of zij gelijk krijgt? (inkomensconsulent)*

[3] Rechterlijke uitspraken waarin wetten, beleidsregels en bestuursrechtelijke normen worden uitgelegd of toegepast

3 Handelingsruimte in beleid en richtlijnen

In het kort

- Het merendeel van de negen gemeenten heeft waarden geformuleerd over de gewenste omgang met inwoners. Hieruit blijkt een toenemende aandacht voor maatwerk. De waarden geven richting aan het gedrag dat wordt verwacht van de inkomensconsulenten.
- Het merendeel van de negen gemeenten heeft beleid voor veelvoorkomende bijzondere omstandigheden. Met deze maatwerkoplossingen werd vaak vooruit gelopen op de maatregelen in spoor 1 van de Participatiewet in balans.
- In het merendeel van de negen gemeenten geven respondenten aan dat het beleid en/of de instructies niet op orde zijn. Bijvoorbeeld omdat ze zijn verouderd.
- Ongeveer de helft van de geïnterviewde inkomensconsulenten heeft behoefte aan meer duidelijke kaders in de vorm van beleid, richtlijnen en instructies.

3.1 Waarden

Het merendeel van de negen onderzochte gemeenten heeft kernwaarden (ook wel uitgangspunten of leidende principes genoemd) geformuleerd voor hoe zij hun inwoners tegemoet willen treden. Het idee is dat zulke waarden normatieve sturing geven aan het handelen van de medewerkers. Hiermee kan de gemeente invloed uitoefenen op hoe inkomensconsulenten omgaan met hun handelingsruimte.

Veranderende waarden

In alle onderzochte gemeenten wordt gesproken over een omslag in de waarden naar meer vertrouwen, menselijke maat en mensgerichtheid. De gemeenten verschillen in hoeverre deze waarden doorwerken in de praktijk. Meerdere inkomensconsulenten maken daarbij een vergelijking met het verleden waarin andere waarden golden.

> *Een andere koers. Je merkt het aan alles. Voorheen was het achter het bureau, juridisch administratief werk. Een aanvraag beoordelen. Nu is het kijken naar je maatschappelijke impact. Dat betekent dat je veel meer moet kijken naar de andere leefgebieden. En dat ook gezegd wordt: inkomen geeft stabiliteit. Rust in het hoofd. (inkomensconsulent)*

In enkele gemeenten ligt in de formulering de nadruk op de positie van de inwoner, zoals naast de inwoner staan en in gesprek gaan met de inwoner.

> *De gemeente is de laatste jaren bezig geweest om bij contact met inwoners uit te gaan van vertrouwen en menselijke maat, zodat de inwoner meer vertrouwen krijgt in de overheid. De gemeente heeft gemerkt dat een strenge, onpersoonlijke aanpak daarvoor niet werkt. Het is beter om een dialoog aan te gaan. Dit zijn de uitgangspunten van hoe de gemeente met inwoners wil omgaan. (beleidsadviseur)*

3.2 Beleid

Regelmatig beleidsregels voor maatwerkoplossingen

De respondenten uit alle negen gemeenten geven in de interviews aan dat hun gemeente over het algemeen weinig beleid heeft voor het afhandelen van bijstandsaanvragen. Wel hebben minimaal zes gemeenten, zo blijkt uit de interviews en de documentenanalyse, een beleidsregel of richtlijn voor een maatwerkoplossing. Hiermee hebben deze gemeenten de handelingsruimte in de Participatiewet ingevuld met eigen beleid. Dit wordt ook wel lokaal maatwerk genoemd (Oomkens & Drijvers, 2021). Het gevolg is dat de inkomensconsulenten in zo'n geval niet een eigen afweging hoeven te maken. Enkele gemeenten hebben bijvoorbeeld een beleidsregel voor het verlagen van de norm bij lagere woonlasten (op basis van artikel 27). Ook is er een aantal gemeenten dat het inwonen bij een ander in geval van een crisis tijdelijk toestaat en hiervoor beleid heeft opgesteld.

> *Het gaat om [...] mensen die een kamer willen verhuren en mensen die op zoek zijn naar woonruimte. Denk aan mensen die net zijn gescheiden en bij een vriend op de bank slapen. Als het mensen zijn die een uitkering hebben, laten we de kostendelersnorm vallen. Het idee is om op basis van artikel 18 die afstemming te geven en dan niet op individuele gevallen, maar voor de hele groep die deelneemt aan dit project. We willen voorkomen dat een consulent het moet herkennen en in het rapport de afweging voor dit maatwerk moet beschrijven. Dat scheelt denkwerk, tijd etc. (beleidsadviseur)*

Sommige gemeenten liepen met hun beleid vooruit op de maatregelen uit spoor 1 van de Participatiewet in balans. Dit geldt bijvoorbeeld voor gemeenten die beleid hebben voor het op maat toepassen van de zoekperiode. Ook hebben sommige gemeenten al beleid voor het met terugwerkende kracht toekennen bij specifieke doelgroepen, zoals mensen wiens aanvraag voor een WW-uitkering (werkloosheidsuitkering) of Bbz-uitkering (bijstand voor zelfstandigen) is afgewezen.

Regelmatig geven respondenten aan dat het gemeentelijk beleid niet actueel is. Dit speelt bij minimaal twee derde van de gemeenten uit dit onderzoek.

> *Een aantal artikelen is niet meer up-to-date, met als gevolg dat ze in de praktijk niet meer worden uitgevoerd omdat ze niet passen bij de werkelijkheid. Bijvoorbeeld, in het beleid over de vermogenstoets en vrijstelling van een auto staat dat hiervoor naar de BOVAG-garantie moet worden gekeken, terwijl deze al een paar jaar niet meer bestaat. (beleidsadviseur)*

Wisselende ervaringen met feedbackloop

In eerder onderzoek werd geconstateerd dat de feedbackloop tussen uitvoering en beleid binnen gemeenten vaak gebrekkig functioneert (Kerstens et al., 2019). Bij de negen gemeenten zijn er verschillen in de mate waarin beleid en uitvoering feedback uitwisselen. Er zijn gemeenten waar dit structureel gebeurt. Daar bespreken bijvoorbeeld kwaliteitsmedewerkers, beleidsadviseurs en juristen regelmatig hoe het beleid wordt uitgevoerd en of er nieuw beleid of beleidswijzigingen nodig zijn voor terugkerende vraagstukken.

Korte lijnen tussen uitvoering en beleid zijn noodzakelijk voor een goed werkende feedbackloop. In de kleinere gemeenten waarmee gesproken is, is dit meestal het geval. In grotere gemeenten is dit soms een knelpunt, waardoor het lang kan duren voor signalen doorkomen bij beleid.

3.3 Instructies

Naast beleidsregels hebben de meeste gemeenten ook interne uitvoeringsdocumenten als richtlijnen, leidraden en werkinstructies die richting geven aan de uitvoering, bijvoorbeeld voor het voeren van intakegesprekken, voor het opvragen van bewijsstukken en het omgaan met giften, tikkies en cryptovaluta. Verschillende gemeenten gebruiken ook de online handboeken van Stimulansz[4] en Schulinck[5].

Behoefte aan kaders voor het benutten van handelingsruimte

Uit ander onderzoek blijkt dat voor het gebruik van handelingsruimte normenkaders nodig zijn (Bennenbroek et al., 2021; Van Dam et al., 2023). Deze kaders kunnen gaan over in welke gevallen het gelegitimeerd is af te wijken van de regels (Oomkens & Drijvers, 2021) of wanneer een inkomensconsulent zelf een besluit kan nemen en wanneer het besluit getoetst moet worden bij een collega of leidinggevende (Kroeze et al., 2023).

Deze behoefte aan kaders blijkt ook uit de interviews bij de negen gemeenten. Ongeveer de helft van de inkomensconsulenten geeft aan behoefte te hebben aan meer instructies, beleid of kaders.

De behoefte aan gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies is soms een gevolg van onzekerheid en handelingsverlegenheid bij het benutten van handelingsruimte.

> *Er speelt bij deze klanten zoveel, dat er eigenlijk geen doorsnee-aanvragen zijn. Dit maakt het meteen ook moeilijk voor de inkomsensconsulenten. Ik krijg daarvan signalen doordat ze dan om beleid gaan vragen. Maar die beleidskaders zijn niet altijd te bieden, daarvoor zijn de situaties te verschillend en te complex. (beleidsadviseur)*

Bij vijf gemeenten geven respondenten aan dat in de werkinstructies of het rapportageformat meer aandacht mag worden besteed aan het benutten van handelingsruimte. Vooral wat betreft de afweging en het motiveren van een besluit is er behoefte aan instructies of voorbeelden.

> *De visie van de gemeente is omgekeerd kijken. Als de kaders duidelijk zijn dan werkt dit prima. Dit is nog niet het geval. Hoe moet ik het dan motiveren? (inkomensconsulent)*

> *Ik mis veel in beleid, vooral in levensonderhoud. Denk aan het vraagstuk rond de meldingsdatum en ingangsdatum, dat is nergens vastgelegd. Ook voor het afzien van de zoektermijn bij jongeren zouden duidelijke richtlijnen moeten komen. In welke gevallen zie je af van de zoektermijn, wat is redelijk? (inkomensconsulent)*

Een expert merkt in de praktijk dat als kaders ontbreken, professionals de neiging hebben om streng te zijn. Ook ziet hij dat het ontbreken van kaders kan leiden tot meer ervaren werkdruk. Hij pleit daarom voor het meer operationeel maken van beleid.

[4] https://www.stimulansz.nl/producten/kennisbank/
[5] Schulinck Participatiewet, de online kennisbank voor uw gemeente

Net als bij het beleid, merken sommige respondenten ook op dat de instructies niet (helemaal) op orde zijn. Bijvoorbeeld omdat ze zijn verouderd. Dat beperkt het houvast dat de inkomensconsulenten zoeken. Dit was vooral het geval bij een gemeente dat een jong team heeft met relatief onervaren medewerkers.

> *Soms zitten collega's met de handen in het haar en weten het niet. Dan hoor ik dat het niet klopt wat in het handboek staat of dat het nooit is aangepast. Dat zorgt voor kortsluiting in het hoofd en dat belemmert het denken in maatwerk. Het actualiseren van het handboek is niet geborgd. Het is niet duidelijk bij wie die taak ligt. Wie de werkinstructie bijwerkt. Ook door drukte, de waan van de dag, is geen tijd genomen om te bezinnen op dat punt. (teamleider)*

Spanningsveld standaardisering en handelingsruimte

Diverse keren wijzen respondenten in de interviews op het spanningsveld tussen enerzijds standaardisering en instructies en anderzijds de professionaliteit van de inkomensconsulent bij het benutten van handelingsruimte.

> *Er zijn medewerkers die gewoon blind naar de werkinstructies kijken. Dat brengt dan bepaalde risico's met zich mee. Zij vinden het dan niet hun eigen verantwoordelijkheid om onderzoek te doen of om besluiten te motiveren. (kwaliteitsmedewerker)*

4 Gebruik van handelingsruimte

In het kort

- De juridische ruimte die de wet biedt, wordt lang niet altijd benut door de inkomensconsulenten bij deze negen gemeenten.
- Uit de voorbeelden die de inkomensconsulenten geven, blijkt dat handelingsruimte vooral wordt benut bij:
  - Het afstemmen van de voorwaarden van de bijstand op de aanvrager. Bijvoorbeeld bij het aanpassen van de ingangsdatum van de uitkering en bij het toepassen van de kostendelersnorm.
  - Het afstemmen van de benadering op de aanvrager. Bijvoorbeeld proactief contact opnemen of extra tijd geven voor het aanleveren van stukken.
- Bijzondere bijstand wordt beperkt gebruikt in deze negen gemeenten om maatwerk te verlenen.
- De inkomensconsulenten verschillen onderling, tussen en binnen gemeenten, in hoe en in hoeverre zij handelingsruimte benutten om af te stemmen op de individuele omstandigheden. Dit leidt ertoe dat aanvragers soms ongelijk worden behandeld wat betreft de voorwaarden van de uitkering.

4.1 Benutting juridische mogelijkheden

Juridische mogelijkheden lang niet altijd benut

Uit eerder onderzoek blijkt dat de juridische handelingsruimte lang niet altijd wordt benut om maatwerk te verlenen (Oomkens & Drijvers, 2021). Zo gaf in een enquête die het CBS heeft verspreid onder gemeenten elf procent aan geen maatwerk te verlenen of artikel 18 lid 1 niet te gebruiken voor maatwerk (Webbink et al., 2024). In een enquête van de Arbeidsinspectie gaf twee derde van de inkomensconsulenten aan het laatste jaar soms maatwerk te hebben verleend. Zeventien procent gaf aan dit nooit te doen en zestien procent zei dit vaak te doen. Verder zei iets minder dan de helft van de inkomensconsulenten dat ze vaker maatwerk willen verlenen (Arbeidsinspectie, 2022).

Ook in dit onderzoek bij negen gemeenten zeggen meerdere respondenten dat de juridische handelingsruimte weinig wordt benut. Daarbij verwijzen respondenten vaak naar de toepassing van artikel 18 lid 1. Artikel 16 (bijstand toekennen wegens dringende redenen) hebben de respondenten niet genoemd in de interviews en in de praktijkvoorbeelden.

> *Daar wordt het naar mijn mening veel te weinig gedaan. Daar zou ik het meer willen. Er is een stagiair geweest die heeft onderzocht hoe omgegaan wordt met art 18.1. En daaruit bleek dat het bijna niet benut wordt. (kwaliteitsmedewerker)*

Aanleiding voor benutten handelingsruimte bij kleine minderheid

Sommige respondenten geven aan dat bij een kleine minderheid van de aanvragen sprake is van bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om de bijstand en/of de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen. Bij één gemeente denken beide inkomensconsulenten dat dit bij tien procent van de aanvragen het geval is. Ook een kwaliteitsmedewerker van weer een andere gemeente denkt dat er bij ongeveer tien procent van de aanvragen aanleiding is voor maatwerk. Hoe accuraat deze inschattingen zijn, is niet bekend.

Twee inkomensconsulenten die werken bij een gemeente waar geen intakegesprekken plaatsvinden, geven aan dat ze dit jaar respectievelijk twee keer en geen enkele keer handelingsruimte hebben benut.

> *Ik heb nog niet een heel bijzondere casus meegemaakt dat ik moet afwijken, dat ik bijvoorbeeld iets anders moet besluiten, zoals een andere ingangsdatum. (inkomensconsulent)*

Manieren waarop juridische handelingsruimte wel wordt benut

Uit de interviews en de praktijkvoorbeelden (zie bijlage 2) komen onderstaande manieren naar voren waarop juridische handelingsruimte wordt benut. Deze bevindingen komen grotendeels overeen met de uitkomsten van andere onderzoeken (Webbink et al., 2024; Arbeidsinspectie, 2022).

Aanpassen normbedrag. Regelmatig vertellen respondenten dat ze de norm ophogen op basis van artikel 18 lid 1 of met inzet van bijzondere bijstand. Bijvoorbeeld bij aanvragers met een niet-rechthebbende partner, zoals in de fictieve casus Baja (zie bijlage 3).

Bij aanvragers die geen of lagere woonlasten hebben, wordt het normbedrag meestal verlaagd op basis van artikel 27. Sommige gemeenten hebben hiervoor beleid opgesteld (zie paragraaf 3.2).

> *Mensen wonen weleens in bootjes met een briefadres en hebben lage woonlasten waardoor de bijstandsnorm naar beneden wordt bijgesteld. (kwaliteitsmedewerker)*

Beslissen over gezamenlijke huishouding en kostendelers. Verder noemen de respondenten voorbeelden waarbij zij hun handelingsruimte gebruiken bij het beslissen over een al dan niet gezamenlijke huishouding en of iemand al dan niet een in de kosten delende medebewoner is.

> *Er was een situatie waarbij een mantelzorger wel in het huis van zijn cliënt moest verblijven om de noodzakelijke mantelzorg te kunnen verlenen. De letter van de wet zegt dat er in dit geval sprake is van samenwonen, waarbij voor het bepalen van het inkomen de inkomens van mantelzorger en cliënt bij elkaar opgeteld moeten worden. Maar is dit in de praktijk wel zo? De mantelzorger is geen 100% van het jaar bij zijn cliënt en heeft ook eigen woonruimte. (teamleider)*

Bij de fictieve casus Wesley (zie bijlage 3) die vanwege een crisis bij zijn oom gaat inwonen, maakten veel inkomensconsulenten de afweging om hem niet te beschouwen als een medebewoner die in de kosten deelt. Zij besluiten daarom de kostendelersnorm (tijdelijk) niet toe te passen.

Zoekperiode niet opleggen. In sommige gemeenten geven respondenten aan dat zij de zoekperiode die voor jongere bijstandsaanvragers geldt niet altijd opleggen. Bij de fictieve casus van de 22-jarige Joyce, die geen vaste verblijfplaats heeft, overweegt geen van de inkomensconsulenten om de zoekperiode op te leggen (zie bijlage 3). Overigens is sinds de inwerkingtreding van spoor 1 van de Participatiewet in balans het opleggen van de zoekperiode een kanbepaling geworden.

> *Handelingsruimte wordt ook gehanteerd bij de zoektijd bij jongeren. Daarbij is er echt maatwerk of die termijn wordt opgelegd ja of nee, mede op basis van het oordeel van de werkconsulent in het intakegesprek. (kwaliteitsmedewerker)*

Enkele gemeenten hebben beleid of een richtlijn om bij bepaalde jongeren de zoekperiode categorisch niet toe te passen (zie paragraaf 3.2). De inkomensconsulenten hebben in dat geval minder handelingsruimte.

Met terugwerkende kracht bijstand verlenen. In zeker de helft van de gemeenten geven respondenten aan dat zij handelingsruimte benutten bij het bepalen van de ingangsdatum van de bijstandsuitkering. Als individuele omstandigheden daar aanleiding voor geven, laten zij soms de bijstand met terugwerkende kracht ingaan.

