

DE BIJSTAND BELEEFD
Onderzoek naar de beleving door (ex-)
cliënten van het landelijk beleid Bijstand
en Werk tijdens de Abw

- eindrapport -

drs. M. Blommesteijn
drs. E. van Doorn
drs. M.C.M. de Niet
drs. J.E. Soethout

Amsterdam, juni 2004
Regioplan publicatienr. 1108

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting	1
1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Doel, centrale vraagstelling en doelgroepen van het onderzoek	2
1.3 Opzet van het onderzoek	5
1.4 Opzet rapportage	12
2 Uitstroom- en activeringsbeleid	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Activerende werking arbeidsverplichtingen.....	16
2.3 Hulp bij het vinden van werk	20
2.4 Gesubsidieerde arbeid	22
2.5 Prikkels en belemmeringen bij uitstroom uit bijstand naar werk	25
2.6 Samenvatting	29
3 Inkomenswaarborg	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Middelentoets	33
3.3 Toeslagen en verlagingen.....	35
3.4 Bijzondere bijstand.....	38
3.5 Schuldhulpverlening.....	39
3.6 Samenvatting	42
4 Terugbrengen misbruik en oneigenlijk gebruik.....	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Arbeidsverplichtingen	46
4.3 Inlichtingenverplichting	49
4.4 Samenvatting	50

5	SUWI/CWI-keten	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Taakverdeling CWI, gemeente en reïntegratiebedrijven	53
5.3	Dienstverlening CWI	55
5.4	Dienstverlening gemeente (sociale dienst)	58
5.5	Reïntegratietrajecten en casemanagement	59
5.6	Samenwerking en doorverwijzing in de keten	60
5.7	Clëntenraden	61
5.8	Samenvatting	62
6	Dak- en thuislozen	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Bijstandsverlening aan dak- en thuislozen en verschillen tussen gemeenten	65
6.3	Maatschappelijke opvang en verschillen tussen gemeenten	71
6.4	Oordeel dak- en thuislozen over bijstandsverlening en maatschappelijke opvang	73
6.5	Wat deskundigen denken over de beleving van dak- en thuislozen	75
6.6	Samenvatting	76
7	Conclusie	77
7.1	Inleiding	77
7.2	Algemeen oordeel over landelijk bijstandsbeleid	77
7.3	Oordeel over landelijk bijstandsbeleid, uitgesplitst naar subgroepen	78

VOORWOORD

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek naar de beleving van het landelijk bijstandsbeleid door (ex-) cliënten. Het is tot stand gekomen dankzij de medewerking van een groot aantal (voormalig) bijstandsontvangers, sleutelinformanten, beleidsmedewerkers en hulpverleners. We zijn hen daarvoor dankbaar.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn we op deskundige wijze bijgestaan door een klankbordgroep, bestaande uit:

De heer drs. C.E.W.M. Hoskens	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voorzitter
De heer mr. F.A.M. Janssen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. M.S. Roest	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer dr. C. Groen	Landelijk Netwerk Clienten Overleg

Tevens was bij de opdrachtformulering de heer ir. M. van Maaren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken.

Het onderzoek is uitgevoerd door Marieke Blommesteijn, Mick de Niet en Esmeralda van Doorn. De opzet van het onderzoek is aan de kant van RegioPlan uitgewerkt door Roeland van Geuns. Joost Bos was betrokken bij het opstellen van de schriftelijke vragenlijsten voor (ex-)cliënten. Bob van Waveren heeft als plaatsvervangend projectleider opgetreden. De layout van het rapport was in handen van Leonie Jansen en Patricia Rasoelbaks.

