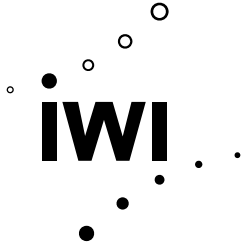


# **Instream in de bijstand en dan**

Vervolgonderzoek 2008

Nota van bevindingen

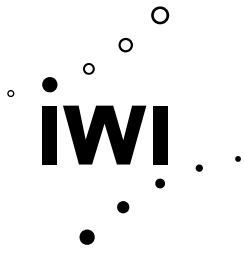




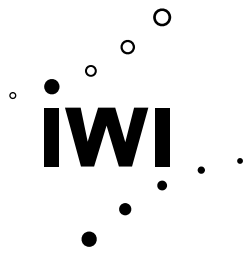
# **Instroom in de bijstand en dan**

Vervolgonderzoek 2008

Nota van bevindingen

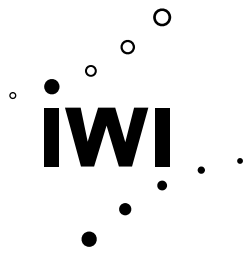


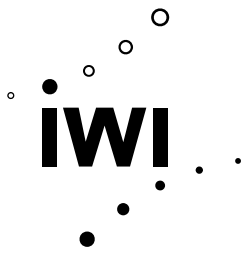
*N08/12, oktober 2008*



## Inhoud

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding en onderzoeksvragen</b>                                | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>Onderzoeksmethode</b>  | <b>7</b>  |
| 2.1      | Steekproef en dossieronderzoek                                      | 7         |
| 2.2      | Interviews  | 7         |
| 2.3      | Gegevens SUWI-Inkijk  | 8         |
| <b>3</b> | <b>Bevindingen van het eerste onderzoek en het vervolgonderzoek</b> | <b>9</b>  |
| 3.1      | Beleidscontext  | 9         |
| 3.2      | Kenmerken onderzoekspopulatie                                       | 11        |
| 3.3      | Trajectaanbod   | 11        |
| 3.4      | Uitstroom   | 14        |
| 3.5      | Blijvers in de bijstand   | 16        |
| <b>4</b> | <b>Beantwoording van de onderzoeksvragen en conclusies</b>          | <b>21</b> |
|          | Bijlage 1 Fase-indeling van cliënten                                | 25        |
|          | Bijlage 2 Beleidscontext  | 27        |
|          | Bijlage 3 Kenmerken nieuwe instroom eerste kwartaal 2005            | 31        |





## 1 Inleiding en onderzoeksvragen

In deze nota van bevindingen worden de resultaten gepresenteerd van een vervolgonderzoek op het onderzoek dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) in 2006 heeft uitgevoerd en waarover in april 2007 (met bijbehorende nota van bevindingen) werd gerapporteerd onder de titel 'In de bijstand, en dan'. Dat onderzoek had betrekking op de activering door gemeenten van cliënten die in het eerste kwartaal van 2005 in de Wet werk en bijstand (WWB) zijn gekomen. De activering van die groep cliënten werd gevolgd in de periode van 1 januari 2005 tot 1 maart 2006. De cliënten werden dus - globaal genomen - gevolgd gedurende het eerste uitkeringsjaar.

De centrale vraag voor het eerste onderzoek was: *“In hoeverre leidt de uitvoering van de WWB door de gemeenten tot uitstroom van pas ingestroomde bijstandcliënten uit de uitkering en/of naar werk?”*

Om deze vraag te beantwoorden, werden de volgende subvragen geformuleerd:

- Welk beleid hebben gemeenten ontwikkeld en welke activiteiten ondernemen gemeenten om de cliënten die pas ingestroomd zijn in een WWB-uitkering te activeren?
- Wat zijn de resultaten van de activiteiten van gemeenten in termen van uitstroom uit de uitkering?

Als gevolg van de beperkte onderzoeksperiode konden nog niet alle onderzoeksvragen volledig beantwoord worden. Ook riepen de bevindingen vragen op, die tot een nader onderzoek noopten. Dit onderzoek geeft antwoorden op deze nog niet beantwoorde vragen. Verder wordt ook de eindbalans opgemaakt over de periode waarop beide onderzoeken gezamenlijk betrekking hebben (1 januari 2005 tot 1 maart 2008).

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Bieden gemeenten aan cliënten die in het eerste uitkeringsjaar geen activeringstraject hebben doorlopen na dat eerste jaar alsnog een activeringstraject aan?
2. Wat was de uitkomst van de trajecten die in het eerste uitkeringsjaar werden ingezet, maar bij de afsluiting van het eerste onderzoek op 1 maart 2006 nog niet waren afgerond?
3. Indien er sprake is van uitstroom naar werk in de eerste onderzoeksperiode, is deze uitstroom dan duurzaam geweest (dat wil zeggen dat er ten minste zes maanden geen beroep op een uitkering hoeft te worden gedaan)?
4. Hoeveel cliënten ontvangen na drie jaar nog een bijstandsuitkering; wat zijn hun kenmerken?

De uitkomsten van deze vier vragen worden in het hoofdstuk 'Conclusies' gerelateerd aan de hoofdvraag van het eerste onderzoek.

Het vervolgonderzoek bestond uit een dossieronderzoek in de periode maart-juni 2008 en is uitgevoerd bij dezelfde groep cliënten als die van het eerste onderzoek. De onderzoeksperiode sloot aan op die van het eerste onderzoek en liep van 1 maart 2006 tot 1 maart 2008. Beide onderzoeken samen bieden zicht op de resultaten van het gemeentelijke activeringsbeleid over een periode van ruim drie jaar.

### **Accentverschuiving van nieuwe instroom naar zittend bestand**

In de memorie van toelichting op de WWB wordt in paragraaf 3.2.4 ingegaan op de sluitende aanpak, waarbij wordt gewezen op Europese richtsnoeren ter voorkoming van langdurige werkloosheid. Het betreft de afspraak met individuele lidstaten om te realiseren dat aan alle nieuwe werklozen binnen een jaar een traject wordt aangeboden. De gedachte achter de sluitende aanpak is dat hoe langer iemand een bijstandsuitkering heeft, hoe moeilijker het wordt om weer aan het werk te komen. In het eerste uitkeringsjaar is de kans op uitstroom het grootst. Het is dus zaak om cliënten in het eerste uitkeringsjaar zo spoedig mogelijk een traject aan te bieden. In de memorie van toelichting op de WWB wordt aangegeven, dat de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de WWB zal bijdragen aan de realisatie van de sluitende aanpak<sup>1</sup>. Het is voor gemeenten financieel gezien immers gunstig als cliënten snel weer aan het werk komen.

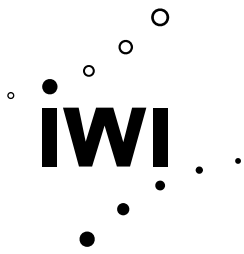
Tegen deze achtergrond is in het eerste onderzoek gekeken naar de activering door gemeenten van de nieuwe instroom in de WWB. Uit dat onderzoek is inderdaad gebleken dat veel cliënten vooral kort na aanvang van de uitkering uitstromen naar werk. Een groot deel van de nieuwe instroom uit het eerste onderzoek bleek echter minder kansrijk te zijn: ruim de helft blijkt na het eerste uitkeringsjaar nog steeds een uitkering te ontvangen. Het vervolgonderzoek richt zich mede op deze groep die nu dus niet meer - zoals in het eerste onderzoek wel het geval was - onder de nieuwe instroom valt, maar tot het zogenoemde zittend bestand moet worden gerekend. Daarnaast wordt in het vervolgonderzoek ook aandacht besteed aan een deel van de nieuwe instroom, te weten de mensen die in de eerste onderzoeksperiode uit de bijstand zijn gestroomd, maar daarin in de tweede onderzoeksperiode zijn teruggekeerd.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Gemeenten zijn niet bij wet verplicht (geweest) een sluitende aanpak te hanteren.

<sup>2</sup> De inspectie heeft eerder een onderzoek gedaan naar hernieuwde instroom. Zie de 'Verkenning van terugval in WW- en WWB-uitkering' (IWI nov. 2006). De effecten van de invoering van de WWB in 2004 waren overigens nog niet zichtbaar in dit onderzoek.





## 2 Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk komt de gehanteerde onderzoeksmethode aan de orde van zowel het eerste onderzoek als het vervolgonderzoek. Een uitgebreidere beschrijving van de methodiek uit het eerste onderzoek is te vinden in (de bijlage bij) de nota van bevindingen behorende bij het rapport 'In de bijstand en dan'.

### 2.1 Steekproef en dossieronderzoek

In het eerste onderzoek werd een steekproef getrokken waarin gemeenten zijn geselecteerd aan de hand van het aantal ingestroomde cliënten in de WWB. Een grotere gemeente met meer instroom had hierdoor meer kans om in het onderzoek terecht te komen dan een kleinere gemeente met minder instroom. In totaal werden 53 gemeenten in de steekproef betrokken. Bij deze gemeenten werden in totaal 1.265 cliëntdossiers onderzocht.<sup>3</sup> Door deze aanpak konden de resultaten van het eerste onderzoek worden gegeneraliseerd naar alle gemeenten.

In het vervolgonderzoek zijn 51 van de eerder onderzochte 53 gemeenten opnieuw betrokken. Twee van 53 gemeenten zijn om praktische redenen afgevallen; dit is de belangrijkste oorzaak voor het lagere aantal dossiers dat is beoordeeld ten opzichte van het eerste onderzoek. In totaal werden in het vervolgonderzoek 1.180 cliëntdossiers onderzocht. De resultaten van het vervolgonderzoek kunnen nog steeds worden gegeneraliseerd naar alle gemeenten. Daarvoor werden voldoende gemeenten en dossiers in het vervolgonderzoek betrokken.

De dossiers voor het eerste onderzoek werden aselekt geselecteerd uit de toegekende WWB-uitkeringen in het eerste kwartaal van 2005. Het dossieronderzoek had betrekking op de periode van 1 januari 2005 tot 1 maart 2006. Cliënten zijn in deze periode gevolgd vanaf het moment van instroom in de WWB tot het moment dat zij (indien daarvan sprake was) uitstroomden uit de uitkering. Van elk dossier werden onder meer in beeld gebracht de kenmerken van de cliënt, de activiteiten om de cliënt te laten uitstromen en de resultaten hiervan. Hiervoor werd een standaardvragenlijst gebruikt.

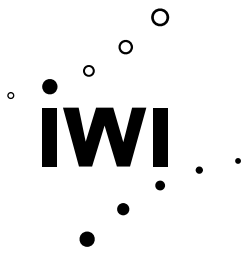
De onderzoeksperiode van het vervolgonderzoek sluit aan bij die van het eerste onderzoek en betreft de periode van 1 maart 2006 tot 1 maart 2008. Voor het vervolgonderzoek is een nieuwe vragenlijst ontwikkeld, die aansluit op die van het eerste onderzoek maar specifiek is gericht op de na het eerste onderzoek nog openstaande vragen en vervolgvragen.

