



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek

Instroom WWB

Startdatum – 1 november 2005

Einddatum – 27 april 2007

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

In de bijstand, en dan. Nota van Bevindingen

Doel en vraagstelling

In dit onderzoek richt de inspectie zich op de activiteiten van gemeenten om uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen, vlak nadat ze de uitkering voor het eerst hebben gekregen. In die periode hebben de WWB'ers relatief veel kans om weer aan het werk te komen. IWI onderzoekt op welke wijze de gemeenten de nieuwe uitkeringsgerechtigden begeleiden in het eerste jaar van de uitkering en wat de resultaten daarvan zijn. IWI maakt een vergelijking van de effectiviteit van diverse werkwijzen van gemeenten.

Conclusie

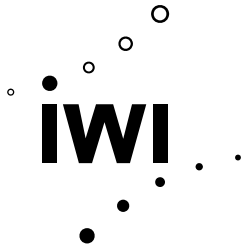
Met de invoering van de WWB hebben gemeenten meer beleidsruimte én beleidsverantwoordelijkheid gekregen om de doelen van de wet te bereiken. Gemeenten zijn ook financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. De inspectie heeft onderzoek gedaan in hoeverre de uitvoering van de WWB door de gemeenten leidt tot uitstroom van pas ingestroomde bijstandsccliënten uit de uitkering en/of naar werk. IWI deed een representatief onderzoek naar dossiers in de periode van 1 januari 2005 tot 1 maart 2006. In het najaar van 2006 volgden nog interviews met case managers van sociale diensten. De nota van bevindingen vormt de basis voor het uit te brengen rapport, waarin het oordeel van de inspectie is opgenomen. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/g11fjn86>

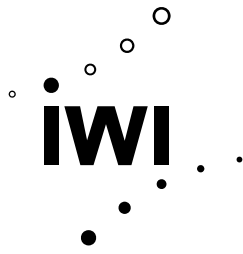
In de bijstand, en dan

Nota van bevindingen

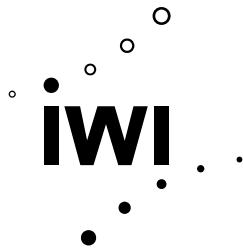


In de bijstand, en dan

Nota van bevindingen



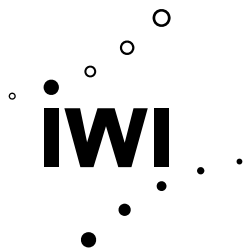
N07/06, april 2007



Inhoud

1	Introductie	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Onderzoeksmethode	6
1.4	Opbouw rapport	7
2	Beleidscontext	9
3	Instroom	13
3.1	Wie stromen in	13
3.2	Waarom stromen zij in	17
3.3	Conclusie	18
4	Uitkeringstoekenning	19
4.1	Snelheid uitkeringstoekenning	19
4.2	Samenwerking CWI en gemeente	21
4.3	Arbeidsverplichtingen	22
4.4	Conclusie	26
5	Activering	29
5.1	Welke cliënten krijgen een traject	29
5.2	Wat voor traject krijgen zij	35
5.3	Snelheid trajectaanbod	38
5.4	Trajectverloop	40
5.5	Regievoering gemeente bij trajecten	43
5.6	Conclusies	44
6	Uitstroom	45
6.1	Wie stromen uit en waar gaan zij naartoe	45
6.2	Snelheid uitstroom	47
6.3	Invloed traject op uitstroom	49
6.4	Conclusies	52
7	Conclusies	53





1 Introductie

1.1 Aanleiding

Werk, tenzij. Deze twee woorden geven de kern weer van de filosofie achter de Wet werk en bijstand (WWB). Dit betekent dat bij elke aanspraak op bijstand de (terug)weg naar werk voorop staat. Als de gemeente al ontheffing van arbeidsplicht verleent, dan is dit op individuele gronden en niet omdat de cliënt tot een bepaalde groep behoort. Of het nu gaat om alleenstaande ouders, ouderen, of mensen met een medische beperking, werk is voor iedereen jonger dan 65 jaar in principe een plicht, vrijblijvendheid geen optie.

Natuurlijk kunnen er omstandigheden zijn, waardoor een cliënt de arbeidsmarkt niet (direct) kan betreden. De WWB biedt gemeenten de mogelijkheid om voorzieningen aan te bieden die passen bij de cliënt, zodat deze zo snel mogelijk de arbeidsmarkt kunnen betreden.

Deze nota heeft als onderwerp de activering van mensen die begin 2005 een WWB-uitkering hebben gekregen. Met de invoering van de WWB hebben gemeenten meer beleidsruimte én beleidsverantwoordelijkheid gekregen om de doelen van de wet te bereiken. Gemeenten zijn ook financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Dat betekent dat het voor gemeenten financieel gezien gunstig is als cliënten snel weer aan het werk komen.

In deze nota zijn de bevindingen en conclusies verwoord van het onderzoek. De nota van bevindingen vormt de basis voor het in april 2007 uit te brengen rapport, waarin het oordeel van de inspectie is opgenomen.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt: in hoeverre leidt de uitvoering van de WWB door de gemeenten tot uitstroom van pas ingestroomde bijstandsccliënten uit de uitkering en/of naar werk?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Welk beleid heeft de gemeente ontwikkeld en welke activiteiten ondernemen gemeenten om de nieuwe instroom te activeren?
- Wat zijn de resultaten in termen van uitstroom uit de uitkering en/of naar werk? Bij de beantwoording van deze vraag zal rekening worden gehouden met factoren zoals achtergrondkenmerken van de gemeenten en van de cliënten.



1.3 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen de gehanteerde onderzoeksmethode weergegeven. Een meer uitgebreide beschrijving daarvan is in bijlage 1 opgenomen.

- **Steekproef**
Er is een steekproef getrokken, waarin de gemeenten zijn geselecteerd aan de hand van het aantal ingestroomde cliënten in de WWB. Een grotere gemeente met meer instroom heeft op deze wijze meer kans om in het onderzoek terecht te komen.
- **Dossieronderzoek**
Voor dit onderzoek is een steekproef getrokken, waarin de gemeenten zijn geselecteerd aan de hand van het aantal ingestroomde cliënten in de WWB. Een grotere gemeente met meer instroom heeft op deze wijze meer kans om in het onderzoek terecht te komen.

Bij de 53 geselecteerde gemeenten zijn vervolgens in totaal 1.265 dossiers onderzocht. De cliënten zijn tot maximaal 14 maanden na instroom in de uitkering gevolgd, of tot het moment dat de cliënt uitstroomde tijdens de onderzoeksperiode. De dossiers zijn aselect geselecteerd uit de toegekende uitkeringen in het eerste kwartaal van 2005. Bij de grotere gemeenten, dat wil zeggen gemeenten met een instroom van meer dan 200 in 2004, zijn 35 dossiers onderzocht. Bij de middelgrote gemeenten, gekenmerkt door een instroom tussen de 40 en 200 in 2004, zijn 15 dossiers onderzocht. Bij de kleine gemeenten, met minder dan 40 instroom, zijn 10 dossiers onderzocht. Waar de instroom bij de kleinste gemeenten te klein is om 10 dossiers te onderzoeken, zijn clusters gevormd met naburige gemeenten. Deze aanpak leidt er toe dat de resultaten van dit onderzoek niet alleen voor de onderzochte gemeenten gelden, maar naar alle gemeenten kunnen worden gegeneraliseerd. Om de onderzoeksbelasting voor de gemeenten te beperken, zijn per gemeente maximaal 35 dossiers onderzocht, ook in de vier grootste gemeenten. Dit betekent dat uitkeringsgerechtigden uit de vier grootste gemeenten enigszins zijn ondervertegenwoordigd in de steekproef. Uit de analyse is echter gebleken dat dit geen substantiële invloed heeft gehad op de resultaten.

Van de dossiers is de periode 1 januari 2005 tot en met 1 maart 2006 onderzocht. Van elk dossier zijn onder meer in beeld gebracht de kenmerken van de cliënt, het tijdstip en de aard van de activiteiten om de cliënt te laten uitstromen en de resultaten hiervan. Hiervoor is een standaard vragenlijst gebruikt, die bestond uit 84 vragen. Deze vragenlijst is in februari 2006 getest bij drie pilotgemeenten. De verdeling van de gemeenten over de regio's en gemeente grootteklassen is als volgt:

Tabel 1
Verdeling dossiers over gemeentegrootte en regio spreiding

Omvang gemeenten	Aantal gemeenten per regio				Totaal aantal gemeenten	Aantal dossiers
	Noord	West	Oost	Zuid		
Groot	10	9	3	8	30	1.050
Midden	1	3	3	0	7	105
Klein ¹	2	7	5	2	16	130
Totaal	13	19	11	10	53	1.285²

Onder de regio Noord vallen de provincies Friesland, Groningen en Drenthe. De regio Oost omvat de provincies Overijssel, Flevoland en Gelderland. Regio West is Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. De regio Zuid ten slotte bestaat uit de provincies Noord-Brabant, Zeeland en Limburg.

- Interviews casemanagers
Naast het dossieronderzoek zijn er ook interviews met casemanagers gehouden bij 10 gemeenten. Bij de meeste gemeenten is met twee casemanagers een gesprek gevoerd, waarbij de beleidscontext en de selectiecriteria voor trajectaanbod aan de orde zijn gekomen. De interviews hebben na afronding van het dossieronderzoek plaatsgevonden, in de periode augustus tot en met oktober 2006.
- Beleidscontext
De beleidscontext van de gemeenten is in een ander onderzoek van IWI geanalyseerd, waarover apart wordt gerapporteerd³. Voor dit rapport zijn de hoofdpunten van deze beleidsanalyse meegenomen in hoofdstuk 2. Daarnaast zijn de resultaten van de kwalitatieve beleidsanalyse in kwantitatieve termen omgezet en gebruikt om groepen gemeenten van elkaar te onderscheiden.
- Afbakening
Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van de gemeente vanaf de uitkeringstoekenning. De preventieve taak van het CWI en de gemeente is bewust niet meegenomen in het onderzoek⁴.

1.4 Opbouw rapport

Voor het rapport is de opzet van het uitkeringsproces als basis genomen. In hoofdstuk twee wordt de beleidscontext behandeld. In hoofdstuk drie wordt een beeld gegeven van de onderzochte cliënten die in de WWB zijn ingestroomd. In hoofdstuk vier wordt het verloop van het toekenningsproces van de uitkering behandeld. Hoofdstuk vijf gaat in op de activering van cliënten, het trajectaanbod dat de gemeente aan de cliënt heeft gedaan. Hoofdstuk zes behan-

¹ Bij de kleine gemeenten zijn niet bij iedere gemeente 10 dossiers onderzocht, vanwege te lage aantallen instroom.

² Bij 1 gemeente zijn door een technisch mankement de onderzoeksgegevens van 20 dossiers verloren gegaan.

³ Zie verkennende studie Maatwerk WWB, IWI, april 2007.

⁴ IWI voert een apart onderzoek uit naar preventie, dat omstreeks medio 2007 gepubliceerd zal gaan worden.



delt de uitstroom van cliënten. De nota van bevindingen wordt afgesloten met hoofdstuk zeven, waarin de conclusies zijn opgenomen.

2 Beleidscontext

- Geen ontheffing van arbeidsplicht
Gemeenten kunnen WWB-cliënten niet zonder meer ontheffen van arbeidsplicht. Zogeheten categoriale ontheffing van arbeidsplicht⁵ is wettelijk niet meer mogelijk. Alleen op individuele gronden kan de gemeente tijdelijk ontheffing verlenen. Uit interviews met casemanagers blijkt dat de beleidsintentie inderdaad is om geen ontheffing te verlenen, alleen bij bijzondere persoonlijke omstandigheden kan deze verleend worden. Dit gebeurt vooral als een medische keuring hiertoe aanleiding geeft. Ook voor ouderen geldt in principe geen ontheffing van de arbeidsplicht, hoewel in de praktijk een gedoogbeleid wordt gevoerd.

Het beleid dat gemeenten hanteren bij de arbeidsplicht van alleenstaande ouders met kinderen onder de twaalf jaar is sterk wisselend. Aan de ene kant van het spectrum krijgen alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar de arbeidsplicht opgelegd als kinderopvang geregeld is. Aan de andere kant zijn er gemeenten die de ouder met een kind jonger dan twaalf jaar de keuze laat om voor de kinderen te zorgen.

- Doelgroepenbeleid
De gemeenten verschillen bij het hanteren van een doelgroepenbeleid. De indeling zoals deze wettelijk is vastgelegd, wordt door iedere gemeente wel gebruikt. Hierin worden bijstandsccliënten, mensen met een Nabestaandenuitkering (Anw'ers) en mensen zonder een uitkering (niet uitkeringsgerechtigden, oftewel nuggers) onderscheiden⁶. De prioriteit van de gemeenten ligt bij de bijstandsccliënten. Mensen met een nabestaandenuitkering vragen zelden om een re-integratietraject⁷, voor nuggers hebben gemeenten voorwaarden (o.a. inkomensgrens) opgesteld waaraan voldaan moet worden voordat een traject kan worden toegekend. Er zijn gemeenten die binnen het bijstandsbestand geen verbijzonderd doelgroepenbeleid hanteren. Het principe is hier dat de gemeente maatwerk voor elke cliënt wil leveren.

De gemeenten die wel een op groepen gericht beleid voeren, en daaraan de prioritering voor behandeling ophangen, hanteren niet altijd dezelfde indeling. Gemeenten hebben overigens geen verplichting om een doelgroepenbeleid te voeren, zij zijn daar vrij in. In grote lijnen is de indeling in aflopende prioriteit als volgt:

- jongeren;
- personen met een recent arbeidsverleden;
- alleenstaande ouders;
- nuggers en Anw-gerechtigden;
- ouderen.

⁵ Onder de Abw kregen cliënten ouder dan 57½ jaar en alleenstaande ouders automatisch een ontheffing.

⁶ Artikel 10 WWB.

⁷ Zie IWI onderzoek naar Anw'ers, Nabestaanden in beeld.

Ongeveer 75 procent van de in het dossieronderzoek betrokken cliënten heeft een uitkering van een gemeente die een vorm van doelgroepenbeleid hanteert. De meeste gemeenten hantieren een specifiek beleid gericht op jongeren. Ook de doelgroep recente instroom wordt bij veel gemeenten onderscheiden. Voor andere doelgroepen, zoals ouderen, alleenstaande ouders of allochtonen, is in veel gevallen geen specifiek beleid gemaakt. Prioriteit wordt gegeven aan de jongeren en de recente instroom, waarvan de gemeenten de snelste uitstroom naar werk of studie verwachten.

In de nota van bevindingen wordt een aantal doelgroepen onderscheiden, waarvoor de resultaten op het gebied van ontheffingen, trajectaanbod en uitstroomkansen worden vergeleken. Deze doelgroepen zijn:

- jongeren (leeftijd < 23 jaar);
- ouderen (leeftijd > 57 jaar);
- nieuwkomers (asielzoekers die een verblijfstatus hebben gekregen);
- medisch (cliënten met een psychische of lichamelijke beperking);
- meervoudige problematiek (cliënten die twee of meer belemmeringen hebben);
- alleenstaande ouders (alleenstaanden met kinderen jonger dan 5 jaar);
- cliënten die in fase 1 zijn ingedeeld (kansrijken);
- cliënten die in fase 4 zijn ingedeeld (kansarmen).

Deze doelgroepen zijn niet uniek, een cliënt kan zowel tot de doelgroep ouderen als tot de doelgroep kansarmen behoren. Voor deze indeling is gekozen omdat deze doelgroepen beleidsmatig de meest interessante deelgroepen binnen de bijstand zijn. De ‘draaideurcliënten’, cliënten die herhaald instromen in de WWB, zijn in deze rapportage niet als apart herkenbare doelgroep opgenomen. Zij maken onderdeel uit van het totale gegevensbestand. De data uit dit onderzoek zijn tevens geanalyseerd in een afzonderlijk onderzoek van IWI naar terugval in de WW en de WWB⁸. Ook de ‘doorloopcliënten’, cliënten die na beëindiging van de WW-uitkering (of in een enkel geval een WAO-uitkering) doorstromen naar een WWB-uitkering, zijn niet als apart herkenbare doelgroep in het rapport opgenomen. De data voor deze doelgroep zal worden geanalyseerd in een ander onderzoek van IWI naar doorstroom van WW naar WWB⁹.

- **Trajectaanbod**

Het beleid van gemeenten is erop gericht om cliënten zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. De meeste gemeenten geven aan dat zij voor de recente instroom een vorm van Work First hanteren om dit doel te bereiken. Hoe ‘Work First’ in de praktijk wordt ingevuld, verschilt per gemeente. Ook de functie of doelstelling van dergelijke trajecten varieert: sommige gemeenten hanteren Work First als diagnosemiddel om te bekijken of de cliënt snel weer aan het werk kan terwijl andere gemeenten Work First instrumenten inzetten om cliënten arbeidsgewenning en dagritme op te laten doen. Tot slot wordt Work First gebruikt als afschrikwekkend middel; door de cliënt onaantrekkelijk werk aan te bieden, stimuleert de gemeente de

⁸ Zie ‘Verkennde studie naar terugval in WW- en WWB-uitkering, IWI, november 2006.

⁹ Rapportage verschijnt medio 2007.

cliënt om zelf werk buiten de uitkering te zoeken. Grote gemene deler in de diverse vormen van Work First is dat een cliënt zo snel mogelijk na aanvang van de uitkering weer in een werksituatie belandt. Work First wordt ook aangeboden aan potentiële cliënten, als preventie om niet tot uitkeringsverstrekking over te hoeven gaan. Deze vorm van Work First wordt niet in dit onderzoek beschreven, het startpunt is in dit onderzoek een toegekende WWB-uitkering¹⁰. Behalve op Work First zetten gemeenten vooral in op bemiddeling en het verstrekken van loonkostensubsidies om de cliënten zo spoedig mogelijk uit te laten stromen, de kortste weg naar werk. Gemeenten geven in het beleid aan dat langdurige trajecten die meer gericht zijn op het versterken van de persoonlijke kwalificaties, zoals scholing, in weinig gevallen aangeboden worden. De scholing die wordt aangeboden zijn meestal beroepsgerichte opleiding. Voor de cliënten voor wie op korte termijn geen reëel perspectief op arbeid bestaat, behoren maatschappelijke trajecten tot de mogelijkheden¹¹.

- Financiële context

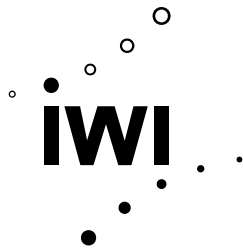
De financiële context waarbinnen een gemeente opereert varieert sterk. Het budget is sinds 2004 onderverdeeld in twee delen, het inkomensdeel (I-deel) voor de uitkeringsverstrekking en het werkdeel (W-deel) voor de activering van de cliënten. Het I-deel wordt ieder jaar vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de ramingen van de omvang van de groep bijstandsgerechtigden jonger dan 65 jaar. Deze omvang is in de loop van de tijd gedaald. Voor gemeenten betekent dit dat zij er financieel op achteruit gaan als zij minder uitstroom realiseren dan het landelijk gemiddelde. Binnen de onderzochte gemeenten is het aantal gemeenten met een tekort op het I-deel over 2005 gestegen ten opzichte van 2004. Op het W-deel drukken de verplichtingen die gemeenten zijn aangegaan voor WIW- en ID-banen¹². Deze verplichtingen maken in sommige gemeenten tot 75 procent van het totale W-budget uit. In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten deze verplichtingen versneld afgebouwd, waardoor een groter deel van het W-budget beschikbaar is gekomen voor de activering. Opvallend is dat de meeste gemeenten het W-budget niet volledig besteden. Dit leidt niet zelden tot grote overschotten op het W-deel¹³.