Een ander voorbeeld is dat iemand van x naar y verhuist, zich hier inschrijft en pas na twee weken bijstand aanvraagt terwijl hij dat gelijk had kunnen doen. De beslissing ligt uiteindelijk nog steeds bij de consulent. Het ligt aan de aanvraag en het verhaal. Bij het fiatteren zie ik dat collega's nog wel eens verschillen in hoe ze hiermee omgaan. (inkomensconsulent)

Ook uit de bespreking van de praktijkvoorbeelden (zie bijlage 2) blijkt dat dit regelmatig gebeurt. De gekozen termijn kan sterk variëren en is afhankelijk van de situatie van de aanvrager. Zo werd in onderstaand voorbeeld de ingangsdatum vier maanden vervroegd, terwijl in een ander voorbeeld de ingangsdatum drie dagen werd vervroegd. Overigens is sinds de inwerkingtreding van spoor 1 van de Participatiewet in balans dit met terugwerkende kracht toekennen wettelijk mogelijk. Daarbij geldt dan een maximum van drie maanden.

Een dakloze man meldde zich op 11 december 2024 met een aanvraag voor levensonderhoud. De gewenste ingangsdatum was 1 augustus 2024. Hij had op die datum namelijk via het sociaal team een Wmo-aanvraag gedaan voor onderdak. Zijn begeleiders hebben toen gefocust op de toekenning van de Wmo-voorziening en hebben het inkomensgedeelte laten liggen. Ik heb de uitkering met terugwerkende kracht per 1 augustus 2024 laten ingaan. Dat was immers het moment dat de man op de radar kwam en om hulp vroeg. Dat was ook mijn onderbouwing bij deze beslissing.

Woonplaatsbeginsel. De besproken praktijkvoorbeelden (zie bijlage 2) gingen regelmatig over handelingsruimte bij het woonplaatsbeginsel. Zo kennen sommige inkomensconsulenten bijstand toe zonder dat helemaal duidelijk is wat het feitelijk verblijf van de aanvrager is. Vaak geven zij daarvoor als argument dat de aanvrager veel problemen heeft en geholpen moet worden. Dit is ook het geval in onderstaand voorbeeld.

Een man met schulden, maar ook een eigen woning die tevens zijn pensioenvoorziening was. Hij bleek warrig en ook niet meer in zijn woning te verblijven. Hij verblijft het merendeel van de tijd in gemeente x, maar hij heeft dus wel hier een woning en dus binding met onze gemeente. De Participatiewet zegt dat je moet aankloppen bij de gemeente waar het zwaartepunt van je sociale leven ligt. We hadden hem dus naar gemeente x kunnen sturen, maar dat hebben we niet gedaan. De reden hiervoor was dat meneer hulp nodig heeft en die is net opgestart (persoonlijke begeleiding via de Wmo). We besloten om dus wel bijstand toe te kennen en het in de gaten te houden.

Overige voorbeelden. Tot slot gaven de respondenten twee andere voorbeelden hoe zij juridische ruimte benutten: bij het beslissen of de werkloosheid verwijtbaar is en bij het omgaan met voorliggende voorzieningen.

Bij verwijtbare werkloosheid. Als iemand zelf ontslag neemt bij een werkgever en daardoor WW misloopt, dan is de regel om voor de duur van één maand een maatregel van 100% op te leggen. Je kan daarvan afzien als je het verhaal erachter aannemelijk vindt. (inkomensconsulent)

Is er een potentiële voorliggende voorziening? Dan heb je daar naar te handelen. De vraag is wel altijd 'vind je het reëel?'. Een voorliggende voorziening als de Wajong aanvragen kun je op basis van artikel 55 als voorwaarde opleggen bij het toekennen van de bijstand als lening. In plaats van dat je zegt: je moet eerst Wajong aanvragen. (teamleider)

4.2 Benutting ruimte in benadering

Regelmatig ruimte in benadering benut
Uit de interviews en de praktijkvoorbeelden blijkt dat in nagenoeg alle gemeenten inkomensconsulenten regelmatig handelingsruimte gebruiken in de benadering van aanvragers. Dit wordt wel procedureel maatwerk genoemd (Oomkens & Drijvers, 2021). De volgende manieren kwamen naar voren:

Persoonlijke benadering. Dit type maatwerk resulteert vaak in een persoonlijke benadering waarbij inkomensconsulenten proactief de aanvrager benaderen. Dit betekent bijvoorbeeld dat ze een (extra) keer bellen, de aanvrager een (extra) keer uitnodigen, whatsapp gebruiken in het contact met jongeren of het intakegesprek bij de aanvrager thuis voeren.

> *Deze vorm van maatwerk is zeker bij jongeren in bijna 100% van gevallen een vereiste. Whatsapp is voor hen een doodnormale en vaak ook enige manier om hen te bereiken en gegevens te laten aanleveren. Dan kan een intern controleur wel veel nadruk leggen op de controleerbaarheid en de veiligheid van aanleveren van de gegevens. Maar het jongerenteam zit met het probleem dat die jongeren soms alleen via whatsapp wat doorgeven, of dan weer een belletje plegen, of dan via een mailtje iets laten weten. Dat maakt hen volgen op papier veel ingewikkelder. (kwaliteitsmedewerker)*

In onderstaand praktijkvoorbeeld is ook te zien hoe maatwerk kan worden geleverd bij de benadering van een aanvrager.

Een man die leeft als een kluizenaar en zijn huis niet uitkomt vroeg bijstand aan. Toen we zijn identiteit moesten vaststellen hebben we de wijkagent, die hij als enige vertrouwde, gevraagd om via videobellen het paspoort te laten zien zodat we dat konden controleren. Er is met deze man geen intakegesprek gehouden, alles is schriftelijk afgehandeld waarbij de wijkagent steeds de stukken naar ons heeft gebracht.

Extra tijd voor aanleveren stukken. Ook passen inkomensconsulenten regelmatig maatwerk toe bij het hanteren van de termijnen. Dan krijgen aanvragers extra tijd om stukken aan te leveren. In onderstaand praktijkvoorbeeld vertelt een inkomensconsulent over een jongen met een licht verstandelijke beperking die extra tijd kreeg.

Een jongen met een licht verstandelijke beperking gaat na verblijf in detentie in een zorginstelling wonen. De begeleider biedt niet voldoende ondersteuning want na het intakegesprek worden geen bewijsstukken ingeleverd. Een afwijzing zou deze jongen, die in een extra kwetsbare situatie zit, niet helpen. Dus is er extra vaak contact opgenomen om de bewijsstukken op te vragen. Op een gegeven moment is de jongen onder bewind gesteld en de bewindvoerder had ook weer extra tijd nodig om de zaak op te pakken en de bewijsstukken aan te leveren. Dit is dus een casus waarbij je extra coulant moet zijn, waarbij je extra tijd moet geven om stukken aan te leveren. Mijn collega's zouden waarschijnlijk minder lang hebben gewacht.

Een kwaliteitsmedewerker vertelt dat inkomensconsulenten soms bijstand toekennen voordat de aanvrager een bepaald bewijsstuk heeft ingeleverd.

> *Er is de mogelijkheid om de aanvraag toe te kennen ook al heeft de klant niet meteen beschikking over belangrijke stukken. Je kunt dan een verplichting opleggen bij de beschikking dat de burger het bewijsstuk binnen zes maanden alsnog inlevert. Ik vind het jammer dat er niet vaker gebruik wordt gemaakt van deze ruimte. Daarmee kun je maatwerk leveren. Te vaak wordt de aanvraag snel afgewezen, bijvoorbeeld omdat er vermogen buitenland is. Dat is begrijpelijk want dan kun je het vermogen niet vaststellen. Maar als de klant met een goed verhaal komt, kun je heel makkelijk maatwerk leveren en handhaven dat de klant de afspraken nakomt. (kwaliteitsmedewerker)*

Flexibel omgaan met bewijsstukken. Meerdere inkomensconsulenten gebruiken handelingsruimte bij het kiezen van de bewijsstukken die zij gaan opvragen. In verschillende gemeenten kunnen inkomensconsulenten hierover zelf beslissen. Eén gemeente heeft recentelijk tegen het licht gehouden welke bewijsstukken echt nodig zijn om de rechtmatigheid van een aanvraag vast te stellen.

Bij twee andere gemeenten gaan inkomensconsulenten coulant om met het opvragen van bewijsstukken bij mensen zonder vaste verblijfplaats.

> *Bijvoorbeeld mensen die geen vaste woon- en verblijfplaats hebben. Die mensen zijn natuurlijk ook minder goed in staat om gegevens aan te leveren door omstandigheden. Vroeger waren we daar best rigide in en volgden we de wet. Tegenwoordig kijken we meer naar de situatie. Als er geen aanwijzingen zijn dat er geen andere inkomstenbron is dan ben je nu eerder geneigd om mensen het voordeel van de twijfel te geven. Want het is wel een laatste sociaal vangnet. Dan kennen we de bijstandsuitkering toch toe om in ieder geval die bestaanszekerheid te stutten en van daaruit verder te kijken. (kwaliteitsmedewerker)*

In onderstaand praktijkvoorbeeld besluit de inkomensconsulent de aanvraag af te handelen zonder de opgevraagde bewijsstukken te hebben ontvangen.

Een man heeft jarenlang in Duitsland gewoond, raakt tijdens de coronapandemie werkloos en keert terug naar Nederland. Daar vraagt hij bijstand aan. De papieren van zijn (opgeheven) Duitse bankrekening is hij vergeten mee te nemen naar Nederland. En inmiddels is zijn voormalige woning, waar de papieren lagen, ontruimd. De Duitse bank is wel bereid om nieuwe documenten te verstrekken, maar wil deze niet per post opsturen. Hij zou ze moeten ophalen. Ik twijfelde wat te doen en ging in gesprek met mijn teamleider. Deze adviseerde mij te bekijken hoe aannemelijk het verhaal is. Op basis van mijn intuïtie besloot ik de bijstand toe te kennen. Je kunt niet altijd alles controleren, soms moet je uitgaan van vertrouwen. We zullen wel controleren op bankverkeer tussen zijn huidige Nederlandse bankrekening en eventuele andere bankrekeningen.

4.3 Inzet bijzondere bijstand om maatwerk te verlenen

Bijzondere bijstand meestal meegenomen bij afhandeling bijstandsaanvraag
Bij acht van de negen gemeenten geven de inkomensconsulenten aan dat zij meestal bijzondere bijstand meenemen bij de aanvraag algemene bijstand. Dit meenemen houdt vaak in dat zij de aanvrager attenderen op bijzondere bijstand.

> *Ik screen direct ook altijd op recht op bijzondere bijstand en de minimaregelingen die van toepassing kunnen zijn, en dan wijs ik de klant op de mogelijkheden die eventueel van toepassing zijn. Dan kan de klant zelf naar ondersteunende instanties om de bijzondere bijstand en regelingen daadwerkelijk aan te vragen. (inkomensconsulent)*

Inkomensconsulenten gebruiken bijzondere bijstand (of een andere regeling) soms om tegemoet te komen aan de bijzondere omstandigheden. Naast dat bijzondere bijstand wordt gebruikt bij onverwachte noodzakelijke kosten, wordt het soms ook ingezet voor bijvoorbeeld (tijdelijke) hoge woonlasten of voor het verhogen van het uitkeringsbedrag bij zelfstandig wonende jongeren.

> *Recent een casus van een vrouw met een huurachterstand, en met veel problemen in haar geschiedenis. Vanwege de huurachterstand dreigde er huisuitzetting. Omdat je wilt voorkomen dat zo iemand op straat komt te staan, heb ik bijzondere bijstand voor de huurschulden toegekend, om nog grotere problemen te voorkomen. Deze vrouw zal op termijn in de bijstand terecht komen. Daarom was er ruimte om de bijzondere bijstand toe te kennen, ook al is dat niet volgens de letter van de wet. Je neemt deze ruimte dan om meer problemen voor de klant en voor de gemeente in de toekomst te voorkomen. (inkomensconsulent)*

Verschillen tussen inkomensconsulenten in gebruik bijzondere bijstand
Bij vijf gemeenten geven respondenten expliciet aan dat het per inkomensconsulent verschilt in hoeverre bijzondere bijstand wordt ingezet voor maatwerkoplossingen.

> *Bijzondere bijstand kan beter ingezet worden om te individualiseren. Het hangt momenteel af van de ervaring en kennis en de werkdruk van de consulent. Ook hangt het af van hoe mondig aanvragers zijn, of ze bereid zijn om te vertellen dat ze ook andere problemen hebben. Het is niet standaard dat er wordt gekeken of de aanvrager behoefte heeft aan bijzondere bijstand. (kwaliteitsmedewerker)*

4.4 Verschillen in het gebruik van handelingsruimte

Bij een eerder onderzoek bleken handhavers binnen eenzelfde gemeente diverse handhavingsstijlen toe te passen (De Winter, 2019). Ook in dit onderzoek bij negen gemeenten zien veel respondenten dat inkomensconsulenten binnen een gemeente verschillend omgaan met hun handelingsruimte en daarmee verschillen in hoe zij bijstandsaanvragen afhandelen.

> *Vanuit bezwaar en toetsing komen signalen dat er veel verschil is in besluiten die consulenten nemen. Het zou voor een bewoner niet uit moeten maken hoe jouw situatie behandeld wordt. (inkomensconsulent)*

Respondenten geven regelmatig aan dat deze verschillen inherent zijn aan het werk en dus niet helemaal te voorkomen. Echter, sommige verschillen, zoals bij het afwegen van de omstandigheden bij het besluiten over de ingangsdatum van de uitkering, kunnen leiden tot ongelijke behandeling van aanvragers.

Niet tot nauwelijks verschillen in toekenningsbesluiten
Uit onderzoek naar inkomensconsulenten van de gemeente Rotterdam (Vethaak et al., 2025) blijkt dat zij weinig verschillen wat betreft hun toekenningsbesluiten. Ook bij de negen onderzochte gemeenten geven respondenten aan dat hun indruk is dat er niet tot nauwelijks verschillen zijn in de besluitvorming over het recht op de uitkering.

> *Er zijn geen verschillen in de besluiten over toekennen of afwijzen, maar wel in wat als ingangsdatum wordt gehanteerd, of een maatregel wordt opgelegd, dat soort dingen. (inkomensconsulent)*

Wel verschillen in benutting overige juridische handelingsruimte
De onderlinge verschillen betreffen vaak de overige juridische handelingsruimte. Zo vertellen sommige respondenten dat het van de inkomensconsulent afhangt of een bijstandsuitkering met terugwerkende kracht wordt verstrekt.

Een klant zegt 'ik had me een maand geleden al gemeld, maar ben toen uit het systeem gegooid'. De één zegt 'oh ja daar kan je niks aan doen, we nemen dat als aanvraagdatum'. De ander zegt 'heb je daar bewijs van, zo niet, dan is het jouw fout'. Daar gaat iedereen wel een beetje anders mee om. (inkomensconsulent)

Inkomensconsulenten gaan soms ook verschillend om met tijdelijke inwoning.

Mensen willen nog wel eens tijdelijk ergens wonen waar ze niet ingeschreven kunnen staan. Dan is er die ene medewerker die soepel is en zegt 'we betalen twee maandjes door en in die twee maanden moet je een woonruimte hebben of je moet je laten inschrijven'. En de ander zegt gewoon 'nee, dat kan niet, een afwijzing'. Er wordt dus weleens heel zakelijk naar gekeken, zo van staat iemand wel of niet ingeschreven. In plaats van te kijken naar de situatie, is het tijdelijk, bijvoorbeeld vanwege een echtscheiding. (inkomensconsulent)

Deze verschillen komen ook naar voren bij de fictieve casus Wesley die vanwege een crisissituatie bij zijn oom gaat inwonen (zie bijlage 3). Ongeveer twee derde van de inkomensconsulenten zag bij deze casus aanleiding om de kostendelersnorm (tijdelijk) niet toe te passen, terwijl een derde vond dat de kostendelersnorm hoe dan ook moest worden toegepast.

Verschillen in de benadering

Er zijn ook verschillen in de wijze waarop inkomensconsulenten de aanvragers bejegenen. Respondenten maken daarbij vaak onderscheid tussen inkomensconsulenten die wat zakelijker zijn, meer gefocust zijn op de rechtmatigheid, en inkomensconsulenten die een meer zorgzame benadering hebben, meer uitgaan van vertrouwen en coulance hanteren. Meerdere respondenten wijzen daarbij op verschillen in het omgaan met het niet tijdig krijgen van stukken en het al dan niet besluiten om een aanvraag buiten behandeling te stellen. Sommigen vertellen bijvoorbeeld dat de ene inkomensconsulent even belt als de termijn is verstreken, terwijl de ander meteen een brief stuurt.

Er was een jongen die had blijkbaar niet op de mail van mijn collega gereageerd. Met als resultaat dat mijn collega zei 'ik neem het niet in behandeling'. Toen moest de jongen een nieuwe aanvraag doen. (inkomensconsulent)

Sommigen zitten heel erg op de wet- en regelgeving. Als iemand een dag te laat is sturen zij meteen een hersteltermijn uit. Ik zit meer op de menselijke kant. (inkomensconsulent)

Ook vertellen respondenten over verschillen tussen inkomensconsulenten in hoe breed ze kijken.