### 2.2 Interviews

Na afronding van het dossieronderzoek zijn in het eerste onderzoek bij tien gemeenten nog interviews gehouden met klantmanagers. Hierbij zijn de beleidscontext en de selectiecriteria voor trajectaanbod aan de orde gekomen. Om de beleidscontext in beeld te krijgen, werd naast de interviews ook gebruik gemaakt van de bevindingen van een ander onderzoek van IWI<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> In feite werden 1.285 dossiers onderzocht. Door een technisch mankement zijn echter ten aanzien van één gemeente de onderzoeksgegevens van 20 dossiers verloren gegaan.

<sup>4</sup> Zie de verkennende studie 'Maatwerk WWB' (IWI april 2007).



De gemeentelijke beleidscontext kan in de onderzoeksperiode (2005-2007) zijn veranderd. Van daar dat het beleid van gemeenten in het vervolgonderzoek opnieuw in kaart is gebracht door middel van interviews met klantmanagers en/of beleidsmedewerkers bij de onderzoeksgemeenten. In de interviews werd door middel van een standaardvragenlijst aandacht besteed aan uitvoering en beleid ten aanzien van de ontheffing van de arbeidsverplichtingen en de activering van zowel nieuw ingestroomde cliënten als cliënten die al langere tijd een uitkering ontvangen. Tevens werden enkele vragen gesteld over Work First.

### 2.3 Gegevens SUWI-Inkijk

In het eerste onderzoek en ook in dit vervolgonderzoek is gekeken naar de redenen van uitstroom zoals die door gemeenten zijn vastgelegd, digitaal en/of in het dossier. Ook al wijzen sommige van die redenen – anders dan de reden ‘uitstroom naar werk’ – hier niet direct op, toch kan er sprake zijn van werkaanvaarding of het ontvangen van een uitkering bij een andere gemeente. Bijvoorbeeld: iemand die geen werkbriefje inlevert, heeft dat misschien niet gedaan omdat hij werk heeft gevonden. Of iemand die is verhuisd naar een andere gemeente kan daar werk hebben gevonden of zijn gaan samenwonen met iemand die daar WWB ontvangt.

SUWI- Inkijk biedt de mogelijkheid om na te gaan of iemand werkt of een bijstandsuitkering van een andere gemeente krijgt. Voor dit vervolgonderzoek heeft IWI gebruik gemaakt van gegevens uit SUWI-Inkijk over cliënten met een uitstroomreden – anders dan naar werk - waar mogelijk nadere informatie kan uitwijzen dat er sprake is van werkaanvaarding of een uitkering bij een andere gemeente.

De belangrijkste onderzochte uitstroomredenen zijn: ‘verhuizing’ en ‘het niet voldoen aan de informatieplicht’. Op een totale uitstroom van ruim 900 cliënten gedurende de hele onderzoeksperiode (3 jaar) zijn zo ongeveer 350 cliënten nader onderzocht. Getracht is te achterhalen, welke cliënten binnen zes weken na uitstroom uit de uitkering aan het werk zijn dan wel welke cliënten binnen deze periode een uitkering bij een andere gemeente hebben gekregen. Van de 350 cliënten blijken er 69 (toch) werk hebben gevonden en 75 een uitkering bij een andere gemeente te hebben gekregen<sup>5</sup>. In deze laatste situatie gaat het vooral om mensen die volgens de gemeente zijn verhuisd. De informatie die SUWI-Inkijk oplevert is relevant voor het opmaken van de balans over de gehele onderzoeksperiode van drie jaar: hoeveel cliënten zijn definitief uitgestroomd uit de WWB-uitkering.

---

<sup>5</sup> De informatie die aan SUWI-Inkijk is te ontleen is niet 100 procent betrouwbaar en volledig. Soms is er wel sprake van een dienstverband maar waarbij geen inkomsten zijn opgegeven. Ook is er soms sprake van een WWB uitkering bij een andere gemeente waarbij geen uitgekeerde bedragen (uitkering) zijn opgevoerd.

### 3 Bevindingen van het eerste onderzoek en het vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk komen de bevindingen van het onderzoek aan de orde. Daarbij wordt per deelvraag steeds kort aangegeven wat uit het eerste onderzoek naar voren is gekomen, inclusief de openstaande vragen uit het eerste onderzoek. Vervolgens worden de bevindingen van het vervolgonderzoek gepresenteerd.

Bij de uitvoering van het vervolgonderzoek is een nieuwe meting verricht op enkele vragen uit het eerste onderzoek. Hierbij kwamen tegenstrijdigheden aan het licht tussen de bevindingen uit het eerste onderzoek en die uit het vervolgonderzoek. De tegenstrijdigheden hadden betrekking op twee vragen, namelijk de vraag of aan de cliënt tijdens de eerste onderzoeksperiode al dan niet een traject werd aangeboden, en de vraag of de cliënt tijdens de eerste onderzoeksperiode al dan niet is uitgestroomd. Zo kan tijdens het eerste onderzoek zijn opgetekend dat de cliënt niet is uitgestroomd, terwijl tijdens het vervolgonderzoek is vastgesteld dat dit wel het geval was. De verklaring hiervoor is - naast incidentele invoerfouten - dat tijdens de uitvoering van het eerste onderzoek niet altijd alle relevante gegevens in het dossier van de gemeente terug te vinden waren, terwijl dat bij de uitvoering van het vervolgonderzoek wel het geval was.<sup>6</sup>

De inspectie heeft ervoor gekozen om de bevindingen van het eerste onderzoek te actualiseren, indien dit op grond van de bij gemeenten tijdens het vervolgonderzoek aangetroffen gegevens aan de orde is. Vandaar dat de weergave van de bevindingen van het eerste onderzoek op onderdelen kan afwijken van de eerder gepubliceerde gegevens. Waar dat het geval is, zal dat worden aangegeven.

Een andere opmerking betreft de fase-indeling van werkzoekenden. Indien in deze nota onderzoeksbevindingen worden gepresenteerd, die gerelateerd zijn aan de fase-indeling, dan betreft dit steeds de fase-indeling zoals die aan het begin van de uitkeringsperiode is vastgesteld door het CWI (dus in de periode van 1 januari 2005 tot 1 maart 2005). Zie bijlage 1 voor een nadere uitleg over de fase-indeling van cliënten.

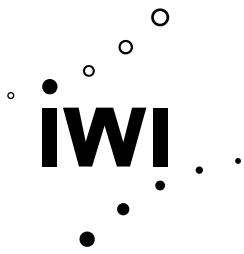
#### 3.1 Beleidscontext

Het rijksbeleid ten aanzien van activering van uitkeringsgerechtigden is de afgelopen jaren gewijzigd. Een belangrijke recente wijziging is dat het kabinet is afgestapt van de zogenaamde sluitende aanpak, waarbij iedereen binnen een jaar een re-integratietraject moest krijgen.<sup>7</sup> Selectiviteit bij de ondersteuning van re-integratie is daarvoor in de plaats gekomen. Een goede diagnose van de cliënt is daarvoor noodzakelijk. Cliënten die meer kansrijk zijn voor uitstroom behoeven geen danwel minder ondersteuning. Zij komen toch wel aan werk. Andersom betekent dit dat cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – het zittend bestand - meer ondersteuning zouden moeten kunnen krijgen.

---

<sup>6</sup> Hetzelfde probleem kan zich overigens ook hebben voorgedaan bij de uitvoering van het vervolgonderzoek, dat werd uitgevoerd in de maanden maart-juni 2008 en betrekking had op de onderzoeksperiode tot 1 maart 2008. Niet uit te sluiten valt dat ook nu weer niet altijd alle recente gegevens reeds in de dossiers van gemeenten terug te vinden.

<sup>7</sup> Zie kabinetsstandpunt re-integratie (brief van 29 januari 2008, Tweede Kamer, 2007-2008, 28 719, blz. 6).



Meer aandacht voor het zittend bestand is van belang omdat het kabinet met gemeenten heeft afgesproken dat er aan het einde van de huidige kabinetsperiode 75.000<sup>8</sup> mensen minder een bijstandsuitkering dienen te ontvangen.

Ook de gemeentelijke beleidscontext kan in de (hele) onderzoeksperiode zijn veranderd. Vandaar dat het beleid van gemeenten in het vervolgonderzoek opnieuw in kaart is gebracht door middel van interviews met klantmanagers en/of beleidsmedewerkers. De bevindingen uit deze interviews komen uitgebreid aan de orde in bijlage 2. Hieronder worden enkel de opvallende zaken vermeld.

### **Gedoogsituaties**

In iets meer dan de helft van de interviews (54 procent) werd aangegeven, dat in de praktijk aan bepaalde (groepen van) cliënten, die geen ontheffing van de arbeidsverplichtingen hebben, geen traject wordt aangeboden. Deze gedoogsituaties zijn sterk wisselend van inhoud: soms wordt op grond van individuele omstandigheden geen traject (meer) aangeboden aan een cliënt, maar het komt ook voor dat alle cliënten ouder dan 60 jaar een rust- of zorgtraject krijgen. Er wordt in dergelijke gevallen echter geen ontheffing verleend, omdat gemeenten geen signaal willen afgeven dat er categoriale ontheffingen worden verleend.

### **Activering van de nieuwe instroom in de WWB**

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het beleid van gemeenten in 2007 en 2008 erop gericht is om aan iedere nieuwe instromer (binnen één tot drie maanden) ondersteuning aan te bieden ten aanzien van de re-integratie danwel te vast te stellen of ondersteuning nodig is.

### **Snelle en/of duurzame uitstroom**

Het accent in het beleid van gemeenten is in 2007 en 2008 ten opzichte van 2006 verschoven van snelle naar duurzame uitstroom. Gemeenten geven daarbij wel aan dat ook snelheid ook nog steeds belangrijk is.

### **Activering van mensen die langer in de WWB zitten**

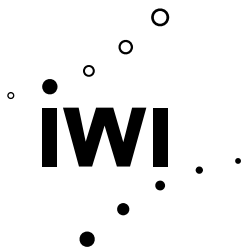
Een zeer groot deel van de geïnterviewde gemeenten (85 procent) geeft aan dat iedereen van het zittend bestand in aanmerking komt voor ondersteuning bij de re-integratie. De andere gemeenten geven aan dat er altijd een individuele afweging wordt gemaakt, die er soms toe leidt dat een cliënt - al dan niet tijdelijk - geen ondersteuning krijgt. Beleidsmatig gezien is er dus volop aandacht voor de activering van de blijvers in de bijstand.

### **Work First**

Uit de interviews is gebleken dat ongeveer 70 procent van de gemeenten gebruik maakt van Work First. Een gemeenschappelijk kenmerk is dat de cliënt zo snel mogelijk na aanvraag van de uitkering in een werksituatie wordt geplaatst. Het gaat hierbij veelal om eenvoudig werk, zonder veel op de cliënt toegesneden maatwerk, bijna altijd met behoud van uitkering.

---

<sup>8</sup> Dit is afgesproken in het bestuursakkoord 2007 -2011 tussen kabinet en VNG/gemeenten.



### **Uitvoering van activeringsactiviteiten**

Ruim tweederde van de geïnterviewde gemeenten heeft aangegeven nu vaker dan voorheen zelf uitstroom- en activeringsactiviteiten uit te voeren. Dit betreft vooral het zelf uitvoeren van diagnoses, het bemiddelen van klanten naar werk en het benaderen van werkgevers.