¹⁰ Het onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen 'Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt' van juli 2006 laat dezelfde resultaten zien.

¹¹ Artikel 6, lid c WWB.

¹² De Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) was een landelijk geldende wet, bedoeld om langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren in korte tijd aan een baan te helpen. Deze mensen kregen begeleiding en konden met behulp van integratie-instrumenten als cursussen en opleidingen, een werkervaringplaats of een gesubsidieerde Wiw-baan hun kansen op werk vergroten. In- en doorstroombanen (ID-banen) gaven langdurig werklozen een kans in- en door te stromen in gesubsidieerde arbeidsplaatsen en daarna uit te stromen naar een reguliere werkplek. Het Besluit In- en doorstroombanen was een landelijk geldend besluit. Beide zijn afgeschaft met de inwerkingtreding van de WWB.

¹³ Volgens het rapport van de Raad voor Werk en Inkomen 'De route naar resultaat' (re-integratiemarktanalyse) van juli 2006 heeft het feit dat gemeenten geld overhouden op hun W-deel mogelijk te maken met de ruime meeneemregeling van het WWB-budget en met de voorzichtigheid van gemeenten. Gemeenten houden er niet genoeg rekening mee dat niet altijd het volledige bedrag uitgegeven hoeft te worden als een re-integratietraject op basis van no cure no pay wordt gefinancierd. Want: lang niet alle trajecten slagen.



Met de aantrekkelijke arbeidsmarkt zijn gemeenten beleidsmatig meer aandacht gaan besteden aan contacten met werkgevers, bijvoorbeeld door speciaal aangestelde acquisitiemedewerkers. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om bijstandsccliënten direct naar werk te bemiddelen. Ook werken de afdelingen economische zaken en sociale zaken van gemeenten vaker samen ten aanzien van het vestigingsbeleid voor werkgevers.

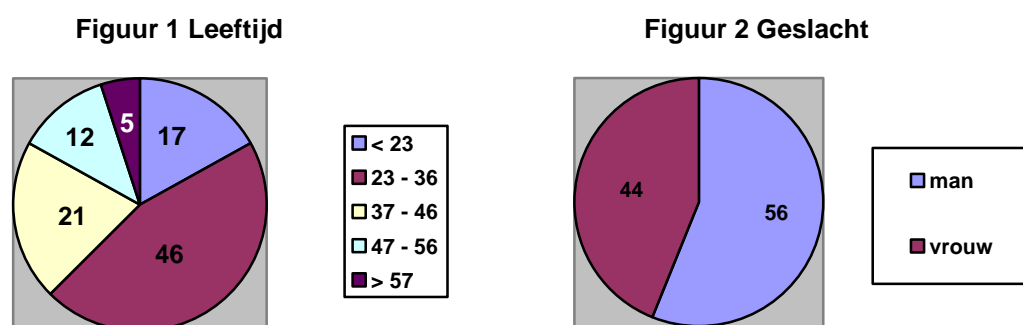
3 Instroom

Met de invoering van de WWB is de prikkel voor gemeenten vergroot om zo snel mogelijk uitstroom te bewerkstelligen. Om een snelle uitstroom uit de bijstand te realiseren, is het voor de gemeente van belang om te weten wat de cliënt wil en kan, wat de specifieke kenmerken van de nieuwe cliënt zijn, om vervolgens te kunnen bepalen welke activeringsinstrumenten zij in kunnen zetten.

In dit hoofdstuk wordt de populatie beschreven die in het onderzoek is betrokken. In paragraaf 3.1 wordt behandeld wie een WWB-uitkering aanvragen en welke kenmerken zij hebben. Daarmee wordt een beeld gegeven van de uitgangspositie van deze cliënten en daarmee de inspanningen die de gemeente moet leveren om deze cliënten weer uit te laten stromen, bij voorkeur naar werk. In paragraaf 3.2 wordt beschreven om welke redenen deze cliënten instromen. Deze gegevens zijn afkomstig uit de dossiers die IWI bij de gemeenten heeft onderzocht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies in paragraaf 3.3.

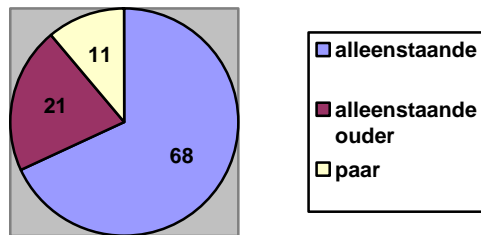
3.1 Wie stromen in

Om een beeld te geven van de groep cliënten die instromen in de WWB zijn in onderstaande figuren de belangrijkste kenmerken van de cliënten aangegeven die bij de onderzochte gemeenten een rol spelen bij de activering. De groep beperkt zich niet tot cliënten die voor het eerst in de bijstand zijn ingestroomd, ook cliënten die herhaald instromen maken daarvan onderdeel uit.

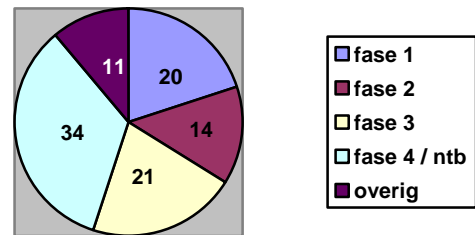


Uit het onderzoek blijkt dat bijna de helft van de nieuwe cliënten bestaat uit jonge werklozen (23 - 36 jaar). De categorieën 37 - 46 jarigen en jongeren onder de 23 nemen een middenpositie in, zij vormen allebei ongeveer 20 procent van de instroom. Het restant wordt gevormd door een kleine groep 47 - 56 jarigen en de kleinste groep van de instroom, personen van 57 jaar en ouder. Het bestand is dus vrij jong. Er stromen meer mannen in dan vrouwen (56 procent - 44 procent).

Figuur 3 Leefvorm



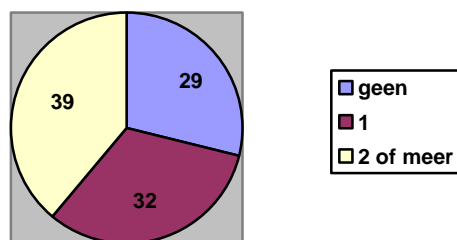
Figuur 4 Fase-indeling



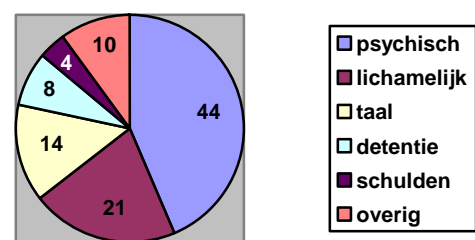
De grootste groep cliënten die instroomt is alleenstaand, ongeveer twee derde van het totaal. Ongeveer een kwart van de instroom is een alleenstaande ouder. Slechts een beperkt deel van de instroom bestaat uit paren.

Fase 4-cliënten en cliënten van wie de fase-indeling nog niet is bepaald door het CWI, of waarvan de faseindeling onbekend is, vertegenwoordigen bijna de helft van de instroom.¹⁴ Dit zijn de cliënten voor wie een spoedige terugkeer richting de arbeidsmarkt niet voor de hand ligt. Het deel van de cliëntenpopulatie met een fase-indeling in 1 of 2 is verhoudingsgewijs kleiner. Uit de onderzoeksdata blijkt dat de instroom naar fase-indeling niet verschilt voor grotere en kleinere gemeenten.

Figuur 5 Aantal belemmeringen



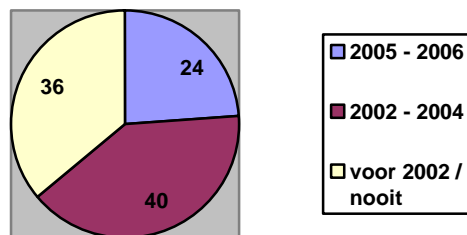
Figuur 6 Type belemmeringen



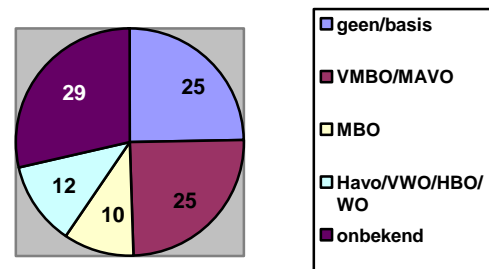
Bij het bepalen welk traject een cliënt krijgt aangeboden, is het voor de gemeente belangrijk te weten welke factoren voor de cliënt een belemmering vormen om aan het werk te komen. De meeste cliënten (70 procent) die instromen hebben te maken met één of meer belemmeringen. De grootste groep cliënten daarvan heeft zelfs twee of meer belemmeringen. Psychische belemmeringen zijn verreweg de meest voorkomende belemmeringen, gevolgd door lichamelijke belemmeringen en taalbelemmeringen. Detentieverleden, schuldenproblematiek en overige belemmeringen zoals leeftijd (57½+) komen relatief weinig voor.

¹⁴ Inmiddels is de fase indeling losgelaten en maken CWI en gemeenten onderling afspraken over de inrichting van de indicering van cliënten.

Figuur 7 Laatste gewerkt

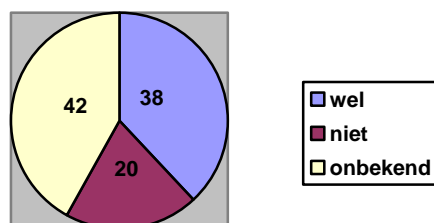


Figuur 8 Hoogst behaalde diploma



Als indicatoren voor de aansluiting met de arbeidsmarkt zijn hierboven twee figuren weergegeven met de werkervaring en het opleidingsniveau. Een derde deel van de nieuwe cliënten heeft nooit of lange tijd niet gewerkt. Slechts een kwart van de cliënten heeft recente werkervaring of werkt parttime naast de uitkering. Ongeveer de helft van de instroom heeft een laag opleidingsniveau, een kwart niet meer dan basisonderwijs en een kwart heeft een VMBO of Mavo-opleiding afgerond. Minder dan een kwart heeft een MBO- of hogere opleiding gevolgd en heeft derhalve een startkwalificatie.¹⁵ Bij iets meer dan een kwart van de cliënten kon niet uit het dossier achterhaald worden wat het hoogst behaalde diploma is. Als de hoogst genoten opleiding, al dan niet afgerond met een diploma, als indelingscriterium wordt gehanteerd verandert dit beeld nauwelijks. Nog steeds heeft dan de helft van het bestand geen hogere opleiding genoten dan een VMBO of Mavoniveau. Het aandeel MBO en hoger stijgt iets van een kwart naar een derde. Het aandeel onbekend neemt dan wat af. Niet alle gemeenten leggen de gegevens van de (afgeronde) opleiding die cliënten hebben doorlopen even nauwkeurig vast.

Figuur 9 Motivatie cliënt voor trajectdeelname



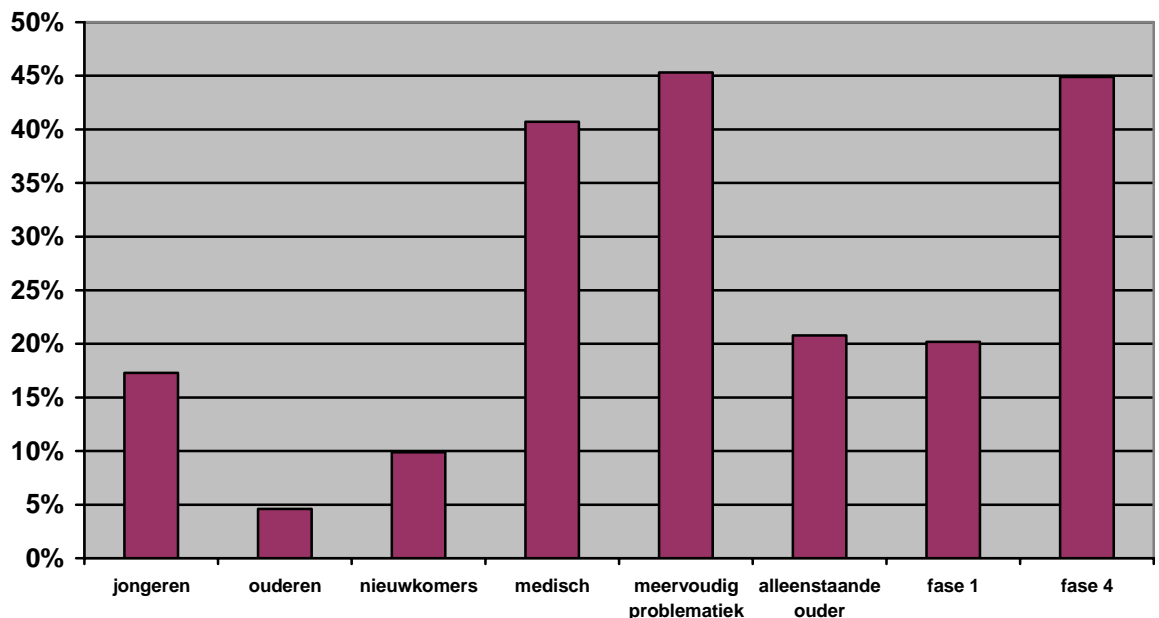
Van de cliënten is uit het dossier moeilijk te achterhalen of zij gemotiveerd zijn om een traject te volgen, bij bijna de helft van de cliënten kon dit niet bepaald worden. Ruim een derde van

¹⁵ Startkwalificatie: vanaf Havo/Vwo of MBO-2 niveau. Deze opleidingen worden minimaal noodzakelijk geacht om duurzaam de arbeidsmarkt te kunnen betreden.

de cliënten is gemotiveerd om een traject te volgen, bij ongeveer een vijfde blijkt uit het dossier dat de cliënt niet gemotiveerd is voor het volgen van een traject.

In de interviews geven de meeste casemanagers aan dat zij van mening zijn dat de instroom in de WWB wel is gewijzigd ten opzichte van de Abw.¹⁶ Zij constateren dat er minder cliënten in de WWB instromen in verband met verbetering van de poortwachterrol door CWI en gemeente¹⁷. Ook is door de casemanagers opgemerkt dat er relatief meer cliënten instromen met een meervoudige problematiek, zoals een laag opleidingsniveau, een slechte woonsituatie en een slechte Nederlandse taalbeheersing. De kwaliteit van de instroom is volgens hen sinds de invoering van de WWB – en de daarmee gepaard gaande strengere poortwachtersrol – vermindert. De casemanagers geven aan dat cliënten met goede kwalificaties zichzelf meestal beter weten te redden en minder vaak een beroep doen op de WWB. Dat heeft als consequentie dat de instroom in de WWB vooral bestaat uit cliënten die minder zelfredzaam zijn. Bij het aanbieden van een traject moeten de casemanagers hiermee rekening houden.

Figuur 10 Instroom naar doelgroep



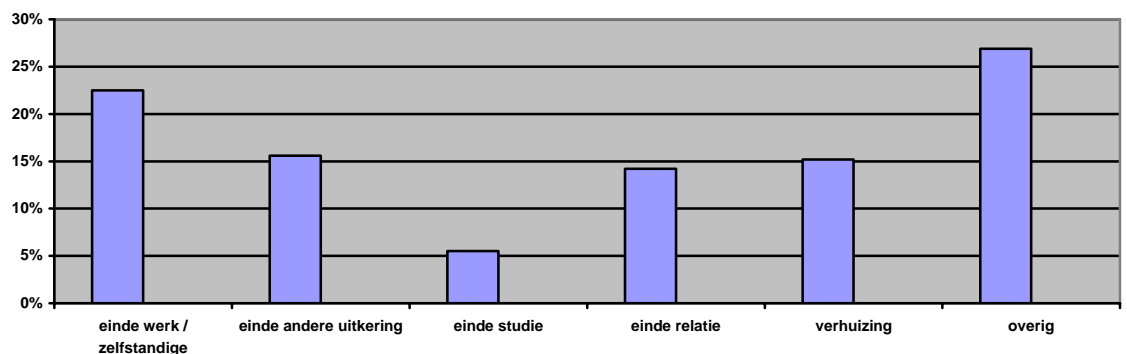
¹⁶ Ook in het onderzoek van de RWI 'De weg naar werk' van juli 2006 wordt geconcludeerd dat de instroom tussen 2003 en 2004 van karakter is veranderd. Minder mannen, jongeren en hoger opgeleiden stroomden in 2004 in de bijstand. Dit wordt toegeschreven aan de WWB. Bijstandsgerechtigden zijn vaak vrouw, jong en laag opgeleid. Als gevolg van budgetverantwoordelijkheid zijn gemeenten strenger geworden aan de poort.

¹⁷ Het CWI rapporteert voor 2005 een score van 48% op de preventiequote WWB (53% in 2006).

Bovenstaande grafiek onderschrijft dit beeld van de casemanagers. De doelgroepen in deze figuur worden door het hele rapport gebruikt als basis voor de vergelijkingen ten aanzien van ontheffingen, trajectdeelname en uitstroomkans. De doelgroep ouderen, 57½ + 'ers, zijn de minst omvangrijke doelgroep, slechts een zeer klein deel van de instroom behoort daartoe. Ook nieuwkomers zijn redelijk laag in aantal. Jongeren onder de 23 jaar, alleenstaande ouders en fase 1-cliënten nemen een middenpositie in. De instroom wordt echter gedomineerd door de minder kansrijke doelgroepen, zoals cliënten met medische belemmeringen, meervoudige problematiek en kansarme cliënten.

3.2 Waarom stromen zij in

Figuur 11 Reden instroom



Ongeveer een kwart van de instroom is afkomstig uit een dienstverband of heeft gewerkt als zelfstandige. Ook beëindiging van een andere uitkering (in 90 procent van de gevallen WW) is een veel voorkomende instroomreden. Herkeurde WAO'ers met een afgeschatte arbeidsgeschiktheid zijn nauwelijks aangetroffen in het eerste kwartaal van 2005. Waarschijnlijk was het nog te vroeg om deze groep aan te treffen, dat zou in latere kwartalen van 2005 hoger kunnen zijn. Einde studie komt ook relatief weinig voor.

Een belangrijke instroomreden - gelegen buiten de arbeidssfeer - is een verbroken samenwoonrelatie. Verder bestaat de instroom uit een groep cliënten die verhuisd zijn naar een andere gemeente, wat veelal de facto betekent dat de WWB-uitkering bij een andere gemeente wordt voortgezet. Uit de grafiek blijkt tenslotte dat het grootste deel van de cliënten om overige redenen is ingestroomd, zoals statushouders die een verblijfsvergunning hebben gekregen,



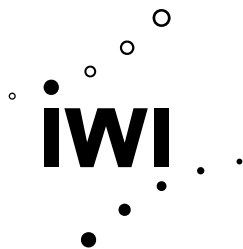
18-jarigen, en mensen die ingeteerd hebben op hun vermogen of tijdelijk ondersteund zijn door hun omgeving.¹⁸

3.3 Conclusie

Hoewel de cliënten die instromen redelijk jong zijn, ongeveer tweederde is jonger dan 37 jaar, staat toch een groot deel daarvan op een behoorlijke afstand van de arbeidsmarkt. Het opleidingsniveau is vaak laag, hogere opleidingen zijn afgebroken zonder diploma. Werkervaring is vaak niet recent. Cliënten stromen vooral om niet-werkgerelateerde en persoonlijke redenen in, instroom vanuit werk of studie komt minder vaak voor.