Amsterdam, april 2004
Jorien Soethout, projectleider

SAMENVATTING

Inleiding

Bij de evaluatie van de Algemene bijstandswet (Abw) over de periode 1996-1999 is volgens de externe toetsingscommissie het perspectief van de cliënt onvoldoende aan bod gekomen. Het kabinet besloot dan ook om dit perspectief bij een volgende evaluatie beter te belichten. Door de invoering van de WWB kreeg deze volgende evaluatie een andere invulling dan voorzien, maar het hierboven beschreven voornemen bleef bestaan.

Regioplan Beleidsonderzoek heeft daarom in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de beleving van (ex-)bijstandsccliënten van het landelijk bijstandsbeleid.

Het onderzoek

In het onderzoek zijn vijf verschillende beleidsthema's bevraagd en was er speciale aandacht voor dak- en thuisloze bijstandsccliënten. De thema's zijn aan de orde gesteld in schriftelijke vragenlijsten die zijn verstuurd aan 8.800 (voormalige) bijstandsgerechtigden. In totaal zijn 1.869 bruikbare vragenlijsten retour ontvangen (21%).

De dak- en thuislozen zijn in vier centrumgemeenten face-to-face bevraagd over hun beleving van het bijstandsbeleid. In deze vier gemeenten en in twee andere centrumgemeenten hebben ook gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de sociale dienst en van maatschappelijke opvangvoorzieningen.

Cliëntbeleving naar thema

De resultaten van de schriftelijke vragenlijsten vatten wij samen aan de hand van de vijf thema's.

- Uitstroom en activering

Een aantal vormen van ondersteuning die geboden kan worden aan bijstandsgerechtigden om uit te stromen naar werk, wordt door de respondenten als zeer nuttig beschouwd. Vooral scholing en kinderopvang dragen volgens hen bij aan de reïntegratie van cliënten.

De verschillende verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn, worden door de respondenten als stimulans gezien om naar werk te zoeken. Ze verwachten echter niet dat de verplichtingen daadwerkelijk helpen bij het vinden van een goede, betaalde baan. Wat volgens hen wel de kans op regulier werk vergroot, is het hebben van een gesubsidieerde baan. Hierbij geven de respondenten overigens aan dat het moeilijk is om vanuit een gesubsidieerde baan door te stromen naar regulier werk.

De grootste belemmeringen om uit de bijstand te raken, worden gevormd door fysieke en psychische belemmeringen. Een belangrijke prikkel om uit de bijstand te raken is het vooruitzicht op een hoger inkomen.

- *Inkomenswaarborg*

Voor bepaalde groepen cliënten gelden verschillende bijstandsnormen. Tevens zijn er specifieke toeslagen of verlagingen mogelijk. De respondenten vinden deze mogelijkheden terecht als de vraag gesteld wordt aan de hand van specifieke voorbeelden. Ook in het algemeen vindt men het terecht dat rekening wordt gehouden met persoonlijke situatie van de cliënt.

Tegelijkertijd vinden de respondenten in het algemeen dat er gelijkheid moet zijn in de voorzieningen waar een cliënt aanspraak op kan maken en vindt men dat er gelijkheid moet zijn tussen gemeenten.

- *Tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik*

Om misbruik tegen te gaan, is het onder andere van belang dat cliënten het terecht vinden dat ze zich aan bepaalde verplichtingen moeten houden. Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de respondenten de verschillende verplichtingen terecht vindt. Ook met de controles van de sociale dienst op het naleven van de verplichtingen zijn de meeste respondenten het eens. De sancties die de sociale dienst op kan leggen als sprake is van een overtreding van de verplichtingen, kunnen op minder begrip rekenen dan de controles. Bij overtreding van de arbeidsverplichtingen vindt minder dan de helft van de respondenten het terecht dat er een sanctie opgelegd kan worden.

- *SUWI/CWI*

De taakverdeling die sinds de Wet SUWI geldt tussen CWI en gemeente is redelijk goed bekend bij de respondenten. Men vindt het goed dat er een scheiding van taken is. De respondenten geven aan dat ze een voorkeur hebben voor de verzameling van alle voor hen van belang zijnde ketenpartners in één gebouw.