Er zijn er een paar die kijken wel echt naar de klant. Maar er is een aantal die werkt met oogkleppen op. (inkomensconsulent)

5 Competenties van inkomensconsulenten

In het kort

- Uit de interviews blijkt dat grondige kennis van de Participatiewet en de Awb nodig is om handelingsruimte te benutten. De inkomensconsulenten bij de negen gemeenten hebben soms een gebrek aan kennis, wat het benutten van handelingsruimte belemmert.
- Handelingsruimte benutten vraagt vaardigheden in het voeren van gesprekken en het motiveren en onderbouwen van maatwerkbesluiten. De huidige inkomensconsulenten bij de negen gemeenten beschikken nog niet allemaal over deze vaardigheden.
- Meerdere respondenten wijzen op het belang van creatief denken en het oog hebben voor de impact van besluiten. Dit bevordert het gebruik van handelingsruimte. Vaste denkpatronen van de inkomensconsulent kunnen het gebruik van handelingsruimte juist belemmeren, zo is de ervaring.
- Inkomensconsulenten moeten zich zeker voelen om handelingsruimte te kunnen benutten. Soms worden inkomensconsulenten geremd door angst te worden teruggefloten.

5.1 Kennis

Kennis over wetgeving noodzakelijk voor benutting handelingsruimte

In eerder onderzoek wordt aangegeven dat het belangrijk is dat inkomensconsulenten beschikken over een goede kennis van de mogelijkheden van de Participatiewet en de Awb (Oomkens & Drijvers, 2021). Ook bij de negen gemeenten geven nagenoeg alle respondenten aan dat kennis van vooral de Participatiewet noodzakelijk is om de mogelijkheden van handelingsruimte te kennen en in te zetten.

> *Je moet de wet voldoende kennen en in de vingers hebben om met de mogelijkheden uit de wet te kunnen spelen. (teamleider)*

Soms beperkte kennis van de Participatiewet

In zeven gemeenten merken respondenten op dat sommige inkomensconsulenten beperkte wetkennis hebben wat hen belemmert bij het optimaal benutten van de handelingsruimte. Ze wijzen daarbij vooral naar gebrek aan kennis van de Participatiewet, maar sommigen noemen ook een gebrek aan kennis van de jurisprudentie. Het zijn vooral de kwaliteitsmedewerkers en teamleiders die dit gebrek aan kennis constateren. Soms ervaren inkomensconsulenten bij zichzelf of bij collega's een gebrek aan kennis.

> *Ik denk dat onwetendheid, het niet altijd weten welke ruimte er is, een belangrijke rol speelt bij de onvoldoende benutting. (kwaliteitsmedewerker)*

In de validatiesessie herkenden de deelnemers deze bevinding: bijna de helft van hen gaf aan dat in hun gemeente behoefte is aan meer kennis van de mogelijkheden van de Participatiewet.

Beperkte kennis van de Awb
In eerder onderzoek werd gesteld dat de kennis van de Awb en de vaardigheid om de Awb te benutten voor maatwerk, beperkt is (Oomkens & Drijvers, 2021; Kerstens et al., 2019). De interviews met medewerkers van de negen gemeenten bevestigen dit beeld. In deze interviews komt de Awb weinig expliciet aan de orde. Zoals geconstateerd in paragraaf 2.2 lijken inkomensconsulenten niet heel bekend met de mogelijkheden van de Awb. Eén gemeente heeft het plan om een opleiding in te zetten over het gebruik van het evenredigheidsbeginsel. In de validatiesessie noemden enkele deelnemers het evenredigheidsbeginsel respectievelijk het gelijkheidsbeginsel als aandachtspunt voor de deskundigheidsbevordering in hun gemeente.

Gebrek aan kennis door opleidingsachtergrond en niet op peil houden
Van Hal (2024) constateert dat er geen erkend beroepsprofiel is met opleidingseisen. Inkomensconsulenten hebben verschillende opleidingsachtergronden, gemeenten hebben eigen inwerktrajecten, eventueel met een interne opleiding. Daarin ligt de focus vaak op het perspectief van de gemeenteambtenaar én het gemeentelijk beleid in plaats van een visie en normenkader van de beroepsgroep. Dit alles zorgt voor verschillen in kennis en vaardigheden, professionele normen en waarden en persoonlijke vorming.

Enkele respondenten noemen de opleidingsachtergrond van inkomensconsulenten als reden voor een gebrek aan kennis.

> *Dit heeft te maken met de achtergrond van deze inkomensconsulenten. Het zijn zij-instromers, die veelal een achtergrond in maatschappelijk werk of iets dergelijks hebben. Hun empathisch vermogen is voldoende ontwikkeld, hun kennis van rechtmatigheid minder. (teamleider)*

Ook geven verschillende respondenten aan dat inkomensconsulenten hun kennis van wet- en regelgeving en jurisprudentie niet altijd bijhouden. Zij hebben hiervoor verschillende verklaringen: inkomensconsulenten vinden dit lastig, zij zien het belang ervan niet in of de organisatie biedt beperkte ondersteuning voor het bijhouden van kennis.

> *Consulenten zien jurisprudentie niet als onderdeel van hun werk, terwijl jurisprudentie juist nodig is om je werk als inkomensconsulent goed te kunnen doen. (kwaliteitsmedewerker)*

Gebrek aan kennis leidt tot het niet zien van mogelijkheden
Dit gebrek aan kennis zorgt ervoor dat sommige inkomensconsulenten onbekend zijn met alle mogelijkheden en daardoor ook niet altijd de handelingsruimte zien.

> *De Participatiewet heeft nu al artikelen op basis waarvan een medewerker handelingsruimte kan pakken. Die worden nu niet erg veel benut. Ik zie de wet daarom niet zozeer als belemmerend, het is meer onbekendheid met de mogelijkheden dan onwil. (beleidsadviseur)*

Regelmatig wijzen respondenten erop dat inkomensconsulenten met meer werkervaring beter de mogelijkheden van de wet kennen.

> *Een onervaren beginner zal het moeilijker vinden om gemotiveerd af te wijken. Daar heb je wat routine voor nodig: je kunt pas afwijken als je weet wat de gewone wijze is als basis. (kwaliteitsmedewerker)*

Kennis van de sociale kaart
Inkomensconsulenten geven ook aan dat het belangrijk is om de sociale kaart goed te kennen. Als inkomensconsulent moet je weten welke (lokale) organisaties, instanties of professionals passende hulp kunnen bieden. Korte lijntjes met andere hulpverleners zijn belangrijk om de aanvrager vervolgens goed te kunnen doorverwijzen.

Binnen de organisatie moet je snel de juiste linkjes kunnen leggen. Als iemand veel schulden heeft dan moet je ook gelijk de gemeentelijke kredietbank betrekken. Als iemand aangeeft nog een opleiding te volgen dan betrek je een werkcoach erbij zodat er gelijk afspraken gemaakt kunnen worden. (inkomensconsulent)

5.2 Vaardigheden

Kunnen motiveren en onderbouwen is noodzakelijk
Om het benutten van handelingsruimte te verantwoorden moeten volgens de respondenten de inkomensconsulenten hun besluiten goed kunnen motiveren en onderbouwen. Deze vaardigheid ontbreekt regelmatig.

Dringende redenen, bijzondere bijstand, persoonlijke omstandigheden, de onderbouwing van afwegingen rond deze zaken wordt meestal gemist in de rapportages en bij bezwaarzaken. Daar gaat het mis. De consulenten maken natuurlijk wel afwegingen, maar ze zijn (nog) niet goed in het vastleggen daarvan. (beleidsadviseur)

Een expert merkt op dat als medewerkers meer handigheid krijgen in het onderbouwen, zij ook meer gebruik maken van hun handelingsruimte. Ook in de validatiesessie noemden de deelnemers het motiveren en onderbouwen van besluiten een belangrijke vaardigheid. Ook gaf twee derde van hen aan dat er in hun gemeente het meest behoefte is aan een training in het motiveren en onderbouwen van besluiten.

Sommige respondenten geven aan dat deze vaardigheid belangrijker is geworden. In het verleden lag juist de nadruk op kort en bondig rapporteren.

De tendens is om beslissingen in beschikkingen steeds beter te onderbouwen en motiveren. Dat zijn de nieuwe themawoorden. Eerder was de tendens om zo min mogelijk vast te leggen in de beschikking. Nu is juist de vraag om uit te leggen waarom je iets doet, bijvoorbeeld afwijzen. (inkomensconsulent)

Soms juridische vaardigheden gemist
Andere respondenten merken op dat naast het goed kunnen motiveren en onderbouwen van besluiten ook andere juridische vaardigheden soms ontbreken. Zij geven aan dat sommige inkomensconsulenten moeite hebben met het lezen van de wet, verordeningen en beleidsregels. Ook wijzen sommige respondenten erop dat inkomensconsulenten soms moeite hebben met het toepassen van het evenredigheidsbeginsel.

Toen het evenredigheidsbeginsel werd ingevoerd, werden consulenten zenuwachtig en toonden weerstand. [...]. Ik heb de indruk dat sommige collega's vooral een rapportagesjabloon willen dat standaard is en wat ze kunnen invullen. (kwaliteitsmedewerker)

Gespreksvaardigheden belangrijker maar worden soms gemist
Met de toegenomen focus op contact met de aanvrager is empathie en een goed gesprek kunnen voeren belangrijker geworden. Dit geven meerdere respondenten aan.

Ik vind inlevingsvermogen belangrijk. Om mee te leven én om er doorheen te kunnen prikken als mensen een loopje met je proberen te nemen. Je moet mensen dus kunnen inschatten, mensenkennis hebben. Respectvol en begripvol zijn. Duidelijk en transparant zijn. Niet altijd al te strak op de regels blijven zitten. (inkomensconsulent)

Ook twee experts met wie is gesproken, benoemen het belang van goede gespreksvaardigheden en responsiviteit. Dit laatste is het vermogen om in te schatten wat voor de aanvrager van betekenis is

en hierop kunnen inspelen (Bakker-Klein, 2019). Een inkomensconsulent moet daarvoor persoonlijke informatie durven vragen en een inschatting kunnen maken.

In een eerder onderzoek in het kader van de Participatiewet in balans (Kroeze et al., 2023) bleek dat er handelingsverlegenheid is wat betreft het voeren van gesprekken. Zo gaven professionals in dat onderzoek aan behoefte te hebben aan instrumenten die hen kunnen helpen bij het voeren van een gesprek en bij het vormen van een oordeel. Ook de respondenten uit de negen onderzochte gemeenten merken op dat sommige inkomensconsulenten beperkte gespreksvaardigheden hebben.

> *Denken vanuit de inwoner, verder denken dan de aanvraag, kijken naar de situatie achter de aanvraag. Dat vraagt een andere denkwijze, wat vooral lastig is voor inkomensconsulenten. De werkconsulenten en WMO-consulenten zijn gewend zo te kijken, maar de inkomensconsulenten zijn meer gericht op het goed afhandelen van de productie van de beschikkingen. Dan ben je er niet in getraind om te denken wat de inwoner naast die bijstand verder nog nodig zou hebben. (beleidsadviseur)*

5.3 Houding

Uit eerder onderzoek blijkt dat de basishouding en opvattingen van de professional een belangrijke factor zijn voor het gebruik van handelingsruimte (De Winter, 2019). Ook de respondenten bij de onderzochte negen gemeenten wijzen regelmatig op de invloed van houdingsaspecten, persoonlijkheden en drijfveren bij het gebruiken van handelingsruimte.

> *De insteek, eigenschap van de consulent zelf. Hoe je je rol als consulent invult, hoeveel vraag je door? Ga je uitzoeken of er dingen zijn die meespelen bij de aanvrager? Dit kan meer nuances geven aan je besluitvorming. Dit is een verschil in het team. De ene consulent gaat iets verder dan de andere met doorvragen. (inkomensconsulent)*

Vaste denkpatronen belemmeren gebruik handelingsruimte

Zacka (2017) beschrijft hoe medewerkers aan de 'voorkant', zoals inkomensconsulenten, vaak een voorkeurshouding hebben. Hij onderscheidt drie houdingen: heel onverschillig, heel streng en heel zorgzaam. Dit terugvallen op een voorkeurshouding is een manier voor uitvoeringsprofessionals om met tegenstrijdige verwachtingen om te gaan, zoals én efficiënt werken én regels toepassen én responsief zijn. In de interviews verwijzen sommige respondenten naar zo'n voorkeurshouding bij inkomensconsulenten. Ze vertellen bijvoorbeeld over inkomensconsulenten die vooral heel zorgvuldig de rechtmatigheid willen controleren. Volgens de respondenten vinden deze consulenten het vaak lastig om meer vanuit vertrouwen te werken.

> *Dat medewerkers hun handelingsruimte niet pakken heeft vooral te maken met de eigen blikrichting van de consulenten, het 'dat kan niet'-denken. Het is voor de medewerkers een mentaliteitsverandering. (teamleider)*

Respondenten zien dat inkomensconsulenten die langere tijd werkzaam zijn, soms wat moeite hebben met de veranderingen in werkwijzen en kaders.

> *Meer ervaren medewerkers zijn opgeleid in een tijd waarin de nadruk sterk lag op regels en het uitgangspunt wantrouwen in de burger was. Dat is een andere mindset. Daardoor kunnen ze heel strak zijn en zien ze de handelingsruimte niet altijd. (kwaliteitsmedewerker)*

Creatief denken en oog voor effecten bevorderen gebruik handelingsruimte

Meerdere respondenten geven aan dat inkomensconsulenten een zekere creativiteit moeten hebben om handelingsruimte te (willen) benutten. Het raakt aan nieuwsgierig zijn, bereid zijn om risico's te nemen, eigenwijs zijn en anders durven denken.

Het is een beetje lef hebben. De wet is belangrijk, daar moeten we ons aan houden, maar het gaat om de mensen. Ik vind het belangrijk, word er blij van als mensen komen met creatieve oplossingen die recht doen aan de inwoner waar we het voor doen. Beetje lef en het creatieve denken, dat vind ik heel belangrijk. Het is echt belangrijk voor elke maatwerkoplossing om fris te kijken. (teamleider)

Uit ander onderzoek bleek een verband tussen ervaren handelingsruimte en ervaren verantwoordelijkheid: medewerkers die meer handelingsruimte ervaren, voelen zich over het algemeen ook meer persoonlijk verantwoordelijk voor hun werk (Schillemans & Aleksovska, 2019). Dit verband merken de respondenten bij de negen gemeenten ook op. Zo vertellen sommige inkomensconsulenten over hun gedrevenheid om bijvoorbeeld een stap extra te zetten bij het in beeld brengen van de situatie van de aanvrager.

Het is nogal een verantwoordelijkheid. De beslissingen die je maakt over een mensenleven. Ik zou het heel erg vinden als ik een besluit maak dat uiteindelijk niet klopt of zo. Dat er iets niet helemaal goed is gegaan en dat de klant de dupe is. Ik vind: het moet in het rapport staan, er moeten geen losse eindjes zijn, die kwaliteit vind ik belangrijk. Omdat klanten dan, ongeacht wat uiteindelijk het besluit is, het gevoel hebben: "iemand hoort mij en doet z'n best voor mij". (inkomensconsulent)

Wat ook regelmatig meespeelt bij de afweging om handelingsruimte te gebruiken, zijn eventuele gevolgen van een beslissing op de lange termijn. Dit blijkt zowel uit de interviews met de inkomensconsulenten als uit de praktijkvoorbeelden, zoals het onderstaande.

Meneer had een onderneming die in coronatijd onderuit is gegaan. Terwijl hij hard zijn best doet om het toch draaiende te krijgen, loopt zijn relatie stuk. Hij verlaat zijn woning, ziet zijn kinderen niet meer. Hij komt via een kennis op een camping terecht. Daar zit hij tot zijn geld op is. Als hij aanklopt bij gemeente x waar de camping zich bevindt, wordt gezegd 'je kunt geen bijstand krijgen want je staat ingeschreven op een camping'. Toen heeft hij zich ingeschreven bij gemeente y want daar kende hij mensen en daar heeft hij toen bijstand aangevraagd. De handhaving is gaan onderzoeken, aan de hand van onder andere zijn pingedrag, waar meneer verblijft. Toen de collega van handhaving verder onderzoek wilde doen, voelde ik: nee we moeten stoppen met dit onderzoek en zorgen dat hij een positieve mededeling krijgt. Dat gaat hem meer brengen dan zeggen 'sorry, je bent dan wel door die andere gemeente naar ons gestuurd, maar wij gaan je terugsturen want je verblijft het merendeel van de tijd daar'. Dus ik heb dat overruled door te zeggen 'ik ga deze uitkering toekennen'. En dat heeft deze man veel gebracht. Want hij heeft stappen kunnen zetten. Als je heel strak op de wet gaat zitten, dan had je kunnen zeggen 'we gaan nog twee weken kijken waar hij verblijft'. Dan had kunnen blijken dat hij misschien helemaal niet in onze gemeente zat. Dan hadden we de aanvraag afgewezen. Nu heeft deze man werk en een woning en is hij binnen 3 maanden uit de uitkering. We hebben hem even kort geholpen, in plaats van onderzoek op onderzoek om vast te stellen of hij wel recht heeft. Terwijl links- of rechtsom: hij had een uitkering nodig.

Een vergelijkbare uitkomst heeft een onderzoek onder handhavers (De Winter, 2024). Ook bij handhavers bleek het behouden van het toekomstperspectief voor de uitkeringsgerechtigde een belangrijke reden om ruimte te zoeken.

Enkele respondenten merken dat minder ervaren inkomensconsulenten vaker een open houding hebben, wat hen helpt bij het benutten van handelingsruimte.

Jongere collega's die niet de bagage hebben van sturing op rechtmatigheid van de bijstandsaanvragen gaan makkelijker mee in de andere bejegening. Even bellen of een berichtje sturen is voor hen doodnormaal. (kwaliteitsmedewerker)

5.4 Vertrouwen in het eigen kunnen

Je zeker voelen is nodig om ruimte te pakken

Om handelingsruimte te benutten is vertrouwen in het eigen kunnen nodig, zo blijkt uit de interviews. Vaak gebruiken de respondenten hierbij termen als zelfvertrouwen, durven en lef hebben.