Veel van de cliënten die instromen zijn aangewezen op begeleiding van de gemeente om uit te kunnen stromen naar werk, op eigen kracht een baan krijgen kan op grond van de fase-indeling van hen niet worden verwacht omdat zij ver van de arbeidsmarkt afstaan of een meervoudige problematiek hebben. Ongeveer een derde van de cliënten is ingedeeld in fase 1 of 2, dit zijn de cliënten die wellicht op eigen kracht zouden kunnen uitstromen.

¹⁸ Uit het onderzoek van de RWI 'De weg naar werk' van juli 2006 blijkt dat de instroom in de bijstand uit verschillende bronnen afkomstig is. De grootste groep, 65 procent van totale instroom komt vanuit inactiviteit. Zo'n 17 procent van de instroom in de bijstand heeft wel gewerkt maar voldoet niet aan de referentie-eis voor de WW en komt dus direct na zijn baan in de bijstand. Ongeveer 11 procent van de instroom in de bijstand komt via de WW.



4 Uitkeringstoekenning

In dit hoofdstuk wordt gefocust op drie aspecten van de uitkeringstoekenning, waarvan wordt verondersteld dat deze van belang zijn voor de daaropvolgende activering van de cliënt. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 de snelheid van het toekenningsproces van de uitkering behandeld. Een cliënt die instroomt, heeft baat bij een vlotte vaststelling van de uitkering, zodat de energie van zowel de gemeente als de cliënt zelf vooral op de activering in plaats van de uitkeringstoekenning kan worden gericht. Bij de uitkeringstoekenning werkt de gemeente samen met het CWI, deze relatie wordt in paragraaf 4.2 beschreven. Een cliënt die zich meldt bij het CWI, wordt eerst uitgenodigd voor een werkintake waarin de mogelijkheden op de arbeidsmarkt worden besproken en wordt bekeken of er toch niet direct werk is. Vervolgens nodigt het CWI de cliënt uit voor een uitkeringsintake in verband met het vaststellen van het recht op een uitkering. De kwaliteit en tijdigheid van het voorwerk van het CWI zijn van invloed op de inspanning die de gemeente zelf moet leveren om de uitkering vast te kunnen stellen en de activiteiten ten behoeve van activering te starten. Goed voorwerk van het CWI levert de gemeente een stevige basis om snel de activering van de cliënt vorm te kunnen geven. Een belangrijk keuzemoment in de vormgeving van de activering is het al dan niet opleggen van de arbeidsplicht aan cliënten, dit wordt in paragraaf 4.3 uiteengezet. Hulp bij activering zal vooral aangeboden worden aan cliënten die de arbeidsplicht opgelegd hebben gekregen, zeker de cliënten daartussen die wat verder van de arbeidsmarkt af staan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies in paragraaf 4.4.

4.1 Snelheid uitkeringstoekenning

Cliënten vragen een uitkering aan bij het CWI en krijgen vervolgens een intake. In de wet SUWI is de taakverdeling tussen gemeenten en CWI vastgelegd bij de aanvraag van WWB-uitkering¹⁹.

Aanvraag CWI	Werkintake CWI	Uitkeringsintake CWI ²⁰	Overdracht naar gemeente	Activeringsgesprek gemeente	Beschikking gemeente
-----------------	-------------------	---------------------------------------	-----------------------------	--------------------------------	-------------------------

¹⁹ Artikel 21F SUWI en artikel 41 WWB.

Om inzicht te krijgen in het verloop van het toekenningsproces, is dit onderscheiden in 6 deeltappen. Per deeltap is bij het dossieronderzoek geregistreerd wanneer cliënten deze hebben doorlopen. Het toekenningsproces start met een aanvraag bij het CWI. Vervolgens voert CWI een werkintake en daarna een uitkeringsintake uit, waarna de cliënt wordt overgedragen aan de sociale dienst van de gemeente. Bij de gemeente vindt vervolgens nog een activeringsgesprek plaats. Dit kan voor of na de beschikking zijn. Het toekenningsproces wordt afgesloten met de beschikking van de gemeente, waarin het recht op uitkering (en de daarbij horende plichten) en de ingangsdatum zijn vastgelegd.

Om de duur van het gehele toekenningsproces te bepalen, is onderzocht hoeveel tijd is verstreken tussen de aanvraagdatum van de uitkering bij het CWI en de datum waarop de beschikking is afgegeven. Bij ongeveer de helft van de cliënten is het toekenningsproces door de gemeente afgerond binnen de standaard wettelijke termijn van acht weken. Bij een kwart van de cliënten doet de gemeente daar acht tot twaalf weken over. Bij het resterende kwart duurt de uitkeringstoekenning langer dan twaalf weken. Daar kunnen legitieme redenen aan ten grondslag liggen, zoals het verlenen van een hersteltermijn omdat de cliënt nog niet alle benodigde informatie heeft opgeleverd. In dit onderzoek is het rechtmatigheidsaspect buiten beschouwing gebleven. De nadruk ligt hier op het mogelijke effect dat een verlengde toekenningsperiode kan hebben op de activering van de cliënt.

Middelgrote gemeenten (20.000 tot 50.000 inwoners) lijken het snelst te zijn in de uitkeringsvaststelling, grotere gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners) hebben daar de meeste tijd voor nodig. Vooral de categorie langer dan twaalf weken is bij deze gemeenten veel hoger dan bij de overige gemeenten. Gemeenten met een Work First benadering zijn sneller in het toekennen van een uitkering dan gemeenten die geen Work First hanteren. Gemeenten met een krap I-budget of een tekort daarop zijn trager met de toekenning.

Bij de snelheid van de uitkeringstoekenning lijken de kenmerken van de gemeente een grotere rol te spelen dan de kenmerken van de cliënt. Uit de multivariate analyse blijkt dat alleenstaanden sneller een uitkering krijgen, alleenstaande ouders met kinderen ouder dan 5 jaar moeten langer op hun uitkering wachten. Ook cliënten die vanuit werk of studie instromen moeten langer op hun uitkering wachten. De verschillen zijn echter niet bijzonder groot. Overige kenmerken zoals leeftijd, etniciteit en opleidingsniveau blijken geen rol te spelen bij de snelheid van de uitkeringstoekenning.

De snelheid van de uitkeringstoekenning is in de analyse gerelateerd aan de activerings- en uitstroomresultaten van de cliënten. Allereerst is onderzocht of cliënten met een snelle uitkeringstoekenning een hogere kans op een trajectaanbod hebben dan cliënten waarbij de uitkeringstoekenning langer heeft geduurd. Op grond van de onderzoeksdata is daar geen relatie tussen gevonden. Cliënten waarbij de uitkering snel is vastgesteld hebben een even hoge kans om een traject aangeboden te krijgen dan cliënten waarbij de toekenning langer heeft geduurd.

²⁰ De werkwijze ten aanzien van de uitkeringsintake is gedurende de onderzoeksperiode gewijzigd, zie IWI-onderzoek 'Afspraken over uitkeringsintake WWB' januari 2007.



Ook voor de uitstroomkans en de snelheid van de uitstroom is geen significant verband gevonden met de snelheid van de uitkeringstoekenning. Blijkbaar spelen andere factoren een grotere rol in het trajectaanbod en de uitstroom van een cliënt, wellicht speelt hierbij mee dat bij 75 procent van de cliënten de uitkeringstoekenning binnen drie maanden is uitgevoerd en derhalve geen belemmering van formaat is gebleken.

4.2 Samenwerking CWI en gemeente

Voor een goede en snelle start van de activering is van belang dat het voorbereidende werk van het CWI tijdens de werk- en de uitkeringsintake goed en vlot verloopt, en de overdracht naar de gemeente direct na afronding van de werkzaamheden plaatsvindt. Voor fase 1-clieñten heeft CWI naast de intake ook een activeringsfunctie gedurende de eerste zes maanden van de uitkering, de cliënten die in de overige fasen zijn ingedeeld worden direct aan de gemeente overgedragen.

Het deel van het toekenningsproces dat door CWI wordt uitgevoerd, beslaat de werkintake en de uitkeringsintake. In 67 procent van de gevallen wordt de werkintake gelijktijdig uitgevoerd met de aanvraag, en in driekwart van de gevallen binnen een week. Het duurt wat langer voordat de uitkeringsintake plaatsvindt, in de meeste gevallen tussen 1 en 4 weken. Dit kan goed een bewuste keuze zijn, om de cliënt in de tussentijd te prikkelen zelf werk te vinden. Op een uitzondering na wordt iedere cliënt direct na de uitkeringsintake overgedragen aan de gemeente. Vrijwel alle cliënten zijn dus binnen een maand na aanvraag van de uitkering door het CWI overgedragen aan de gemeente.

Invulling van de bemiddelingstaak van het CWI gedurende de eerste zes maanden voor de fase 1-clieñten, is bij ongeveer 25 procent van fase 1-clieñten aangetroffen²¹. Hierbij moet aangetekend worden dat de dossiers bij de gemeenten op dit onderdeel weinig informatie bevatten.²² Vaak is bij de gemeente onbekend of de cliënt bemiddeld is door het CWI, in de dossiers zijn vaak geen terugkoppelingen of verwijzingen naar CWI-activiteiten gevonden²³. Het CWI is niet verplicht om dergelijke informatie aan de gemeente op te leveren, daarover kunnen lokaal afspraken tussen de gemeente en het CWI worden gemaakt. Kennelijk hebben veel gemeenten dergelijke afspraken niet gemaakt met het CWI. De informatie uit de werkintake en de uitkeringsintake was in veel dossiers vrij beknopt.

De meeste casemanagers van gemeenten geven in de interviews aan dat zij niet tevreden zijn over de samenwerking met het CWI²⁴. Zij geven aan dat er naar hun mening nauwelijks sprake

²¹ Zie IWI, *Eerste contacten met de keten*, 2007. Daarin gaf ongeveer 35 tot 50% van de WW- en WWB-clieñten aan via CWI ondersteuning te hebben gekregen bij het vinden van werk.

²² In het dossieronderzoek is aan de hand van de overdrachtsdocumentatie van het CWI aan de gemeente geregistreerd wat de doorlooptijden van de werkzaamheden van het CWI zijn, de fase-indeling en de eventuele activeringsbegeleiding door het CWI. Er heeft geen onderzoek bij het CWI plaatsgevonden.

²³ Een casemanager kan een verzoek indienen bij het CWI om de informatie uit Sonar te raadplegen. In dit registratiesysteem van het CWI zijn deze gegevens wel opgenomen.

²⁴ Dit bleek al uit eerder onderzoek, zie o.a. IWI, *Intake en beoordeling bij de bijstand*, 2005.

is van begeleiding van de cliënt door het CWI in de eerste zes maanden. Ook wordt er volgens hen weinig gecommuniceerd over de activiteiten van het CWI en is er sprake van een summier intake²⁵. De uitkeringsintake wordt vaak in zijn geheel door gemeenten overgedaan. Verder is door de casemanagers opgemerkt dat de werkintake weinig inzicht biedt in de situatie van de cliënt. De fase-indeling leidt volgens hen nogal eens tot discussie tussen gemeente en CWI. Regelmatig worden cliënten ingedeeld in de categorie ‘nader te bepalen’. De kwaliteit van de overgedragen gegevens is volgens de casemanagers meestal niet goed, dit levert dubbel werk op voor de activering van de cliënten²⁶.

Er worden initiatieven ontplooid om de samenwerking tussen CWI, gemeente en UWV te verbeteren. Het oprichten van een bedrijfsverzamelgebouw (BVG), waarbij (onderdelen van) de gemeentelijke sociale dienst in hetzelfde gebouw is gehuisvest als het CWI en het UWV, is bedoeld om de onderlinge communicatielijnen te verkorten en de samenwerking te verbeteren. Ruim 40 procent van de cliënten uit ons onderzoek heeft een uitkering van een gemeente die deelneemt in een BVG²⁷. Voor deze cliënten blijkt uit de onderzoeksdata dat deelname aan de BVG een positief effect heeft op de snelheid van de uitkeringstoekenning. Voor het trajectaanbod speelt deelname aan een BVG geen rol. Ook voor de uitstroom, zowel ten aanzien van de uitstroomreden als de snelheid van de uitstroom, zijn geen verschillen geconstateerd tussen cliënten uit gemeenten die deelnemen aan een BVG en cliënten waarvoor dat niet geldt.

4.3 Arbeidsverplichtingen

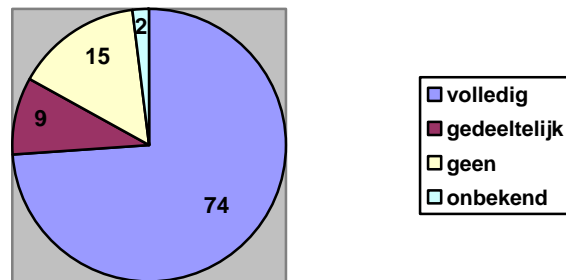
De uitkeringstoekenning wordt afgesloten met het afgeven van een beschikking, waarin het recht op uitkering officieel is vastgelegd. Daarnaast wordt in de beschikking opgenomen wat de arbeidsverplichtingen van de cliënt zijn.

²⁵ Over de uitkeringsintake zijn expliciete afspraken gemaakt tussen CWI en gemeenten. Uit eerder onderzoek, ondermeer van IWI, komt naar voren dat de casemanagers van de gemeenten vaak niet op de hoogte zijn van op managementniveau gemaakte samenwerkingsafspraken (over tijdigheid van overdracht en volledigheid van de dossiers).

²⁶ Eerder onderzoek van IWI, *Intake en beoordeling bij de bijstand*, 2005 wijst uit dat de dossiers die het CWI overdraagt vaak niet voldoen aan de eisen van juistheid, volledigheid en consistentie, zoals deze in de wet zijn geformuleerd. De gemeente verzamelt daarom extra informatie. Het onderzoek wijst echter ook uit dat de gemeente soms onnodig informatie verzamelt.

²⁷ Zie eerder IWI onderzoek voor inhoudelijke behandeling van de samenwerking binnen een BVG, *Inzicht in ketensamenwerking* (2006) en *Waar een wil is, is een BVG* (2006).

Figuur 12 Arbeidsplicht



Bijna driekwart van de instroom krijgt de arbeidsplicht opgelegd.²⁸ Dat is een goede indicatie dat het doel van de WWB om minder snel ontheffingen te verlenen wordt gerealiseerd. Ongeveer tien procent van de cliënten heeft een gedeeltelijke vrijstelling. Deze gedeeltelijke vrijstelling kan betrekking hebben op vrijstelling van één of meerdere verplichtingen, zoals de sollicitatieplicht, of een vrijstelling voor een gedeelte van het aantal arbeidsuren.

De gemeentegrootte en de regio hebben geen significant effect op de ontheffingen. Dat duidt erop dat de gemeenten ongeacht de grootte en de regio eenzelfde strikt beleid hanteren als het gaat om ontheffingen. Ook andere kenmerken van gemeenten, zoals deelname aan een BVG, hanteren van een Work First werkwijze en de uitputting van het I- en het W-deel spelen geen enkele rol bij het al dan niet verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht.

Eerder onderzoek, onder andere van IWI²⁹, wees uit dat het percentage ontheffingen erg hoog lag in de Abw-periode³⁰. In het onderzoek 'De weg van bijstand naar werk' door IWI werd zelfs ruim 60 procent ontheffingen geconstateerd, op grond van gegevens uit een databestand van ruim 85.000 bijstandsccliënten. Het percentage ontheffingen is natuurlijk sterk afhankelijk van de populatie WWB-ccliënten dat in het onderzoek is betrokken. Onder de instroom komen in vergelijking met het zittend bestand meer cliënten voor, die relatief meer kans hebben om weer uit te stromen naar arbeid en het is daarom logisch dat het aandeel ontheffingen lager is. Eerdere onderzoeken van IWI richtten zich op het gehele bestand of juist specifiek op de langdurig bijstandsafhankelijken daarbinnen, bij deze populaties is het aandeel ontheffingen (veel) hoger.

Tijdens de Abw-periode bestond voor twee groepen, namelijk alleenstaande ouders met kinderen jonger dan - 5 jaar en personen van 57½ jaar en ouder recht op ontheffing van de arbeids-

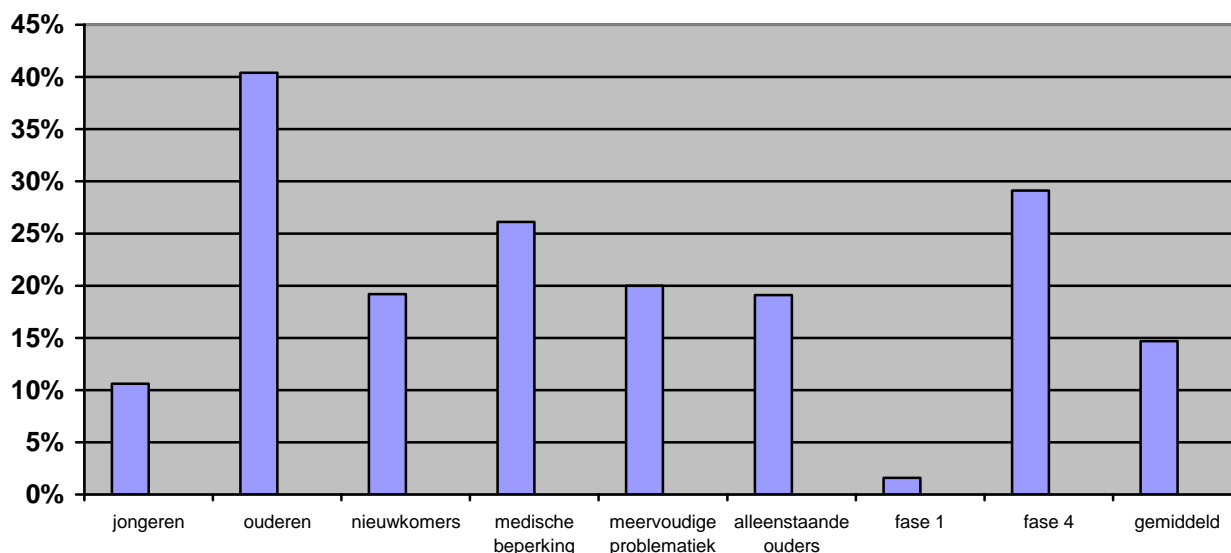
²⁸ Ook in het onderzoek van de SEOR 'Het gebruik van prikkels in de bijstand' juli 2006 wordt geconcludeerd dat de trend is om minder ontheffingen te verlenen dan voorheen. Enkele gemeenten geven mensen wel ontheffing van de arbeidsplicht maar in principe (tenzij er zeer dringende redenen zijn) niet voor de verplichting om deel te kunnen nemen aan re-integratietrajecten/voorzieningen. Er bestaan nog vrij grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin cliënten ontheven zijn van de arbeidsverplichting.

²⁹ Onder andere 'De weg van bijstand naar werk', IWI, 2004 en 'Kiezen én delen', IWI, 2005.

³⁰ Zie ook het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam, januari 2007. Daarin wordt vermeld dat het aantal ontheffingen afneemt van 47 procent voor de cliënten die al voor 2004 in de bijstand zaten, naar 17 procent voor de instroom in het eerste halfjaar van 2006.