- *Regierol gemeenten*

Weinig cliënten en ex-clieënten zijn op de hoogte van de mogelijke regierol van de gemeente bij bijvoorbeeld verwijzing naar gemeentelijke voorzieningen. Er zijn niet veel respondenten die aangeven te zijn doorverwezen door de gemeente naar bijvoorbeeld Algemeen Maatschappelijk Werk. Als zij deze ervaring wel hebben, beoordelen zij de verwijzing in het algemeen als positief. Wat betreft schuldhulpverlening valt op dat de meeste personen die hun problematische schulden hebben besproken, dit op eigen initiatief hebben gedaan en niet op initiatief van de gemeente (sociale dienst).

Verschillen in beleving naar subgroepen

In het onderzoek zijn verschillende subgroepen onderscheiden in de totale groep respondenten. Op een aantal aspecten blijken er verschillen te bestaan in hun beleving van het landelijk bijstandsbeleid.

Zo blijken ex-clieënten ‘strenger’ te zijn dan huidige cliënten als het gaat om de acceptatie van verplichtingen, controles en sancties. Ook de toets op inkomen en vermogen wanneer bijstand wordt aangevraagd, wordt vooral door voormalige cliënten terecht bevonden.

Wat betreft uitstroom- en activeringsbeleid blijkt dat ex-cliënten meer verwachten van een eventueel stimulerende werking van de uitkeringsverplichtingen.

De jongmeerderjarigen die in het onderzoek zijn bevraagd, hebben over het algemeen minder kennis van het beleid dan volwassenen. Waarschijnlijk hangt hiermee samen dat zij ook vaker geen mening hebben over het beleid. Alleen van het beleid dat specifiek gericht is op jongmeerderjarigen zijn ze beter op de hoogte dan cliënten en ex-cliënten die 21 jaar of ouder zijn.

Personen met een gesubsidieerde baan blijken wat sceptischer te zijn dan overige cliënten en ex-cliënten als het gaat om de mogelijkheden om vanuit gesubsidieerd werk door te stromen naar regulier werk.

Bijstandsverstrekking aan dak- en thuislozen

Het deel van het onderzoek dat gericht is op de bijstandsverstrekking aan dak- en thuislozen leert dat er veel verschillen bestaan in de wijze van verstrekking van uitkeringen en in de hoogte van de uitkeringen die aan deze groepen worden toegekend. Ook in het beleid en de uitvoering ten aanzien van opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen bestaan veel verschillen. Dit beeld is gebaseerd op de situatie in zes gemeenten. Een landelijk overzicht van gemeentelijke uitvoeringsverschillen is niet voorhanden.

Uit gesprekken met een aantal dak- en thuislozen blijkt dat zij veelal niet goed op de hoogte zijn van het landelijk beleid en van de verschillen tussen gemeenten in de uitvoering ervan. Wanneer ze wel weten dat ze bijvoorbeeld in een andere gemeente een hogere uitkering kunnen krijgen, geven ze aan dat dat voor hen geen reden is om naar die gemeente toe te gaan. Belangrijker is het of ze persoonlijk gebonden zijn aan een gemeente en of er voldoende en goede opvangvoorzieningen voor hen zijn.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

De Algemene bijstandswet (Abw), van kracht van 1996 tot 2004, biedt een minimum inkomen aan mensen die zelf niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering, moeten cliënten aan een aantal verplichtingen voldoen. Naast een informatieplicht is er ook een aantal verplichtingen gericht op het aanvaarden van werk. Een hoofddoel van de wet is dan ook het activeren van mensen zodat ze weer in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