> *Vooral zelfvertrouwen. De ene collega voelt zich zeker om zelf te beslissen, de ander zal het bij vijf collega's navragen. Het zou daarbij helpen als een toetser of kwaliteitsmedewerker met een specifieke opleiding en achtergrond zegt dat je het goed hebt gedaan. (inkomensconsulent)*

Soms angst om te worden teruggefloten

In de interviews wordt regelmatig opgemerkt dat zowel bij de interne controle als de toetsing de focus ligt op de rechtmatigheid en de regels en wat voorzichtiger wordt omgegaan met de handelingsruimte (zie hoofdstuk 7). Dat kan het benutten van handelingsruimte om maatwerk te verlenen bij bijzondere omstandigheden belemmeren. Inkomensconsulenten ervaren soms angst om te worden teruggefloten, zo blijkt vooral uit de interviews met teamleiders en kwaliteitsmedewerkers.

> *Het is verschillend tussen de medewerkers hoeveel ze zich van toetsing aantrekken. Sommigen vinden het heel vervelend als de toetsers achteraf bij ze terugkomen, anderen gaan gewoon af op hun eigen professionele oordeel. (teamleider)*

Angst voor commentaar of correcties vanuit de interne controle en toetsing lijkt met name een rol te spelen bij de minder ervaren inkomensconsulenten.

> *Zonder vaste aanstelling laat je het wel uit je hoofd om je kop te ver boven het maaiveld uit te steken. Dan heb je wel goede begeleiding nodig. (kwaliteitsmedewerker)*

6 Leren en ontwikkelen door inkomensconsulenten

In het kort

- In het merendeel van de negen gemeenten ervaren inkomensconsulenten weinig ruimte voor opleiding en training om hun kennis op peil te houden.
- Gestructureerde casusbesprekingen vinden nauwelijks plaats bij deze negen gemeenten. Hier is wel behoefte aan. Ook uit de validatiesessie komt dit naar voren als aandachtspunt.
- De inkomensconsulenten die zijn geïnterviewd, hebben veel informeel overleg met collega's over casussen. Dit blijkt heel belangrijk voor het verkennen van mogelijkheden om maatwerk te verlenen, het leren van elkaar en het ontwikkelen van een gezamenlijk normenkader.
- Er kleven ook risico's aan informeel casuïstiek bespreken, zoals gelijkgestemden die bij elkaar bevestiging zoeken en het niet borgen van opgedane inzichten en gebruikte oplossingen.
- Uit de interviews blijkt dat de kwaliteitsmedewerker een belangrijke rol kan spelen bij het leren en ontwikkelen van de inkomensconsulenten. Een randvoorwaarde is dat de kwaliteitsmedewerker goed benaderbaar is. Dit is niet in elke gemeente het geval.

6.1 Opleiding en training

Met de Participatiewet in balans en de toename in de handelingsruimte, is het faciliteren van leren en reflecteren van nog groter belang, constateren Kroeze et al. (2023) in hun onderzoek. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit voor een betere kennisinfrastructuur met bijvoorbeeld een kenniscentrum en instrumenten voor inkomensconsulenten (Bokhorst & Engbersen, 2024). Idealiter creëert de gemeentelijke organisatie ruimte voor het leren. Bijvoorbeeld door de caseload van inkomensconsulenten af te stemmen op tijd voor leren en ontwikkelen of door vaste momenten in de week te reserveren voor leer- en ontwikkelactiviteiten (Kroeze et al., 2023). Ook een expert benadrukt dat het leren van en met elkaar gestimuleerd zou moeten worden. Hiervoor moet tijd worden ingeruimd. Het leren en ontwikkelen moet, aldus deze expert, een vanzelfsprekend onderdeel zijn van de professionele identiteit van de inkomensconsulent.

Wisselende ervaringen met mogelijkheden voor training en opleiding

In eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie (2024) gaf een meerderheid van de werkconsulenten aan dat de gemeentelijke organisatie hen onvoldoende faciliteert om te investeren in hun vakmanschap. Een kwart was positief over het opleidingsaanbod en over de beschikbare tijd om van dit aanbod gebruik te maken (Arbeidsinspectie, 2024). Ook het onderzoek van Lammers et al. (2023) constateert een gebrek aan een lerende sfeer binnen gemeentelijke organisaties.

Dit onderzoek onder negen gemeenten bevestigt deze bevindingen. In het merendeel van de gemeenten geven respondenten regelmatig aan dat er weinig tijd en/of budget is voor opleiding en training. Er wordt weinig of niets aangeboden op het gebied van opleiding en training of het wordt niet belangrijk gevonden.

In drie gemeenten geven respondenten expliciet aan dat er *wel* voldoende mogelijkheden zijn voor leren en ontwikkelen. Ook is in sommige gemeenten recentelijk of langer geleden een training of opleiding ingezet gericht op het gebruik van handelingsruimte. Bij vijf gemeenten betrof dit een training in de Omgekeerde Toets van Stimulansz. Volgens deze methode wordt in de besluitvorming eerst gekeken naar het gewenste effect voor de aanvrager, in plaats van direct uit te gaan van regels. In een zesde gemeente krijgen medewerkers binnenkort een training in deze methode aangeboden.

Behoefte aan voorbeelden
Meerdere respondenten geven aan dat inkomensconsulenten behoefte hebben aan praktijkvoorbeelden: hoe je handelingsruimte kunt benutten en hoe je je besluit dan motiveert.

> *Ik merk dat dat mensen het lastig vinden om een uitzondering te maken. Dus ik ben met een inkomensconsulent om tafel gaan zitten om een motivering te maken. Vervolgens hebben we die motivering met een korte casusbeschrijving gedeeld met de collega's. Zo van 'zo zou je met zo'n situatie bijvoorbeeld om kunnen gaan'. (kwaliteitsmedewerker)*

Een expert met wie is gesproken benadrukt het belang van voorbeelden. Hij ziet dat een toelichting en concrete voorbeelden in het beleid de inkomensconsulenten kunnen helpen. Ook in de validatiesessie kwam naar voren dat medewerkers van gemeenten behoefte hebben aan voorbeelden, bijvoorbeeld van belangenafwegingen en toepassingen van het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast gaven meerdere deelnemers van de validatiesessie aan dat ze benieuwd zijn naar aanpakken van andere gemeenten. Deze behoefte aan het uitwisselen van *best practices* bleek ook uit het onderzoek van Kroeze et al. (2023).

6.2 Casusbesprekingen

Enkele experts benadrukken het belang van het reflecteren op gemaakte afwegingen en het delen van die afwegingen met collega's. Hier kunnen inkomensconsulenten veel van leren. Ook zet dit aan tot de ontwikkeling van een gezamenlijk afwegingskader. Als er reflectie tussen professionals die verschillend denken en doen plaatsvindt, kan dit ongewenste verschillen tussen inkomensconsulenten voorkomen (Kroeze et al., 2023). Reflecteren kan er bovendien voor zorgen dat inkomensconsulenten de morele druk die hun werk met zich meebrengt beter kunnen hanteren.

Nauwelijks structurele casusbesprekingen
Uit vragenlijstonderzoek van Van Hal (2024) blijkt dat structureel met elkaar reflecteren geen gemeengoed is in het domein van werk en inkomen. Het wordt wel belangrijk gevonden, maar bijna de helft van de respondenten in dit vragenlijstonderzoek gaf aan soms tot nooit met anderen te reflecteren.

Ook in de negen gemeenten worden niet tot nauwelijks structurele, georganiseerde casusbesprekingen met de inkomensconsulenten gehouden. Wel houden vier gemeenten incidenteel casusbesprekingen die naar behoefte worden ingepland. Of de inkomensconsulenten kunnen een casus inbrengen tijdens het werkoverleg.

> *Standaard staat op de agenda de vraag waar lopen we tegenaan/wat kan beter? Onder dat punt komt casuïstiek altijd aan de orde, actuele situaties of verschillen van inzicht. (teamleider)*

Een enkele gemeente voert de casusbesprekingen samen met andere medewerkers, zoals de consulenten werk of de collega's van schuldhulpverlening.

Geen van de gemeenten gebruikt het instrument intervisie. Een paar gemeenten hebben wel de wens of het plan om intervisie te introduceren.

Meerdere respondenten geven in de interviews aan dat ze op meer gestructureerde wijze casuïstiek willen bespreken. Volgens hen lukt dit nu niet door weerstand tegen een verplichte opzet, gebrek aan veiligheid om de eigen casus voor te leggen, gebrek aan tijd en de korte doorlooptijden die het lastig maken om met een lopende casus te wachten tot het vaste overlegmoment. Ook in de validatiesessie geeft meer dan de helft van de deelnemers aan dat ze gestructureerde besprekingen van casussen nodig vinden.

> *Ik vind dat er een enorm hoge drempel ligt. Je moet iets inplannen, terwijl iedereen druk is, wanneer moet je dat dan doen? Dan is het snel: laat maar. (kwaliteitsmedewerker)*

Veel informeel overleg over casuïstiek

Uit de interviews bij de negen gemeenten blijkt dat er veel informeel overleg is over casussen tussen collega's onderling. Kampen (2021) noemt dit bij de koffieautomaat, aan het bureau of tijdens de lunch bespreken hoe je handelt en waarom, een vorm van informeel verantwoorden. Hierbij kunnen zachte sturingsmechanismen werken, zoals de spot drijven met elkaars werkwijze, elkaar subtiel corrigeren en met een kwinkslag bekritiseren. Dit informele overleg is volgens Kampen (2021) ook belangrijk omdat het gaat over specifieke onderdelen van het werk waarop de leidinggevende geen zicht heeft en die niet in regels zijn te vatten.

In de negen gemeenten speelt het informele overleg over casuïstiek een grote rol bij het zien en benutten van handelingsruimte. Vrijwel alle respondenten noemen dit informele overleg een belangrijke – en vaak zelfs de belangrijkste – bron van leren. Minder ervaren collega's leren zo van de meer ervaren inkomensconsulenten. Door samen casuïstiek te bespreken, komen verschillende zienswijzen aan bod. Zo ontstaat beter inzicht in welke handelingsruimte er is en hoe deze gebruikt kan worden. Dit helpt inkomensconsulenten bij het aanscherpen van hun besluitvorming.

> *Het kan ook zijn dat je wordt teruggefloten door een collega, dat je misschien beter gaat nadenken. Je hebt toch dat je naar een bepaald gedeelte kijkt en dat een ander zegt als je nou eens daarheen gaat. (inkomensconsulent)*

Verschillen in zienswijzen en opvattingen stimuleren het reflecteren op het eigen handelen, maar dragen ook bij aan een gezamenlijk afwegingskader. Meerdere inkomensconsulenten geven bijvoorbeeld aan dat beslissingen gezamenlijk worden genomen en dat afwegingen bij elkaar worden getoetst. Dit informele overleg is hiermee een belangrijke manier om verschillen in handelswijzen tussen inkomensconsulenten te beperken.

> *We proberen de manier waarop we tot beslissingen komen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. We overleggen heel veel dingen en lopen bij elkaar binnen om afwegingen bij elkaar te toetsen. Eigenlijk gaat dit de hele dag door. (inkomensconsulent)*

> *Als een ander zegt 'je moet dit anders oplossen' is het ook de bedoeling dat je niet je eigen weg gaat. We hebben als stelregel: het team bepaalt. We nemen gezamenlijk beslissingen. (inkomensconsulent)*

Het informele overleg is soms wat meer geïnstitutionaliseerd. Zo zijn er bijvoorbeeld binnen teams duo's of buddy's van inkomensconsulenten die elkaar als eerste aanspreekpunt hebben. De meeste teams hebben ook een groepsapp waarop inkomensconsulenten bij elkaar te rade kunnen gaan.

> *Binnen het team werken we met buddygroepjes. Die zijn voor de werkinhoudelijke afstemming en het meedenken en -kijken. Voor de buddygroepjes proberen de teamleiders een mix te maken van ervaren collega's en nieuwe medewerkers. (inkomensconsulent)*

Risico van bevestigingsbias bij informeel casusoverleg

Het informele overleg over casuïstiek kent echter ook z'n beperkingen. Het kan leiden tot bevestigingsbias, als inkomensconsulenten ertoe neigen bevestiging te zoeken in plaats van tegenspraak. Zo vertellen verschillende respondenten dat ze bij zichzelf of bij anderen zien dat de inkomensconsulenten vooral gelijkgestemden opzoeken. Hierdoor is er minder kans op tegenspraak of kritische reflectie. Dit kan leiden tot tunnelvisie en suboptimale besluitvorming.

> *Sommige collega's spreken maar twee andere collega's geregeld, die kloppen niet bij de andere zeven aan. Collega's die op dezelfde manier denken zoeken elkaar misschien op. (inkomensconsulent)*

Als je weet dat een collega heel anders werkt dan ga je daar niet heen met je casusbespreking. Niet omdat je wilt niet horen wat je wilt horen, maar meer 'zo wil ik er niet naar kijken, jij werkt op een andere manier dan ik'. (inkomensconsulent)

Een ander aandachtspunt bij informeel overleg, dat niet in de interviews is genoemd maar dat de Algemene Rekenkamer (2024) wel aanstipt op basis van onderzoek naar maatwerk in de uitvoering door het UWV, is de vrijblijvendheid ervan. Het risico bestaat dat besluiten niet worden vastgelegd, er niet goed kan worden verantwoord en dat de geleerde lessen verloren gaan.

Ontmoeten is randvoorwaarde voor informeel casusoverleg

Een duidelijke randvoorwaarde voor het informele overleg is het fysiek bij elkaar zijn. Dit vergemakkelijkt het snel even overleggen of advies vragen. Bij sommige gemeenten vertellen respondenten dat er weinig informeel overlegd wordt over casuïstiek omdat medewerkers veel thuiswerken.

De mensen bij team x werken veel thuis, ze werken heel individualistisch, ze bepalen het in hun eentje. Er wordt natuurlijk weleens overlegd, maar veel minder. (kwaliteitsmedewerker)

Bij verschillende gemeenten worden fysieke ontmoetingen dan ook gestimuleerd. Zo zijn er bijvoorbeeld regelmatig afspraken over het minimumaantal dagen dat de inkomensconsulenten op kantoor moeten werken.

Je moet dus minstens een aantal dagen bij elkaar zitten. Fysiek bij elkaar zijn is een belangrijke factor. Daarom nu met de nieuwe indeling vinden we het ook belangrijk dat mensen zeker in het begin bij elkaar zitten. Je kon echt verschil zien tussen de consulenten en het back office. De laatste groep was vaak thuis aan het werk. Ook stimuleren dat als je alleen werkt dat je met elkaar in gesprek gaat, appgroepjes kunnen daarbij helpen. Maar vooral: het bij elkaar zijn. (teamleider)

6.3 De rol van de kwaliteitsmedewerker

Een expert met wie is gesproken, merkt op dat kwaliteitsmedewerkers vaak een grote invloed hebben op het handelen van de inkomensconsulenten. Regelmatig baseren inkomensconsulenten zich op de feedback van de kwaliteitsmedewerker. Die bepaalt mede welke plaats het benutten van handelingsruimte en maatwerk heeft in de reguliere werkwijze. Ook uit de interviews bij de negen gemeenten komt naar voren dat kwaliteitsmedewerkers veel invloed hebben op het handelen van de inkomensconsulenten.

Vraagbaak. Uit de interviews blijkt dat kwaliteitsmedewerkers vaak een rol als vraagbaak hebben. Inkomensconsulenten kloppen regelmatig bij hen aan om even een casus te bespreken, een vraag te stellen of om iets te laten checken.

Ik kan ook advies inwinnen bij de kwaliteitsadviseur. Voor mij is dat echt een volgende stap, als je het gevoel hebt dat je bij collega's niet verder komt. De kwaliteitsadviseur denkt dan mee vanuit het juridische om tot een oplossing te komen. (inkomensconsulent)

Om als kwaliteitsmedewerker de rol als vraagbaak goed te kunnen invullen, moet deze over de juiste kennis beschikken en makkelijk benaderbaar zijn. Uit de interviews komen geen signalen dat de kwaliteitsmedewerkers over onvoldoende kennis zouden beschikken. Wel zitten de kwaliteitsmedewerkers in enkele gemeenten letterlijk en figuurlijk op afstand. Een aantal respondenten benadrukt dat de toegankelijkheid van de kwaliteitsmedewerker een belangrijke voorwaarde is.

Het is dus belangrijk om actief en informeel contact met de uitvoering te zoeken. Je wilt ook constructief in gesprek gaan met de medewerkers. En je wilt ook dat de medewerker zelf het initiatief neemt om bij jou aan te kloppen. (kwaliteitsmedewerker)

Delen van kennis. De kwaliteitsmedewerker heeft ook een rol bij het signaleren van kennishiaten en het oplossen ervan. Bijvoorbeeld als er wijzigingen in wet- en regelgeving aankomen, zorgen de kwaliteitsmedewerkers er meestal voor dat de inkomensconsulenten daarvan op de hoogte worden gebracht. Ook zijn er kwaliteitsmedewerkers die zelf een training geven of kennissessies organiseren, soms naar aanleiding van de resultaten van kwaliteitscontroles.

> *Ik constateer waar er gebrek aan kennis is, dat signaleer ik in de gesprekken met de consulent. Dan adviseer ik aan de teamleider om voor die medewerker bijvoorbeeld een externe training in te kopen. (kwaliteitsmedewerker)*

Coach. Verder heeft de kwaliteitsmedewerker in veel gemeenten een coachende rol. Het lijkt erop dat het accent van het werk van de kwaliteitsmedewerker meer is komen te liggen bij het coachen, leren en ontwikkelen van medewerkers dan bij toetsen en controleren.