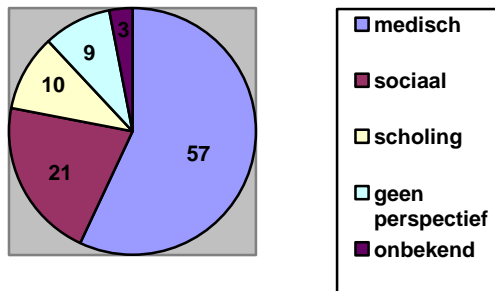
plicht. Categoriale ontheffing hield in dat deze cliënten automatisch een ontheffing van de arbeidsplicht kregen, ongeacht hun individuele kwaliteiten. Met de invoering van de WWB is categoriale ontheffing afgeschaft. Ontheffingen mogen nu alleen nog maar op individuele gronden worden verleend.

Figuur 13 ontheffing per doelgroep



De kenmerken van de cliënten spelen een belangrijke rol bij het al dan niet verlenen van een ontheffing. Uitgesplitst naar de doelgroepen blijkt dat individuele ontheffingen bij ouderen het meest voorkomt. In de meeste gevallen is deze ontheffing op medische gronden verleend. Ook andere zwakkere groepen, zoals cliënten met een medische beperking of cliënten met meervoudige belemmeringen krijgen vaker dan gemiddeld een ontheffing. Bij cliënten die als belemmering ‘schulden’ hebben, is juist minder vaak een ontheffing wordt verleend. Bij deze categorieën ligt naast andere redenen vaak een medische reden ten grondslag aan de ontheffing. Bij jongeren wordt, zoals mag worden verwacht, nauwelijks ontheffing van de arbeidsplicht verleend. Cliënten met recente werkervaring (2005) of cliënten die nog parttime werken (2006) krijgen ook (op een enkele uitzondering na) geen ontheffing. De WWB heeft voor alleenstaande ouders zeker gevolgen gehad. Het percentage ontheffingen voor deze doelgroep is laag. Alleenstaande ouders krijgen vooral om sociale redenen een ontheffing, het verzorgen van kinderen met belemmeringen. Nieuwkomers krijgen nauwelijks om sociale of medische redenen een ontheffing. De ontheffing heeft hier betrekking op het volgen van een inburgeringstraject.

Figuur 14 Reden ontheffing



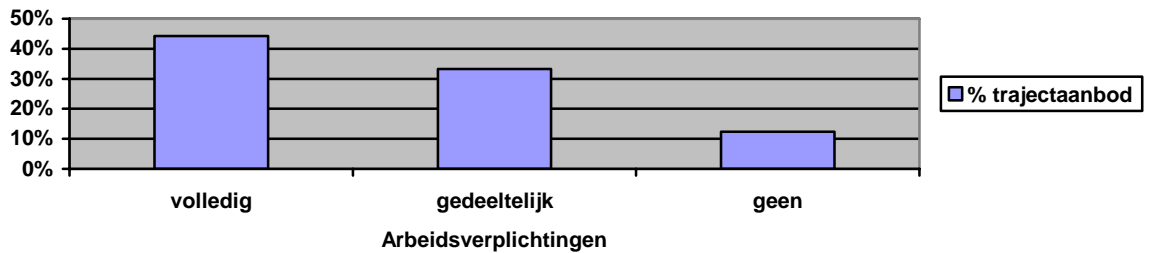
Ontheffingen worden vooral gegeven aan cliënten met medische belemmeringen, op grond van een medische keuring. Cliënten krijgen ook op sociale gronden een ontheffing³¹. Vaak is er dan sprake van een mantelzorgfunctie of van moeilijke privé-omstandigheden. De ontheffing wegens scholing is meestal een beperkte vrijstelling die alleen betrekking heeft op ontheffing van de sollicitatieplicht. Een kleine groep heeft een ontheffing gekregen op basis van het ontbreken van arbeidsmarktperspectief. Bij deze groep is vaak sprake van zeer beperkte opleiding en werkervaring in combinatie met hogere leeftijd.

De meeste casemanagers geven aan dat WWB'ers in principe de arbeidsverplichting krijgen opgelegd. Slechts in uitzonderlijke gevallen wijken zij hiervan af. Zij ondersteunen de bevinding dat meestal de uitslag van een medische keuring aanleiding is om een cliënt geheel of gedeeltelijk te ontheffen van de arbeidsverplichting. De casemanagers geven aan dat bij hun gemeenten een ontheffing van de arbeidsverplichting maximaal voor een periode van 3 jaar kan worden verleend, daarna is herkeuring noodzakelijk. Gemeenten verlenen bij voorkeur een ontheffing voor een periode van maximaal een jaar. Daarnaast geven de casemanagers aan dat soms ontheffing van de arbeidsverplichting wordt verleend bij vermoeden van onbemiddelbaarheid. Ook kunnen sociale redenen hierbij een rol spelen. Overige belemmeringen, zoals bijvoorbeeld een detentieverleden, verslavingsproblematiek of schulden, zijn geen directe aanleiding voor het verlenen van ontheffing. Bij schulden is volgens diverse casemanagers de noodzaak om te gaan werken juist des te groter.

De casemanagers geven aan dat de cliënten van 57½ jaar en ouder wel de actieve arbeidsplicht krijgen opgelegd, maar dat zij geen prioriteit krijgen in het aanbieden van trajecten. Ook een alleenstaande ouder krijgt in principe geen ontheffing. Alleen als er geen mogelijkheid is voor kinderopvang kunnen zij een beroep doen op de zorgplicht. Verder is opgemerkt dat het voor cliënten met een gedeeltelijke ontheffing moeilijk kan zijn om een re-integratietraject te starten. In deze gevallen kiest men er meestal voor om een traject aan te bieden, dat gericht is op vrijwilligerswerk of maatschappelijke participatie.

³¹ Zie ook rapport Rekenkamer Amsterdam, januari 2007.

Figuur 15 Trajectaanbod en arbeidsplicht



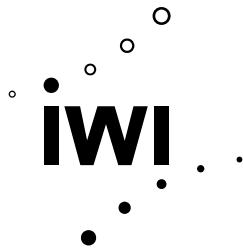
Aan cliënten die geen arbeidsverplichting hebben, worden nauwelijks trajecten aangeboden. De ontheffing geldt voor deze groep als een voorportaal voor de selectie richting een traject. Het feit dat de casemanager niet de arbeidsplicht heeft opgelegd, houdt in deze gevallen vrijwel automatisch in dat er geen traject wordt aangeboden. Ook aan gedeeltelijk vrijgestelden worden minder trajecten aangeboden dan aan cliënten zonder vrijstelling, alhoewel het verschil niet bijzonder groot is.

Onder de groep met cliënten die de volledige arbeidsplicht is opgelegd, werkt het ontbreken van de ontheffing niet als voorportaal richting selectie voor een traject. Hier is het besluit van de casemanager om de cliënt wel in staat te achten tot het verrichten van arbeid, geen reden om automatisch tot het aanbieden van een activeringstraject over te gaan. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de grootste groep binnen de cliënten zonder ontheffing dan ook geen traject aangeboden heeft gekregen.

4.4 Conclusie

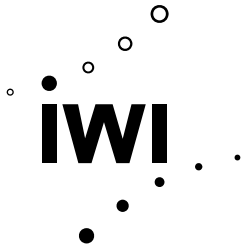
Bij drie op de vier cliënten is de uitkering binnen drie maanden vastgesteld. Overschrijdingen hangen samen met het opleveren van onvoldoende informatie door de cliënt, waarvoor de gemeente een herstelperiode kan verlenen. De snelheid van de uitkeringstoekenning blijkt geen factor van grote betekenis te zijn voor de activering of de uitstroom van de cliënt. Een cliënt bij wie de uitkering sneller wordt vastgesteld heeft geen hogere kans op een traject of een hogere kans om binnen een jaar weer uit te stromen uit de uitkering.

De samenwerking met het CWI in de toekenning van de uitkering laat volgens casemanagers en op grond van dossierstudie te wensen over. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de tijdigheid goed is, het heeft meer betrekking op de overdracht van de informatie uit de werkintake en de uitkeringsintake. In veel gevallen is in het dossier niet aangetroffen of de fase 1-cliënten door het CWI zijn begeleid tijdens de eerste zes maanden. Kennelijk hebben veel gemeenten geen afspraken gemaakt met het CWI over het uitwisselen van deze informatie. Gezamenlijke huisvesting van CWI, gemeentelijke sociale dienst en UWV in een bedrijfsverzamelgebouw, een initiatief om de onderlinge samenwerking te verbeteren, lijkt afgezien van een snellere uitke-



ringstoekenning geen positief effect te hebben op het trajectaanbod of de uitstroomkans van een cliënt.

De gemeenten zijn zeer terughoudend in het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht, deze worden voornamelijk op medische gronden gegeven. Van een forse groep instroom die bij voorbaat aan de zijlijn wordt gezet door de gemeente is dus geen sprake.



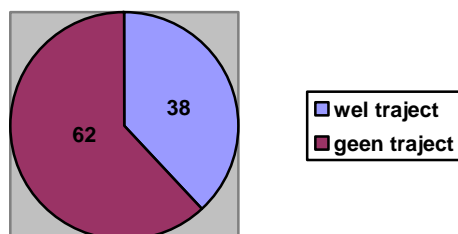
5 Activering

Cliënten kunnen een trajectaanbod krijgen als het recht op uitkering is vastgesteld. Bij het aanbieden van een traject is het van belang dat er sprake is van een op de persoon afgestemd traject. Onderzocht is aan welke cliënten door gemeenten trajecten worden aangeboden, variërend van Work First tot maatschappelijke participatie.

In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de vraag welke cliënten een traject krijgen aangeboden door de gemeente. Hoe selectief zijn gemeenten in het aanbieden van trajecten en welke kenmerken van de cliënten spelen daarbij een rol? Paragraaf 5.2 geeft weer wat voor type trajecten door gemeenten aan deze cliënten worden aangeboden. Zijn dat vooral kortdurende trajecten die gericht zijn op snelle uitstroom richting werk of worden ook meer langdurige trajecten ingezet die de kwaliteiten van de cliënt verbeteren. Heeft een cliënt invloed op zijn traject of niet? Paragraaf 5.3 gaat in op de snelheid van het trajectaanbod. Worden trajecten snel na instroom gestart of gaat daar enige voorbereidingstijd aan vooraf. Ook hier is de aanname ‘hoe sneller hoe beter’, een cliënt kan het best zo snel mogelijk na aanvang van de uitkering een traject volgen. Paragraaf 5.4 behandelt het trajectverloop. Worden ingezette trajecten ook afgerond, of om legitieme redenen (zoals uitstroom) voortijdig beëindigd. Paragraaf 5.5 gaat in op de regievoering van de gemeenten tijdens de trajecten. Volgen gemeenten uitbestede trajecten nauwgezet, wordt door re-integratiebureaus gerapporteerd over de voortgang van het traject. Het hoofdstuk wordt met de conclusies in paragraaf 5.6 afgesloten.

5.1 Welke cliënten krijgen een traject

Figuur 16 Trajectaanbod

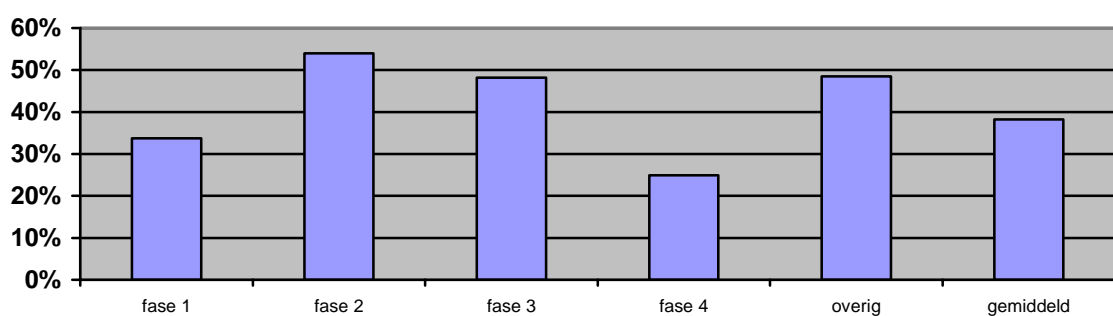


Over het gehele onderzoeksbestand gezien krijgt bijna 40 procent in het eerste jaar in de uitkering een traject aangeboden. Trajecten worden vooral aangeboden aan cliënten zonder onthefing. Kenmerken van gemeenten spelen geen belangrijke rol in het verklaren wie wel en wie geen traject krijgt aangeboden. Uit de onderzoeksdata zijn geen significante verschillen ten aanzien van de trajectdichtheid waargenomen tussen grote en kleine gemeenten, het hanteren van een Work First werkwijze, deelname aan een BVG of de uitputting van het I- en W-deel.

Gemeenten hebben aangegeven dat zij zich in de eerste jaren na de invoering van de WWB vooral hebben geconcentreerd op de recente instroom. De inzet was om deze relatief kansrijke groep weer zo snel mogelijk uit te laten stromen, in de hoop daarmee het bestandsvolume te verkleinen. In vergelijking met het in paragraaf 4.3 gepresenteerde percentage cliënten dat de arbeidsplicht is opgelegd, bijna 75 procent, is het in dit onderzoek geconstateerde 40 procent trajectaanbod echter bijzonder laag.

Niet iedere ingestroomde cliënt heeft een traject nodig om weer uit te stromen uit de uitkering. De fase-indeling van de cliënt geeft bij benadering weer hoe groot de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt is. Bij een fase 1-client is deze afstand kort, bij een fase 4-client lang. De gedachtegang achter de fase-indeling is als volgt³²: Een fase 1-client wordt geacht om binnen korte tijd, op eigen kracht, een baan te kunnen vinden. Een fase 2- en een fase 3-client worden geacht om ook binnen niet al te lange tijd een baan te kunnen vinden, waarbij wel enige hulp van de gemeente nodig zal zijn. Het is met name deze groep die het meeste baat zou kunnen hebben bij een re-integratietraject. Een fase 4-client staat te ver van de arbeidsmarkt af om uit te kunnen stromen naar werk. Bij deze cliënten zal eerst door middel van een voortraject aan het wegnemen van individuele belemmeringen gewerkt moeten worden, voordat uitstroom naar werk mogelijk zal zijn. Voor een deel van de fase 4-clienten zal het überhaupt bijzonder moeilijk worden om ooit nog uit te stromen. De meeste cliënten met een ontheffing van de arbeidsplicht zijn in deze fase ingedeeld.

Figuur 17 trajectaanbod naar fase

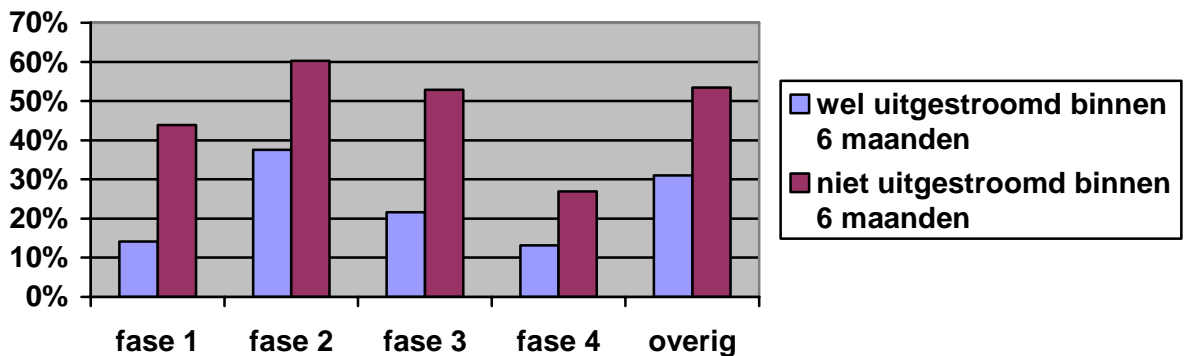


Een vergelijking laat zien dat de fasen 1 en 4 minder dan gemiddeld een trajectaanbod krijgen, en de fasen 2, 3 en overig meer dan gemiddeld een trajectaanbod krijgen. Hoewel fase 2- en 3-clienten wel de prioriteit krijgen, is het percentage cliënten dat een trajectaanbod krijgt niet bijzonder hoog. Cliënten waarvan de fase-indeling nog niet is bepaald, krijgen ongeveer even vaak een traject aangeboden als fase 3 cliënten.

³² Zie artikel 36 lid L SUWI, uitgewerkt in artikel 2.1 regeling SUWI.

Fase 4-cliënten staan nog op een te grote afstand en krijgen niet de prioriteit bij het trajectaanbod. Gespecificeerd voor de fase 4-cliënten zonder ontheffing blijkt ongeveer 35 procent een traject te krijgen, vrijwel even hoog als het percentage fase 1-cliënten met een traject. Deze uitkomsten liggen in lijn met het uitgangspunt dat fase 1-cliënten zelfredzaam genoeg zijn en geen traject van de gemeente nodig hebben om uit te stromen. Voor de fase 4-cliënten zonder ontheffing ligt dat anders. Zij zullen mogelijk een langdurig traject nodig hebben om weer uit te kunnen stromen naar werk³³. Toch krijgen deze cliënten in het eerste jaar geen hoge prioriteit.

Figuur 18 Trajectaanbod aan snel uitgestroomde cliënten



Onder fase 1-cliënten is verder onderzocht of cliënten die binnen zes maanden weer zijn uitgestroomd, een traject aangeboden hebben gekregen. Dat blijkt in zeer beperkte mate het geval geweest te zijn. Ongeveer 10 procent van deze cliënten had een traject. In dergelijke gevallen mag verondersteld worden dat de gemeente er goed aan heeft gedaan deze cliënten geen traject aan te bieden en er terecht van uitgegaan is dat de cliënt zelfredzaam was. Immers 90 procent van deze groep is, wellicht met behulp van inzet en instrumenten van het CWI, op eigen kracht uit de uitkering gekomen. Van de groep cliënten die niet binnen zes maanden zijn uitgestroomd, heeft ruim 40 procent een traject. Dat is in vergelijking met de wel uitgestroomde cliënten erg hoog. Ook voor de overige fasen geldt dat cliënten die binnen een half jaar zijn uitgestroomd minder vaak een traject aangeboden hebben gekregen dan cliënten die na een halfjaar nog een uitkering hadden. Bij fase 2-cliënten loopt de trajectdichtheid op naar 60 procent van de cliënten die niet binnen zes maanden zijn uitgestroomd.

De fasen 2 en 3 zouden het hoogste percentage trajecten moeten krijgen, wat ook het geval is. In absolute zin is dit percentage echter niet bijzonder hoog.

³³ In het onderzoek van de Sociaalwetenschappelijke afdeling van de gemeente Rotterdam 'De juiste klant op het juiste traject' van februari 2006 wordt geconcludeerd de klanten die in de praktijk de meeste baat hebben bij deelname aan re-integratietrajecten- namelijk de kansarmen- juist minder vaak een aanbod krijgen. Zo blijken trajecten minder vaak ingezet te worden bij vrouwen, lager opgeleiden en klanten met door de klantmanager benoemde medische belemmeringen.