De Abw wordt in medebewind uitgevoerd door gemeenten. Dit betekent dat, naast landelijk beleid, gemeenten op onderdelen hun eigen beleid kunnen bepalen. Landelijk worden bijvoorbeeld halfjaarlijks de normbedragen vastgesteld voor mensen van 21 tot 65 jaar.¹ Gemeenten kunnen boven op deze normbedragen een toeslag geven of een bedrag in mindering brengen. Het toeslagenbeleid kan dus per gemeente verschillen. Ook kunnen gemeenten verschillen in hun flankerende beleid. Het flankerend beleid heeft betrekking op instrumenten die ingezet kunnen worden in aanvulling op de bijstand, zoals bijzondere bijstand, kinderopvang, WIW-dienstbetrekkingen en -werkervaringsplaatsen en ID-banen. Daarnaast zijn er positieve prikkels (premies, vrijlatingsmogelijkheden) en negatieve prikkels (sancties) waar gemeenten gebruik van kunnen maken om dit te bewerkstelligen.

In de Abw is de bepaling opgenomen dat deze iedere vier jaar geëvalueerd zal worden. De eerste evaluatie is uitgevoerd in 1999 en heeft betrekking op de periode 1996 – 1999. Deze evaluatie is beoordeeld door een externe Toetsingscommissie waarin vertegenwoordigers van bestuur, wetenschap, de VNG, Divosa en cliëntenorganisaties zitting hadden. De commissie had de taak het onderzoek te toetsen op consistentie en kwaliteit. Het oordeel van deze commissie is dat de evaluatie zorgvuldig en op een verantwoorde manier is uitgevoerd. Wel zag de commissie aanleiding voor een aantal aanbevelingen voor toekomstige evaluaties en voor toekomstig bijstandsbeleid.

Eén van de aanbevelingen van de Toetsingscommissie is het systematisch besteden van aandacht aan de posities van de verschillende actoren die bij bijstandsverlening betrokken zijn. Met name de beleving van cliënten is volgens de Toetsingscommissie in de evaluatie onderbelicht gebleven. De aanbevelingen van de Toetsingscommissie zijn door het kabinet over-

¹ De wet maakt onderscheid tussen: gehuwd/ongehuwd samenwonenden tussen 21 en 65 jaar, alleenstaande ouders tussen 21 en 65 jaar en alleenstaanden tussen 21 en 65 jaar.

genomen en nader uitgewerkt in het ‘Kabinetsstandpunt evaluatie Algemene bijstandswet’.² Wat betreft de aandacht voor de beleving van de cliënt, geeft het kabinet aan dat hierbij onderscheid gemaakt dient te worden naar verschillende groepen (ex-)cliënten.

Inmiddels is de tweede periode van vier jaar Abw verstreken. Mede door de komst van de Wet werk en bijstand (WWB)³ is de nieuwe evaluatie van de bijstandswet anders ingericht dan voorheen. De behoefte aan het meten van de beleving van de (ex-)cliënt ten tijde van de Abw blijft echter onveranderd bestaan. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarom aan Regioplan de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de beleving van cliënten en ex-cliënten ten aanzien van het gevoerde Abw-beleid in de periode 2000-2003 en het daaraan flankerende beleid. De uitkomsten van dit onderzoek zouden daarbij kunnen dienen als nulmeting voor de effecten van de nieuwe wet op de beleving van de cliënt. Dit is evenwel slechts één van de denkbare doelen van het onderzoek. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep.⁴

In dit hoofdstuk beschrijven wij achtereenvolgens doel, centrale vraagstelling en doelgroepen in het onderzoek en de opzet van het onderzoek. Tot slot geven wij aan hoe het rapport verder is opgezet.

1.2 Doel, centrale vraagstelling en doelgroepen van het onderzoek

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het belangrijkste doel van dit onderzoek is een representatief beeld te geven van de belevingen van cliënten en ex-cliënten ten aanzien van het gevoerde Abw-beleid in de periode 2000-2003 en het daaraan flankerende beleid. Ofwel, hoe hebben cliënten en ex-cliënten dit beleid ervaren en wat is hun mening hierover? Het gaat hierbij primair om hun oordeel over het *landelijk* beleid en niet om hun oordeel over de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Het is hierbij van belang om een beeld te geven van de mening van (ex-)cliënten ten aanzien van vijf specifieke thema's. Het gaat om de volgende thema's:

- uitstroom en activering;
- SUWI/CWI-keten;
- inkomenswaarborg;

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25 271, nr. 11.