## **3.2 Kenmerken onderzoekspopulatie**

Het rapport 'In de bijstand en dan' bevat een beschrijving van de populatie die in het onderzoek is betrokken. Inzicht in de kenmerken van deze groep is van belang om een goed beeld te hebben van de uitgangspositie (1<sup>e</sup> kwartaal 2005) van deze cliënten en daarmee ook van de inspanningen die de gemeente moet leveren om de cliënten weer te laten uitstromen. In het genoemde rapport werd geconcludeerd, dat veel van de cliënten die instromen in de bijstand aangewezen zijn op begeleiding van de gemeente om aan het werk te kunnen. De meeste cliënten zijn weliswaar relatief jong, maar recente werkervaring is schaars en het opleidingsniveau is laag. Zij staan te ver van de arbeidsmarkt om op eigen kracht een baan te vinden, vaak als gevolg van meervoudige problematiek (psychische en lichamelijke belemmeringen, taalproblemen, schulden, detentieverleden, enz.). Van een derde deel van de cliënten mag verwacht worden dat zij wellicht op eigen kracht kunnen uitstromen uit de uitkering, aldus het rapport 'In de bijstand en dan'. In bijlage 3 zijn de kenmerken van de onderzoekspopulatie ten tijde van instroom in het eerste kwartaal 2005 weergegeven.

## **3.3 Trajectaanbod**

In het *eerste onderzoek* werd gekeken naar het trajectaanbod door gemeenten aan nieuwe klanten. Daaruit bleek dat aan 38 procent van de nieuwe klanten in het eerste uitkeringsjaar een traject werd aangeboden. Dit betrof altijd cliënten aan wie door de gemeente de volledige arbeidsverplichtingen opgelegd waren.

### **Trajectaanbod aan blijvers in de bijstand<sup>9</sup>**

Uit het rapport 'In de bijstand en dan' blijkt dat iets meer dan een kwart van de totale onderzoekspopulatie aan het einde van het eerste uitkeringsjaar (1 maart 2006) nog steeds in de uitkering zat zonder een trajectaanbod van de gemeente te hebben gehad.

In dit vervolgonderzoek is bezien of aan deze groep – 333 cliënten (inclusief 27 personen van wie het onbekend is of zij een traject hebben gehad in de eerste onderzoeksperiode) - na het eerste uitkeringsjaar alsnog een traject is aangeboden door de gemeente. Het blijkt dat van deze groep ongeveer 27 procent in de tweede peilperiode een traject heeft gekregen.

---

<sup>9</sup> Onderzoeksvraag 1.

**Figuur 1**  
Schematisch

|  |     |
|--|-----|
| Aantal cliënten in de uitkering op 1 maart 2006:                 | 594 |
| Aantal trajecten lopend of afgesloten op 1 maart 2006:           | 261 |
| Aantal cliënten in de uitkering zonder traject op 2 maart 2006:  | 333 |
| Aantal trajecten aangeboden tussen 2 maart 2006 en 1 maart 2008: | 90  |
| Aantal cliënten in de uitkering zonder traject na 2 maart 2006:  | 243 |

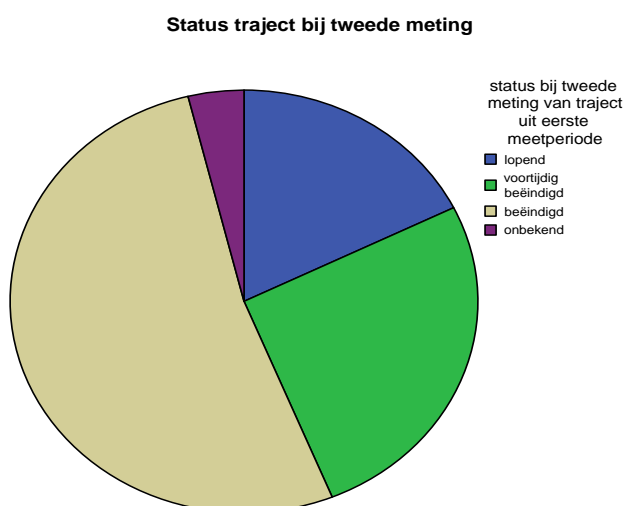
### Trajectaanbod hernieuwde instromers

Ook in het vervolgonderzoek is gekeken naar het trajectaanbod aan nieuwe instromers. Het gaat dan om cliënten die in de eerste onderzoeksperiode zijn uitgestroomd uit de bijstand (dit waren er 586) en daar vervolgens in de tweede onderzoeksperiode weer zijn ingestroomd. Dit blijkt bij 71 cliënten het geval te zijn. Uit het vervolgonderzoek blijkt dat binnen deze groep van 71 hernieuwde instromers in de tweede peilperiode aan 32 cliënten een traject werd aangeboden. Met andere woorden: 46 procent van hen heeft een traject gehad in de tweede peilperiode.

### Resultaat trajecten<sup>10</sup>

De looptijd van het eerste onderzoek was te kort om het resultaat van alle in de eerste onderzoeksperiode ingezette trajecten te kunnen meten. Ongeveer 40 procent van de ingezette trajecten was namelijk bij het einde van de eerste onderzoeksperiode nog niet afgerond. Het resultaat van de op 1 maart 2006 nog lopende trajecten is in het vervolgonderzoek alsnog beoordeeld. Het gaat hierbij om 123 trajecten<sup>11</sup>. Daarvan is 27 procent voortijdig beëindigd, 51 procent afgerond, 18 procent liep nog op het tweede peilmoment (1 maart 2008) en bij 4 procent van de trajecten is de status onbekend. Opvallend is het relatief hoge percentage van trajecten die op het tweede peilmoment nog lopen. Deze lopen dan al minimaal 2 jaar.

**Figuur 2**



Als een traject voortijdig is beëindigd kwam dat in 40 procent van de gevallen door aanvaarding van werk. 15 procent stroomde om andere redenen gedurende het traject uit de uitkering. In een

<sup>10</sup> Onderzoeksvraag 2.

<sup>11</sup> Dit aantal is gecorrigeerd op basis van de nieuwe meting. In het eerste onderzoek was sprake van 128 trajecten.

kwart van de gevallen is om medische redenen met een traject gestopt, in 6 procent van gevallen vond de gemeente het traject niet meer zinvol en bij 12 procent ging het om niet nakomen van afspraken (3 procent onbekend). Dus in geval van een voortijdig beëindigd traject, stroomde 55 procent uit de uitkering. In geval van een afgerond traject is 63 procent van de cliënten uitgestroomd (al dan niet naar werk). Deze cijfers zijn gebaseerd op de op 1 maart 2006 lopende trajecten (123).

### Invloed traject op uitstroom

In dit vervolgonderzoek is gekeken naar alle personen die op een bepaald moment gedurende de hele onderzoeksperiode (drie jaar) een traject hebben gehad en of dat tot uitstroom heeft geleid. In geval van cliënten met meerdere doorlopen trajecten is het eerste traject hieronder meegenomen.

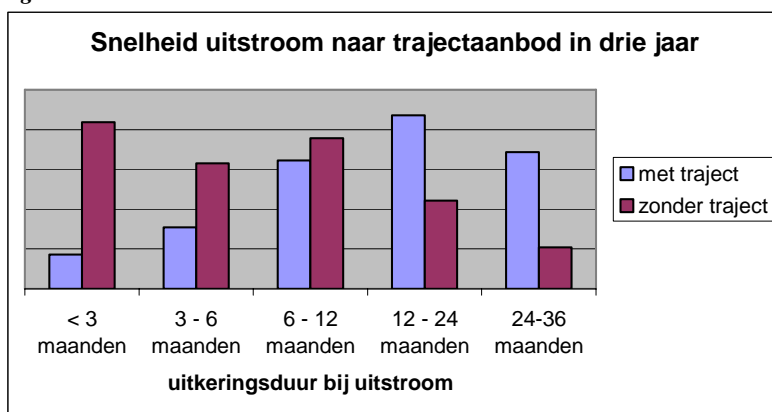
**Figuur 3**

*Uitstroom na een traject binnen drie jaar*

|                | Traject in drie jaar | Geen traject in drie jaar |
|----------------|----------------------|---------------------------|
| Uitstroom      | 76 % (442)           | 80 % (479)                |
| Geen uitstroom | 24 % (141)           | 20 % (118)                |
|                | 100 % (583)          | 100 % (597)               |

Uit bovenstaande figuur blijkt dat van de 583 cliënten die op enig moment gedurende de hele onderzoeksperiode een *traject*<sup>12</sup> hebben gehad er 442 daarna uitstromen (76 procent). Ook blijken er op enig moment gedurende de hele onderzoeksperiode 479 cliënten te zijn uitgestroomd *zonder voorafgaand een traject* te hebben gehad (ruim 52 procent van de totale uitstroom).

**Figuur 4**

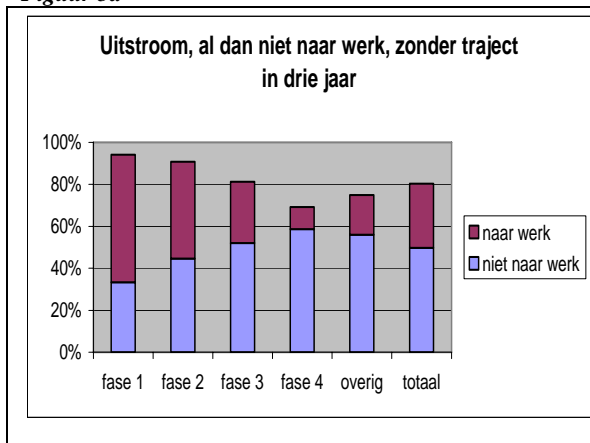


Ook is gekeken naar de snelheid van uitstroom (als gevolg van een traject) gedurende de hele onderzoeksperiode - zie figuur 4 hierboven. Van de cliënten die een half jaar tot een jaar uitkering hebben gehad en dan uitstromen, blijken er meer cliënten uit te stromen die een traject hebben dan cliënten die geen traject hebben gehad. In het tweede en derde jaar is het resultaat van trajecten nog gunstiger.

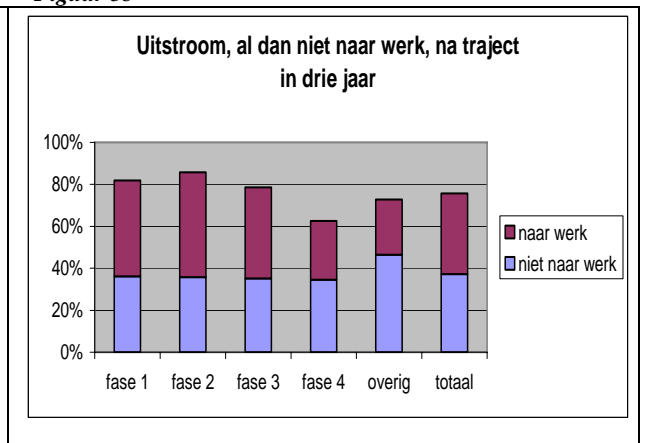
<sup>12</sup> Hierbij is uitgegaan van het eerst doorlopen traject, nu sommige cliënten meerdere trajecten hebben gehad gedurende de periode dat zij in de bijstand zaten tussen 1-1- 2005 en 1-3-2008).