Tabel 2
Mate van sluitende aanpak

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Overig	Totaal	Totaal uitstroom
Totale bestand	255	178	261	424	140	1.258	1.258
Af: Ontheffing	4	3	16	139	17	179	
Met traject	0	1	2	5	3	11	
Uitgestroomd	0	1	5	55	5	66	66
Bestand excl. ontheffing	251	175	245	285	123	1.079	
Voldoet: Traject binnen 1 jaar na ingang uitkering, uitgestroomd	40	38	35	24	23	160	160
Voldoet: Traject binnen 1 jaar na ingang uitkering, niet uitgestroomd	34	42	69	49	31	225	
Voldoet: Geen traject binnen 1 jaar na ingang uitkering, wel uitgestroomd	132	54	61	76	33	356	356
Totaal voldoet	206 (82%)	134 (77%)	165 (67%)	149 (52%)	87 (71%)	741 (69%)	
Voldoet niet: Traject pas na 1 jaar in de uitkering	0	8	6	8	0	22	
Voldoet niet: Uitgestroomd na 1 jaar in de uitkering, geen traject binnen 1 jaar	4	2	3	3	0	12	12
Voldoet niet: Niet uitgestroomd en geen traject	41	31	71	125	36	304	
Totaal voldoet niet	45 (18%)	41 (23%)	80 (33%)	136 (48%)	36 (29%)	328 (31%)	594 (47%)

Van een volledig sluitende aanpak³⁴, waarbij aan iedere arbeidsplichtige cliënt binnen een jaar een traject is aangeboden of is uitgestroomd uit de uitkering, blijkt geen sprake. In tabel 2 wordt allereerst uit het totale bestand de cliënten met een volledige ontheffing gehaald, vervolgens wordt voor de cliënten zonder volledige ontheffing bekeken of sprake is van uitstroom of een trajectaanbod in het eerste jaar. Beide categorieën bij elkaar opgeteld levert het percentage op dat voldoet aan de sluitende aanpak. Vervolgens wordt de groep cliënten die niet voldoet aan de sluitende aanpak uitgesplitst in drie deelcategorieën. De eerste deelgroep heeft wel een traject gekregen, echter na het eerste uitkeringsjaar. Deze groep is klein, wat te maken heeft met de onderzoeksperiode. Cliënten zijn maximaal 14 maanden gevolgd. Hetzelfde geldt voor de tweede deelgroep, die later dan een jaar na aanvang is uitgestroomd maar geen traject in het eerste jaar heeft gehad. De derde deelgroep heeft geen traject aangeboden gekregen en is ook niet uitgestroomd.

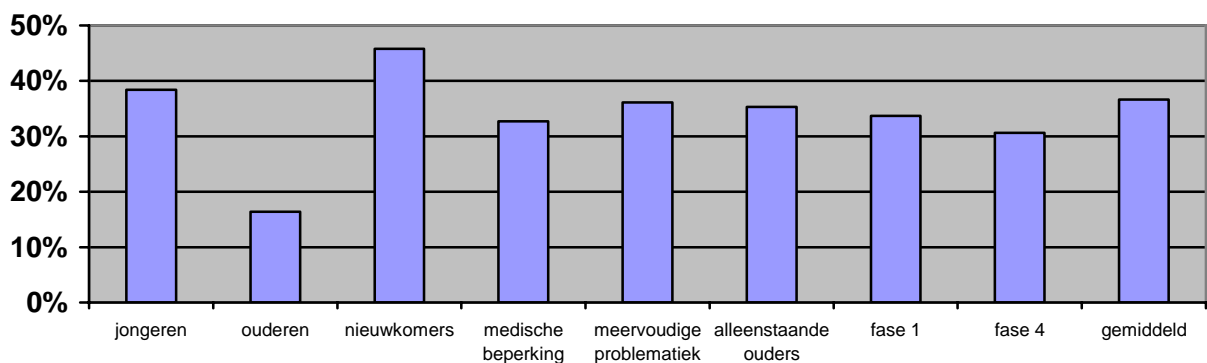
Voor fase 1-cliënten is de mate van sluitende aanpak het hoogst, 82 procent van de cliënten is uitgestroomd uit de uitkering of heeft een trajectaanbod gehad in het eerste jaar van de uitkering. Dit percentage neemt af voor de fase 2 tot en met 4 cliënten. Van de fase 2-cliënten krijgt

³⁴ Zie Memorie van Toelichting WWB, paragraaf 3.2.4.

ongeveer een kwart geen trajectaanbod van de gemeente, terwijl uitstroom op eigen kracht blijkbaar niet mogelijk was. Bij de fase 3-cliënten is dit een derde en bij fase 4-cliënten zelfs bijna de helft van de cliënten. Van het totale bestand zit bijna een derde aan het einde van het eerste uitkeringsjaar nog steeds in de uitkering zonder een trajectaanbod van de gemeente gekregen te hebben.

Geld kan hierbij geen doorslaggevende rol spelen. Bijna alle gemeenten rapporteren een overschot op het W-budget. Volgens onderzoek van Regioplan³⁵ ligt dat onder andere aan het achterblijven van uitgaven door een snelle afbouw van WIW/ID-banen, trage start van activiteiten en tegenvallende resultaten van de re-integratie.

Figuur 19 Traject per doelgroep



Als verschillende doelgroepen vergeleken worden, valt op dat de groep nieuwkomers het meest een trajectaanbod krijgen. Dat is vaak een inburgeringscursus met een taal cursus, al dan niet in combinatie met een ander instrument in een duaal traject. Aan de onderkant valt de groep ouderen op, 57½ % krijgen in zeer beperkte mate een traject aangeboden. De overige doelgroepen bewegen zich rond het gemiddelde, de afwijkingen tussen deze groepen zijn niet erg groot.³⁶ Gegeven de beleidsmatige voorkeur om jongeren en fase 1 en prioriteit te geven (zie hoofdstuk 2), is het opvallend dat deze groepen ongeveer even vaak een traject aangeboden krijgen als cliënten met een medische beperking of meervoudige belemmeringen. Blijkbaar vertrouwen gemeenten bij deze groepen er ook op dat de zelfredzaamheid voor veel van deze fase 1 cliënten en jongeren groot genoeg is om weer uit de uitkering te kunnen komen. Buiten de doelgroepen om blijken mannen vaker dan vrouwen een traject aangeboden te krij-

³⁵ Regioplan, *Onderbenutting W-deel* (2006).

³⁶ Uit het IWI-onderzoek in 2005 'Selectie voor re-integratietrajecten: casestudies bij acht gemeenten, nota van bevindingen blijkt dat bij alle gemeenten hetzelfde patroon te zien: weinig trajecten voor mensen van wie gemeenten verwachten dat zij de meeste kans maken om op eigen kracht werk te vinden, meer trajecten voor mensen die daarop minder kans hebben en de minste trajecten voor degenen met de minste kansen, zoals ouderen, fase 4-cliënten en alleenstaande ouders met jonge kinderen. De grote meerderheid van de trajecten gaat naar mensen met volledige of gedeeltelijke arbeidsverplichtingen.

gen. Gemotiveerde cliënten krijgen vaker een traject dan cliënten waarvan de motivatie niet bekend of niet aanwezig is.

In het dossieronderzoek is slechts in zeer beperkte mate informatie aangetroffen over het doorlopen van een re-integratietraject tijdens de overgang van een WW- naar een WWB-uitkering. Ongeveer 15 procent van de onderzochte cliënten heeft een UWV-uitkering gehad, in vrijwel alle gevallen een WW-uitkering. Van deze groep is bij ongeveer 10 procent geconstateerd dat de cliënt een traject bij het UWV heeft doorlopen. Bij de overige gevallen was bij de gemeente niet bekend of een voorafgaand traject bij het UWV is geweest.

Een belangrijke randvoorwaarde om de trajectdichtheid van gemeenten te kunnen behandelen, is de financiële context waarbinnen de gemeente opereert. In de WWB is een financiële prikkel ingebouwd die verlaging van het aantal bijstandsccliënten belooft. Gemeenten ontvangen budget in twee delen, het inkomensdeel (I-deel) waaruit de uitkeringen worden betaald en het werkdeel (W-deel) waaruit de trajecten worden betaald. Sterk gesimplificeerd komt de prikkel erop neer dat gemeenten er financieel voordeel aan hebben als zij erin slagen het aantal bijstandsccliënten te verlagen. Overschotten op het I-deel die hierdoor ontstaan mogen gemeenten behouden. Om uitstroom te realiseren kunnen gemeenten het W-budget inzetten. Als een gemeente geld overhoudt op het W-deel moet dat teruggegeven worden aan het Rijk, wat de prikkel geeft om het W-deel zoveel mogelijk te spenderen. Gemeenten mogen binnen voorwaarden sparen van het W-deel, een (groot) deel van het overschot mag meegenomen worden naar het volgende jaar.

Van alle gemeenten in het onderzoek is voor 2004 en 2005 de uitputting van het I-budget en het W-budget geregistreerd.³⁷ Ongeveer een derde van de onderzochte gemeenten kampt in 2005 met een tekort op het I-deel. Een kwart speelt quitte of heeft een klein overschot. Bijna 40 procent heeft een overschot van meer dan 5 procent van het budget. Gemeenten met een tekort op het I-deel en gemeenten met een overschot op het I-deel blijken de meeste trajecten aan te bieden aan hun cliënten. Gemeenten die ongeveer quitte spelen op het I-deel bieden minder trajecten aan.

Het W-budget is ruimer, vrijwel alle onderzoeksgemeenten hebben een overschot. Dat overschot kan ook hoog oplopen, veel gemeenten hebben reserves opgebouwd in 2004 en 2005. Het beeld is ongeveer gelijk als bij het I-deel, gemeenten die krap in het W-budget zitten bieden meer trajecten aan dan gemeenten die een overschot hebben. Gemeenten met een fors overschot bieden juist weer meer trajecten aan. Dit kan samenhangen met een versnelde afbouw van de WIW- en ID-banen, of cofinanciering vanuit ESF-subsidies, waardoor veel ruimte vrijkomt in het W-budget³⁸. Deze ruimte kan zo groot zijn dat ondanks dat een fors deel van

³⁷ Bron: Kernkaart SZW.

³⁸ Uit het onderzoek van Regioplan 'Onderbenutting W-deel' van oktober 2006 blijkt dat één van de belangrijkste oorzaken van onderbenutting de snelle afbouw van oude vormen van gesubsidieerde arbeid (ID/WIW) is. Ook wordt als mede-oorzaak voor het onderbenutten van het W-deel door een aantal gemeenten genoemd het feit dat zij tevens gebruik maken van andere financiële bronnen, zoals ESF-middelen.



het bestand op traject is, toch een deel van het W-budget onbenut blijft. Geld is dan in ieder geval niet de limiterende factor in het aantal trajecten dat door de gemeente wordt aangeboden.

Volgens vrijwel alle casemanagers komt afroaming in strikte zin niet voor, omdat er vaak voldoende budget is. In de praktijk pakt het vaak wat anders uit. De casemanagers geven aan dat door het aantrekken van de arbeidsmarkt cliënten met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt meestal snel uitstromen. Bij de cliënten die nog in de WWB zitten is volgens de casemanagers vaak sprake van een meervoudige problematiek, waardoor veel tijd en geld (vaak trajecten die meerdere jaren in beslag nemen) nodig is om uitstroom te kunnen realiseren. Bij veel casemanagers ontbreekt het daarbij vooral aan tijd.³⁹

5.2 Wat voor traject krijgen zij

Na de vraag of trajecten vooral aan fase 1- of aan fase 4-clieënten worden aangeboden, staat nu de vraag centraal welke trajecten worden aangeboden door gemeenten.

Trajecten worden ingedeeld naar de re-integratieladder⁴⁰:

Bovenaan staan de trajecten die gericht zijn op directe uitstroom richting werk. Work First neemt onder deze trajecten een belangrijke plaats in, bemiddelingstrajecten behoren ook tot deze categorie.

Een laddersport lager bevinden zich de scholingstrajecten. Deze trajecten zijn in de regel niet gericht op snelle uitstroom, maar in het verkrijgen van vaardigheden bij de cliënt. Doel is om de positie van de cliënt duurzaam te verbeteren.

Weer een trede lager op de ladder staan de begeleid werken trajecten, waarin de cliënt gesubsidieerd werk verricht waarbij de uitstroomkans naar regulier werk laag is. Onder de Abw werd gesubsidieerde arbeid als legitiem einddoel opgenomen, in de WWB is nadrukkelijk aangegeven dat gesubsidieerd werk een tussenstap is op weg naar regulier werk en geen doel op zich.

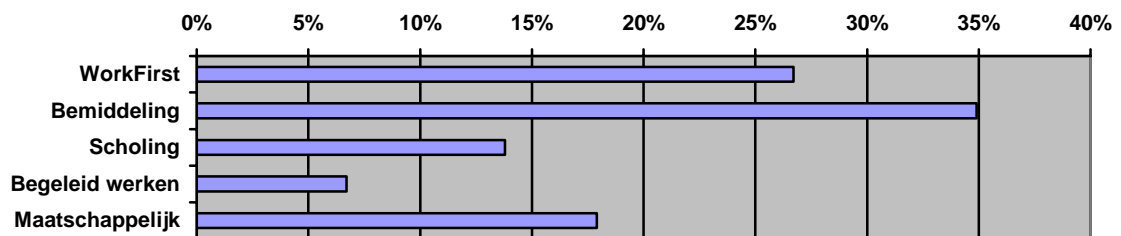
Nog een stap lager op de ladder bevinden zich de sociale activeringstrajecten, die gezien worden als voortrajecten richting re-integratie. Een cliënt met belemmeringen die ver van de arbeidsmarkt afstaat doorloopt eerst een sociaal activeringstraject waarin belemmeringen verminderd worden. Vervolgens wordt een re-integratietraject ingezet of scholing met als doel uitstroom naar werk. De onderste sport van de re-integratieladder heeft betrekking op de hulpverlening- en zorgtrajecten. Hierbij moet gedacht worden aan zware problematiek, zoals bij-

³⁹ In het onderzoek van SEOR 'Het gebruik van prikkels in de bijstand' van juli 2006 wordt geconcludeerd dat in de toeleiding naar werk de 6 onderzochte gemeenten veelal prioriteit geven aan de relatief kansrijke individuen of groepen. Dit levert in de ogen van de gemeenten op korte termijn de meeste winst op.

⁴⁰ De RWI heeft een zogenoemde re-integratieladder opgesteld. De vier sporten van de ladder beschrijven welke re-integratie-instrumenten geschikt zijn voor welke uitkeringsgerechtigde. Afhankelijk van hoe ver iemand van de arbeidsmarkt afstaat, varieert de begeleiding van bijvoorbeeld schuldhulpverlening, vrijwilligerswerk, stages tot Work First. Het idee achter de ladder is dat iedereen mogelijkheden krijgt om omhoog te klimmen, met uiteindelijk een betaalde baan als doel.

voorbeeld afkickprogramma's of beschermd wonen. Voor dit rapport zijn de sociale active-rings- en hulpverlening/zorgtrajecten samengevoegd tot de categorie maatschappelijke trajecten. Deze trajecten komen relatief weinig voor bij recent ingestroomde cliënten, zij worden vaker aangetroffen bij cliënten die al langer in de bijstand zitten.

Figuur 20 Type traject



De cliënten met een trajectaanbod, 40 procent van het totaal, krijgen vooral relatief kortdurende trajecten, gericht op uitstroom naar werk. De meeste trajecten zijn gericht op bemiddeling of op Work First, de bovenste treden van de re-integratieladder. Ongeveer 10 procent van alle cliënten in het onderzoek neemt deel aan een Work First traject (25 procent binnen de 40 procent van de cliënten die een traject hebben). Scholing komt beduidend minder voor, evenals begeleid werken. Dit is een duidelijke vertaling van de 'kortste weg naar werk' filosofie in-dachtig de WWB, die met name van toepassing is op de recent ingestroomde bijstandsccliënten. De gemeenten investeren niet veel in scholing van de cliënt, maar zoeken naar mogelijkheden om de cliënt zo snel mogelijk weer te laten uitstromen. De andere kant van de re-integratieladder, de maatschappelijke trajecten zoals sociale activering en zorg- en hulpverleningstrajecten, komen weer meer voor.

Vrijwel alle casemanagers hebben in de interviews beaamd dat zij werken volgens het adagium 'kortste weg naar werk'. De casemanager kiest het passende traject, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de behoeften en mogelijkheden van de cliënt. Trajecten zijn in principe niet gericht op positieverbetering en een verzoek tot het volgen van algemeen vormend onderwijs wordt in de meeste gevallen niet gehonoreerd. De meeste casemanagers geven aan dat voor jongeren zonder startkwalificatie wat dat betreft een uitzondering wordt gemaakt

Bij het trajectaanbod aan recent ingestroomde cliënten neemt Work First een bijzondere plaats in. Dit relatief nieuwe instrument wordt door gemeenten ingezet om cliënten uit te laten stromen naar werk. Binnen dit onderzoek is bijzondere aandacht aan dit instrument geschonken.

Uit de onderzoeksdata blijkt dat Work First het minst wordt toegepast bij de kleine gemeenten, deze gemeenten zetten vooral in op bemiddeling. De grotere gemeenten zetten zwaarder in op de trajecten die direct naar werk moeten leiden, zoals Work First en bemiddeling. Scholing



wordt in beperkte mate aangeboden. Begeleid werken is nauwelijks aangetroffen. Maatschappelijke trajecten zijn vooral aangetroffen bij de middelgrote gemeenten, deze categorie heeft de meest gelijkmatige spreiding over alle trajecttypen.

De meeste casemanagers gaven aan dat er voldoende keuzemogelijkheden voor de nieuwe instroom zijn in het aanbod van trajecten. Verder geven de meeste casemanagers aan dat in 2004 en 2005 nog veel via door aanbesteding geselecteerde re-integratiebureaus werd gewerkt. Deze werkwijze wordt steeds minder toegepast. De resultaten die de re-integratiebedrijven hebben bereikt in deze periode bleven achter bij de verwachtingen die veel gemeenten hadden. Gemeenten kijken thans meer naar mogelijkheden om de begeleiding van cliënten in eigen beheer te doen. Zeker met de kansrijke cliënten die dicht bij de arbeidsmarkt staan, geven diverse casemanagers aan dat een directe begeleiding door de casemanager zelf de beste resultaten oplevert.

Naast voldoende keuzemogelijkheden is het van belang dat een cliënt inbreng kan leveren in de keuze van het traject, om maatwerk voor de cliënt te kunnen bieden. Om de inbreng van de cliënt op het type traject te bepalen is allereerst gekeken of de gemeente zelf de diagnose heeft uitgevoerd of dat heeft uitbesteed aan een re-integratiebureau. Gemeenten die zelf de diagnose uitvoeren blijken vaker expliciet rekening te houden met de wensen van de cliënt dan gemeenten die de diagnose uitbesteden. Personen met een meervoudige problematiek en alleenstaande ouders wordt juist vaker dan gemiddeld gevraagd naar hun wensen.