³ De WWB is sinds 1 januari 2004 van kracht.

- tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik;
- regierol van gemeenten.

Alle vijf thema's komen in dit onderzoek aan de orde. In overleg met de opdrachtgever ligt de nadruk op de eerste vier thema's.

De thema's 'uitstroom en activering', 'inkomenswaarborg' en 'tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik'⁵ komen overeen met drie van de vijf hoofdsporen voor de toekomst⁶, opgesteld in het 'Kabinetsstandpunt evaluatie Algemene bijstandswet'. Het hoofdspoor 'uitstroom en activering' is tevens verder uitgewerkt in het thema 'SUWI/CWI-keten'. Gemeenten hebben immers een belangrijke rol in de *keten* van uitstroom en activering. Met de invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) op 1 januari 2002 wordt onder andere zorggedragen voor de aansturing van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). De CWI's vormen het loket voor alle ww-, bijstands- en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Hiermee zijn zij een verbindende schakel met de gemeenten die de bijstandswet uitvoeren. Een schakel waarmee ook bijstandsccliënten in aanraking komen en waarover hun mening van belang is.

Het thema 'regierol van gemeenten' is een specificatie van het hoofdspoor 'bestuurlijke rol van gemeenten'. Dit hoofdspoor is voor dit onderzoek ingeperkt, omdat cliënten hoofdzakelijk in aanraking komen met de verwijfsfunctie van de gemeente en casemanagers van de gemeente en niet met de overige onderdelen van dit hoofdspoor.

Een nevendoel van dit onderzoek is dat het geldt als een nulmeting en herhaald kan worden na de invoering van de WWB. Zo kunnen aan de hand van vergelijkingen met de huidige meting eventuele ontwikkelingen gesignaleerd worden.

Tot slot is het denkbaar dat dit onderzoek nog een ander doel dient. Afhankelijk van de resultaten uit het onderzoek kunnen de belevingen en ervaringen van (ex-)cliënten ten aanzien van het gevoerde Abw-beleid gebruikt worden als signalen voor het beleid ten aanzien van werk en bijstand, of voor nadere analyse.

⁴ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW en het Landelijke Netwerk Cliëntenoverleg (LNCO).

⁵ Bij het thema 'misbruik en oneigenlijk gebruik' gaat het in dit onderzoek uitsluitend om de acceptatie van regels, controles en sancties. Over de regelovertreiding is reeds gerapporteerd in: *Regelovertreiding in de sociale zekerheid: de tweede meting van het periodiek onderzoek naar regelovertreiding in de sociale zekerheidsregelingen WAO, WW en Abw*, G. van Gils et al., Den Haag 2003. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁶ De vijf hoofdsporen zijn: uitstroom en activering, inkomenswaarborg, bestuurlijke rol van gemeenten, gemeentelijke beleidsvorming, fraudebeleid.

1.2.2 Centrale vraagstelling en uitwerking in onderzoeksvragen

De beschreven doelen brengen ons tot de centrale vraagstelling van het onderzoek. Deze luidt:

Hoe heeft de (ex-)bijstandsgerechtigde het landelijk beleid betreffende de Abw en de inzet van de daarbij aanvullende instrumenten ervaren?

Deze vraagstelling is uitgewerkt aan de hand van de vijf thema's. In bijlage 1 zijn per hoofdthema de afzonderlijke onderzoeksvragen weergegeven.

De onderzoeksvragen hebben steeds betrekking op de bekendheid van de (ex-)cliënten met het betreffende beleidsthema, hun oordeel over het beleid en de eventueel bemerkte effecten ervan.