> *Bij steekproeven achteraf kunnen werkprocessen naar voren komen die nader verantwoord moeten worden. Dan loopt de kwaliteitsadviseur de hele zaak met je door: de stukken, de onderbouwing, de wettelijke grondslag in de beschikking. Hij doet dat vanuit lerend perspectief, om eventuele fouten de volgende keer te voorkomen. (inkomensconsulent)*

> *Met sommige medewerkers heb ik standaard één uur per week. Omdat ze bijvoorbeeld wat onzeker zijn, minder ervaring hebben. (kwaliteitsmedewerker)*

7 Bewaken van kwaliteit van de afhandeling

In het kort

- In de negen gemeenten geven de huidige kwaliteitscontroles en toetsen niet tot nauwelijks inzicht in de (kwaliteit van) het (niet) gebruik van handelingsruimte. De gemeenten zijn op zoek naar andere manieren van toetsen en controleren.
- De focus van de interne controle op rechtmatigheid kan inkomensconsulenten belemmeren om handelingsruimte te benutten.
- Mede als gevolg van het gebrekkige inzicht in het (niet) gebruik van handelingsruimte, zijn de negen gemeenten niet heel bewust bezig met het beperken van verschillen in het gebruik van handelingsruimte.

7.1 Controles en toetsen

Inrichting kwaliteitscontroles

Zes van de negen gemeenten voeren stelselmatig steekproefcontroles uit op afgehandelde aanvragen. Eén gemeente is hier onlangs (weer) mee gestart. De frequentie varieert van eens per maand één aanvraag per inkomensconsulent tot eens per jaar meerdere aanvragen van de consulent. Bij alle gemeenten is het de kwaliteitsmedewerker die deze controles uitvoert. Bij één gemeente voert ook de teamleider kwaliteitscontroles uit, omdat hij vindt dat de controles door de kwaliteitsmedewerker, die erg op afstand zit, onvoldoende opleveren.

Twee gemeenten kennen een vorm van intercollegiale controle tijdens het aanvraagproces waarbij een tweede inkomensconsulent de besluiten moet fiatteren. Van de twee gemeenten die geen kwaliteitscontroles en fiattering uitvoeren, heeft één gemeente het plan om weer controles te gaan uitvoeren. Deze gemeente heeft hiervoor onlangs, voor een bepaalde tijd, een kwaliteitsmedewerker aangesteld. Bij de andere gemeente is het werkproces zo ingericht dat de verschillende processtappen door verschillende inkomensconsulenten kunnen worden afgehandeld.

> *Als de bewijsstukken wel allemaal zijn aangeleverd, komt de aanvraag op de compleetlijst. Daarin staan dus de aanvragen die compleet zijn. Een medewerker pakt vervolgens de aanvraag op, checkt de bewijsstukken en kijkt aan de hand daarvan wat het wordt: 1) niet in behandeling nemen 2) afwijzen 3) toekennen. (kwaliteitsmedewerker)*

Kwaliteitscontroles leveren geen informatie over (niet) gebruik handelingsruimte

Geen van de gemeenten controleert expliciet op het benutten van handelingsruimte. Enkele respondenten geven aan dat ze zoeken naar een andere invulling van het begrip kwaliteit en de kwaliteitscontroles. Zo heeft één gemeente een norm over maatwerk toegevoegd aan de kwaliteitscontroles.

Meerdere teamleiders, kwaliteitsmedewerkers en beleidsadviseurs geven aan dat het voor hen niet helemaal duidelijk is in hoeverre en hoe de inkomensconsulenten hun handelingsruimte benutten. Een kwaliteitsmedewerker merkt op dat je het gebruik van handelingsruimte niet goed kunt toetsen op basis van de rapportages. Bij de controle kan niet worden nagegaan in hoeverre alle omstandigheden van

de aanvrager in beeld zijn gebracht en zijn meegewogen. Daardoor blijft vooral het niet gebruiken van handelingsruimte terwijl daar wel aanleiding voor was, buiten beeld.

> *De rapportages hebben betrekking op de beslissing over de toekenning, terwijl handelingsruimte benut kan worden in elke fase van het proces en dit vind je niet terug in een rapportage. Het kan heel goed dat de inkomensconsulent wel handelingsruimte heeft benut en specifieke afwegingen heeft gemaakt, maar tot de conclusie kwam dat individualiseren niet nodig was. Bij effectief rapporteren is het de bedoeling dat alleen dat in het dossier wordt opgenomen dat van belang is voor de onderbouwing van de uiteindelijke beslissing. Dan vind je niet letterlijk elke afweging van de inkomensconsulent in de rapportage terug. (kwaliteitsmedewerker)*

Ook uit registratiesystemen is niet tot nauwelijks te achterhalen in hoeverre medewerkers geen handelingsruimte gebruiken, terwijl daar wel aanleiding voor is. Dit blijkt uit onderzoek van het CBS (Webbink et al., 2024) en wordt opgemerkt door een respondent.

> *Je kunt uit het klantvolgsysteem (Suite) geen managementinformatie halen op dit gebied. Er is bijvoorbeeld niet een component artikel 18, je kunt niet achterhalen wat de reden is van het niet toepassen van de kostendelersnorm. Dat is een aandachtspunt voor de Participatiewet in balans. Dan wil je informatie over hoeveel er wordt afgestemd. (beleidsadviseur)*

De sturingsinformatie waarover de respondenten nu beschikken, zijn de verhalen in werkoverleggen, de casusbesprekingen en klachten en bezwaarschriften.

> *Dat komt aan het licht als de consulenten zelf advies zoeken, of als er signalen van het interventieteam komen. Het kan dus wel voorkomen dat er besluiten komen met iets te weinig aandacht voor de individuele omstandigheden van de aanvrager. (teamleider)*

Nieuwe vormen van toetsen en verantwoording nodig

Een kwaliteitsmedewerker geeft aan het een zoektocht te vinden of en hoe je het gebruik van handelingsruimte kunt toetsen, zonder te vervallen in ellenlange rapportages waarin elke afweging moet zijn vastgelegd. Enkele respondenten geven aan dat er nieuwe vormen van verantwoording en toetsing nodig zijn.

> *Er is een omslag nodig naar het tegenovergestelde, namelijk dat je je juist moet verantwoorden als je maatwerk hebt afgewezen. (beleidsadviseur)*

Interne controle belemmert soms benutten handelingsruimte

De focus van de controllers ligt op het controleren van de rechtmatigheid van de besluiten en de betalingen. Respondenten in verschillende gemeenten merken op dat de feedback uit de interne controle soms kritisch is wat betreft het benutten van handelingsruimte om maatwerk te verlenen. Dit kan inkomensconsulenten ervan weerhouden om (een volgende keer) handelingsruimte te benutten.

> *Je moet de mogelijkheden uit de wet ook echt mogen benutten, en niet teruggefloten worden, bijvoorbeeld bij toetsing of de interne controle. Dan ga je het namelijk niet eens meer proberen, en daarmee doe je de inwoner tekort. (inkomensconsulent)*

Een kwaliteitsmedewerker geeft twee concrete voorbeelden van hoe de interne controle het benutten van handelingsruimte kan inperken:

> *Dak- en thuislozen of statushouders bezitten vaak geen ID-bewijs. Deze doelgroepen hebben een uitkering hard nodig, maar de wet eist minimaal een ID en BSN-nummer. Als je daar vanwege praktische problemen soepeler mee om zou willen gaan, levert dat onmiddellijk gedoe met interne controle en de accountant. (kwaliteitsmedewerker)*

Communiceren via whatsapp is bij jongeren doodnormaal en vaak ook de enige manier om hen te bereiken en gegevens te laten aanleveren. Dan kan een intern controleur wel veel nadruk leggen op de controleerbaarheid en de veiligheid van aanleveren van de gegevens. (kwaliteitsmedewerker)

Een paar respondenten stippen daarom aan dat alle functies binnen de gemeentelijke organisatie, dus ook de controllers, mee moeten in de andere werkwijze, wil de cultuurverandering lukken.

De interne controle maakt het lastig om af te wijken van de beleidsregels, die is alleen maar gericht op wat er moet liggen voor de accountantscontrole. Ook die laag moet mee in die andere manier van werken. (kwaliteitsmedewerker)

7.2 Aandacht voor verschillend gebruik handelingsruimte

Verschillen in werkwijzen tussen inkomensconsulenten zijn inherent aan het hebben van handelingsruimte. Echter, sommige verschillen kunnen nadelige effecten hebben voor de aanvrager. Dit betreffen bijvoorbeeld verschillen in het in beeld brengen van de omstandigheden van de aanvrager en verschillen in het gebruik van handelingsruimte.

Gemeenten lijken niet heel bewust bezig met beperken van interne verschillen

Een expert constateert dat inkomensconsulenten binnen hun eigen gemeente nauwelijks bewust bezig zijn met de onderlinge verschillen in hoe wordt omgegaan met aanvragers. Ook merkt hij dat er bij gemeenten weinig aandacht is voor het ontwikkelen van een cultuur van elkaar aanspreken en corrigeren. Eenzelfde beeld komt naar voren uit de interviews bij de negen gemeenten. Ook deze gemeenten lijken niet heel bewust aandacht te besteden aan het tegengaan van verschillen om ongelijke behandeling binnen de gemeente te voorkomen. Uit de interviews blijkt dat de negen gemeenten vooral het (informeel) overleg over casuïstiek gebruiken om interne verschillen te signaleren en te bespreken (zie ook paragraaf 6.2). Verder noemen de respondenten het geven van instructies, het toetsen en de steekproefsgewijze controles als manieren om verschillen te beperken.

Als twee medewerkers haaks tegenover elkaar staan, dan hebben we iets in het team te doen. Hoe kijken we hiernaar? Hoe gaan we hiermee om? Wat wordt onze norm? Wat kunnen we daarover afspreken? Dat krijgt dan een vervolg. Dan gooien we het terug in de groep. (teamleider)

Een expert heeft in een actieonderzoek met verschillende teams fictieve casussen besproken. Hij vroeg daarbij telkens hoe de inkomensconsulent zelf zou reageren op een casus en wie van de collega's er anders op zou reageren. Hij heeft ervaren dat deze aanpak goed werkt om in gesprek te gaan over de onderlinge verschillen. Dergelijke gesprekken leveren bewustzijn op over de eigen stijl en de verschillen in ziens- en handelswijzen in het team. Dit biedt vervolgens mogelijkheden om hier iets aan doen, bijvoorbeeld door elkaar erop aan te spreken. Eén gemeente hanteert een soortgelijke aanpak bij het uniformeren van de uitvraag van bewijsstukken.

Eén keer per maand stuur ik een BSN door van een inwoner die een aanvraag heeft gedaan. En iedereen moet die aanvraag gaan bekijken en voor zichzelf opschrijven en mij mailen wat ze zouden opvragen. Vervolgens gaat één medewerker het toelichten in de casuïstiek en dan gaan we daarover in discussie. Zo leren ze van elkaar. Daarmee wil ik meer uniformiteit bereiken. (kwaliteitsmedewerker)

8 Begeleiding en aansturing

In het kort

- Leidinggevenden in de negen gemeenten zeggen uit te dragen dat handelingsruimte benutten om maatwerk te verlenen belangrijk is. Ze streven ernaar de inkomensconsulenten veiligheid en vertrouwen te geven.
- De inkomensconsulenten in de negen gemeenten ervaren veel vrijheid en vertrouwen vanuit hun leidinggevenden. Dit wordt gezien als een belangrijke succesfactor voor het benutten van handelingsruimte.
- Doelen of werkafspraken voor het aanvraagproces zijn er nauwelijks of zijn niet expliciet. Hierdoor kan het voor inkomensconsulenten onduidelijk zijn wat van hen wordt verwacht bij het gebruik van handelingsruimte. Er is behoefte aan afspraken en indicatoren.

8.1 Steun en vertrouwen

Uit eerder onderzoek (Bennenbroek et al., 2021; Hendrikx et al., 2022) en gesprekken met experts komt naar voren dat (extra) handelingsruimte een grote verantwoordelijkheid geeft en kan leiden tot onzekerheid en onduidelijkheid bij inkomensconsulenten. Schillemans & Aleksovska (2019) stellen dat veel handelingsruimte het werk moeilijker maakt, omdat het minder duidelijk is wanneer je het goed doet. Dit kan leiden tot stress. Professionals kunnen veiligheid gaan zoeken door te 'schuilen achter regels' (Hendrikx et al., 2022). Teamleiders hebben een belangrijke rol in het begeleiden van de inkomensconsulenten en het bieden van houvast. Daarbij is het belangrijk dat inkomensconsulenten zich veilig voelen om gebruik te maken van hun handelingsruimte. Ze moeten niet bang hoeven zijn dat ze worden afgestraft (Oomkens & Drijvers, 2021; Kroeze et al., 2023). Dit geven van vrijheid en vertrouwen kan op gespannen voet staan met de behoefte van managers aan grip op processen en procedures (Hendrikx et al., 2022).

Nadruk op vertrouwen en steun bij benutten handelingsruimte

Uit eerder onderzoek bleek dat de wijziging van de Participatiewet vraagt om leidinggevenden die hun medewerkers ondersteunen in het werken vanuit vertrouwen (Kroeze et al., 2023). Nagenoeg alle geïnterviewde teamleiders zeggen ruimte te geven aan de inkomensconsulenten om beslissingen te nemen en eventueel af te wijken van de norm. Daarnaast benoemen ze vaak dat ze vertrouwen op het vakmanschap van hun medewerkers.

> *Belangrijk vind ik het vertrouwen geven aan medewerkers, verantwoordelijkheid geven en blijven vragen wat heb je nodig om dit te kunnen doen. (teamleider)*

Meerdere inkomensconsulenten geven aan dat ze zich gesteund voelen door hun leidinggevende en dat dit vertrouwen van de leidinggevende voor hen een belangrijke randvoorwaarde is voor het benutten van handelingsruimte.

> *Je doet je werk goed zoals je het doet. Dat je je gesteund voelt. Sowieso door de leidinggevende. Jij bent de professional. Daar vertrouwen we op. Dat voel ik ook echt. Er wordt niet op je gelet. (inkomensconsulent)*

Stimuleren van benutten handelingsruimte
Daarnaast geven teamleiders aan dat ze de inkomensconsulenten aanmoedigen om na te denken over maatwerkoplossingen. Ze doen dit door regelmatig te benoemen wat de bedoeling is. Of ze vragen de inkomensconsulenten voorstellen te doen voor een oplossing, maar laten de uiteindelijke keuze bij de inkomensconsulent.

> *Ik roep de consulenten op om de menselijke maat aan bod te laten komen. Ik probeer mijn medewerkers te coachen op aandacht voor de klant als mens. (teamleider)*

Ook faciliteren ze het benutten van handelingsruimte door te sturen op de motivatie voor het besluit in plaats van het besluit zelf.

> *De motivatie vind ik het belangrijkste. Als het de inwoner ten goede komt. Ik word er blij van als mensen komen met creatieve oplossingen die recht doen aan de inwoner waar we het voor doen. (teamleider)*

In eerder onderzoek onder professionals bleek dat dit sturen op uitlegbaarheid in plaats van het besluit zelf een belangrijke voorwaarde is voor het benutten van handelingsruimte (Kroeze et al., 2023).

Veel beslisvrijheid
Doorgaans nemen inkomensconsulenten zelf de besluiten over de bijstandsaanvragen. Alleen bij uitzondering kloppen ze aan bij een senior, de teamleider of een kwaliteitsmedewerker.

> *Ik ervaar volop vrijheid om zelf beslissingen te nemen. Als je je beslissing goed kunt onderbouwen, en je schrijft je rapport goed, dan kan het eigenlijk altijd zoals je voorstelt. (inkomensconsulent)*

Een beleidsadviseur wijst op het risico dat bij veel vrijheid handelingsruimte kan worden benut zonder verantwoording.

> *Je moet opletten dat je geen bubbel creëert in de uitvoering: dat ruimte wordt benut zonder verantwoording. (beleidsadviseur)*

8.2 Afspraken en verwachtingen
Om handelingsruimte te kunnen benutten is niet alleen vertrouwen, steun en vrijheid belangrijk, maar zijn ook concrete doelen en afspraken nodig om richting te geven aan inkomensconsulenten. Zij hebben behoefte aan duidelijkheid over waar ze naartoe moeten werken en waar ze op worden beoordeeld (Kroeze et al., 2023).

In het verleden focus op productie en rechtmatigheid
Bij het bespreken van de aansturing maken veel respondenten een vergelijking met het verleden. Ze zien dat, in lijn met de eerder beschreven omslag in de waarden van de gemeenten, ook de aansturing is veranderd in de afgelopen jaren. In het verleden lag de focus vaak bij het leveren van productie. Zo was er bijvoorbeeld regelmatig een minimumaantal aanvragen dat een fulltime inkomensconsulent wekelijks moest afhandelen. Ook geven respondenten bij enkele gemeenten aan dat er in het verleden streefcijfers waren voor het aandeel afwijzingen. Diverse respondenten wijzen erop dat in het verleden vooral nadruk werd gelegd op rechtmatigheid en het voorkomen van fraude.

> *Vroeger gold: 'zoveel procent moet afgewezen worden'. Het credo was: er wordt veel gefraudeerd, dus let op. (kwaliteitsmedewerker)*

Weinig werkafspraken

Behalve de maximale termijn van acht weken die wettelijk is vastgelegd, hebben geen van de negen gemeenten werkafspraken voor de afhandeling van bijstandsaanvragen. Sommige gemeenten hanteren wel globale streefaantallen voor de af te handelen aanvragen per inkomensconsulent, maar hier wordt niet strikt op gestuurd.

> *Nu is het minder duidelijk waarop je beoordeeld en gewaardeerd wordt. (inkomensconsulent)*

Meetbare doelen nodig

Uit eerder onderzoek naar de behoeften van professionals bij de Participatiewet in balans kwam naar voren dat moet worden nagedacht over indicatoren en uitgangspunten in de sturing en beoordeling die passen bij de gewijzigde wet. Gedacht kan worden aan procesindicatoren als 'het aantal gevoerde gesprekken' (Kroeze et al., 2023). Ook kunnen, naar voorbeeld van het UWV, kwalitatieve indicatoren worden gebruikt. Bijvoorbeeld door periodiek te meten in welke mate aanvragers het gevoel hebben dat rekening wordt gehouden met hun persoonlijke omstandigheden (UWV, 2024).