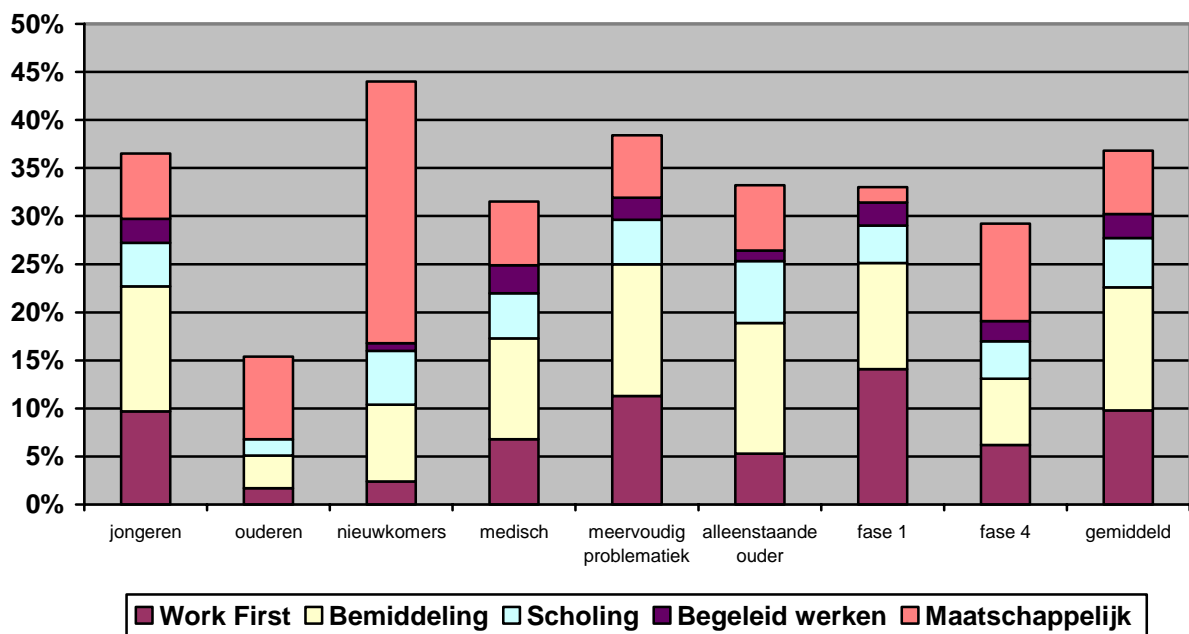
De aanpak van Work First kan heel verschillend zijn. Iedere gemeente hanteert zijn eigen vorm. In zijn algemeenheid ziet het traject er als volgt uit. Zo snel mogelijk na de aanvraag wordt een cliënt bij een Work First-organisatie aangemeld. Vervolgens wordt een beperkte periode vastgesteld waarin in de meeste gevallen productiewerk wordt uitgevoerd voor 20 uur per week. De resterende tijd kan besteed worden aan sollicitatieactiviteiten. Work First kan ingezet worden als afschrikwekkend middel waarbij het doel is dat de cliënt zo snel mogelijk actie onderneemt om uit de uitkering te stromen. Work First kan ook ingezet worden als diagnose-instrument om de capaciteiten van de cliënt vast te stellen. Na afloop van de Work First-periode kan de gemeente ervoor kiezen om een ander re-integratie-instrument in te zetten.

Als positief effect geven vrijwel alle casemanagers aan dat door de aanpak van Work First het zwartwerken afneemt. Uit de interviews blijkt echter dat de Work First aanpak voor de casemanager een behoorlijke taakverzwaring kan betekenen, aangezien de casemanager de cliënt intensief moet begeleiden bij het volgen van het traject. Hij/zij moet als een soort coach werken. Ook wordt door de casemanagers opgemerkt dat voorkomen moet worden dat de cliënt stil komt te staan na afloop van het traject. Daarnaast moet de casemanager ook de rechtmatigheid van de uitkering in de gaten houden.

Van het totale aantal onderzochte cliënten is ruim 80 procent afkomstig uit gemeenten die een Work First werkwijze hanteren. De onderzoeksdata laten zien dat binnen gemeenten die met deze aanpak werken niet meer trajecten worden aangeboden dan bij gemeenten die niet met

Work First werken. Ook vindt er geen scherpere prioritering van kansrijke cliënten plaats bij gemeenten die een Work First werkwijze hanteren.

Figuur 21 Traject naar type



Work First trajecten worden vooral aangeboden aan kansrijke cliënten. Bij alleenstaande ouders wordt opvallend weinig Work First ingezet, hetzelfde geldt voor nieuwkomers. Voor deze groepen gaat de voorkeur uit naar bemiddeling als instrument voor re-integratie naar werk. Scholing wordt vooral ingezet voor de doelgroepen jongeren, alleenstaande ouders, medische beperkingen en nieuwkomers. Begeleid werken is nauwelijks aangetroffen. Alleen bij de doelgroep medische beperkingen is een noemenswaardige groep te onderkennen, bij de overige doelgroepen is dit type vrijwel afwezig. Maatschappelijke trajecten worden vooral aan nieuwkomers aangeboden, in de vorm van inburgeringscursussen. Ook kansarmen en ouderen krijgen relatief vaak een maatschappelijk traject.

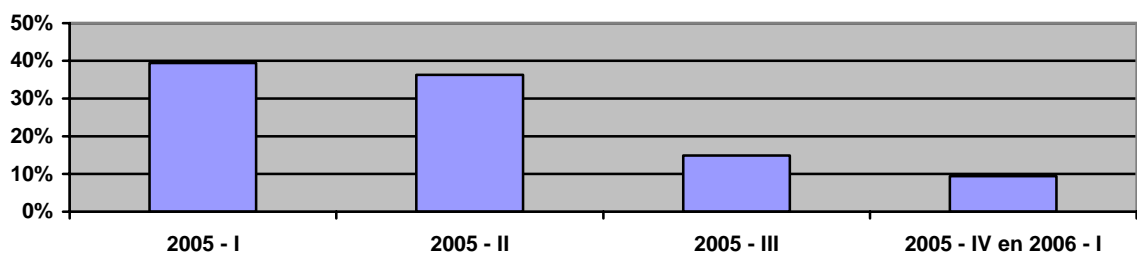
5.3 Snelheid trajectaanbod

Gemeenten roepen de cliënt in 75 procent van de gevallen binnen twee maanden na vaststelling van de uitkering op voor een activeringsgesprek. In bijna de helft van de gevallen vindt dit gesprek al tijdens het toekenningsproces plaats. In dat gesprek wordt besloten of een cliënt al

dan niet wordt aangemeld voor een traject, of dat er eerst vervolggesprekken of -onderzoeken plaats moeten vinden.

Ook zijn er gemeenten die de cliënt op dezelfde dag waarop de werkintake plaatsvindt, nog zien voor een eerste diagnosegesprek. Vervolgens probeert de casemanager gedurende een periode van vier weken de cliënt aan een baan te helpen. Daarnaast geven de meeste casemanagers aan dat zij de eigen begeleiding als veel effectiever beschouwen dan de begeleiding door re-integratiebureaus. Voor jongeren wordt in de meeste gemeenten een bijzondere werkwijze (sluitende aanpak) gevolgd via het Jongerenloket. Het CWI speelt daar een belangrijke rol in. Het Jongerenloket biedt direct werk aan.

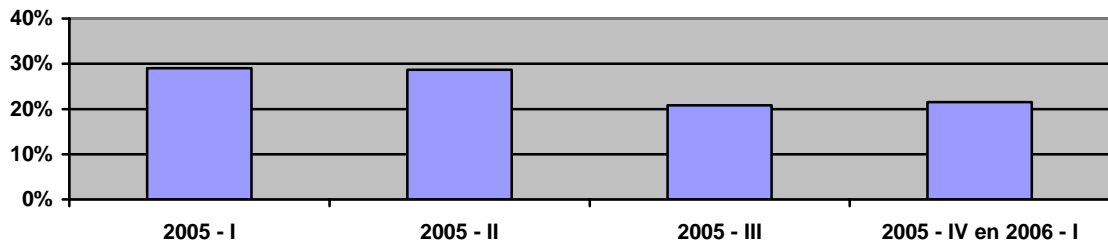
Figuur 22 Besluit niet aanmelding traject



Deze werkwijze is terug te zien in bovenstaande figuur, waarin het moment waarop het besluit is gevallen om een cliënt niet aan te melden voor een traject is weergegeven. In de meeste gevallen wordt dit besluit al snel na toekenning van de uitkering genomen. Bij 75 procent van de cliënten wordt dit in het eerste of tweede kwartaal van 2005 (dus binnen drie tot zes maanden) genomen. Later in het jaar komt dit nog sporadisch voor. Het besluit om een cliënt geen traject aan te bieden wordt dus al snel na aanvang van de uitkering genomen.

Als er verder onderscheid in de cliëntkenmerken wordt gemaakt voor cliënten die geen traject aangeboden krijgen, valt op vrouwen minder vaak een traject krijgen. Nederlanders krijgen minder trajecten dan allochtonen. Het opleidingsniveau van de cliënt speelt geen belangrijke rol, alleen cliënten waarvan de opleiding onbekend is krijgen minder vaak een traject. Vooral cliënten die tussen 1998 en 2002 de school hebben verlaten, krijgen een traject aangeboden.

Figuur 23 Start traject

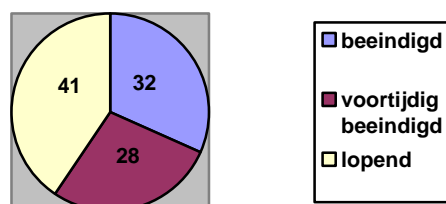


Gemeenten lijken geen grote haast te maken met het starten van trajecten. Bij de cliënten waar het besluit positief is uitgevallen, start ruim de helft binnen 3 tot 6 maanden met het activeringstraject in het eerste of het tweede kwartaal van 2005. Er is geen duidelijke piek in de beginperiode te herkennen. Wellicht wachten gemeenten bij veel cliënten af of zij op eigen kracht snel weer uit de uitkering kunnen komen, en grijpen zij pas later naar inzet van een traject. Het kan ook een rol spelen dat trajecten groepsgewijs gestart worden, en gewacht moet worden tot het juiste aantal deelnemende cliënten zijn samengebracht. Voor fase 1-clieñten lijkt dit het geval te zijn, zij krijgen vaker tussen de 3 en de 6 maanden een traject. Fase 2-clieñten worden het eerst opgepakt, de helft van de trajecten worden binnen drie maanden gestart. Na het eerste halfjaar is fase-indeling niet meer een onderscheidend criterium. Ongeveer 40 procent van de cliënten (ongeacht fase-indeling) heeft een half jaar tot een jaar moeten wachten voordat het traject is gestart, in het derde of vierde kwartaal van 2005 of het eerste kwartaal van 2006.

5.4 Trajectverloop

In de vorige paragrafen is aan de orde gekomen wie een traject krijgen, wat voor soort traject dat is en hoe snel dat traject wordt gestart. Deze paragraaf gaat in op het verloop van deze trajecten. Worden ingezette trajecten ook daadwerkelijk afgerond, of worden er ook trajecten voortijdig beëindigd. De looptijd van de trajecten komt ook aan de orde.

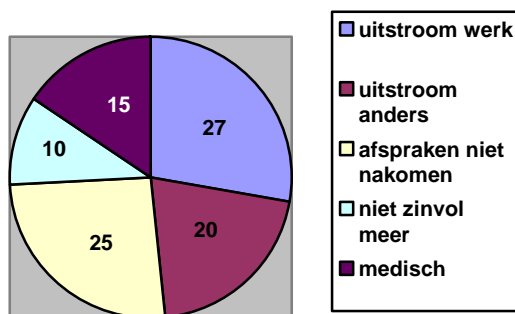
Figuur 24 Status traject ultimo 2006 - I



Ongeveer veertig procent van de trajecten loopt nog op de peildatum van het onderzoek, aan het eind van het eerste kwartaal 2006. Onder de nog lopende trajecten is de doelgroep nieuwkomers oververtegenwoordigd, wat erop duidt dat zij relatief lange trajecten krijgen. Op zich is dat niet verwonderlijk, aangezien zij vaak deelnemen aan een inburgeringstraject of een taalcursus. Een inburgeringstraject beslaat vaak een periode van 1½ jaar. Ook de cliënten die ver van de arbeidsmarkt staan hebben relatief vaak een nog lopend traject. Bij de overige doelgroepen zijn geen verschillen te vinden.

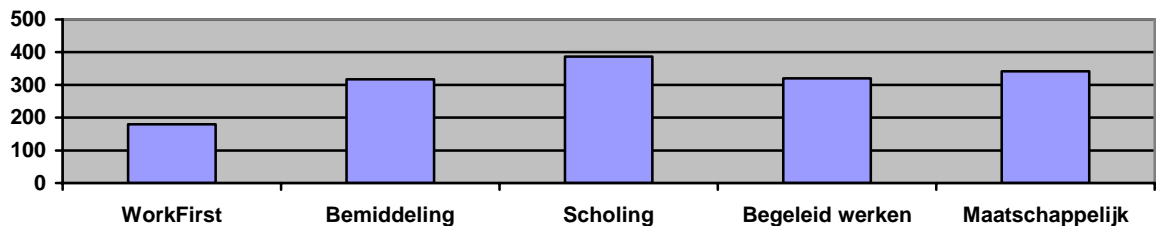
Een derde van de trajecten is volgens plan doorlopen en inmiddels beëindigd. Van deze beëindigde trajecten had ongeveer de helft de gestelde doelen gerealiseerd. Bij ongeveer een kwart was dat niet het geval, bij de resterende twintig procent kon niet uit het dossier worden opgemaakt of de doelen gerealiseerd waren.

Figuur 25 Reden voortijdige beëindiging traject

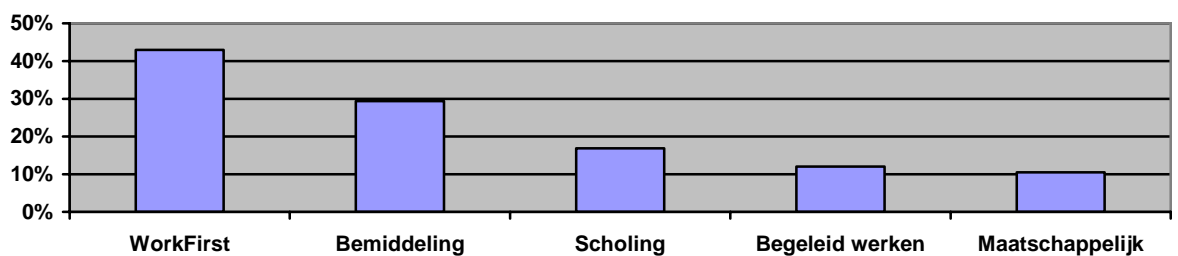


Een kwart van de trajecten is voortijdig beëindigd. Bijna de helft daarvan was uitstroom de reden. Deze voortijdige beëindiging kan als positief worden aangemerkt. De andere helft van de voortijdige beëindigingen was om minder wenselijke redenen. Ongeveer een kwart viel uit omdat de cliënt de afspraken niet is nagekomen. In het resterende kwart van de gevallen achtte de gemeente het traject niet meer zinvol, of was er sprake van een medische beperking bij de cliënt die de voortzetting van het traject in de weg staat. Als wordt gekeken naar de cliënten die zonder geldige reden met een traject stopten, dan treden daar geen verschillen op tussen de verschillende doelgroepen. Het is dus niet zo dat bepaalde doelgroepen vaker zonder geldige reden een traject beëindigen dan andere doelgroepen.

Figuur 26 Gemiddelde looptijd (dagen)



Figuur 27 Voortijdige beëindiging



Uit bovenstaande figuren is af te leiden dat Work First trajecten de kortste doorlooptijd hebben. Dat wordt deels verklaard door het hoge aandeel voortijdige beëindigingen bij Work First trajecten, bijna de helft van de Work First trajecten wordt voortijdig beëindigd. Ongeveer de helft daarvan is wegens uitstroom uit de uitkering, wat als een gewenste vorm van voortijdige beëindiging beschouwd kan worden. Daarnaast wordt een kwart van de voortijdige beëindigingen veroorzaakt doordat de cliënt zijn afspraken niet nakomt. Hierin is de beoogde afschrikkende werking van Work First te herkennen. Work First trajecten houden in veel gevallen niet het leukste werk in voor de cliënten die daaraan deelnemen. Dat kan voor cliënten een reden zijn om deelname zo snel mogelijk te beëindigen, hopelijk door zelf ander werk te vinden.

Ook bemiddeling heeft een relatief korte doorlooptijd. De voortijdige beëindiging is hier in de meeste gevallen uitstroom om andere redenen. In 20 procent van de gevallen is het bemiddelingstraject beëindigd omdat de cliënt de gemaakte afspraken niet nakwam.

Scholing, begeleid werken en maatschappelijke trajecten kennen een langere doorlooptijd, en minder tussentijdse uitval. Dat is in lijn met de verwachting. Deze trajecten zijn in de meeste gevallen aangeboden aan cliënten die verder van de arbeidsmarkt afstaan.

Samenvattend kan ongeveer een kwart tot een derde van de trajecten in ieder geval als mislukt worden aangemerkt. Tot deze groep behoren de voortijdig beëindigde trajecten zonder uitstroom en de beëindigde trajecten waarvan de doelen niet gerealiseerd konden worden. Voor



de groep lopende trajecten kan nog niet bepaald worden of deze trajecten tot succes zullen gaan leiden. Van de groep beëindigde trajecten die hun doel hebben gerealiseerd en de groep voortijdig beëindigde trajecten vanwege uitstroom naar werk kan gezegd worden dat de uitkomst succesvol is geweest. Deze groep vormt een kwart tot een derde van alle trajecten.

5.5 Regievoering gemeente bij trajecten

In het onderzoek is meegenomen hoe de gemeente de voortgang van het traject bewaakt en indien nodig bijstuurt. Aan de hand van de dossiers is geregistreerd of voortgangsinformatie over trajecten aanwezig is, en wat de kwaliteit en de frequentie daarvan is. Daarnaast is geregistreerd of er voortgangsgesprekken met de cliënt zijn gevoerd, al dan niet in aanwezigheid van het re-integratiebureau (driegesprekken). Van deze gesprekken is vastgelegd of deze betrekking hadden op een gebrek aan inzet van de cliënt in het traject. Mocht dat het geval zijn, dan is vervolgens gekeken of daar ook een sanctie op is gevolgd.

In de meerderheid van de dossiers is voortgangsinformatie over het traject aangetroffen. Deze informatie werd vaak schijnbaar op ad hoc basis door de re-integratiebureaus aan de gemeente toegezonden, bijvoorbeeld naar aanleiding van het afronden van een deeltraject of omdat de cliënt zich niet aan de afspraken hield. In 30 procent van de gevallen is er sprake van een uitgebreide rapportage, de meeste rapportages zijn vrij beknopt. In een aanzienlijk aantal gevallen (40 procent) is er helemaal geen voortgangsinformatie in het dossier aangetroffen. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn. Gemeenten werken vaak met cliëntvolgsystemen naast de klantdossiers. Afhankelijk van de werkwijze van de gemeente is de voortgangsinformatie in een van beide of in allebei opgenomen. Het niet kunnen vinden van voortgangsinformatie houdt daarom niet per definitie in dat deze informatie niet aanwezig is.

Daarnaast blijken gemeenten de contacten met cliënten nauwelijks op een gestructureerde manier te registreren. Officiële gesprekken waarbij sancties aan de orde kunnen zijn worden wel vastgelegd, maar tussentijdse voortgangsgesprekken worden veelal niet geregistreerd. Gezien de omvangrijke administratielast waaronder veel casemanagers gebukt gaan wekt dit geen verbazing. Dit bemoeilijkt echter wel onderzoek dat probeert een samenhang te vinden tussen de intensiteit van de begeleiding van de gemeente en bijvoorbeeld het aandeel afgeronde trajecten of uitstroom uit de uitkering.

Uit de dossiers kon afgeleid worden dat een derde van de cliënten gedurende het traject één keer contact heeft gehad met de gemeente. Een even grote groep cliënten heeft twee keer of vaker contact gehad met de gemeente tijdens het traject. Van de overige cliënten (ook een derde) kon aan de hand van het dossier niet worden vastgesteld of contact met de gemeente is geweest tijdens het traject.

Bij vijftien procent van de cliënten waarmee de gemeente tijdens het volgen van een traject een gesprek heeft gevoerd, zijn verwijtbare gedragingen aan de orde geweest. In de meerderheid van de gevallen (zestig procent van de gesprekken over verwijtbaar gedrag) leidt het ge-



sprek tot het opleggen van een sanctie, in de vorm van een strafkorting op de uitkering. Ruim de helft van de sancties zijn opgelegd naar aanleiding van voortijdige beëindiging van het re-integratietraject, wegens het niet nakomen van afspraken door de cliënt.