Vervolgens is nog bepaald of de kans op uitstroom naar werk ervan afhangt of wel of niet een traject is gevolgd. Dit is gedaan per CWI fase-indeling<sup>13</sup>. Uit beide onderstaande figuren (5a en 5b) blijkt dat de kans dat cliënten uitstromen naar werk, groter is na het doorlopen van een traject dan zonder een voorafgaand traject. Vooral de fase 3 en 4 cliënten hebben baat bij een traject. Deze cliënten stromen na het doorlopen van een traject twee keer zo vaak uit naar werk, dan dat cliënten dat doen zonder voorafgaand traject.<sup>14</sup>

**Figuur 5a**



**Figuur 5b**



### 3.4 Uitstroom

In het eerste onderzoek is gekeken naar de uitstroom in het eerste uitkeringsjaar van de groep cliënten die in het eerste kwartaal van 2005 in de WWB zijn gekomen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende uitstroomredenen, waaronder de uitstroom naar werk. Bij uitstroom naar werk is de duurzaamheid van de uitstroom van belang.

#### Duurzaamheid uitstroom naar werk<sup>15</sup>

Uit de rapportage van het eerste onderzoek blijkt dat iets minder dan de helft van de cliënten binnen een jaar weer uit de uitkering stroomt. Daarvan gaat de helft (dus een kwart van alle cliënten) aan het werk, in 60 procent op basis van een tijdelijk contract. Ongeveer een kwart van de cliënten die weer aan het werk gaat doet dat op basis van een vast contract. In het onderzoek kon nog niet worden vastgesteld of de uitstroom naar werk duurzaam was. Daarvoor was de doorlooptijd van het eerste onderzoek te kort. Deze vraag is in het vervolgonderzoek alsnog bezien.

Op 1 maart 2006 zijn 586 cliënten uitgestroomd. Van hen komt 88 procent niet meer bij dezelfde gemeente terug voor 1 maart 2008. 71 cliënten komen voor dat tijdstip wel terug (bij dezelfde gemeente), maar van hen zijn er 52 langer dan een half jaar uit de uitkering geweest. Ook hun

<sup>13</sup> Hierbij is uitgegaan van de fase-indeling zoals CWI die ten tijde van instroom in de uitkering (1<sup>e</sup> kwartaal 2005) heeft gemaakt.

<sup>14</sup> Strikt genomen zegt dit niets over het oorzakelijke verband tussen het volgen van een traject en de uitstroom. Voor een analyse van deze zogenaamde netto-effectiviteit zouden betere data nodig zijn, onder andere over het type traject dat is gevolgd en de aard van het werk waarnaar men uitstroomt. Dit is onvoldoende uit de onderzochte dossiers te halen.

<sup>15</sup> Onderzoeksvraag 3.

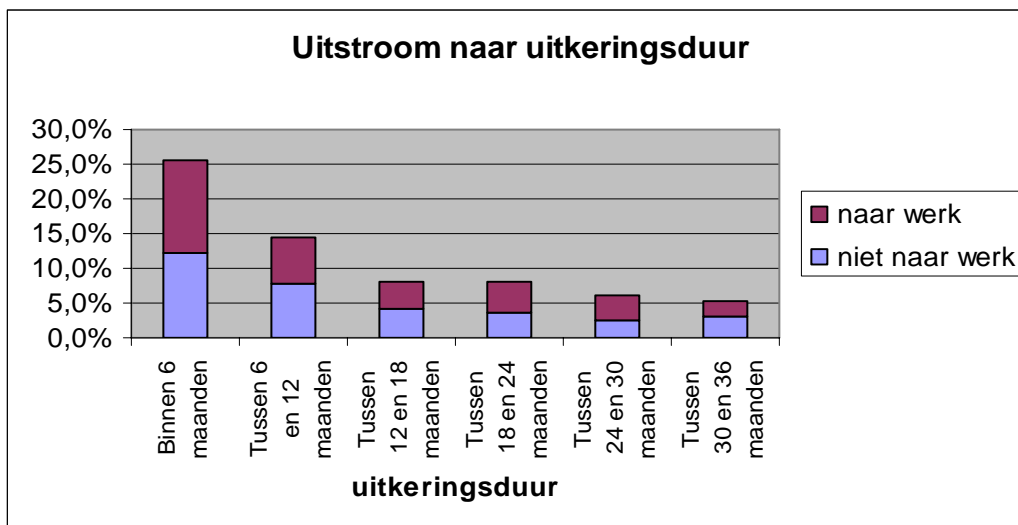


uitstroom is dus duurzaam. In totaal is 5 procent van de uitstroom in deze periode niet duurzaam. Binnen de uitstroom naar werk liggen de getalsverhoudingen globaal genomen hetzelfde.<sup>16</sup> Ook voor de uitstroom in de tweede peilperiode is vastgesteld hoe duurzaam deze was. Daarvoor is de uitstroom tussen 1 maart 2006 en 1 september 2007 genomen. In deze periode was de uitstroom 266 cliënten. Van hen stroomden er 251 voor minstens een half jaar uit, 15 niet. In totaal is 6 procent van de uitstroom in de tweede peilperiode niet duurzaam.

### Wanneer uitstroom

Algemeen wordt aangenomen en aangetoond dat in het eerste uitkeringsjaar cliënten de meeste kans maken op (snelle) uitstroom (naar werk) en dat daarom in dat jaar zoveel mogelijk ingezet moet worden op ondersteuning van dat proces. Na het eerste jaar wordt uitstroom moeilijker. Uit figuur 6 blijkt echter dat hoewel het bestand in het eerste jaar inderdaad verreweg het snelst daalt, ook gedurende het tweede jaar de daling gestaag doorzet. Deze is over het hele tweede jaar net zo hoog als de uitstroom in de tweede helft van het eerste uitkeringsjaar, al is de uitstroom naar werk wat lager. Ook in het derde jaar is er nog volop uitstroom (meer dan 10 procent), ook naar werk.

Figuur 6



### Wie stroomt uit en met welke reden

In het eerste rapport werd aangegeven dat de verschillen in uitstroom tussen de diverse doelgroepen<sup>17</sup> erg groot is (zie figuur 7 volgende bladzijde). Waar jongeren en kansrijken (bij aanvang instroom als *fase 1* beoordeeld door CWI) het in het eerste jaar erg goed doen, blijven ouderen en kansarmen (*fase 4*) duidelijk achter. Ook na drie jaar blijven de ouderen ver achter, al blijft er binnen deze groep wel uitstroom plaatsvinden. De kansarmen komen na 3 jaar dicht in de buurt van het gemiddelde. Bij het hanteren van deze categorieën gedurende de hele onderzoeksperiode is uitgegaan van de kenmerken en de kwalificatie die cliënten is meegegeven bij de aanvang van hun uitkering in 2006. In de praktijk kan iemand die in 2006 als kansrijk werd beoordeeld, begin 2008 inmiddels tot de kansarme categorie behoren.

<sup>16</sup> Dit cijfer komt overeen met hetgeen hierover geconcludeerd wordt in het IWI onderzoek 'duurzaamheid uitstroom'.

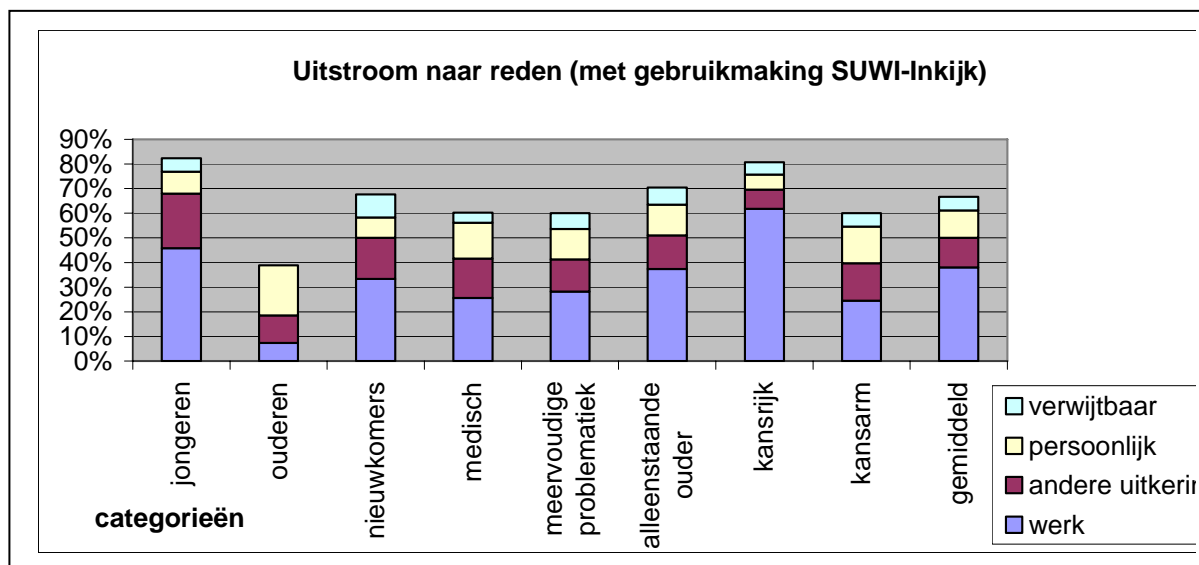
<sup>17</sup> Cliënten kunnen tot meerdere categorieën gerekend worden, bijvoorbeeld de nieuwkomer met een medische beperking die tevens kansarm is.

**Figuur 7**  
Uitstroom totaal (alle redenen van uitstroom samen)

| Categorieën                | Uitstroompercentage na drie jaar | Uitstroompercentage na 1 jaar |
|----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| 1 jongeren                 | 87 procent                       | 67 procent                    |
| 2 ouderen                  | 41 procent                       | 24 procent                    |
| 3 nieuwkomers              | 69 procent                       | 38 procent                    |
| 4 medisch                  | 64 procent                       | 37 procent                    |
| 5 meervoudige problematiek | 64 procent                       | 39 procent                    |
| 6 alleenstaande ouder      | 72 procent                       | 35 procent                    |
| 7 kansrijk                 | 84 procent                       | 70 procent                    |
| 8 kansarm                  | 64 procent                       | 39 procent                    |
| 9 gemiddeld                | 67 procent                       | 38 procent                    |

Ten slotte is voor wat betreft deze categorieën nog onderzocht wat de reden van uitstroom is, bezien over de hele onderzoeksperiode (figuur 8). Hieruit blijkt dat met name jongeren en kansrijken uitstromen naar werk. Bij ouderen is dit significant minder dan bij de rest en het gemiddelde. Bij de jongeren valt verder op dat toch een behoorlijk groot deel uitstroomt naar een andere uitkering. Naast WWB en WW uitkering gaat het nogal eens om een Wajong uitkering die bijvoorbeeld met terugwerkende kracht wordt verstrekt.