Ook in dit onderzoek bij negen gemeenten komt dit aandachtspunt naar voren. Een beleidsadviseur wil de maatstaf voor kwaliteit wijzigen door de focus minder te leggen op output, zoals productiecijfers, en meer op de kwaliteit van de besluitvorming. Dit kan gemeten worden aan de mate waarin afwegingen en motieven inzichtelijk zijn gemaakt. Verder geeft deze beleidsadviseur aan dat ze het delen van verhalen als een manier ziet om het benutten van handelingsruimte te stimuleren.

> *Consulenten die kunnen en durven afstemmen, mogen een voorbeeldrol krijgen. In plaats van 'die kan er tien in één uur afhandelen', 'Zij heeft zo'n mooi rapport, dat wil ik even delen. Doe er je voordeel mee.' (beleidsadviseur)*

Ook in de validatiesessie noemen meerdere deelnemers het belang van het gebruik van andere indicatoren en het inzetten van verhalen. Een expert merkt op dat alleen sturen op een cultuur of het 'werken volgens de bedoeling' niet voldoende is. Hij stelt dat er instrumenten nodig zijn die inkomensconsulenten uitnodigen om bepaald gedrag te laten zien, zoals het expliciteren van afwegingen. Ook hij wijst op het belang van het maken van concrete afspraken zoals 'we gaan dit jaar x keer maatwerk leveren' of 'met alle aanvragers is een intakegesprek gevoerd'.

9 De inrichting van de uitvoering

In het kort

- De onderzochte gemeenten hebben het aanvraagproces verschillend ingericht.
- Alleen als er goed inzicht is in de omstandigheden van de aanvrager, kan worden bepaald in hoeverre afstemming nodig is. Voor goed inzicht in de omstandigheden, is een (fysiek of telefonisch) gesprek noodzakelijk. Dit gebeurt niet (standaard) in drie van de negen gemeenten.
- Respondenten wijzen erop dat inkomensconsulenten voldoende tijd moeten (kunnen) nemen om de (omstandigheden van de) aanvrager te leren kennen. In enkele gemeenten is de werkdruk een belemmering.
- Bij één gemeente is het afhandelingsproces opgeknipt. Dit belemmert het in beeld hebben van de aanvrager en diens omstandigheden en daarmee het gebruik van handelingsruimte.
- Meerdere respondenten hebben de ervaring dat het samenwerken met andere disciplines binnen het sociaal domein het inzicht in de aanvrager en diens omstandigheden vergroot. Daarmee wordt het benutten van handelingsruimte bevorderd.
- De beweging naar meer handelingsruimte om indien nodig maatwerk te verlenen brengt personeelsvraagstukken met zich mee. Ongeveer de helft van de negen gemeenten heeft nu al moeite met het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel.

9.1 Het aanvraagproces

Bijna altijd digitale aanvraag

De negen gemeenten hebben het aanvraagproces voor bijstand op verschillende manieren ingericht. Bij acht van de negen gemeenten kunnen inwoners digitaal bijstand aanvragen, via de gemeentelijke website of via werk.nl van het UWV. Soms is er ook de mogelijkheid om een papieren formulier in te vullen. Eén gemeente werkt uitsluitend met een papieren aanvraagformulier.

In enkele gemeenten kunnen inwoners binnenkomen via een digitale toegang voor het hele sociale domein. Na een korte (telefonische) screening van de hulpvraag worden ze doorverwezen naar het digitale formulier voor de bijstandsaanvraag.

Bij twee gemeenten worden inwoners eerst uitgenodigd voor een verplichte voorlichtingsbijeenkomst. Daarin worden ze geïnformeerd over de rechten en plichten van bijstand en over andere financiële regelingen. Na de voorlichtingsbijeenkomst kunnen inwoners besluiten of ze de bijstandsaanvraag doorzetten.

Aanvraagformulier alleen geeft beperkt inzicht in omstandigheden

In het aanvraagformulier van werk.nl wordt, naast gegevens over het inkomen, het vermogen en de leefsituatie, ook gevraagd naar bijzondere omstandigheden. Verder kan de aanvrager een andere ingangsdatum en de reden daarvoor vermelden. Respondenten geven aan dat met deze vragen op het formulier niet automatisch de omstandigheden van de aanvrager goed in beeld komen. Dat komt bijvoorbeeld omdat het voor de aanvrager moeilijk te beoordelen is welke gegevens relevant zijn om te vermelden of omdat de aanvrager beperkte taalvaardigheden heeft.

Op werk.nl kan de klant aangeven dat ze hun uitkering eerder willen laten ingaan. Dat moeten ze dan motiveren. Je moet maar net de juiste woorden kunnen vinden om het goed toe te lichten. [..] Want dat is de eerste hobbel: als de klant invult ik wil de uitkering vanaf vandaag. Dan zal de consulent niet navragen of dat wel klopt, die neemt het zo aan. De klant weet niet dat het anders is dan anders. Als jij de taal niet spreekt of je durft mij niet te bellen of je denkt laat maar. (beleidsadviseur)

Persoonlijk contact voorwaarde voor in beeld krijgen omstandigheden

In alle negen gemeenten geven respondenten aan dat persoonlijk contact noodzakelijk is om de omstandigheden van de aanvrager goed in beeld te brengen.

Zonder iemand te zien en te spreken is het lastig om de omstandigheden in beeld te krijgen, tenzij iemand het goed op papier zet. Maar dat is vaak niet zo. Je kunt wel doorvragen en bellen en dat gebeurt ook. En als er veel aan de hand is nodig ik iemand altijd uit voor een gesprek. Dan krijg je het wel meer in beeld. (inkomensconsulent)

Uit onderzoek van De Winter (2019) bleek dat in gemeenten waar medewerkers het meest frequent contact hadden met uitkeringsgerechtigden, het meest werd afgestemd op hun persoonlijke omstandigheden. Zij concludeert dat contact noodzakelijk is voor een goede afstemming.

In drie gemeenten is het voeren van een intakegesprek (fysiek dan wel telefonisch) met de aanvrager geen vaste stap in het aanvraagproces. In deze gemeenten is de standaardwerkwijze dat er geen gesprek plaatsvindt of dat de inkomensconsulenten zelf beslissen of zij een intakegesprek nodig vinden.

De ene consulent neemt wel altijd telefonisch contact op en de andere liever alleen schriftelijk. De organisatie biedt ruimte om zelf een keuze te maken. (kwaliteitsmedewerker)

In de meeste gemeenten sluit soms een werkconsulent aan bij het intakegesprek. Ook kan het voorkomen dat een inkomensconsulent, op basis van een eerste inschatting, een collega van een andere afdeling, zoals handhaving of schuldhulpverlening, vraagt aan te sluiten.

Heb ik op basis van mijn vooronderzoek al een indruk van de problemen van de klant, dan kan ik ook een collega van Wmo of Jeugd vragen om bij het intakegesprek te zitten. (inkomensconsulent)

Soms geen vaststaand proces

Sommige respondenten geven aan dat het werkproces in hun gemeente niet tot nauwelijks is vastgelegd. Daarmee hebben inkomensconsulenten veel ruimte om zelf te bepalen hoe ze een aanvraag afhandelen.

Er zijn ook verschillende processen omdat niets is vastgelegd. De één doet een vooronderzoek, de ander gaat blanco het gesprek aan. (inkomensconsulent)

Vereenvoudigen van het aanvraagproces is regelmatig aandachtspunt

Mensen die bijstand aanvragen, ervaren de aanvraagprocedure vaak als complex en vervelend (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). Meerdere respondenten herkennen dit. Een aantal gemeenten heeft de aanvraagprocedure daarom vereenvoudigd of is daarmee bezig. Zij gebruiken bijvoorbeeld een zelf ontwikkeld, simpeler aanvraagformulier of vragen minder bewijsstukken op (bijvoorbeeld van één maand bankafschriften in plaats van drie maanden). In één gemeente loopt een pilot waarbij helemaal geen bewijsstukken worden opgevraagd. Ook hebben enkele gemeenten een vereenvoudigde aanvraagprocedure voor terugkerende aanvragers. Zij liepen daarmee vooruit op spoor 1 van de Participatiewet in balans. Daarin is namelijk geregeld dat gemeenten aanvragen van mensen die binnen 12 maanden na beëindiging van de bijstandsuitkering opnieuw een aanvraag doen, sneller mogen afhandelen door gebruik te maken van reeds bekende gegevens.

9.2 Tijd

Voldoende tijd is voorwaarde voor in beeld brengen omstandigheden
In alle onderzochte gemeenten wijzen respondenten op het belang van voldoende tijd om de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager in kaart te brengen.

> *Je moet de consulenten alle tijd gunnen om het gesprek met de klant te voeren. Tijd voor de vraag achter de vraag. Belangrijkste is dat zij geen tijdsdruk voelen – los van de achtwekenbehandeltermijn. (kwaliteitsmedewerker)*

Werkdruk kan belemmeren
In eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie onder werkconsulenten bleek dat zij voldoende tijd ervaren om rekening te houden met individuele omstandigheden (Arbeidsinspectie, 2024). In dit onderzoek geven respondenten uit twee grote gemeenten aan dat er veel werkdruk is en dat dit een belemmering kan zijn bij het benutten van handelingsruimte.

> *Bepaalde medewerkers hebben een grote werkdruk en deze medewerkers hebben niet altijd de tijd om af te wegen of er sprake is van handelingsruimte. Als je ruimte wil benutten, moet je eerst tijd hebben om te onderzoeken of er wel ruimte is. (kwaliteitsmedewerker)*

Ook bij drie andere gemeenten geven de respondenten aan dat werkdruk een issue is en dat dit vooral speelt bij de beheertaken die de inkomensconsulenten in deze gemeenten hebben ná afhandeling van de aanvraag.

> *We hebben per consulent een caseload van 180 bijstandsklanten. Hiernaast krijg je ook mutaties, wijzigingen, minimaregelingen binnen, en moet je aanvragen bijzondere bijstand verwerken. De organisatie heeft wel een wens om meer contact te hebben met inwoners, twee keer per jaar. Maar je moet je werk kunnen doen en je caseload kunnen draaien. Als je wat meer tijd zou hebben, is er minder werkdruk en dan zou je meer met je klanten in gesprek kunnen gaan. Helaas kampt heel Nederland met arbeidstekorten dus is het niet anders. (kwaliteitsmedewerker)*

Bij de overige vijf gemeenten lijkt werkdruk in veel mindere mate een rol te spelen. Soms wijzen de respondenten wel op de onbeheersbaarheid van de werkvoorraad door fluctuaties in het aantal aanvragen door het jaar heen en schommelingen in de capaciteit.

Enkele respondenten hebben oplossingen genoemd voor het verlagen van de werkdruk, zoals: het versimpelen van processen, taken laten overnemen door de administratie, het verlagen van de caseloads bij inkomensconsulenten die ook beheertaken hebben en het inzetten van een maatwerkteam voor de meest complexe gevallen.

9.3 Taakspreiding

In de negen gemeenten zijn op verschillende manieren de taken in de afhandeling van aanvragen verdeeld.

Opknippen proces belemmert zicht op omstandigheden
In acht van de negen gemeenten voeren de inkomensconsulenten alle stappen van de afhandeling van een aanvraag uit. In één gemeente zijn deze stappen opgeknipt met de doorstroom van de aanvraag als belangrijkste overweging.

> *Als iemand uitvalt of op vakantie is, dan blijft de aanvraag niet stilliggen. Ook heb je zo geregeld dat er vier ogen naar de aanvraag kijken. (kwaliteitsmedewerker)*

Respondenten van deze gemeente merken dat dit opknippen het in beeld hebben van de aanvrager en diens omstandigheden kan belemmeren. Dit kan ertoe leiden dat inkomensconsulenten signalen over omstandigheden die om maatwerk vragen niet opmerken.

> *Je moet je opnieuw verdiepen in elke aanvraag omdat bij elk stapje bij de aanvraag iemand anders verantwoordelijk is. (inkomensconsulent)*

9.4 Samenwerking met andere disciplines

Meer integraal gekeken

Steeds meer gemeenten zetten in op een integrale benadering van de inwoners, waarbij zij de verschillende leefgebieden in samenhang bekijken. Dit is ook het geval bij de negen gemeenten. Sommige gemeenten hanteren een brede intake waarbij de medewerkers meerdere leefgebieden van de aanvrager uitvragen. Andere gemeenten hebben een centrale toegang, zodat een inwoner zich maar één keer hoeft aan te melden voor alle benodigde ondersteuning. Ook hebben meerdere gemeenten een speciaal maatwerkteam voor uitzonderingssituaties.

> *Centrale toegang is een jaar geleden opgezet, voor klanten met multiproblematiek. Medewerkers kunnen casussen inbrengen, als de klant daarvoor toestemming heeft gegeven, in verband met de AVG. Je kan de klant dan door alle systemen halen, omdat alle ketenpartners aanwezig zijn. Dus dat heeft meerwaarde voor de gemeente, en de klant wordt vanuit alle invalshoeken geholpen. (kwaliteitsmedewerker)*

Samenwerking binnen sociaal domein bevordert benutting handelingsruimte

Een expert heeft de ervaring dat het samenwerken van inkomensconsulenten met andere disciplines binnen het sociaal domein, bijvoorbeeld in wijkteams, een grote bijdrage kan leveren aan het benutten van handelingsruimte. Medewerkers gaan elkaars wetten beter begrijpen. En de inkomensconsulenten krijgen meer besef van de invloed die de inkomensondersteuning kan hebben op andere leefgebieden. Deze expert constateert dat dit besef ervoor zorgt dat ze hun handelingsruimte beter benutten: ze weten beter waarom ze een keuze maken en waartoe deze keuze leidt. Ook sommige respondenten merken dit op. Zij zien bijvoorbeeld dat het samenwerken met werkconsulenten of schuldhulpverleners leidt tot meer kennis en een andere houding.

> *We merken dat de consulenten die in de gebiedsteams meer samen doen met de werkcoaches, dat de samenwerking tussen hen beter gaat, dat er meer begrip komt. In plaats van elkaar te zien als tegenstanders, gaan ze elkaar meer benutten. (teamleider)*

Zoals ook uit ander onderzoek (Van Echtelt et al., 2024) blijkt, verhinderen verschillen in uitgangspunten en mensbeelden tussen de disciplines soms de samenwerking in de uitvoering. Dit kan komen door verschillen in de wettelijke kaders, bijvoorbeeld bij de samenwerking met de schuldhulpverlening. Maar ook binnen het wettelijk kader van de Participatiewet verschillen de uitgangspunten van ‘werk’ en ‘inkomen’. Dit heeft zijn weerslag op de taakuitvoering in de verschillende organisatieonderdelen.

> *Het wezenlijke is dat werkcoaches te weinig kennis hebben van de Participatiewet. Dan stellen ze iets voor en als dan blijkt dat dat niet kan, vinden ze dat Inkomen dwars ligt. (teamleider)*

9.5 Personeelsvraagstukken

Omslag brengt capaciteitsvraagstukken met zich mee

De veranderingen in de afhandeling van bijstandsaanvragen leiden in meerdere gemeenten tot knelpunten en vraagstukken met betrekking tot het personeel. Het gaat dan om de beschikbare capaciteit, de inzetbaarheid en de vaardigheden van de medewerkers. Ook de Raad van State (2024) signaleerde dit probleem in haar advies over spoor 1 van de Participatiewet in balans. Zij wijst op de krapte op de arbeidsmarkt. Die maakt het voor gemeenten moeilijk om gekwalificeerd personeel te vinden. In vier van de negen gemeenten herkennen medewerkers dit probleem.

> *Als ik een vacature openzet vind ik eigenlijk bijna niemand met ervaring. Ook inhuur voor bijvoorbeeld ziektevervanging is een uitdaging. (teamleider)*

> *Onvoldoende capaciteit helpt de benutting van handelingsruimte niet. Je hebt meer mensen nodig om hetzelfde werk te doen en de handelingsruimte te kunnen benutten. Dat is niet meegenomen in de bedrijfsvoering. (beleidsadviseur)*

Als intakegesprekken een vast onderdeel worden in het aanvraagproces of een grotere rol krijgen, kan dit uitdagingen geven voor de bedrijfsvoering. Een expert ziet dat ook andere gemeenten hiermee worstelen: een intake kost naar verhouding veel tijd en is lastig in te plannen gezien de fluctuaties in aanvragen door het jaar heen. De kwaliteitsmedewerker in een gemeente die intakegesprekken wil gaan invoeren zegt hierover:

> *De wens om meer klanten te spreken is voortgekomen uit de nieuwe wet. Maar het is zo complex om een hele organisatie meer klantgericht te laten werken – er moeten meer mensen bij, caseload moet worden aangepast, etc. (kwaliteitsmedewerker)*

Niet alle inkomensconsulenten willen of kunnen meegaan in verandering

Bij twee gemeenten die hun aanvraagproces aan het herinrichten zijn, zijn er twijfels of de huidige inkomensconsulenten voldoende kunnen of willen meegaan in de verandering. Ook in andere gemeenten die bezig zijn met de omslag, zien respondenten af en toe de worsteling bij het huidige personeel.