5.6 Conclusies

Gemeenten bieden weinig trajecten aan, zeker als dat in verhouding met het aantal cliënten met de arbeidsplicht wordt gezien. Van een volledige sluitende aanpak is geen sprake, ook niet voor de fase 2- en 3-clieënten die daar het meeste baat bij zouden moeten hebben. Gemeenten doen een beroep op de zelfredzaamheid van cliënten, ook naast fase 1-clieënten. Geld kan daarbij geen doorslaggevende factor zijn, vrijwel alle gemeenten hebben een (fors) overschot op het W-deel.

Gemeenten bieden vooral relatief kortdurende trajecten aan, gericht op uitstroom naar werk. Work First en bemiddeling worden het meest aangeboden. Behalve aan jongeren zonder startkwalificaties worden zeer weinig (scholings-)trajecten aangeboden die gericht zijn op het duurzaam verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de cliënt. De kortste weg naar werk staat voorop.

Gestarte trajecten zijn in een kwart tot een derde van de gevallen geslaagd, in de zin dat bij regulier beëindigde trajecten de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd of bij voortijdig beëindigde trajecten de cliënt is uitgestroomd uit de WWB. Van 40 procent van deze trajecten kan nog niet vastgesteld worden wat het eindresultaat is, zij lopen nog aan het eind van de onderzoeksperiode. Van een kwart tot een derde van de trajecten kan gesteld worden dat zij tijdens de onderzoeksperiode nog niet tot succes hebben geleid, dit zijn de regulier beëindigde trajecten waarbij de beoogde doelstellingen niet zijn gerealiseerd en de voortijdig beëindigde trajecten waarbij de cliënt niet uit de WWB is gestroomd.

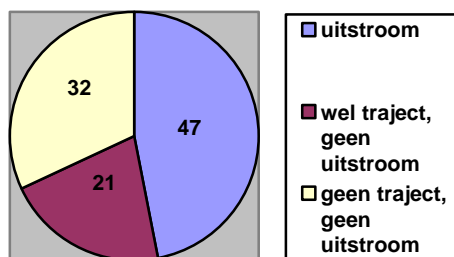
De regievoering van de gemeenten over het trajectverloop is aan de hand van dossieronderzoek moeilijk in kaart te brengen, aangezien een aanzienlijk deel daarvan niet vastgelegd wordt in het dossier.

6 Uitstroom

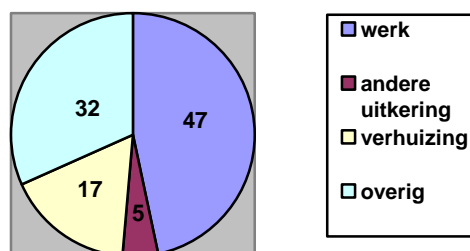
Uiteindelijk is het de bedoeling dat de cliënt zo snel mogelijk weer uitstroomt, bij voorkeur naar werk. In paragraaf 6.1 wordt ingegaan op wie uitstromen uit de uitkering, en om welke reden zij uit de uitkering stromen. In paragraaf 6.2 wordt de snelheid van de uitstroom behandeld. Paragraaf 6.3 beschrijft de invloed van trajecten op de uitstroom. Het hoofdstuk wordt met de conclusies in paragraaf 6.4 afgesloten.

6.1 Wie stromen uit en waar gaan zij naartoe

Figuur 28 Eindsituatie



Figuur 29 Reden uitstroom



Iets minder dan de helft van de cliënten stroomt binnen een jaar weer uit de WWB-uitkering. De helft van deze groep gaat aan het werk. Bijna 60 procent daarvan heeft een tijdelijk contract gekregen, al dan niet via het uitzendbureau. Ongeveer een kwart van de cliënten die gaan werken heeft een vast contract gekregen. Uitstroom naar gesubsidieerde arbeid is nauwelijks aangetroffen. Of deze uitstroom duurzaam⁴¹ is of niet kan niet vastgesteld worden, daarvoor was de onderzoeksperiode te kort. De casemanagers geven in de interviews aan dat zij onderkennen dat cliënten vaak uitstromen naar tijdelijk werk. Volgens de casemanagers zijn er betrekkelijk weinig draaideurcliënten⁴².

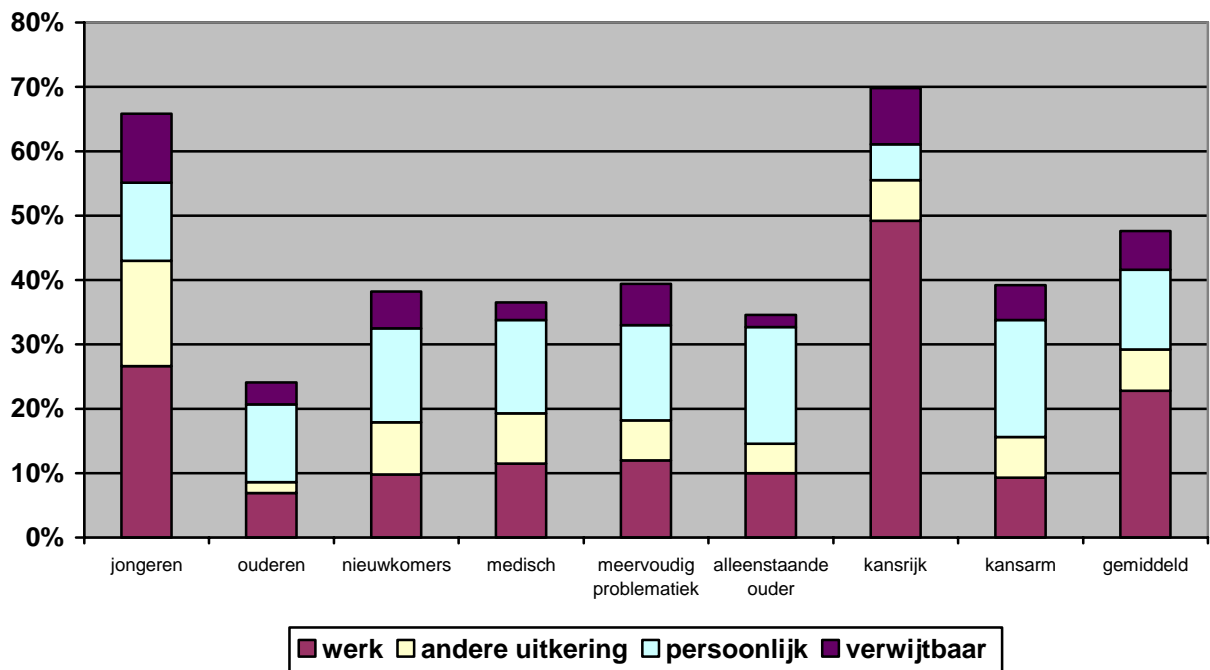
Bij twintig procent van de uitstroom in feite geen sprake van uitstroom uit de keten van werk en inkomen. Ongeveer vijf procent is overgegaan naar een Wajong-uitkering van het UWV (in een enkel geval een AOW-uitkering bij de SVB), zeventien procent is verhuisd naar een andere gemeente en vervolgt daar de WWB-uitkering.

⁴¹ Duurzaam wordt gedefinieerd als langer dan zes maanden.

⁴² IWI heeft afzonderlijk onderzoek naar draaideurgevallen uitgevoerd, waaruit bleek dat ongeveer 30 procent van de totale instroom WWB in het eerste kwartaal 2005 uit terugval bestond. Van deze personen zijn de dienstverbanden en de WW-rechten in 2003-2004 onderzocht. Daarna is gekeken wie van degenen die in het eerste kwartaal 2005 een WW-uitkering ontvingen in heel 2005 in de WW bleven en wie werk in loondienst hebben gevonden. Zie IWI, *Verkenning Studie naar terugval in WW- en WWB-uitkering*, 2006.

De laatste uitstroomcategorie, goed voor een derde van de uitstroom, heeft betrekking op overige redenen. De meest voorkomende reden daarbinnen is het niet voldoen aan de informatieplicht. Cliënten moeten voldoende informatie verstrekken voor onder andere het vaststellen van het recht op uitkering. Bij het niet voldoen aan deze verplichting kan het recht op uitkering beëindigd worden. Andere uitstroomredenen zijn het starten van een studie met behulp van studiefinanciering, het aangaan van een huwelijk of een samenwoningrelatie of cliënten die in detentie worden geplaatst.

Figuur 30 Uitstroom binnen 1 jaar naar reden



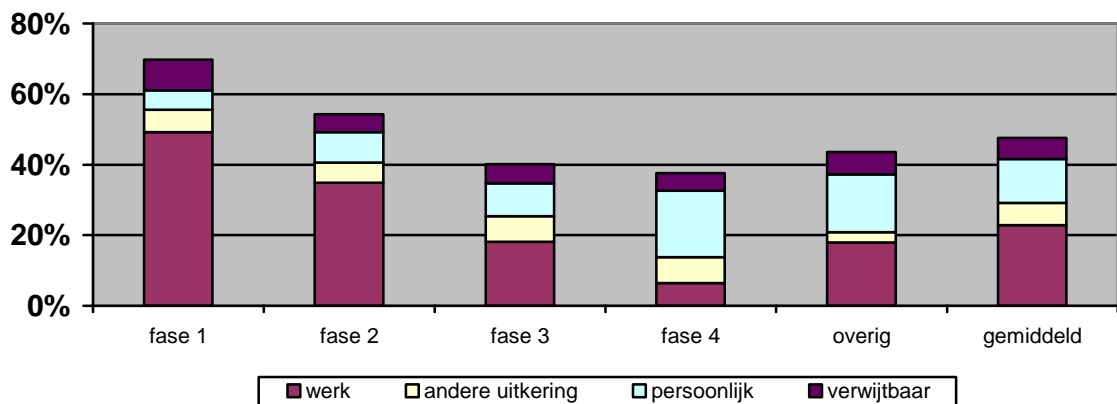
Als de diverse doelgroepen vergeleken worden, valt op dat de verschillen in uitstroom erg groot zijn. Met name de cliënten die dicht bij de arbeidsmarkt staan, de kansrijke cliënten en de jongeren, stromen uit. Beide doelgroepen scoren ver bovengemiddeld. Het wekt geen verbazing dat de uitstroom naar werk bij deze groepen ook een aanzienlijk deel van de totale uitstroom is. Uitstroom om overige redenen is bij deze groepen gering. Bij de groep jongeren is er wel een redelijk omvangrijke uitstroom naar een andere uitkering te zien, wat samenhangt met een overgang naar een Wajong-uitkering. Daarnaast valt op dat het aandeel uitstroom wegens verwijtbare redenen voor deze groepen ook relatief hoog is. Daarin is de afschrikwekkende werking van Work First terug te herkennen.

In negatieve zin springt de doelgroep ouderen in het oog. De uitstroom onder deze groep is zeer laag, en vindt vooral plaats vanwege persoonlijke redenen (voornamelijk verhuizing naar een andere gemeente). Uitstroom naar werk is voor deze groep uitzonderlijk.

Ook alleenstaande ouders stromen weinig uit naar werk, de uitstroom is meestal wegens persoonlijke redenen (aangaan relatie). Uitstroom om verwijtbare redenen komt bij deze doelgroep nauwelijks voor.

De doelgroepen nieuwkomers, cliënten met een medische beperking, cliënten met meervoudige problematiek en fase 4-cliënten laten vergelijkbare resultaten zien. De uitstroom is benedengemiddeld, en vooral om persoonlijke redenen. Uitstroom naar werk komt weinig voor, evenals naar een andere uitkering. Uitstroom om verwijtbare redenen treedt minder op bij cliënten met een medische belemmering.

Figuur 31 Uitstroom binnen 1 jaar naar reden

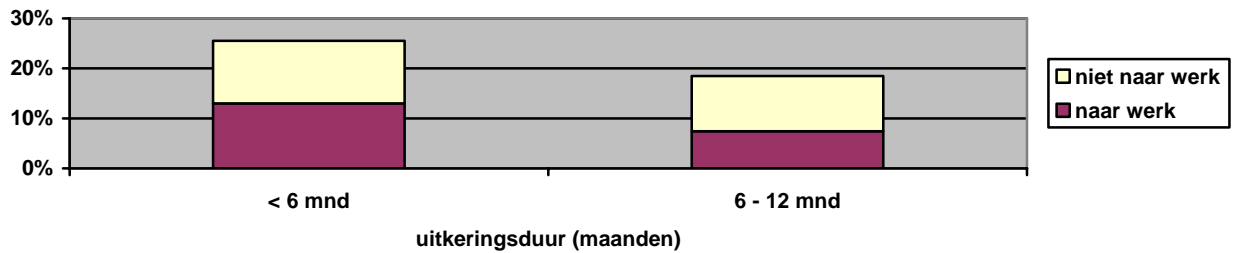


Onderverdeeld naar fase-indeling valt op dat de uitstroom naar werk vooral bij fase 1- en fase 2-cliënten optreedt. Bij fase3-cliënten neemt de uitstroom sterk af, deze is bijna net zo hoog als bij fase4-cliënten. Het grootste verschil tussen fase-3 en fase-4 cliënten is de uitstroomredenen. Bij fase3-cliënten is de belangrijkste reden nog uitstroom naar werk, bij fase 4 is uitstroom om persoonlijke redenen de meest voorkomende. De resultaten voor de fase-overig cliënten zijn vergelijkbaar met de fase3-cliënten.

6.2 Snelheid uitstroom

Onderstaande grafiek laat de uitstroom afgezet tegen de uitkeringsduur zien, wat aangeeft hoe snel na aanvang van de uitkering de uitstroom plaatsvindt:

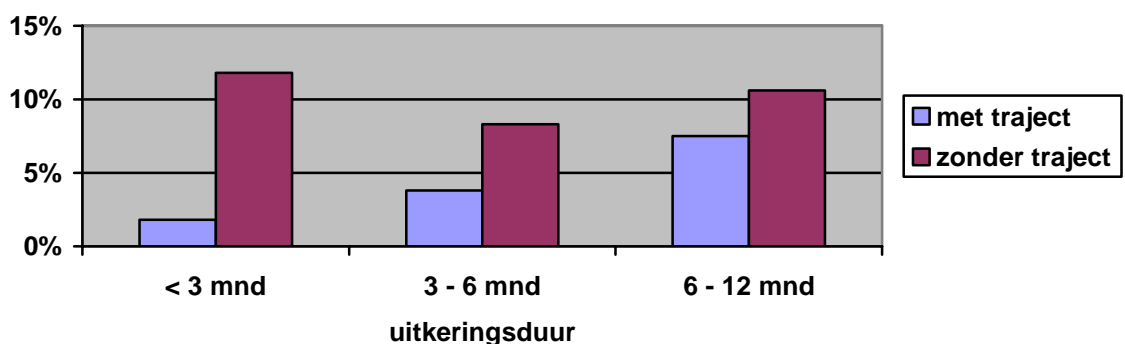
Figuur 32 Uitstroom naar uitkeringsduur



De uitstroom neemt in absolute aantallen af in het tweede halfjaar in vergelijking tot het eerste halfjaar. In het eerste halfjaar stroomt 25,5 procent van de cliënten uit, in het tweede halfjaar zakt dat tot 18,5 procent. Het aandeel uitstroom naar werk neemt in de tijd gezien af. Van de uitstroom in de eerste 3 maanden is meer dan de helft uitstroom naar werk. In de derde tot en met de zesde maand zakt dit tot iets beneden de helft en in de zesde tot en met de twaalfde maand neemt het af tot een derde van de totale uitstroom in die periode.

De veronderstelling dat een cliënt minder kans heeft om uit te stromen naarmate de periode van bijstandsafhankelijkheid langer heeft geduurd, wordt door de dossierdata ondersteund. Cliënten stromen vooral kort na aanvang van de uitkering weer uit naar werk, hoe langer de uitkering duurt hoe lager de uitstroom naar werk wordt in vergelijking met andere uitstroomredenen.

Figuur 33 Snelheid uitstroom naar trajectaanbod



De snelle uitstroom wordt vooral bereikt door cliënten die geen traject hebben gevolgd. Bijna twaalf procent van de cliënten stroomt binnen drie maanden uit, zonder traject aangeboden hebben gekregen. Bijna twee procent van de cliënten stroomt uit binnen drie maanden, en heeft in de tussentijd een traject gekregen. Dat is wel te verwachten, aangezien het opstarten

van een traject de nodige tijd en moeite kost. Hierbij kan ook een rol spelen dat de gemeente de meest kansrijke cliënten bewust geen traject aanbiedt omdat wordt verwacht dat de cliënt op eigen kracht uit de WWB kan komen. In de loop der tijd neemt de uitstroom onder cliënten met een traject toe. De looptijd van het onderzoek (het eerste jaar van de uitkering) is te kort om de effectiviteit van de trajecten te kunnen bepalen, 40 procent van de ingezette trajecten was aan het eind van de onderzoeksperiode nog niet afgerond.

Tabel 3

Percentage uitstroom naar uitkeringsduur en gemeentegrootte

Uitkeringsduur	< 20.000 inwoners	20.001 – 50.000	50.001 – 100.000	> 100.000 inwoners
< 3 maanden	19	15	13	11
3 – 6 maanden	21	15	11	10
6 – 12 maanden	12	15	21	19
> 12 maanden	48	55	55	60

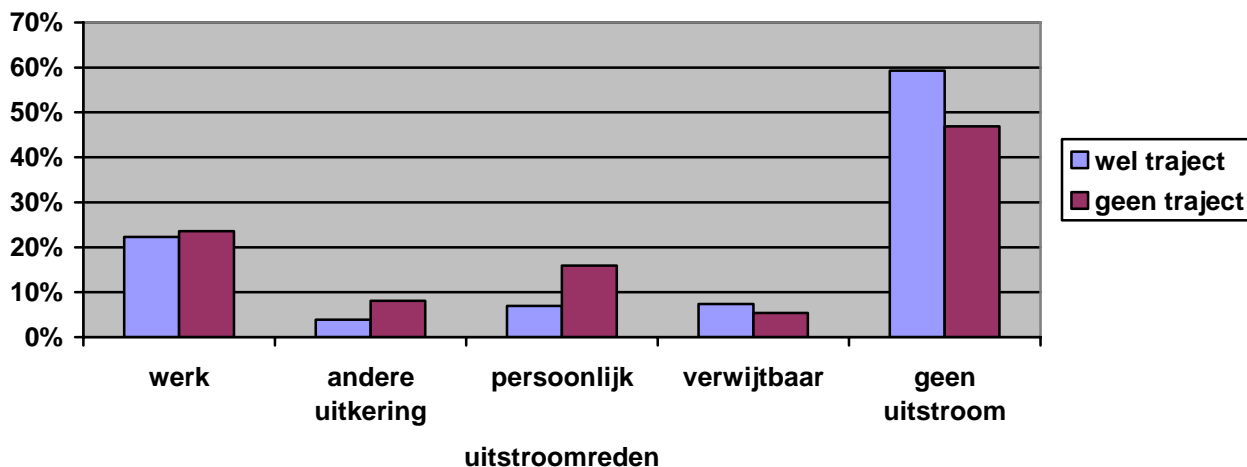
De gemeentegrootte blijkt een beperkte rol te spelen in de snelheid van de uitstroom van cliënten. De uitstroom lijkt bij kleinere gemeenten hoger dan bij de grotere gemeenten, maar het verschil is beperkt. Bij de uitstroom naar werk speelt gemeentegrootte geen enkele rol.