**Figuur 8**



### 3.5 Blijvers in de bijstand

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan cliënten die (na instroom in het eerste kwartaal 2005) op 1 maart 2008 nog een uitkering hebben<sup>18</sup>. Deze groep bestaat grofweg uit twee deelgroepen; cliënten die op enig moment gedurende de hele onderzoeksperiode wel zijn uitgestroomd, maar op de laatste peildatum weer uitkering hebben en cliënten die gedurende de hele

<sup>18</sup> Onderzoeksvraag 4.

onderzoekperiode nooit zijn uitgestroomd (permanente blijvers). De laatst genoemde groep maakt ongeveer 85 procent uit van de blijvers. Hieronder wordt uiteengezet wat de kenmerken van de zogenaamde blijvers zijn en welke ondersteuning gemeenten hen hebben geboden.

265 cliënten hebben permanent (dus gedurende de hele onderzoeksperiode nooit uitgestroomd) bijstand gehad. Dat is 22 procent van alle beoordeelde dossiers in dit vervolgonderzoek. Op 1 maart 2008 hebben 293 cliënten (25 procent) uitkering (er heeft dus enig terugval in de uitkering plaatsgevonden).

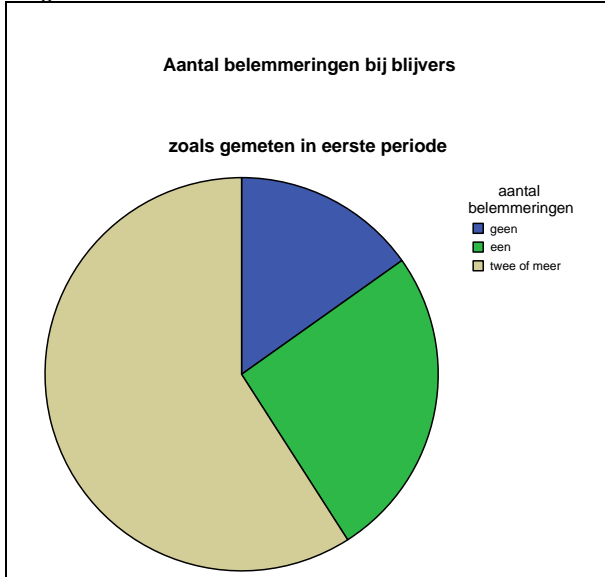
### **Kenmerken blijvers**

De kenmerken van de cliënten die op 1 maart 2008 (weer) uitkering hebben, zullen telkens vergeleken worden met de kenmerken van de hele instroom van het eerste kwartaal 2005. Zo kan inzicht gekregen worden in veranderingen binnen het bestand gedurende de hele onderzoeksperiode (3 jaar).

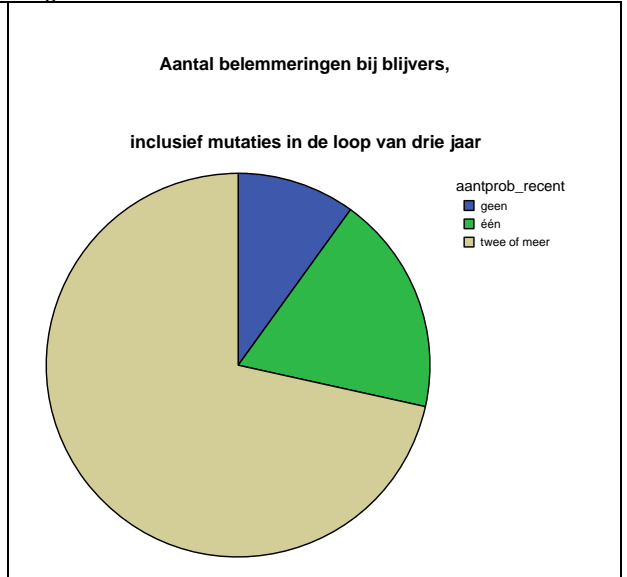
Allereerst is onderzocht in hoeverre er zich veranderingen hebben voorgedaan ten aanzien van kenmerken als leeftijd, geslacht, leefvorm en hoogst behaalde diploma. Bij instroom in 2005 zaten er meer mannen dan vrouwen in de steekproef. Na drie jaar is iets meer dan de helft van de groep blijvers vrouw. Verder zijn er rond leefvorm en diploma geen grote verschillen waar te nemen. Met andere woorden; de 293 cliënten die op 1 maart 2008 in de uitkering zaten, vormen - op leefvorm en diploma - een behoorlijke afspiegeling van de 1180 cliënten die in het eerste kwartaal 2005 een uitkering hebben gekregen.

Vervolgens is gekeken naar de belemmeringen (fysiek, psychisch, schulden etc.) die de *blijvers* in de bijstand ervaren en die invloed kunnen hebben op hun activering. Figuur 9a laat de belemmeringen zien die er vanaf het eerste jaar waren. Juist de mensen met belemmeringen blijven van de bijstand afhankelijk, zodat het aandeel van cliënten met één of meer belemmeringen na drie jaar veel groter is dan bij de instroom in de bijstand. Figuur 9b laat zien wat de belemmeringen waren zoals die tegen het eind van de drie jaar zijn vastgesteld. Bij vergelijking van figuur 9a en 9b blijkt dat belemmeringen in de loop van de uitkeringsperiode toenemen. De aard van de problemen verandert in grote lijnen niet. Psychische en lichamelijke problemen blijven het belangrijkste. Dat is al zo bij de instroom en geldt ook nog na drie jaar.

**Figuur 9a**

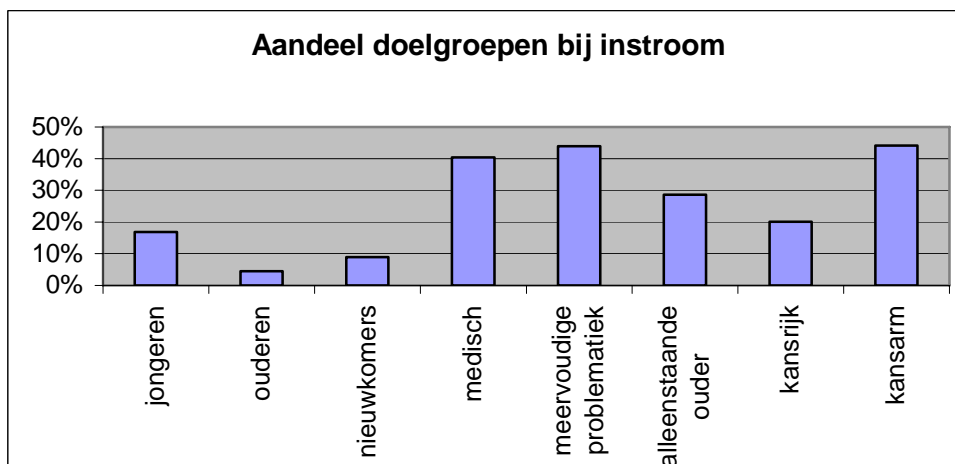


**Figuur 9b**



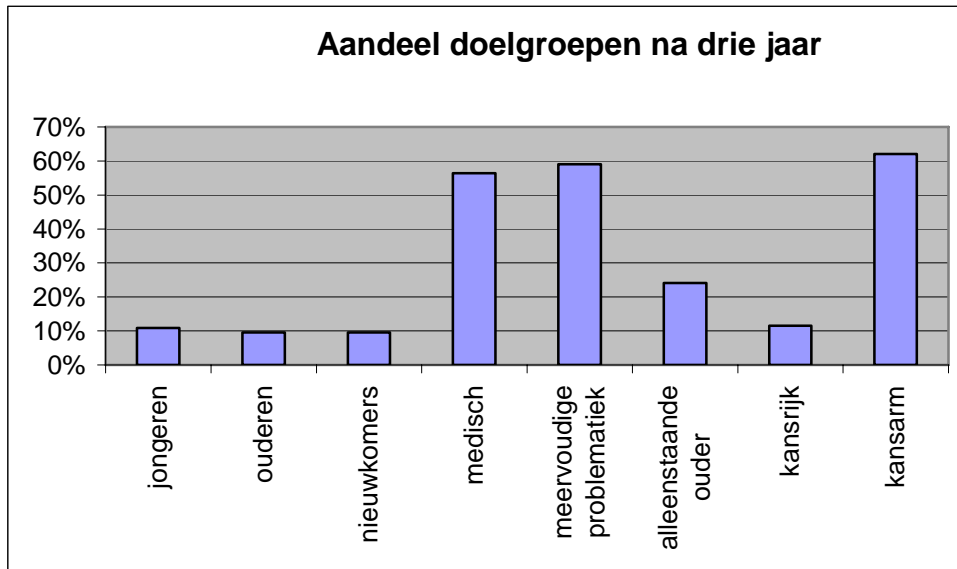
De twee figuren hierna (10a en 10b) geven de omvang weer van de diverse doelgroepen die bij het eerste onderzoek zijn onderscheiden en ook bij dit vervolg onderzoek zijn gehanteerd. De eerste figuur geeft de omvang van de doelgroepen<sup>19</sup> weer bij de instroom in het eerste kwartaal 2005, de tweede de omvang (de blijvers) op 1 maart 2008. Het aandeel van jongeren is af- en dat van ouderen toegenomen. Beide aandelen zijn nu vrijwel even groot, terwijl het aandeel van jongeren in de instroom dat van ouderen ver overtreft. Verder valt ook hier te constateren dat het bestand 'problematischeert'. De groep cliënten met medische problemen, een meervoudige problematiek of die als kansarm zijn gediagnosticeerd bij aanvang uitkering is na drie jaar verhoudingsgewijs aanzienlijk toegenomen.

**Figuur 10a**



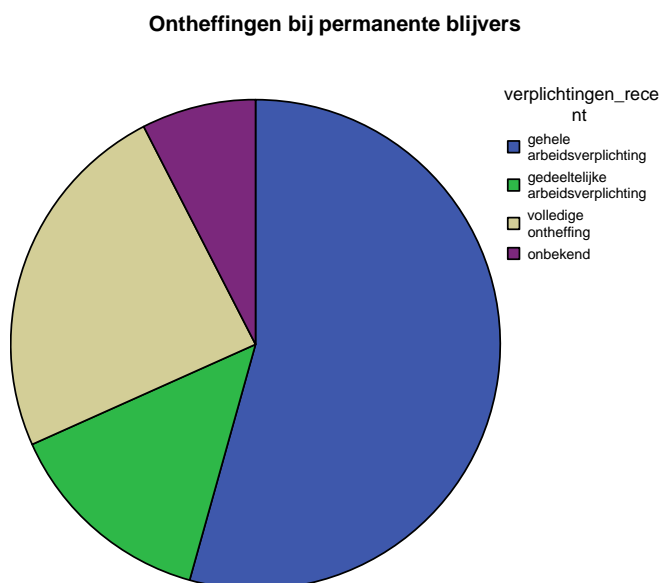
<sup>19</sup> Cliënten kunnen onder meerdere doelgroepen vallen. Bijvoorbeeld de jongere waarbij sprake is van meervoudige problematiek.

*Figuur 10b*



Hierna is gekeken naar het aantal ontheffingen van de arbeidsplicht binnen de groep van blijvers, zie figuur 11.