> *Ik zie het niet alle medewerkers doen. Zij zien de meerwaarde niet. Of ze hebben de vaardigheden niet. Het vraagt echt iets anders van de medewerkers. Huidige medewerkers zeggen: ik zit hier voor de rechtmatigheid. Ik vind het leuk om bankafschriften uit te pluizen. Ik heb geen zin om met de inwoner in gesprek te gaan. Daar zit mijn kracht niet. (kwaliteitsmedewerker)*

De omslag vraagt andere competenties. Dit betekent ook een andere insteek bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers, zeggen sommige respondenten. Selecteerde men voorheen met name kandidaten met een juridische opleiding, tegenwoordig kijkt men ook naar andere achtergronden in opleiding en werkervaring, bijvoorbeeld maatschappelijk werk.

> *Bij de laatste werving van consulenten is vooral naar soft skills gekeken (ervaring met gespreksvoering, inlevingsvermogen e.d.). (teamleider)*

Bijlage 1 Aanpak van het onderzoek

Verkennende interviews met gemeenten
Om een beter beeld te krijgen van de uitvoering, is gestart met verkennende gesprekken met twee inkomensconsulenten, één beleidsadviseur, één kwaliteitsmedewerker en drie leidinggevenden. Zij zijn werkzaam bij zes gemeenten en één samenwerkingsverband. Deze gesprekken gaven een eerste inzicht in de praktijk en werkwijzen en leverden input voor de semigestructureerde interviews.

Literatuuronderzoek
Relevante publicaties die betrekking hebben op de onderzoeksvragen zijn bestudeerd. Deze literatuurstudie diende om de concepten, zoals het begrip handelingsruimte, verder te operationaliseren. Daarnaast vormde het samen met de verkennende gesprekken de basis voor de topiclijsten die gebruikt zijn voor de interviews.

Gesprekken met experts
Er is een aantal experts geïnterviewd over hun visie op het thema en hun eventuele input en aandachtspunten voor het onderzoek.

Expert	Functie	Organisatie
Paulien de Winter	Universitair hoofddocent rechtstheorie & Bijzonder hoogleraar toezicht	Universiteit Utrecht & Rijksuniversiteit Groningen
Lineke van Hal	Bijzonder lector Beroepsvorming Professionals in het Publiek Sociaal Domein	Zuyd Hogeschool
Heike Vethaak	Universitair docent	Universiteit Leiden, afdeling economie
Thomas Kampen	Hoogleraar Sociaal Werk	Universiteit voor Humanistiek
Eelke Blokker	Chef Doorbraakmethode & oprichter Instituut voor Publieke Waarden	Instituut voor Publieke Waarden
Evelien Meester	Directeur-bestuurder Stimulansz	Stimulansz
Martine van Ommeren	Projectleider Simpel Switchen en eigenaar Optimalistic	Optimalistic

Interviews
Bij een steekproef van negen gemeenten (een mix op basis van grootte en regio), zijn interviews gehouden. Twee van deze gemeenten hebben de uitvoering van de Participatiewet uitbesteed, respectievelijk aan een uitvoeringsorganisatie en een andere gemeente. Bij elke gemeente zijn medewerkers in verschillende functies geïnterviewd:

- Twee inkomensconsulenten die zich bezighouden met het beoordelen van bijstandsaanvragen. Bij aanvang is gevraagd om een ervaren en een minder ervaren inkomensconsulent (met minimaal één jaar en maximaal drie jaar ervaring in deze functie).
- Een beleidsmedewerker die zich bezighoudt met de vertaling van de wet naar lokaal uitvoeringsbeleid.
- Een leidinggevende van inkomensconsulenten.
- Een kwaliteitsmedewerker die zich bezig houdt met het adviseren van inkomensconsulenten en het bewaken van de kwaliteit van de beoordeling van bijstandsaanvragen.

Deze interviews zijn afgenomen aan de hand van topiclijsten, steeds door twee onderzoekers. De interviews met beleidsadviseur, leidinggevende en kwaliteitsmedewerker zijn online gevoerd. De consulenten zijn op hun werkplek geïnterviewd. Van elk interview is (met akkoord van de geïnterviewde) een geluidsopname gemaakt. Deze opname is vernietigd nadat de geïnterviewde medewerkers de verslaglegging hebben gecheckt op feitelijke juistheid.

Gemeente-grootte	Landsdeel	Personen met bijstand in april 2025*	Uitvoering	Bijzonderheden interviews
Klein	Noord	0-500	Zelf	Geen
Klein	West	0-500	Zelf	Coördinator want zelfsturend team en geen teamleider. Interim beleidsadviseur & startend beleidsadviseur in dubbelinterview.
Klein	Oost	0-500	Centrum-gemeente	Ook medewerker bezwaar en beroep.
Middelgroot	Oost	500-1.000	Zelf	Beleidsadviseur participatie wegens uitval beleidsadviseur inkomen.
Middelgroot	West	500-1.000	Uitvoerings-organisatie	Programmamanager en senior, want geen beleidsadviseur en kwaliteitsmedewerker.
Middelgroot	Zuid	1.000-4.000	Zelf	Eén inkomensconsulent werkt in jongerenteam.
Groot	Noord	4.000-12.000	Zelf	Beleidsadviseur & adviseur uitvoeringsbeleid in dubbelinterview.
Groot	Zuid	4.000-12.000	Zelf	Juridisch medewerker want kwaliteitsmedewerker staat op grote afstand.
Groot	West	4.000-12.000	Zelf	Eén inkomensconsulent doet vooral beheertaken, valt af en toe in bij aanvragen.

** CBS Statline: personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio.*

Analyse van beleidsplannen en beleidsregels

Bij de beleidsmedewerkers (of een ander contactpersoon) van de geselecteerde gemeenten zijn de beleidsregels en eventuele werkinstructies voor het afhandelen van bijstandsaanvragen opgevraagd. Daarnaast is op overheid.nl gezocht naar beleidsdocumenten. De uitvraag leverde heel verschillende reacties op: van een verwijzing naar het online handboek dat de inkomensconsulenten gebruiken, een veelheid aan gedetailleerde werkinstructies tot een verwijzing naar overheid.nl, waar de gemeenten hun verordeningen en beleidsregels publiceren. Wat betreft de laatste soort documenten is in kaart gebracht in hoeverre de gemeenten beleid hebben voor de afhandeling van de bijstandsaanvragen. Daarnaast zijn de beschrijvingen van werkprocessen en instructies gebruikt om de organisatie van de uitvoering en het werkproces in beeld te krijgen (zie hoofdstuk 9).

Fictieve casuïstiek doorspreken

Aansluitend op de interviews zijn met de inkomensconsulenten drie fictieve casussen (zie bijlage 3) doorgesproken. Daarbij zijn vragen gesteld aan de inkomensconsulenten als: Is dit een herkenbare casus voor jou? Heb je dit weleens meegemaakt? Welke informatie heb je nog nodig om de aanvraag te kunnen afhandelen? Wat zijn de opties? Hoe zet je deze opties tegen elkaar af? Tot welke keuzes zou je komen? Welke afwegingen maak je daarbij? Is het eventueel toekennen van bijzondere bijstand een optie bij deze casus? Zouden je collega's dezelfde afwegingen maken en tot dezelfde keuzes komen? Hebben jullie afspraken over hoe te handelen in zo'n situatie?

Praktijkvoorbeelden doorspreken
De inkomensconsulenten hebben vooraf zelf praktijkvoorbeelden geselecteerd op basis van opgegeven criteria (zoals recent plaatsgevonden, aanvraag is afgehandeld en er waren bijzondere omstandigheden). Deze praktijkvoorbeelden zijn stap voor stap doorgesproken, van aanmelding en eventuele intake tot en met het afgeven van de beschikking (zie bijlage 2). Dit is gedaan met 17 van de 18 consulenten. Dit omdat één consulent in het verleden veel aanvragen heeft afgehandeld, maar momenteel vooral beheertaken heeft.

Analyse van de interviews
Alle interviews zijn (zo letterlijk mogelijk) uitgewerkt in verslagen en vervolgens gecodeerd in Atlas.ti. Dat wil zeggen dat tekstfragmenten zijn voorzien van labels op basis van het onderwerp of thema dat aan bod komt. Om dit te kunnen doen is eerst een conceptcodeboom gemaakt op basis van het literatuuronderzoek en de onderzoeksvragen. De onderzoekers hebben vervolgens ieder een aantal interviews gelezen en de conceptcodeboom aangepast en aangevuld. Ook is per code bekeken of deze uiteen viel in verschillende categorieën. Als dat het geval was, zijn subcodes aangemaakt. Vervolgens hebben de onderzoekers drie dezelfde interviewverslagen gecodeerd. De onderlinge verschillen in het coderen zijn hierna doorgesproken. Daarna zijn codeerafspraken gemaakt voor het vervolg. Ook is waar nodig het codeboek aangevuld en zijn sommige codes samengevoegd. Per code zijn de tekstfragmenten geëxporteerd naar Excel. De codes en groepen van codes zijn vervolgens in Excel geanalyseerd.

Analyse in samenhang
De informatie die met de interviews, de fictieve casussen en praktijkvoorbeelden is verzameld, is vervolgens in samenhang bestudeerd. Daarbij is gekeken naar verschillen tussen gemeenten en tussen de perspectieven van beleidsadviseurs, leidinggevenden, kwaliteitsmedewerkers en inkomensconsulenten.

Valideren van voorlopige bevindingen
In een online sessie van 1,5 uur, gefaciliteerd door Divosa, is een selectie van de voorlopige bevindingen besproken met enkele tientallen teamleiders, kwaliteitsmedewerkers en inkomensconsulenten uit verschillende gemeenten[6]. Met inzet van Mentimeter zijn vragen gesteld, enerzijds om te toetsen in hoeverre de voorlopige bevindingen werden herkend en anderzijds om aanvullende informatie te verzamelen. Deze vragen zijn door maximaal 26 deelnemers beantwoord. Ook hebben deelnemers in kleine groepjes (breakout rooms) ervaringen uitgewisseld.

Daarnaast zijn de voorlopige bevindingen doorgesproken met een programma adviseur met ervaring bij verschillende gemeenten (afdelingen werk en inkomen).

[6] Voor deze sessie hadden zich 64 mensen aangemeld, afkomstig uit 41 gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Vier van de aanmelders waren werkzaam bij drie van de negen onderzochte gemeenten. Uiteindelijk hebben circa 40 mensen deelgenomen. Het is niet bekend uit welke en hoeveel verschillende gemeenten en uitvoeringsorganisaties zij kwamen.

Bijlage 2 Uitkomsten bespreking praktijkvoorbeelden

De inkomensconsulenten hebben voorbeelden uit hun eigen praktijk opgezocht en beschreven. Het doel van deze bespreking van praktijkvoorbeelden was om in zicht te krijgen in hoe zij handelingsruimte ervaren en benutten: bij welke omstandigheden, hoe ze te werk gaan, wat hun beweegredenen zijn en hoe ze ruimte gebruiken. In totaal zijn 32 praktijkvoorbeelden doorgesproken met 17 inkomensconsulenten. Bij 21 van deze voorbeelden betrof het een bijstandsaanvraag waarbij bijzondere omstandigheden aanleiding waren om maatwerk te verlenen. Bij de overige 11 voorbeelden ging het om lopende uitkeringen waarbij maatwerk was verleend (7) of een werkwijze of beleidskeuze bij een specifieke situatie (4). Voorbeelden van die specifieke situaties waren bijvoorbeeld als er bij een verhuizing tijd zit tussen de beëindiging van de uitkering in de vorige gemeente en de aanvraag in de nieuwe gemeente, of de benaderingswijze van jongeren (whatsapp gebruiken, de jongerencoach betrekken, coulance in termijnen).

Nagenoeg altijd sprake van meervoudige problematiek
Bij zeker 19 van de 21 praktijkvoorbeelden die de inkomensconsulenten beschrijven is sprake van meervoudige problematiek zoals schulden, gezondheidsproblemen, een licht verstandelijke beperking, een taalachterstand en/of een verslaving. In zeker zeven praktijkvoorbeelden heeft de aanvrager geen vaste woon- of verblijfplaats of verblijft de aanvrager op een niet-conventionele plek zoals een camping of vakantiepark.

Afwegen van effecten van besluit
Bij de afwegingen die inkomensconsulenten maken, zijn er veel voorbeelden waarbij inkomensconsulenten kijken naar de mogelijke gevolgen van hun handelen. Dit is ook het geval in onderstaand voorbeeld.

> Een vrouw meldt zich na de breuk met haar gewelddadige ex-partner met schulden. Ze heeft een zoontje van vier. Er zijn veel onduidelijkheden, onder andere over waar de ex-partner verblijft, of hij wel echt weg is bij mevrouw en over geldbedragen die ze mogelijk ontvangt. Maar met het oog op de veiligheid van het kind is toch besloten een uitkering toe te kennen. Vijf jaar geleden had ik hier heel hard voor moeten vechten en hadden we nader onderzoek moeten doen.

Coulance bij aanleveren stukken
Uit meerdere voorbeelden blijkt dat inkomensconsulenten regelmatig coulant zijn als het aanleveren van stukken moeizaam en traag verloopt.

Vertrouwen als uitgangspunt
Soms zijn er twijfels over de geloofwaardigheid maar besluit de inkomensconsulent toch om bijstand toe te kennen, bijvoorbeeld vanwege de mogelijke gevolgen voor een kind.

De situatie was complex doordat de man één kind bij zich had wonen, terwijl de rest van zijn gezin bij zijn (ex-)vrouw verbleef. Er was een sterke betrokkenheid tussen de gescheiden partners. Dit leidde tot gesprekken over zijn thuissituatie. Ik koos er bewust voor om te vertrouwen op de uitleg van de man. De bijstand werd met terugwerkende kracht toegekend, omdat het niet verstrekken ervan zou betekenen dat hij zijn leven niet kon opbouwen. Toen kwam aan het licht dat de man al twee maanden onder bewindvoering stond. In plaats van direct wantrouwend een officiële brief te sturen en het proces te blokkeren wegens ontbrekende informatie, koos ik ervoor eerst een e-mail te sturen. We maakten afspraken over de betaling van huur en vaste lasten: eerst betaalde de gemeente deze, later nam de bewindvoerder deze taak over. Dit alles vroeg om een zorgvuldige afstemming om fouten te voorkomen en de ondersteuning voor de man stabiel te houden. Het was voortdurend een balans tussen vertrouwen en wantrouwen.

Proactief in benadering

Ook blijkt uit meerdere voorbeelden dat sommige inkomensconsulenten proactief zijn in het leggen van contact met de aanvrager en daarbij naar creatieve oplossingen zoeken.

Een vrouw met een angststoornis en zonder vaste verblijfplaats. Ik heb, in overleg met onder andere het dak- en thuislozenteam, geprobeerd opvang en een postadres te regelen. Maar daar stond ze niet voor open. Ik heb veel moeite gedaan om haar te spreken. Ze kwam telkens niet opdagen. Om de drempel te verlagen heb ik bijvoorbeeld een keer buiten, voor het stadskantoor, met haar afgesproken. Ik ging bij deze casus af op mijn onderbuikgevoel: ze had hulp nodig en een aanspreekpunt binnen de gemeente. Daarbij speelde mee dat ik een vertrouwensband met haar had opgebouwd. Als ik haar geen uitkering zou toekennen, zou ze waarschijnlijk een nieuwe aanvraag doen die bij een collega terecht zou komen. Dan zou het hele verhaal weer van voren af aan beginnen.

Met terugwerkende kracht toekennen

Er zijn meerdere voorbeelden waarbij de inkomensconsulent handelingsruimte benut bij het vaststellen van de ingangsdatum. Deze inkomensconsulenten kennen met terugwerkende kracht bijstand toe.

Een dakloze man meldde zich op 11 december 2024 met een aanvraag voor levensonderhoud. De gewenste ingangsdatum was 1 augustus 2024. Hij had op die datum namelijk via het sociaal team een Wmo-aanvraag gedaan voor onderdak. Zijn begeleiders hebben toen gefocust op de toekenning van de Wmo-voorziening en hebben het inkomensgedeelte laten liggen. Ik heb de uitkering met terugwerkende kracht per 1 augustus 2024 laten ingaan. Dat was immers het moment dat de man op de radar kwam en om hulp vroeg. DatÅwas ook mijn onderbouwing bij deze beslissing.

Ik kreeg een vrouw aangemeld via de collega van schuldhulpverlening. Eind februari zijn we samen op huisbezoek gegaan. Mevrouw bleek een alcoholverslaving te hebben en wilde naar een afkick-kliniek. Mevrouw bleek al sinds november vorig jaar zonder inkomen te zitten. Daardoor waren betalingsachterstanden ontstaan. Ze had deze periode overbrugd met hulp van haar moeder en met teruggaven van de Belastingdienst. Half maart zijn we opnieuw op huisbezoek gegaan. Toen heb ik mevrouw geholpen met het invullen van het aanvraagformulier en heb ik de benodigde stukken bij elkaar gezocht. Ik heb de bijstand met terugwerkende kracht laten ingaan op de datum van het eerste huisbezoek. Want mevrouw maakte op dat moment kenbaar dat ze een uitkering wilde aanvragen, maar had er toen mentaal niet de ruimte voor om het ook te doen.

Handelingsruimte benut bij onduidelijkheid verblijf

Uit de voorbeelden blijkt dat meerdere inkomensconsulenten handelingsruimte benutten bij het woonplaatsbeginsel: zij kennen bijstand toe zonder dat helemaal duidelijk is wat het feitelijk verblijf van de aanvrager is.

De collega's van beschermd wonen klopten aan. Er waren twee vrouwen vanuit het beschermd wonen op straat terechtgekomen en in het loverboycircuit beland. Ze wilden niet prijsgeven waar ze verbleven want dat waren de adressen van de loverboys waar ze niet veilig bij waren. Een eis van de Participatiewet is dat je weet waar iemand verblijft. We konden ze dus eigenlijk niet helpen. Maar toen één van beide vrouwen naar een veiligheidshuis ging, buiten onze gemeente hebben wij toch gezegd 'nu jij deze stap zet en gaat werken aan jezelf, gaan wij je een uitkering geven, ook al verblijf je niet in onze gemeente'.