6.3 Invloed traject op uitstroom

Wel of geen traject

Als de uitstroom wordt vergeleken voor de cliënten die wel een traject hebben gevolgd en cliënten die geen traject hebben gevolgd ontstaat het volgende beeld:

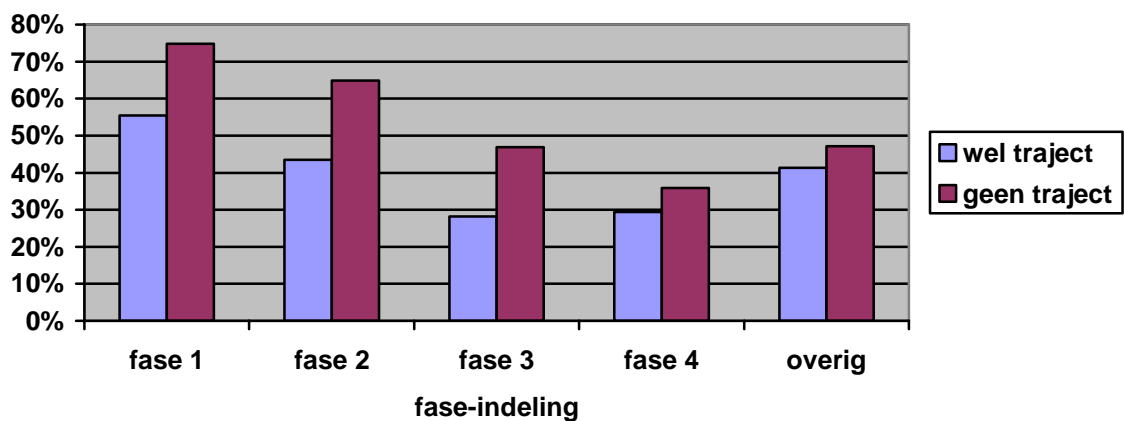
Figuur 34 Uitstroom naar trajectdeelname



Over het geheel genomen is de uitstroom in het eerste uitkeringsjaar onder cliënten die een traject volgen of gevolgd hebben lager dan onder de cliënten die geen traject hebben gevolgd. Bij de uitstroom naar werk is de verhouding tussen cliënten met en zonder een traject ongeveer gelijk. Bij de uitstroom naar een andere uitkering en om persoonlijke redenen is het aandeel cliënten zonder traject hoger dan het aandeel cliënten met een traject. Alleen onder de uitstroom vanwege verwijtbaar gedrag is de uitstroom hoger onder de cliënten met een traject dan cliënten zonder een traject. Dit hangt in de meeste gevallen samen met het niet nakomen van verplichtingen voor het traject door de cliënt.

Fase-indeling

Figuur 35 Uitstroom naar trajectdeelname



Bij de cliënten uit fase 1, 2 en 3 is de uitstroom zonder het volgen van een traject hoger dan de uitstroom met het volgen van een traject. Bij fase-4 cliënten en cliënten waarvan de fasering nog niet is bepaald, zijn de uitstroom met en zonder traject ongeveer vergelijkbaar.

Doelgroepen

Als per doelgroep wordt geanalyseerd of het volgen van een traject een positieve invloed heeft op de uitstroomkans, blijkt dat voor geen enkele doelgroep het volgen van een traject een grotere uitstroom in het algemeen gedurende het eerste uitkeringsjaar oplevert.

Als uitstroom wordt verbijzonderd richting werk, dan bestaat voor de doelgroepen medische beperking, meervoudige belemmering en fase 4 wel een significant verschil. Zij stromen met een traject vaker uit naar werk dan zonder een traject.

Het verband tussen trajecten en werk is niet te onderkennen bij de doelgroepen jongeren, nieuwkomers en alleenstaande ouders. Bij de nieuwkomers was dat te verwachten, aangezien dit vooral inburgeringstrajecten zijn.

Alleen bij de doelgroep kansrijken stromen cliënten met een traject minder uit naar werk dan cliënten zonder een traject.

Voor de doelgroep ouderen zijn geen significante resultaten gevonden, wat ligt aan het lage aantal ouderen in de steekproef en het nog veel lagere aantal ouderen dat een traject heeft gevolgd.

Soort traject

Tabel 4

Percentage uitstroom naar type traject

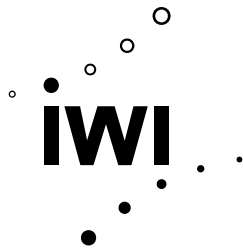
Uitstroom	Work First	Bemiddeling	Scholing	Begeleid werken	Maatschappelijk	Geen traject
Geen uitstroom	44	61	64	57	77	48
Wel uitstroom, naar:	56	39	36	43	23	52
Werk	59	67	48	40	22	44
Andere uitkering	5	10	9	23	9	15
Persoonlijk	16	13	17	16	39	31
Verwijtbaar	20	10	26	23	30	10

Uit bovenstaande tabel is af te lezen dat Work First trajecten de meest effectieve trajecten zijn in het realiseren van uitstroom. Meer dan de helft van de cliënten met een Work First traject stroomt binnen een jaar uit. De uitstroom is in meer dan de helft van de gevallen uitstroom naar werk. Ook de uitstroom wegens verwijtbare redenen is bij Work First relatief hoog, wat te maken zal hebben met de afschrikwekkende werking.

Bij de bemiddelingstrajecten valt op dat de uitstroom naar werk in relatieve zin hoger is dan bij Work First. In absolute aantallen is dat echter niet zo, de totale uitstroom uit bemiddelingstrajecten is veel lager dan uit Work First trajecten. De totale uitstroom uit bemiddeling ligt op een vergelijkbaar niveau als bij scholing en begeleid werken.

Onder maatschappelijke trajecten is uitstroom nauwelijks aan de orde, zoals verwacht mag worden. Deze trajecten hebben de langste looptijd en zijn ook niet direct gericht op het realiseren van uitstroom.

Cliënten die geen traject hebben gevolgd stromen in meer dan de helft van de gevallen toch uit de uitkering gedurende het eerste jaar. Uitstroom naar werk komt in vergelijking met bemiddelingstrajecten en Work First minder voor, uitstroom wegens persoonlijke redenen komt meer voor bij cliënten die geen traject hebben gevolgd dan bij cliënten met een traject (maatschappelijke trajecten daargelaten).



6.4 Conclusies

De helft van de instroom is binnen een jaar weer uit de uitkering. De ene helft daarvan gaat aan het werk, de andere helft krijgt een andere uitkering of stroomt uit om persoonlijke of verwijtbare redenen.

De uitstroom neemt af naarmate de cliënt langer in de bijstand zit, dat geldt in het bijzonder voor uitstroom naar werk. Trajecten hebben in het eerste jaar van de uitkering geen effect op het uitstroompercentage, cliënten zonder een traject stromen vaker uit in het eerste jaar dan cliënten met een traject. De looptijd van het onderzoek is te kort om de volledige effectiviteit van de trajecten te kunnen meten. Ongeveer 40 procent van de trajecten is tijdens de onderzoeksperiode nog niet afgerond, hiervan is de effectiviteit nog niet te meten. Cliënten met een Work First traject stromen het meest uit naar werk, gevolgd door cliënten met een bemiddelingstraject en cliënten die geen traject hebben gevolgd.

De doelgroepen medische beperking, meervoudige belemmeringen en fase 4 hebben het meeste baat bij trajecten om uit te stromen naar werk. Voor de doelgroepen fase 1, jongeren, nieuwkomers en alleenstaande ouders is het percentage uitstroom naar werk in het eerste uitkeringsjaar niet hoger als een traject wordt gevolgd.



7 Conclusies

In dit onderzoek is het eerste uitkeringsjaar in kaart gebracht van bijstandcliënten die na de invoering van de WWB in het eerste kwartaal van 2005 zijn ingestroomd in de uitkering.

Hoewel de cliënten die instromen redelijk jong zijn, ongeveer tweederde is jonger dan 37 jaar, staat toch een groot deel daarvan op een grote afstand van de arbeidsmarkt. Het opleidingsniveau is vaak laag, hogere opleidingen zijn afgebroken zonder diploma. Werkervaring is vaak niet recent.

Veel van de cliënten die instromen zijn aangewezen op begeleiding van de gemeente om uit te kunnen stromen naar werk. Op eigen kracht een baan krijgen kan op grond van de fase-indeling alleen van een beperkt aantal van hen worden verwacht. Ongeveer een derde van de cliënten is ingedeeld in fase 1 of 2, dit zijn de cliënten die wellicht op eigen kracht zouden kunnen uitstromen.

Voor deze ingestroomde cliënten is onderzocht in hoeverre de uitvoering van de WWB door de gemeente leidt tot uitstroom uit de uitkering en/of naar werk, de centrale vraag van het onderzoek. Deze onderzoeksvraag is vervolgens uitgesplitst in twee subvragen. De eerste subvraag had betrekking op het beleid dat gemeenten hebben ontwikkeld en de activiteiten die de gemeenten ondernemen om de instroom te activeren.

De uitkeringstoekenning verloopt voor de meeste cliënten snel. Bij drie op de vier cliënten is de uitkering binnen twee maanden vastgesteld. De snelheid van de uitkeringstoekenning blijkt geen factor van belang te zijn voor de activering of de uitstroom van de cliënt.

De samenwerking met het CWI in de toekenning van de uitkering laat volgens casemanagers en op grond van dossierstudie te wensen over. De tijdigheid is goed, het heeft meer betrekking op de overdracht van informatie uit de werkintake en de uitkeringsintake. In veel gevallen is in het dossier niet aangetroffen of de fase 1-clieënten door het CWI zijn begeleid tijdens de eerste zes maanden. Kennelijk hebben veel gemeenten geen afspraken gemaakt met het CWI over het uitwisselen van deze informatie. Gezamenlijke huisvesting van CWI, gemeentelijke sociale dienst en UWV in een bedrijfsverzamelgebouw, lijkt afgezien van een snellere uitkeringstoekenning geen positief effect te hebben op het trajectaanbod of de uitstroomkans van een cliënt.

De gemeenten zijn zeer terughoudend in het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht. Deze wordt voornamelijk op medische gronden gegeven. Van een forse groep die bij voorbaat aan de zijlijn wordt gezet door de gemeente is dus geen sprake.

Gemeenten bieden weinig trajecten aan, zeker in relatie met het aantal arbeidsplichtige cliënten. Van een volledig sluitende aanpak is geen sprake, ook niet voor de fase 2- en 3-clieënten die daar het meeste baat bij zouden hebben. Gemeenten doen een beroep op de zelfredzaam-



heid van cliënten, ook cliënten die niet in fase 1 zijn ingedeeld. Geld kan daarbij geen doorslaggevende factor zijn, vrijwel alle gemeenten hebben een (fors) overschot op het W-deel.

Gemeenten bieden vooral relatief kortdurende trajecten aan, gericht op uitstroom naar werk. Work First en bemiddeling worden het meest aangeboden. Behalve aan jongeren zonder startkwalificatie worden zeer weinig (scholings-)trajecten aangeboden die gericht zijn op het duurzaam verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de cliënt. De kortste weg naar werk staat voorop.

De tweede subvraag van het onderzoek richt zich op de resultaten van het beleid en de activiteiten van de gemeenten in termen van uitstroom uit de uitkering en in het bijzonder uitstroom naar werk.

Gestarte trajecten zijn in een kwart tot een derde van de gevallen geslaagd, in de zin dat bij regulier beëindigde trajecten de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd of bij voortijdig beëindigde trajecten de cliënt is uitgestroomd uit de WWB. Van 40 procent van deze trajecten kan nog niet vastgesteld worden wat het eindresultaat is, zij waren nog niet afgerond aan het eind van de onderzoeksperiode. Van een kwart tot een derde kan gesteld worden dat zij tijdens de onderzoeksperiode nog niet tot succes hebben geleid. Dit zijn de regulier beëindigde trajecten waarbij de beoogde doelstellingen niet zijn gerealiseerd en de voortijdig beëindigde trajecten waarbij de cliënt niet uit de WWB is gestroomd.

De helft van de instroom is binnen een jaar weer uit de uitkering. De ene helft daarvan gaat aan het werk. De andere helft krijgt een andere uitkering of stroomt uit om persoonlijke of verwijtbare redenen.

De uitstroom neemt af naarmate de cliënt langer in de bijstand zit, dat geldt in het bijzonder voor uitstroom naar werk. Trajecten hebben in het eerste jaar van de uitkering geen effect op het uitstroompercentage, cliënten zonder een traject stromen vaker uit in het eerste jaar dan cliënten met een traject. De looptijd van het onderzoek is te kort om de volledige effectiviteit van de trajecten te kunnen meten. Ongeveer veertig procent van de trajecten is tijdens de onderzoeksperiode nog niet afgerond, hiervan is de effectiviteit nog niet te meten. Cliënten met een Work First traject stromen het meest uit naar werk, gevolgd door cliënten met een bemiddelingstraject en cliënten die geen traject hebben gevolgd.

De doelgroepen medische beperking, meervoudige belemmeringen en fase 4 hebben het meeste baat bij trajecten om uit te stromen naar werk. Voor de doelgroepen fase 1, jongeren, nieuwkomers en alleenstaande ouders is het percentage uitstroom naar werk in het eerste uitkeringsjaar niet hoger als een traject wordt gevolgd.

Bijlage 1

Onderzoeksmethode

Uitgangspunt van het onderzoek was het doen van landelijke uitspraken over personen die zijn ingestroomd in de bijstand. Dat betekent dat idealiter elke persoon die is ingestroomd in de onderzoeksperiode een even grote kans zou moeten hebben om in de steekproef te worden opgenomen. Daarnaast is het inefficiënt om dossieronderzoek in een zeer groot aantal gemeenten te doen.

Daarom is voor gekozen een twee-traps clustersteekproef gekozen. In de eerste stap werden 50 gemeenten (clusters) geselecteerd. Vervolgens werden in de tweede stap binnen die 50 gemeenten dossiers getrokken.

Basis bij het bepalen welke gemeenten in het onderzoek zouden worden betrokken, was de instroom in 2004, omdat cijfers over het eerste half jaar van 2005, de start van de onderzoeksperiode, nog niet bekend waren.

Selectie gemeenten

Er werden, op basis van de instroomaantallen over 2004, zeven groepen van gemeenten onderscheiden:

1. instroom tot en met 25 personen; 2. instroom van 26 tot en met 50 personen; 3. instroom van 51 tot en met 100 personen; 4. instroom van 101 tot en met 150 personen; 5. instroom van 151 tot en met 200 personen; 6. instroom van 201 tot en met 500 personen; 7. instroom van meer dan 500 personen. Daarbij zijn intergemeentelijke sociale diensten als één gemeente beschouwd. In tabel 1 staat aangegeven hoe veel gemeenten in elk van de bovengenoemde groepen vallen.

Tabel 1

Verdeling gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten op basis van de instroom in 2004

	Aantal gemeenten	Percentage
1. 0-25	68	17.0 %
2. 26-50	69	17.3 %
3. 51-100	96	24.1 %
4. 101-150	41	10.3 %
5. 151-200	23	5.8 %
6. 201-500	55	13.8 %
7. meer dan 500	47	11.8 %

399

Vervolgens zijn uit de eerste drie groepen in totaal dertien gemeenten geselecteerd, uit de volgende twee groepen zeven gemeenten en uit de laatste twee groepen dertig gemeenten. Deze aantallen zijn bepaald aan de hand van het aandeel dat het aantal in 2004 in de bijstand ingestroomde cliënten in deze groepen uitmaakt van het totaal aantal ingestroomde cliënten in de bijstand in 2004 en steekproefaantallen van achtereenvolgens 10, 15 en 35 dossiers in de drie genoemde groepen gemeenten.

Omdat ook binnen de zeven groepen de omvang van de instroom verschilt, is een gewogen steekproeftrekking uitgevoerd. Dit betekent dat, voordat de steekproeftrekking wordt uitgevoerd, eerst wordt gewogen op instroom in 2004. Dit zorgt er voor dat een gemeente binnen dezelfde groep met een hoger aantal ingestroomde cliënten een grotere kans heeft om in de steekproef te worden getrokken dan een gemeente met een lager aantal ingestroomde cliënten. Deze procedure is te vergelijken met het ad random trekken van 50 uitkeringsgerechtigden uit alle ingestroomde uitkeringsgerechtigden, en vervolgens de gemeente selecteren waaruit deze uitkeringsgerechtigde afkomstig is.

Nadat de gemeenten waren geselecteerd, moesten er per gemeente 10, 15 of 35 dossiers worden getrokken. Eén probleem was dat in twee gemeenten uit de eerste groep er in het eerste kwartaal van 2005 geen tien nieuwe cliënten waren ingestroomd. Om toch in totaal 130 dossiers in deze groep te krijgen zijn extra gemeenten geselecteerd. Daarbij werd gestreefd gemeenten te selecteren die zo veel mogelijk lijken op de gemeenten waar het aantal van tien dossiers niet werd gehaald. Het ging daarbij altijd om gemeenten uit de categorie met instroom van 0 tot 25 cliënten. Eerst werd er gekeken of de gemeenten waar te weinig dossiers waren in een samenwerkingsverband zat met andere kleine gemeenten. Was dit zo, dan werden één of meerdere van deze gemeenten geselecteerd, zodanig dat er in ieder geval een steekproef van tien dossiers kon worden getrokken. Lukte het niet om op deze wijze extra gemeenten te vinden, dan werd gekozen voor een kleine gemeente die dichtbij de gemeente met de te weinig dossiers lag.

Op deze wijze ontstond er uiteindelijk een steekproef van 53 gemeenten.

Om de onderzoeksbelasting per gemeente zoveel mogelijk te beperken, is er voor gekozen om per gemeente maximaal 35 dossiers te onderzoeken.

Dit had als het gevolg dat het uitgangspunt dat elke in het eerste kwartaal van 2005 ingestroomde uitkeringsgerechtigde een (ongeveer) even grote kans zou hebben in het dossieronderzoek terecht te komen, los moest worden gelaten. Wanneer de bovenbeschreven steekproefmethode zuiver uitgevoerd zou worden, zouden sommige (grotere) gemeenten meerdere keren in de steekproef kunnen worden getrokken. Dit betekent dat, als aan het oorspronkelijke uitgangspunt zou worden vastgehouden, het aantal keren dat de gemeente getrokken was maal 35 dossiers geselecteerd zou moeten worden voor het dossieronderzoek.

Deze aanpassing leidt er wel toe dat uitkeringsgerechtigden uit vooral de G4-gemeenten uiteindelijk ondervertegenwoordigd zijn in de steekproef. Er is een analyse gedaan, om te bezien of dit gevolgen heeft gehad voor de resultaten van het onderzoek. Dit bleek niet het geval.

Selectie dossiers

De 53 gemeenten die in de steekproef terecht waren gekomen, is gevraagd een overzicht aan te leveren van alle personen die het eerste kwartaal van 2005 zijn ingestroomd in de bijstand. Vervolgens is uit deze lijst een steekproef genomen van 10, 15 of 35, al naar gelang de groep waarin de gemeente viel. Deze steekproef is teruggegeven aan de gemeente, met het verzoek de dossiers van deze personen op te zoeken. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties is een ge-



trokken persoon door een ander vervangen, bijvoorbeeld wanneer bleek dat de oorspronkelijk getrokken persoon toch niet tot de doelgroep van het onderzoek behoorde.

Op deze wijze werd een totale steekproef van 1285 dossiers bereikt.