1.2.3 Doelgroepen van het onderzoek

In het onderzoek is het van belang dat een mogelijke relatie gelegd kan worden tussen de beleving van de (ex-)cliënten van het beleid en de samenstelling van de bijstandspopulatie. Ook is het van belang om over een bepaald thema alleen die (ex-)cliënten te bevragen voor wie het beleid relevant is of was. In deze paragraaf beschrijven wij welke groepen in het onderzoek zijn onderscheiden.

Allereerst is onderscheid gemaakt tussen cliënten en ex-cliënten. Beide groepen hebben recente ervaringen met het landelijk bijstandsbeleid. De beleving van dat beleid kan echter tussen deze twee groepen verschillen. Bovendien kunnen voormalige cliënten op basis van recente ervaringen een vergelijking maken tussen een bestaan als bijstandsgerechtigde en een bestaan waarin men niet meer bijstandsafhankelijk is.

Vervolgens zijn de vier belangrijkste thema's van het onderzoek leidend in het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de verschillende groepen (ex-)cliënten. Voor elk hoofdthema geldt namelijk dat onderdelen van het landelijke Abw-beleid ofwel specifiek betrekking hebben op een bepaalde groep ofwel dat een bepaalde groep specifiek inzicht kan geven in de beleving van onderdelen van dat beleid.

Zo geldt voor het thema 'uitstroom en activering' dat het van belang is niet alleen van (ex-)cliënten in het algemeen te weten hoe zij dit beleidsinstrument hebben ervaren, maar ook van personen die vanuit de bijstand zijn geplaatst op een ID-baan of een WIW-dienstbetrekking. Daarnaast geldt voor dit thema dat gezien de ontheffing van sollicitatieplicht voor personen

van 57,5 jaar en ouder ten tijde van de Abw, het relevant is om alleen personen jonger dan 57,5 jaar te bevragen over dit thema.

Voor het thema ‘inkomenswaarborg’ is juist de groep jongmeerderjarigen (met een leeftijd tussen de 18 en 21 jaar) interessant omdat aan hen een lagere uitkering kan worden verstrekt. Omdat de Wet SUWI in 2002 is ingevoerd, zullen alleen (ex-)cliënten die ná januari 2002 een bijstandsuitkering hebben aangevraagd, ervaringen hebben opgedaan met de verschillende aspecten van de keten. Voor het thema ‘SUWI/CWI’ geldt dat (ex-)cliënten die vóór 2002 een bijstandsuitkering hebben aangevraagd niet op dit thema zijn ondervraagd.

Alleen voor het thema ‘tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik’ gelden in principe geen specificaties voor de te bevragen cliënten en ex-cliënten. Alleen waar het gaat om (misbruik van) de arbeidsverplichtingen is het relevant om, net als bij het thema ‘uitstroom en activering’, personen ouder dan 57,5 jaar niet in het onderzoek te betrekken.

In bijlage 2 is per thema aangegeven welke subgroepen cliënten en ex-cliënten zijn bevraagd. Steeds is weergegeven welke selecties zijn gemaakt en hoeveel personen uiteindelijk hebben deelgenomen aan het onderzoek.

Een apart onderscheiden doelgroep in het onderzoek wordt gevormd door dak- en thuislozen. In de beschrijving van de onderzoeksopzet (paragraaf 1.3) is nader uitgewerkt hoe deze groep geselecteerd is en op welke wijze zij bevraagd zijn.

1.3 Opzet van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om een representatief beeld te geven van de beleving van (ex-) cliënten. Hierbij moet onderscheid kunnen worden gemaakt naar vijf thema's én naar verschillende groepen (ex-)cliënten. Aan deze eisen kan alleen worden voldaan als een groot aantal (ex-)cliënten benaderd kan worden en tegelijkertijd voldoende informatie verzameld kan worden. Een schriftelijke vragenlijst is hiervoor de meest geschikte methode.