*Figuur 11*



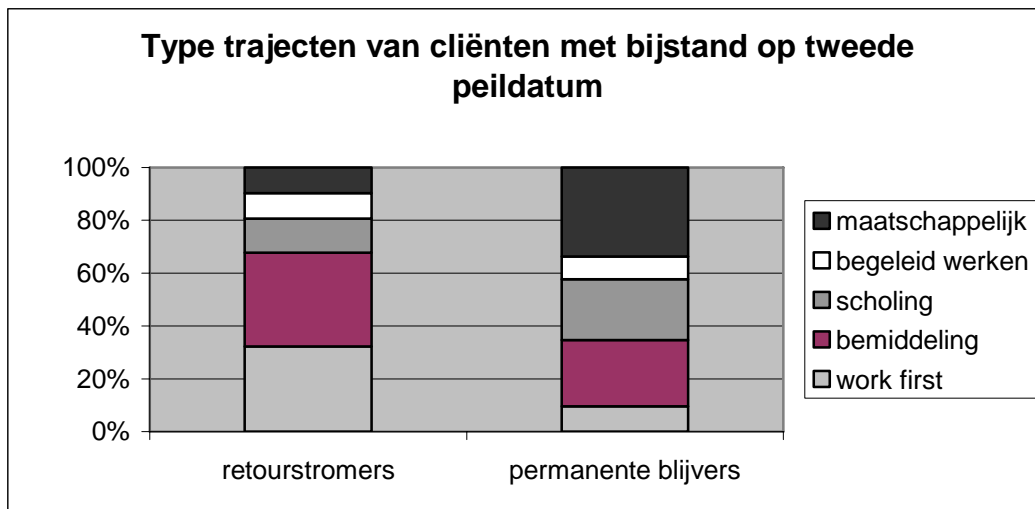
Het blijkt dat 57 procent van de blijvers een volledige arbeidsplicht heeft, 13 procent een gedeeltelijke ontheffing en 24 procent een volledige ontheffing van de arbeidsplicht heeft. Dat betekent dat minimaal 70 procent van de cliënten in aanmerking kan komen voor ondersteuning (in de vorm van een traject) bij re-integratie.

### Trajecten

Tevens is onderzocht hoeveel cliënten die onder de groep blijvers in de uitkering vallen en waarbij sprake is van een volledige arbeidsplicht op enig moment gedurende de hele onderzoeksperiode van 3 jaar een traject hebben gekregen. Dan blijken 117 van de 174 blijvers zonder ontheffing een traject te hebben gehad. Dat is 67 procent. Bij cliënten met een gedeeltelijke ontheffing (40) blijkt 52 procent een traject te hebben gehad. In geval van een volledige ontheffing van de arbeidsplicht (90 cliënten) blijkt 40 procent een traject te hebben gehad.

Als laatste is hierna nog weergegeven welke soort trajecten de blijvers -als ze er één krijgen - doorlopen. Het gaat hierbij om trajecten die liepen op 1 maart 2008. Zie figuur 12. Duidelijk wordt dat herinstromers vaker een work first traject krijgen dan de permanente blijvers. Die krijgen veel vaker een maatschappelijk traject aangeboden (zoals vrijwilligerswerk). Mogelijk is dit laatste een verklaring voor het gegeven dat sommige trajecten een looptijd hebben van meer dan twee jaar zoals in paragraaf 3.3 waar wordt ingegaan op de resultaten van trajecten.

*Figuur 12*



## 4 Beantwoording van de onderzoeksvragen en conclusies

De vier onderzoeksvragen hebben betrekking op de volgende aspecten van de uitvoering van de Wwb: Trajecten, (duurzame) uitstroom en het zittend bestand (blijvers in de uitkering). Hoewel de onderzoeksvragen in het vorige hoofdstuk al zijn uitgewerkt, volgen hieronder nog kort de antwoorden erop. Vervolgens worden er conclusies over het desbetreffende aspect van de uitvoering getrokken aan de hand van de bevindingen over de hele onderzoeksperiode. Als laatste worden er naar aanleiding van dit vervolgonderzoek enkele conclusies getrokken over de centrale vraag van het eerste onderzoek - *in hoeverre leidt de uitvoering van de WWB door de gemeenten tot uitstroom van pas ingestroomde bijstandsccliënten uit de uitkering en/of naar werk?*"

### Trajecten

1. *Bieden gemeenten aan cliënten die in het eerste uitkeringsjaar geen activeringstraject hebben doorlopen na dat eerste jaar alsnog een activeringstraject aan?*

Van deze groep – 333 mensen – aan wie in het eerste uitkeringsjaar geen traject is aangeboden blijkt ongeveer 27 procent alsnog in de tweede peilperiode een traject te hebben gekregen.

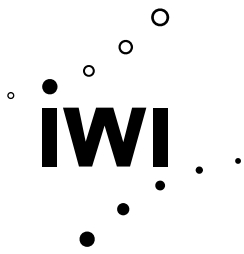
2. *Wat was de uitkomst van de trajecten die in het eerste uitkeringsjaar werden ingezet, maar bij de afsluiting van het eerste onderzoek op 1 maart 2006 nog niet waren afgerond?*

Ongeveer 40 procent van de ingezette trajecten was namelijk bij het einde van de eerste onderzoeksperiode nog niet afgerond. Het resultaat van de op 1 maart 2006 nog lopende trajecten is in het vervolgonderzoek alsnog beoordeeld. Het gaat hierbij om 123 trajecten<sup>20</sup>. Daarvan is 27 procent voortijdig beëindigd, 51 procent afgerond, 18 procent liep nog op het tweede peilmoment (1 maart 2008) en bij 4 procent van de trajecten is de status onbekend. Als een traject voortijdig is beëindigd kwam dat in 40 procent van de gevallen door aanvaarding van werk. 15 procent stroomde om andere redenen gedurende het traject uit de uitkering. In een kwart van de gevallen is om medische redenen met een traject gestopt, in 6 procent van gevallen vond de gemeente het traject niet meer zinvol en bij 12 procent ging het om niet nakomen van afspraken (3 procent onbekend). In geval van een afgerond traject is 63 procent van de cliënten uitgestroomd (al dan niet naar werk).

### Conclusie

Meer dan de helft van de cliënten is op enig moment gedurende de hele onderzoeksperiode van ruim 3 jaar uitgestroomd uit de uitkering – om diverse redenen - zonder dat daar een traject aan vooraf gegaan is. In het eerste uitkeringsjaar is deze uitstroom zonder traject het grootst, maar worden ook de meeste trajecten ingezet. Als cliënten die een half jaar tot een jaar uitkering hebben gehad uitstromen, dan blijken er meer cliënten uit te stromen naar aanleiding van een traject. In het tweede en derde jaar is het resultaat van trajecten nog gunstiger. Cliënten die bij aanvang uitkering als minder kansrijk zijn gediagnosticeerd (fase 3-4), hebben veel baat bij een traject. Hierdoor hebben ze een bijna dubbel zo grote kans uit te stromen naar werk (bruto effectiviteit), dan dat zij zouden uitstromen naar werk zonder voorafgaand traject.

<sup>20</sup> Dit aantal is gecorrigeerd op basis van de nieuwe meting. In het eerste onderzoek was sprake van 128 trajecten.



## **Uitstroom en duurzaamheid**

3. *Indien er sprake is van uitstroom naar werk in de eerste onderzoeksperiode, is deze uitstroom dan duurzaam geweest (dat wil zeggen dat er ten minste zes maanden geen beroep op een uitkering hoeft te worden gedaan)?*

Op 1 maart 2006 zijn 586 cliënten uitgestroomd. Van hen is 88 procent niet meer bij dezelfde gemeente teruggekomen voor 1 maart 2008. 71 cliënten komen wel voor dat tijdstip terug (bij dezelfde gemeente), maar van hen hebben er 52 langer dan een half jaar geen uitkering gehad. Ook hun uitstroom is dus duurzaam. In totaal is 5 procent van de uitstroom in deze periode niet duurzaam. Binnen de uitstroom naar werk liggen de getalsverhoudingen globaal hetzelfde.

### ***Conclusie uitstroom***

Geconstateerd is dat iets meer dan 900 van de 1180 cliënten op enig moment zijn uitgestroomd (al dan niet tijdelijk) uit de uitkering gedurende de hele onderzoeksperiode van ruim 3 jaar. In het eerste uitkeringsjaar vindt over het algemeen de meeste uitstroom plaats en gemeenten steken derhalve veel energie in het ondersteuningsproces gedurende die periode. Na het eerste jaar neemt de kans op uitstroom af en worden cliënten veelal tot het ‘kansarmere’ zittend bestand gerekend waar nog meer energie in de individuele cliënt gestoken moet worden om uitstroom (of participatie) te bewerkstelligen. Dit vervolgonderzoek wijst uit dat ook in het tweede en derde uitkeringsjaar nog veel uitstroom plaatsvindt. Over het (hele) tweede jaar is het percentage uitstroom nagenoeg gelijk aan dat van de tweede helft van het eerste uitkeringjaar. Als gekeken wordt naar het percentage uitstroom naar werk – toch het ultieme doel – zit er tussen de tweede helft van het eerste jaar en het hele tweede jaar (8 á 10% van de totale uitstroom) geen groot verschil. Ook in het derde jaar stromen nog velen uit naar werk (5 á 6 procent). De inzet van trajecten in het tweede en derde jaar draagt daar zoals al eerder is opgemerkt positief aan bij. Van alle cliënten die de gedurende de onderzoeksperiode zijn uitgestroomd, is een kleine 40 procent uitgestroomd naar werk.

Daarnaast stromen vrij veel cliënten uit de WWB uitkering bij gemeente A om bij gemeente B even later in te stromen. Ook stromen veel cliënten uit naar andere uitkeringen (voorliggende voorzieningen) zoals WW, ZW of Wajong. Hoewel soms recht bestaat op voorliggende voorzieningen en cliënten daar dan eerst op zijn aangewezen, is er geen sprake van uitstroom uit de keten (in geval van uitstroom naar WW of Wajong kan de situatie zich voordoen dat UWV re-integratie ondersteuning moet aanbieden). In totaal ‘migreert’ ongeveer 15 tot 20 procent van de totale uitstroom van de ene uitkering naar de andere. Dat kan van WWB naar WWB zijn (van gemeente A naar B), of naar een andere uitkering.

### ***Conclusie duurzaamheid***

Van alle cliënten die uitstromen, komt maar een gering aantal terug voor een uitkering – al dan niet binnen een half jaar - bij dezelfde gemeente waar zij op enig moment zijn uitgestroomd. Met deze kanttekening is er sprake 94 á 95 procent duurzame uitstroom over de hele onderzoeksperiode. Dit geldt ook voor uitstroom naar werk. In hoeverre de (hoog)conjunctuur tijdens de onderzoeksjaren bij dit hoge percentage een rol speelt, is in dit onderzoek niet meegenomen (voor zover dat al vast te stellen is). Overigens wil het hoge percentage duurzame uitstroom niet zeggen dat uitstromers (bij de individuele gemeenten) geen onderdeel meer kunnen uitmaken van (en gebruik maken van voorzieningen van) de keten van werk en inkomen zoals hiervoor al is geconcludeerd.