Bijlage 3 Uitkomsten bespreking fictieve casuïstiek

Aan de 18 meer en minder ervaren inkomensconsulenten uit de negen gemeenten zijn telkens drie fictieve casussen voorgelegd. De bespreking van deze fictieve casussen was bedoeld om inzicht te krijgen in hoe zij handelen en de afwegingen die zij daarbij maken.

Casus Wesley

Wesley is 28 jaar en kan door een crisissituatie niet langer thuis wonen. Hij kan bij zijn oom terecht die aan de andere kant van het land woont. Wesley heeft geen inkomen meer. Hij heeft zich ingeschreven in de gemeente waar zijn oom woont en vraagt hier een uitkering aan.
Zijn oom ontvangt zelf ook een bijstandsuitkering. Hij vindt het goed dat Wesley tijdelijk bij hem verblijft, mits hij er financieel niet op achteruitgaat. Als dat wel zo is, stuurt hij Wesley onmiddellijk weg. Wesley heeft gedragsproblemen en gebruikt mogelijk drugs. Er is hulp ingeschakeld en hij staat op een wachtlijst voor begeleid wonen. Dit duurt waarschijnlijk 6 maanden.

Herkenbaarheid

De meerderheid (driekwart) van de inkomensconsulenten vindt deze casus (zeer) herkenbaar. Situaties waarbij iemand bij een ander gaat inwonen komen regelmatig voor, aldus de inkomensconsulenten.

Standaardaanpak

Bij deze casus zou de kostendelersnorm hanteren de standaardaanpak volgens de Participatiewet zijn.

Aanpak van de inkomensconsulenten

De meerderheid van de inkomensconsulenten (twee derde) ziet in deze casus ruimte om af te wijken en dus de kostendelersnorm niet toe te passen. Bijna de helft van de inkomensconsulenten zou de kostendelersnorm in deze casus ook niet toepassen. In één gemeente zien beide inkomensconsulenten geen ruimte voor maatwerk.

De meeste inkomensconsulenten die niet de kostendelersnorm zouden toepassen, denken dat hun collega's hetzelfde zouden doen of dat het tot discussie zou leiden. Eén inkomensconsulent denkt dat zijn/haar collega's dit niet zouden overwegen. Bij één gemeente is er een beleidsregel voor deze situatie (tijdelijke inwoning bij crisis) en twijfelen beide inkomensconsulenten er niet aan dat ook hun collega's deze beleidsregel zouden toepassen.

De inkomensconsulenten die geen maatwerk toepassen, denken ook vaak dat hun collega's dat niet zouden doen.

Argumenten die inkomensconsulenten geven om af te wijken van de kostendelersnorm, zijn de crisissituatie waarin Wesley verkeert, de noodzaak van een stabiele woonsituatie en het voorkomen dat Wesley op straat komt en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten. Enkele inkomensconsulenten wijzen op de woningnood. Inkomensconsulenten die vasthouden aan de kostendelersnorm geven aan dat je niet kunt afwijken van de regels en dat je willekeur moet zien te vermijden.

Een aantal inkomensconsulenten zegt dat zij (ook) contact zouden zoeken met hulpverleners. Ook zegt een aantal inkomensconsulenten dat ze over deze casus advies zouden inwinnen bij collega's, de kwaliteitsmedewerker en/of de teamleider en/of de jurisprudentie zouden raadplegen.

Casus Joyce

Joyce is 22 jaar. Sinds haar vertrek uit de jeugdinstelling zwerft ze. Ze slaapt in een auto, logeert bij kennissen en gaat soms met onbekende mannen mee. Ze blowt veel en heeft schulden gemaakt (zorgverzekering, telefoonabonnement en (politie)boetes). Ze heeft geen contact met hulpverleners. Ze heeft een mbo 3-opleiding afgerond. Ze staat nergens ingeschreven en meldt zich bij jouw gemeente voor een bijstandsuitkering.

Herkenbaarheid

Voor tenminste de helft van de inkomensconsulenten is deze casus (zeer) herkenbaar.

Standaardaanpak

De standaardaanpak bij deze casus is achterhalen welke binding Joyce heeft met de gemeente en of ze er meer dan de helft van de tijd verblijft. Ze moet daarnaast een postadres hebben om in aanmerking te komen voor een uitkering. Als ze in aanmerking komt voor een uitkering, zullen inkomensconsulenten vanwege de lagere woonlasten de norm aanpassen (vaak -20%). Voor jongeren moet volgens de Participatiewet een zoektermijn van vier weken worden gehanteerd, maar veel gemeenten passen deze niet of soms toe.

Aanpak van de inkomensconsulenten

In drie gemeenten zouden de inkomensconsulenten Joyce overdragen aan een gespecialiseerd dak- en thuislozenteam. Een inkomensconsulent van een kleinere gemeente zou Joyce doorverwijzen naar een centrumgemeente, omdat deze beter is ingericht qua hulpverlening. Ook de inkomensconsulenten van een andere kleinere gemeente zouden dit het liefst doen. Echter, zij geven aan dat dit niet mag: jurisprudentie van vorig jaar geeft aan dat elke gemeente de mogelijkheid van een postadres en bijstandsaanvraag moet bieden.

De inkomensconsulenten die Joyce niet zouden doorverwijzen naar een grotere gemeente, geven vaak aan dat zij wel afhankelijk zijn van de gegevens die Joyce kan aanleveren over haar binding met de gemeente. Een aantal inkomensconsulenten zou hierbij hulp vragen aan handhavers.

De manier waarop de inkomensconsulenten hun handelingsruimte benutten, is heel divers. Eén inkomensconsulent zou eerst een uitkering toekennen en dan gaan onderzoeken, met hulp van bankafschriften, of Joyce in de gemeente verblijft. Het argument dat ze daarvoor geeft is dat Joyce op meerdere terreinen problemen heeft.

Geen van de inkomensconsulenten zegt de zoektermijn op te leggen, een aantal inkomensconsulenten benoemt expliciet dat ze dat juist niet zouden doen. In één gemeente hebben de inkomensconsulenten hierin geen eigen keuze omdat de gemeente als beleid heeft de zoektermijn voor jongeren niet te gebruiken.

Wat verder opvalt is dat verschillende inkomensconsulenten bij hun afwegingen verwijzen naar de multiproblematiek van Joyce. Een inkomensconsulent verwoordt dit als volgt: "Ik vind deze casus wel ingewikkeld vanwege het type mens dat erachter zit. In mijn ervaring zijn dat mensen die vaak niet veel hulp willen of kunnen aanvaarden. Als je afspraken met haar kunt maken, dan zou vanuit de gemeente een uitkering verstrekt kunnen worden." Meerdere inkomensconsulenten zouden advies vragen aan collega's en/of teamleider en zouden andere disciplines (sociaal team, Wmo, schuldhulp) inschakelen.

Een inkomensconsulent geeft aan dat ze bij het intakegesprek een collega van het sociaal team zou betrekken.

De meeste inkomensconsulenten verwachten dat hun collega's hetzelfde zouden doen en/of op dezelfde beslissingen zouden uitkomen. Een aantal inkomensconsulenten geeft aan dat bij hun gemeente afspraken zijn gemaakt over hoe dak- en thuislozen worden geholpen en dat ze dus kunnen terugvallen op een standaard werkwijze.

Casus Baja

Baja (28) woont in het noorden van het land met haar 1,5 jaar oude zoon. Haar partner Marcel (50) met wie ze is getrouwd, zit sinds 6 maanden in detentie in het zuiden van het land. Hij moet nog 2 jaar straf uitzitten. Baja probeert samen met haar zoontje Marcel regelmatig te bezoeken. Baja vraagt bijstand aan.

Herkenbaarheid

De casus is herkenbaar voor veel inkomensconsulenten.

Standaardaanpak

Ben je getrouwd dan geldt in principe de gehuwdennorm (50%), maar omdat de man van Baja in detentie zit en niet voor haar en hun zoontje kan zorgen, kan Baja worden aangemerkt als alleenstaande en maakt ze aanspraak op de alleenstaandennorm (70%). Daarnaast heeft Baja mogelijk recht op een ophoging van de norm vanwege het mislopen van de toeslag voor alleenstaande ouders vanuit de belastingdienst (de ALO-kop). Voor het bezoeken van haar man in de gevangenis heeft Baja te maken met (hoge) reiskosten. Wellicht kan ze hiervoor uit de bijzondere bijstand een vergoeding krijgen.

Aanpak van de inkomensconsulenten

De meeste inkomensconsulenten geven aan dat ze de alleenstaandennorm zouden hanteren. Twee inkomensconsulenten uit één gemeente noemen expliciet dat Baja waarschijnlijk recht heeft op een ophoging van de norm vanwege het mislopen van de toeslag voor alleenstaande ouders. Vier andere inkomensconsulenten zeggen dat ze de alleenstaande-oudernorm zouden hanteren. Daarmee verwijzen zij mogelijk impliciet naar een ophoging tot 90% om te compenseren voor deze gemiste toeslag.

De meeste inkomensconsulenten denken dat hun collega's hetzelfde zouden doen omdat dit vanzelfsprekend is. 'Het staat gewoon in de wet'. Andere inkomensconsulenten geven aan dat hun gemeente voor dit soort situaties een werkwijze of beleidsregel heeft.

De meeste inkomensconsulenten denken dat Baja in aanmerking kan komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding van de reiskosten met bijzondere bijstand. Zij zouden Baja adviseren dit aan te vragen. Twee inkomensconsulenten geven aan dat bijzondere bijstand niet hun taak is.

Bijlage 4 Handelings-perspectieven voor gemeenten

Hieronder is op een rij gezet wat managers en leidinggevenden kunnen doen om het gebruik van de handelingsruimte door inkomensconsulenten te bevorderen.

Handelingsperspectieven voor ruimte hebben in beleid

- De waarden over hoe de gemeente de inwoners tegemoet wil treden, vertalen in concrete, eenduidige handreikingen over de gewenste benadering van aanvragers door inkomensconsulenten.
- Een gedeelde visie ontwikkelen op hoe binnen de gemeente wordt omgegaan met handelingsruimte.
- Het actualiseren of opschonen van het beleid en/of de instructies en/of het ontwikkelen van leidraden, richtlijnen of instructies met concrete voorbeelden.

Handelingsperspectieven voor ruimte benutten door de inkomensconsulent

- Het bevorderen van:
  - Gebruiken van de mogelijkheden om maatwerk te leveren bij de benadering van aanvragers.
- Investeren in kennis bij inkomensconsulenten over:
  - Alle mogelijkheden die de Participatiewet biedt voor het gebruiken van handelingsruimte.
  - Alle mogelijkheden van de Awb. Vooral kennis over het (toepassen van) het evenredigheidsbeginsel is nodig, zodat eventuele nadelige gevolgen voor de aanvrager op de langere termijn worden meegewogen. Maar ook het kennen en kunnen toepassen van bijvoorbeeld de inherente afwijkings-bevoegdheid is van belang.
  - Signalen uit bezwaar en beroep en jurisprudentie. Als organisatie deze signalen en nieuwe inzichten regelmatig delen met de inkomensconsulenten.
- Investeren in kennis en vaardigheden bij inkomensconsulenten door:
  - Trainen van inkomensconsulenten in het onderbouwen en motiveren van besluiten en in het voeren van een intakegesprek.
  - Inzetten van een benaderbare kwaliteitsmedewerker als overlegpartner, coach en docent voor de inkomensconsulenten.
  - Stimuleren van veelvuldig (informeel) overleg tussen alle inkomensconsulenten. Stimuleren dat kritische tegengeluiden worden opgezocht.
  - Faciliteren van het structureel reflecteren door inkomensconsulenten. Bijvoorbeeld door geregeld (fictieve of afgehandelde) casussen te bespreken.
  - Delen van voorbeelden van hoe handelingsruimte kan worden benut. Binnen de eigen gemeenten maar ook met inkomensconsulenten van andere gemeenten.
- Gemeente-overstijgend inzetten op beroepsvorming waarbij het onder andere gaat om het ontwikkelen van gedeelde kennis, identiteit en normen.

Handelingsperspectieven voor ruimte geven en stimuleren in de organisatie

- Ontwikkelen van (meetbare) doelen en werkafspraken die richting geven aan het gebruiken van handelingsruimte. En aanpassen van kwaliteitscontroles zodat deze ook inzicht geven in het gebruik van handelingsruimte. Gedacht kan worden aan:
  - Inkomensconsulenten vragen in hun rapportage te verantwoorden waarom maatwerk *niet* nodig was.
  - Evenredigheid opnemen als kopje in de rapportages.
- Teamleiders trainen zodat zij beter weten hoe zij inkomensconsulenten kunnen aanmoedigen bij het benutten van handelingsruimte.

- Hanteren van één lijn: van vertrouwen in de inwoners en vertrouwen in de professionaliteit van de inkomensconsulenten. Door de hele organisatie heen, van leidinggevenden en juridisch adviseurs tot en met controllers en accountants.
- Aanpassingen in de aanvraagprocedure:
  - Voeren van (brede) intakegesprekken met alle aanvragers, waarin systematisch de persoonlijke omstandigheden in beeld worden gebracht.
  - De aanvraagprocedure vereenvoudigen en bekijken of minder bewijsstukken kunnen worden opgevraagd.
  - Samenwerking stimuleren tussen de verschillende disciplines binnen het sociaal domein om de noodzaak van en/of mogelijkheden van het gebruik van handelingsruimte beter te leren zien.
  - Zo min mogelijk opknippen van het proces zodat overdrachtmomenten worden beperkt en de aanvrager en diens omstandigheden niet uit het zicht raken.
  - Bieden van genoeg tijd om de omstandigheden in beeld te brengen.

Bijlage 5 Geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer. (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers.* Algemene Rekenkamer.

Bakker-Klein, J. (2019). *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein* (Proefschrift). Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bennenbroek, F., Buckle, A., Drijvers, A., Kistemaker, N., Oomkens, R., Rossetti, S., Salome, L., van der Schoor, R. & Wachte, M. (2021). *Afwegingen bij re-integratie & jobcoaching*. Panteia; Muzus; ZINZIZ.

Bokhorst, M. & Engbersen, G. (2024). *Kennisversterking in het sociaal domein. Ervaringen en opties uit het veld.* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Brummans, K. (2023). *Artikel 16 Participatiewet: niet meer alleen bij kwesties van leven en dood. In: Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd: Binnenlands Bestuur (2023). Artikel 16 Participatiewet: niet meer alleen bij kwesties van leven en dood

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 15 oktober). *Personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio.* Geraadpleegd: StatLine - Personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per regio

De Vries, E. & Hendrikx, W. (2025). *Hoe krijg je zicht op ruimte voor maatwerk? In: Sociale Vraagstukken.* Geraadpleegd: Hoe krijg je zicht op ruimte voor maatwerk? – Sociale Vraagstukken

De Winter, P. (2019). *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid.* (Proefschrift). Rijksuniversiteit Groningen.

De Winter, P. (2024). *Van hard naar hart? Handhavers over de menselijke maat in de Participatiewet.* Boom.

Eiselin, W.F.A. (2025). *Artikel 16 – Participatiewet. Commentaar. Bijgewerkt tot 7 juli 2025.* In: Nederlandse Documentatie Sociale Zekerheid. Geraadpleegd: Artikel 16 - Participatiewet | NDSZ.

Hendrikx, W., Huiting, M., Van den Berg, C. & Van Twist, M. (2022). *Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar "maatwerk" in de uitvoeringspraktijk.* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Kampen, T. (2021). *Participatielezing 2021. De mens centraal in de bijstand*. Movisie

Kerstens, R., Junk, H. & Bekenkamp, J. (2019). *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte.* ABDTOPConsult.

Kroeze, R., Reuvers, L., Oomes, I., Groen, R. & Bok, J. (2023). *Op weg naar een goede uitvoering van een Participatiewet in balans. Inventarisatie van behoeften bij uitvoerend professionals, leidinggevenden en bestuurders* (in opdracht van SZW). Andersson Elfers Felix.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). *Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*. Nederlandse Arbeidsinspectie.

Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). *Re-integratiedienstverlening in het kader van de Participatiewet. Een onderzoek onder gemeentelijke klantmanagers naar de risico's voor de doeltreffendheid van de dienstverlening.* Nederlandse Arbeidsinspectie.

Oomkens, R. & Drijvers, A. (2021). *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Syntheseonderzoek.* Panteia.

Raad van State. (2024). *Advies over wetsvoorstel Participatiewet in Balans: spoor 1.* Raad van State.

Schillemans, T. & Aleksovska, M. (2019). *Maatwerk, discretionaire ruimte en oordeelsvorming. Onderzoeksrapport van een survey en realistisch experiment bij vier uitvoeringsorganisaties.* Universiteit Utrecht.

UWV. (2025). *UWV jaarverslag 2024*. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Geraadpleegd: https://jaarverslag.uwv.nl/jaarverslag-2024

Van Echtelt, P., Dinmohamed, S., Eggink, E. & Schyns, P. (2024). *Vertrouwen in de bijstand: Een kwalitatieve studie naar de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken.* Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Hal, L. (2024). *Beroepsvorming als samenspel: het versterken van professionals in het publiek sociaal domein van werk en inkomen.* (Inaugurele Rede). Zuyd Hogeschool

Vethaak, H., de Bruijn, E.J., Knoef, M. & Koning, P. (2025). *Deter and Deteriorate: The Effects of Application Processing Times on Welfare Receipt and Employment*. IZA Institute of Labour Economics.

Webbink, E., Biemans-Braggaar, L., Bosman, R., Herbschleb, M., Rikkers, R. & Van Schie, S. (2024). *BUS-C Maatwerk in de BUS*. Centraal Bureau voor de Statistiek.

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street. Public service and moral agency*. Harvard University Press.

Deze publicatie is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
t 0800 51 51

Juni 2026