Echter, voor één van de onderzoeksgroepen, de dak- en thuislozen, is een schriftelijke vragenlijst minder geschikt. Ook al beschikken dak- en thuislozen met een bijstandsuitkering over een postadres, dan nog lijkt het niet waarschijnlijk dat zij de vragenlijst zullen invullen en retourneren. Voor deze groep is dan ook gekozen voor een kwalitatieve aanpak.

In deze paragraaf worden de twee verschillende methoden van het onderzoek beschreven.

1.3.1 Schriftelijke vragenlijst

Verschillende vragenlijsten

In de schriftelijke vragenlijst dienen alle vijf de thema's aan bod te komen. Het is echter belangrijk om de schriftelijke vragenlijst niet te lang te maken. Dit gaat immers ten koste van de respons en daarmee de betrouwbaarheid van de resultaten van het onderzoek. Een aanzienlijk deel van de cliënten zal dan namelijk de vragenlijst niet retourneren of slechts gedeeltelijk invullen en retourneren. Daarnaast hebben niet alle vragen betrekking op alle groepen (ex-)cliënten. Daarom is besloten om niet één maar drie vragenlijsten op te stellen, naar drie hoofdthema's van het onderzoek; 'uitstroom en activering', 'inkomenswaarborg' en 'SUWI/CWI'. Het thema 'misbruik en oneigenlijk gebruik' is ondergebracht in de vragenlijst 'activering en uitstroom'. Het thema 'regierol gemeente' komt aan de orde in de vragenlijst 'SUWI/CWI'. De afzonderlijke vragenlijsten zijn naar de voor dat thema relevante onderzoeksgroepen gestuurd. De drie verschillende vragenlijsten zijn opgenomen in het bijlagenboek.

Testen van de vragenlijsten

Om de validiteit (meten we wat we willen meten?) te waarborgen, zijn de vragenlijsten vooraf getest. Voor deze test hebben leden van zeven cliëntenraden de vragenlijsten ingevuld en telefonisch met ons doorgesproken. Bij het invullen hebben zij gelet op de volgende punten:

- Zijn de vragenlijsten werkbaar: is duidelijk wat gevraagd wordt, zijn de antwoordcategorieën duidelijk, ontbreken er antwoordcategorieën?
- De duur van het invullen: kan elke lijst binnen vijftien tot twintig minuten worden ingevuld?
- Ontbreken er nog bepaalde onderwerpen?
- Aanvullende op- en aanmerkingen.

De meeste cliëntenraden waren van mening dat de vragenlijst goed in te vullen is door (ex-) cliënten. Dit neemt niet weg dat de materie vrij complex is. Eén cliëntenraad dacht dat het invullen van de vragenlijsten te moeilijk zou zijn voor (ex-)cliënten. De op- en aanmerkingen van de leden van de cliëntenraden en van de klankbordgroep zijn in de vragenlijsten verwerkt. Vervolgens zijn de vragenlijsten op professionele wijze vormgegeven om de toegankelijkheid te vergroten en het invullen te vereenvoudigen.

1.3.2 Dataverzameling

Wijze van steekproeftrekking

Voor de selectie van cliënten en ex-clieënten is gebruik gemaakt van een bestand van de Belastingdienst uit het jaar 2002. Dit bestand bestaat uit 507.084 personen die op enig moment

in het jaar 2002 een bijstandsuitkering (Abw) hebben ontvangen. In dit bestand zijn variabelen opgenomen op basis waarvan wij de verschillende groepen cliënten en ex-clieënten kunnen onderscheiden en waarmee we meer inzicht kunnen geven in de samenstelling van de bijstandspopulatie.⁷

Sommige groepen cliënten zijn in de totale populatie van cliënten en ex-clieënten relatief klein. Om ervoor te zorgen dat er van deze groepen voldoende respons was om betrouwbare uitspraken te kunnen doen, moesten deze groepen gericht aangeschreven worden. Dit betekent dat in het bestand van de Belastingdienst aparte selecties zijn gemaakt van deze groepen, zodat een gestratificeerde steekproef mogelijk was. Er is gestratificeerd op het cliënt of ex-clieënt zijn en op het al dan niet jongmeerderjarig zijn, zodat er verhoudingsgewijs meer ex-clieënten en meer jongmeerderjarigen in de steekproef zitten dan in de populatie.