## Blijvers in de uitkering

### 4. Hoeveel cliënten hebben na drie jaar nog een uitkering, wat zijn hun kenmerken?

Permanent hebben 265 cliënten een bijstandsuitkering gehad (en zijn dus gedurende de hele onderzoeksperiode nooit uitgestroomd), dat is 22 procent van alle beoordeelde dossiers (1180) in dit vervolgonderzoek. Op 1 maart 2008 hebben 293 cliënten (25 procent van het totaal) een uitkering (er heeft dus enig terugval in de uitkering plaatsgevonden). Zeventig procent van deze '293 blijvers' heeft een volledige of gedeeltelijke arbeidsplicht. Bij ongeveer 90% van alle blijvers, is er sprake van één of meerdere belemmeringen rondom de activering. De belangrijkste zijn psychisch en/of lichamelijk van aard.

### Conclusie

De kenmerken van de blijvers en de mogelijk al bij instroom aanwezige belemmeringen – die na enkele jaren toegenomen zijn – zorgen ervoor dat deze groep een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Tegelijkertijd wordt in dit onderzoek geconstateerd dat de meerderheid (70 procent) van hen wel een volledige of gedeeltelijke arbeidsplicht heeft. Ongeveer 35 procent van deze groep (met volledige/gedeeltelijke arbeidsplicht) heeft echter nooit een traject doorlopen. Mogelijk is hier sprake van gedoogsituaties waarvan 54% van de gemeenten in interviews aangeeft deze soms te hanteren<sup>21</sup>.

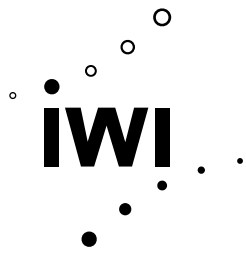
### Slotconclusies

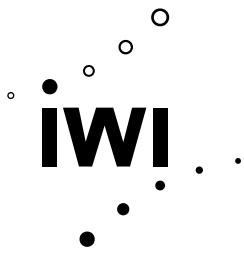
Als tenslotte wordt gekeken naar de centrale vraag van het eerste onderzoek - *in hoeverre leidt de uitvoering van de WWB door de gemeenten tot uitstroom van pas ingestroomde bijstandcliënten uit de uitkering en/of naar werk?* - dan kan daarover het volgende geconcludeerd worden:

Met name de meest kansrijke cliënten stromen in het eerste uitkeringjaar uit en krijgen hierbij meer aandacht/ondersteuning (in de vorm van trajecten) dan de minder kansrijke cliënten. Pas als de meest kansrijken (grotendeels) uitgestroomd zijn, komt er meer aandacht voor de blijvers. Gedurende het tweede en derde uitkeringsjaar vindt er nog volop uitstroom (10 tot 15 procent per jaar) plaats onder de minder kansrijken. Als dit uitstroom naar werk is, komt dat voornamelijk omdat de gemeente intensieve ondersteuning heeft aangeboden (in de vorm van één of meerdere trajecten). Als een traject doorlopen wordt vergroot dat de kans op uitstroom naar werk voor minder kansrijken aanzienlijk. Er is echter een groep blijvers (75 cliënten van de totale onderzoekspopulatie van 1180) die, zonder dat daar aanwijsbare redenen voor te vinden zijn (bijvoorbeeld een volledige ontheffing van de arbeidsplicht), drie jaar (onafgebroken) uitkering hebben gehad zonder een traject te hebben gekregen. Uit de interviews met gemeenten (gehouden tijdens het vervolg onderzoek) komt naar voren dat gemeenten het accent qua ondersteuning bij re-integratie de laatste jaren enigszins verlegd hebben van de nieuwe instroom naar het zittend bestand. Elke cliënt komt - ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt – beleidsmatig in aanmerking voor re-integratie, geven vrijwel alle gemeenten aan. Dit vervolgonderzoek heeft uitgewezen dat dit in de praktijk (nog) niet het geval is.

---

<sup>21</sup> Zie pagina 10 onder gedoogsituaties.





## Bijlage 1

### Fase-indeling van cliënten

De afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt is voor de gemeente een eerste indicatie om te beoordelen welke activiteiten nodig zijn. Als een werkzoekende zich meldt bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) maakt het CWI een inschatting van de mogelijkheden van de werkzoekende om snel een baan te vinden. Daarbij werd in het verleden gebruik gemaakt van een indeling van werkzoekenden in vier fasen, zoals neergelegd in de Regeling SUWI.<sup>22</sup> De meeste mensen die net werkloos zijn geworden, worden ingedeeld in fase 1. Zij hebben een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt en van hen wordt verwacht dat zij binnen zes maanden zelf een nieuwe baan kunnen vinden. Werkzoekenden in de fasen 2, 3 en 4 hebben (in oplopende mate) meer hulp nodig bij het vinden van werk.

De fase-indeling van cliënten wordt vervangen door de systematiek van A/B-routing. Als CWI vaststelt dat er geen belemmeringen zijn om aan het werk te komen, wordt de klant ingedeeld in route A. Aan deze klanten wordt de dienstverlening van CWI en gemeente waar nodig gecombineerd aangeboden. Als er wel sprake is van belemmeringen, volgt de klant route B en is de gemeente verantwoordelijk voor de re-integratie. Toepassing van de A/B-routing is op grond van een wijziging van de Regeling SUWI mogelijk vanaf 1 juli 2006.<sup>23</sup>

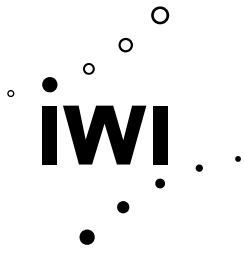
Vooraf aan het begin van de werkloosheid is de fase-indeling van belang om te bepalen welke dienstverlening de cliënt gaat krijgen en van wie (in casu CWI en/of gemeente). Als de cliënt echter na de aanvankelijke dienstverlening door het CWI is aangewezen op dienstverlening door de gemeente, dan speelt de fase-indeling niet meer zo'n rol.

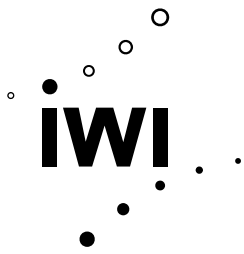
Uit de interviews met gemeenten in het kader van het vervolgonderzoek is gebleken, dat ongeveer de helft van de gemeenten een eigen indeling van cliënten hanteert in plaats van of als aanvulling op de fasering/routing door het CWI. Voorbeelden hiervan zijn een indeling volgens de treden van de re-integratieladder, een indeling in profielen, een indeling in doelgroepen en een verdere uitsplitsing/verfijning van categorieën.

---

<sup>22</sup> Zie paragraaf 2.1 van de Regeling SUWI. De basis hiervoor is artikel 26, lid 1, van de Wet SUWI.

<sup>23</sup> Zie Regeling van de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 augustus 2006, Staatscourant 4 september 2006, nr. 171, blz. 21.





## Bijlage 2

### Beleidscontext

Het activeringsbeleid van gemeenten is in het vervolgonderzoek opnieuw in kaart gebracht door middel van interviews met klantmanagers en/of beleidsmedewerkers bij de onderzoeksgemeenten. In de interviews werd middels een standaardvragenlijst aandacht besteed aan uitvoering en beleid ten aanzien van de ontheffing van de arbeidsverplichtingen en de activering van zowel nieuw ingestroomde cliënten als cliënten die langer in de uitkering zitten. Tevens werden enkele vragen gesteld over Work First. De bevindingen uit de interviews worden hieronder weergegeven.

#### Ontheffing van de arbeidsverplichtingen

Een belangrijk keuzemoment voor de activering van cliënten is het al dan niet opleggen van de arbeidsplicht. Aan cliënten met een ontheffing van de arbeidsplicht worden nauwelijks trajecten gericht op werk aangeboden. Het uitgangspunt van de WWB is dat iedere bijstandsccliënt zich dient in te spannen om weer door middel van werk in zijn eigen inkomen te kunnen voorzien. Hiertoe heeft de cliënt een aantal verplichtingen, zoals de plicht om zich in te schrijven als werkzoekende bij het CWI, sollicitaties te verrichten en mee te werken aan trajecten die de gemeente aanbiedt om weer aan het werk te komen. Van deze arbeidsverplichtingen kan op individuele gronden door de gemeente (tijdelijk) ontheffing worden verleend, bijvoorbeeld als er sprake is van medische belemmeringen bij de cliënt. Categoriele ontheffing (dat wil zeggen een ontheffing die niet is gebaseerd op individuele gronden maar op het enkele feit dat de persoon tot een bepaalde categorie behoort) is onder de WWB niet meer toegestaan.

Uit de interviews met klantmanagers uit het eerste onderzoek blijkt, dat de beleidsintentie inderdaad was om alleen bij bijzondere persoonlijke omstandigheden ontheffing te verlenen. In het dossieronderzoek werd dit bevestigd: aan bijna 75 procent van de nieuwe instroom werd de volledige arbeidsplicht opgelegd en aan nog eens ongeveer 10 procent een gedeeltelijke arbeidsplicht (wat betekent dat niet alle arbeidsverplichtingen voor de cliënt gelden).

Slechts aan ongeveer 15 procent van de nieuwe instroom werd ontheffing verleend (in de meeste gevallen op grond van medische en/of sociale redenen). Van een forse groep instromers, die al bij voorbaat door de gemeente middels een ontheffing aan de zijlijn zou worden gezet, bleek in het eerste onderzoek dus geen sprake te zijn.

Uit de interviews uit het eerste onderzoek blijkt dat ook aan ouderen (aan wie vroeger een categoriele ontheffing kon worden verleend) in beginsel de arbeidsplicht wordt opgelegd. Maar in de praktijk wordt ten aanzien van deze groep een gedoogbeleid gevoerd, dat wil zeggen dat aan hen geen prioriteit wordt verleend in het aanbieden van trajecten.

Het beleid ten aanzien van alleenstaande ouders met jonge kinderen (aan wie in het verleden eveneens een categoriele ontheffing kon worden verleend) bleek sterk wisselend te zijn, waarbij enerzijds de arbeidsverplichting strikt wordt gehanteerd als de kinderopvang is geregeld, terwijl er anderzijds gemeenten waren die meer ruimte boden aan de eigen keuze van ouders om voor de kinderen te zorgen (en dus niet naar werk te zoeken).

In het vervolgonderzoek is het beleid van gemeenten opnieuw in kaart gebracht door middel van interviews met klantmanagers en/of beleidsmedewerkers. Uit de interviews is gebleken, dat na-genoeg alle gemeenten alleen op individuele gronden overgaan tot ontheffing van de arbeids-plicht. Ontheffing wordt verleend op medische gronden, vanwege persoonlijke omstandigheden, schuldenlast, de zorg voor jonge kinderen, leeftijd of een combinatie van belemmeringen. Een ontheffing op medische gronden wordt geobjectiveerd door middel van een medische keuring. De ontheffing wordt vaak voor een bepaalde periode verleend. Na afloop van de ontheffingsperi-ode vindt dan opnieuw een beoordeling plaats. Bij een aantal gemeenten wordt aan ouderen na een eenmalige beoordeling ontheffing verleend tot de leeftijd van 65 jaar. Aan de groep alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar verlenen sommige gemeenten een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling. Gedurende deze pe-riode wordt wel aandacht besteed aan vorming, scholing en voorbereiding op de arbeidsmarkt.

Iets meer dan de helft van de gemeenten (54 procent) heeft aangegeven in de praktijk geen traject aan te bieden aan bepaalde (groepen van) cliënten, die geen ontheffing van de arbeidsverplich-tingen hebben. Het gedoogbeleid dat deze gemeenten hanteren is sterk wisselend: soms wordt op grond van individuele omstandigheden geen traject (meer) aangeboden aan een cliënt, maar het komt ook voor dat alle cliënten ouder dan 60 jaar een rust- of zorgtraject krijgen.

### **Activering van de nieuwe instroom in de WWB**

Ten tijde van het eerste onderzoek was het beleid van gemeenten erop gericht om cliënten zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen (de kortste weg naar werk). Prioriteit werd gegeven aan de nieuwe instroom en aan jongeren, omdat gemeenten van die groepen de snelste uitstroom naar werk of studie verwachtten. Daarbij werd gebruik gemaakt van Work First (op Work First wordt hieronder afzonderlijk ingegaan), directe bemiddeling van nieuwe klanten naar werk en het ver-strekken van loonkostensubsidies aan werkgevers. Met de aantrekkende arbeidsmarkt zijn ge-meenten beleidsmatig meer aandacht gaan besteden aan contacten met werkgevers, bijvoorbeeld door speciaal aangestelde acquisitiemedewerkers. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om met name de kansrijke cliënten zelf direct naar werk te bemiddelen.

Het beleid van gemeenten was in veel mindere mate gericht op het aanbieden van langdurige trajecten gericht op het versterken van de persoonlijke kwalificaties, bijvoorbeeld door scholing. Als er al scholing werd aangeboden, was dat meestal een beroepsgerichte opleiding. Maatschappelijke trajecten, zoals sociale activering en zorg- en hulpverleningstrajecten, komen weer meer voor. Zij worden vaker aangetroffen bij cliënten die al langer in de bijstand zitten.

In het vervolgonderzoek is het beleid van gemeenten opnieuw in kaart gebracht door middel van interviews met klantmanagers en/of beleidsmedewerkers. Ten aanzien van de activering van de nieuwe instroom is uit de interviews gebleken, dat het beleid van gemeenten in 2007 en 2008 erop gericht is om iedere nieuwe instromer ondersteuning aan te bieden ten aanzien van de re-integratie. Inhoud en doelstelling (uitstroom naar werk of sociale activering) van de ondersteu-ning hangt af van de persoonlijke omstandigheden van de cliënt. Als cliënten niet voor onder-steuning in aanmerking komen, gebeurt dit in principe altijd op grond van individuele omstan-digheden.

Om te kunnen bepalen of en welke ondersteuning een nieuwe cliënt nodig heeft, voeren gemeen-ten een diagnose uit. Meer dan driekwart van de gemeenten geeft aan dit in eerste aanleg zelf uit

te voeren. Dat gebeurt veelal door de klantmanagers van de gemeente, die daarbij eventueel hulp kunnen inroepen van externe professionals zoals arbo-artsen, arbeidsdeskundigen, psychologen enz. Ook zijn CWI en soms UWV bij de diagnose betrokken. Als de gemeente niet zelf de diagnose verricht (20 procent van alle gemeenten), dan wordt dit vaak gedaan door het sociale werkvoorzieningsbedrijf of een re-integratiebureau dat Work First voor de gemeente uitvoert. Een diagnose wordt bijna altijd binnen één tot drie maanden verricht en ook ondersteuning wordt bijna altijd binnen deze termijn aangeboden.

De helft van de gemeenten geeft aan snelle uitstroom naar duurzame arbeid na te streven, slechts een paar gemeenten gaan alleen voor snelle uitstroom. Het beleid van gemeenten is dus in 2007 en 2008 ten opzichte van 2006 verschoven naar duurzame uitstroom, hoewel snelheid ook nog steeds belangrijk is. Enkele gemeenten geven aan dat het belangrijk is dat de cliënt zoveel mogelijk werkervaring opdoet - ook kortlopend uitzendwerk - om zijn c.v. te vullen. Dat kan op den duur ook leiden tot zelfredzaamheid en duurzame uitstroom. Daarvoor zijn - volgens deze gemeenten - niet alleen (langlopende) scholingstrajecten het aangewezen middel.

### **Activering van mensen die langer in de WWB zitten**

Het eerste onderzoek was gericht op de activering in het eerste uitkeringsjaar van cliënten die in het eerste kwartaal nieuw in de WWB waren gestroomd. Doordat het eerste onderzoek een doorlooptijd had tot 1 maart 2006, waren hierin alleen cliënten betrokken die relatief kort in de uitkering zaten. In het vervolgonderzoek is - doordat dit onderzoek op een langere tijdsperiode betrekking heeft - ook de groep in beeld gekomen die langer in de bijstand zit. Vandaar dat nu ook is gekeken naar het activeringsbeleid van gemeenten ten aanzien van deze groep. Daartoe werden interviews met klantmanagers en/of beleidsmedewerkers gehouden. Ten aanzien van de activering van cliënten die langer in de uitkering zitten is het volgende gebleken.

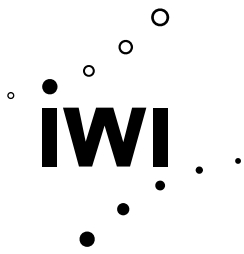
Ongeveer 85 procent van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat iedereen van het zittend bestand over 2007 en 2008 in aanmerking komt voor re-integratie. Dit kan variëren van sociale activering en vrijwilligerswerk tot trajecten gericht op werk. Net zoals bij de nieuwe instromers hangt het af van de mogelijkheden van de cliënt. De overige 15 procent van de gemeenten geeft aan dat er altijd een individuele afweging wordt gemaakt, die er soms toe leidt dat een cliënt - al dan niet tijdelijk - geen ondersteuning krijgt.

Als er een diagnose gemaakt wordt van een cliënt uit het zittend bestand is de aanleiding daarvoor wisselend. Het kan zijn dat het deel uitmaakt van het reguliere takenpakket van de klantmanager, maar soms vinden er ook speciale opschoningsacties plaats (bijvoorbeeld gericht op de inzet van voorliggende voorzieningen).

Iets meer dan de helft van de gemeenten gaat voor duurzame uitstroom van het zittend bestand. Slechts enkele gemeenten gaan voor alleen snelle uitstroom. 40 procent gaat voor een combinatie van duurzaamheid en snelheid. Deze percentages komen overeen met het beleid voor de nieuwe instromers.

### **Work First**

Work First komt in de praktijk in vele varianten voor. Een gemeenschappelijk kenmerk is dat de cliënt zo snel mogelijk na aanvraag van de uitkering in een werksituatie wordt geplaatst. Het gaat hierbij veelal om eenvoudig werk, zonder veel op de cliënt toegesneden maatwerk. Voor sommige cliënten wordt Work First ingezet als een instrument om arbeidsgewinning en dagritme op te doen. Ook wordt Work First gehanteerd als diagnosemiddel om te mogelijkheden en beperkingen



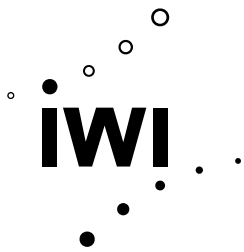
van de cliënt richting werk in kaart te brengen. De inzet van Work First leidt ertoe dat een deel van de aanvragers afziet van de uitkering, waardoor Work First in de praktijk voor veel gemeenten als een vorm van instroombeperking functioneert.

In het vervolgonderzoek is het beleid van gemeenten opnieuw in kaart gebracht door middel van interviews met klantmanagers en/of beleidsmedewerkers. Ten aanzien van Work First is gebleken dat in 2007 en 2008 ongeveer 70 procent van de gemeenten gebruik maakt van Work First. Ongeveer 40 procent van de gemeenten doet dit voor alle nieuwe instromers. Bijna altijd (95 procent) gebeurt dit met behoud van uitkering. Ongeveer de helft van de gemeenten doet aan Work First voor het zittend bestand, ook bijna altijd met behoud van uitkering. Belangrijkste redenen voor het gebruik van Work First voor het zittend bestand zijn het opdoen van werkritme en het verkrijgen van structuur in het leven. Dit is vooral belangrijk voor mensen die bijvoorbeeld een (lange) ontheffing hebben gehad vanwege medische redenen of zorgplicht of die heel lang niet gewerkt hebben. Ook als handhavingsinstrument voor bepaalde risicoprofielen wordt Work First gebruikt. Overigens is uit de interviews met gemeenten duidelijk geworden dat Work First een containerbegrip is waar veel re-integratieactiviteiten onder vallen. En ook de uitvoering ervan kan verricht worden door vele partijen. Wel wordt steeds meer het lokale sociale werkvoorzieningsbedrijf als uitvoerder genoemd.

#### **Gemeenten voeren vaker zelf activeringsactiviteiten uit**

Uit de interviews in het kader van het vervolgonderzoek is gebleken dat ruim tweederde van de gemeenten vaker dan vroeger (dat wil zeggen vóór 2006) zelf uitstroom- en activeringsactiviteiten uitvoert. Dit betreft vooral het zelf uitvoeren van diagnoses, het bemiddelen van klanten naar werk en het benaderen van werkgevers.





## **Bijlage 3**

### **Kenmerken nieuwe instroom eerste kwartaal 2005**

#### **Leeftijd**

Ongeveer 46 procent van de in het onderzoek betrokken nieuwe instroom in het eerste kwartaal van 2005 bestond uit jonge werklozen van 23 tot 36 jaar. Ongeveer 17 procent was bij instroom jonger dan 23 jaar. De instroom bestaat dus voor een groot deel uit jongeren.

De instroom van de groep tussen 47 en 65 jaar betreft ongeveer 17 procent. Ongeveer 21 procent was tussen 37 en 46 jaar.

#### **Afstand tot de arbeidsmarkt**

De afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald door de fase-indeling van de cliënt. Een cliënt die door het CWI is ingedeeld in fase 4 heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor spoedige terugkeer naar werk niet te verwachten valt. Deze groep cliënten maakt samen met cliënten van wie het CWI de fase-indeling nog niet heeft bepaald of van wie de fase-indeling onbekend is gebleven in het onderzoek ongeveer de helft uit van de nieuwe instroom.

De groepen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt (fase 1 en 2) zijn minder vaak vertegenwoordigd in de nieuwe instroom (ongeveer een derde deel).

#### **Werkervaring en opleidingsniveau**

Ook recente werkervaring en opleidingsniveau zeggen iets over de afstand tot de arbeidsmarkt. Ongeveer een derde deel van de nieuw ingestroomde cliënten heeft nooit of al lange tijd niet gewerkt. Slechts een kwart heeft recente werkervaring of werkt naast de uitkering. Het opleidingsniveau van de nieuwe instroom is veelal laag.

#### **Belemmeringen**

De meeste cliënten die in het eerste kwartaal van 2005 zijn ingestroomd (70 procent) hebben te maken met één of meer belemmeringen. Psychische belemmeringen komen het meest voor, gevolgd door lichamelijke belemmeringen en taalbelemmeringen.