Op basis van het bestand van de Belastingdienst is het niet mogelijk om direct mensen met een ID-baan of WIW-dienstbetrekking te selecteren. In het bestand wordt namelijk alleen onderscheid gemaakt tussen het hebben van een uitkering of het hebben van werk. Om toch ID-ers en WIW-ers te betrekken in het onderzoek, is gebruik gemaakt van de ID-monitor en de WIW-statistiek die respectievelijk worden beheerd door ECORYS-NEI en EIM-SGBO.

In bijlage 2 is een nadere uitleg gegeven van de wijze waarop de drie bestanden zijn gebruikt voor het onderzoek.

Verzending vragenlijsten

In totaal zijn 8.800 personen geselecteerd voor deelname aan het onderzoek. Zij hebben begin december 2003 een vragenlijst ontvangen waaraan een begeleidende brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was toegevoegd. In de begeleidende brief is het doel van de vragenlijst aangegeven en is uitgelegd op welke wijze de aangeschrevenen zijn geselecteerd.

Na twee weken is aan de helft van de geselecteerde personen een rappelbrief gestuurd met het verzoek om de vragenlijst te retourneren.

Voor eventuele vragen over het onderzoek of de vragenlijst is een telefonische helpdesk geopend bij Regioplan die gedurende de responsperiode vier ochtenden per week bereikbaar was. Ook was er een mailadres beschikbaar om vragen naartoe te sturen.

Weging

Omdat de steekproef is ingedeeld in verschillende strata (cliënt, ex-clieënt, jongmeerderjarig, volwassen) en het onderzoek beoogt om een landelijk representatief beeld te geven, dienen

⁷ In het bestand zijn de volgende variabelen opgenomen: sofi-nummer, GBA-nummer, geboortedatum, overlijdensdatum, geslacht, eerste nationaliteit, tweede nationaliteit, cijfers van de postcode, aantal periodes van bijstandsafhankelijkheid in 2002 en één tijdvak opgave van zo'n periode.

de uitkomsten van het onderzoek herwogen te worden. Hiermee worden de verhoudingen die in de steekproef zijn ‘scheefgetrokken’ weer gecorrigeerd, zodat ze overeenkomen met de verhoudingen in het populatiebestand van de Belastingdienst. Op basis van de gewogen antwoorden van alle respondenten tezamen worden in het rapport representatieve uitspraken gedaan over de beleving van (ex-)cliënten.

In bijlage 2 is per vragenlijst en per subgroep weergegeven welke weegfactoren zijn gebruikt en hoe deze tot stand zijn gekomen.

Daar waar vergelijkingen worden gemaakt tussen de verschillende onderzoeksgroepen, worden de ongewogen uitkomsten gehanteerd. Wanneer over afzonderlijke groepen wordt gerapporteerd, is het immers nodig voldoende respons per subgroep te hebben zodat een goede vergelijking mogelijk is. Het is dan niet nodig om de verhouding van de groepen ten opzichte van elkaar in de populatie door middel van weging te herstellen.

Respons

Omwille van de precisie bij het doen van betrouwbare uitspraken is gestreefd naar een netto-respons van 100 à 150 vragenlijsten per subgroep.⁸

Zoals eerder is beschreven, zijn in het onderzoek verschillende subgroepen van cliënten en ex-clieënten aangeschreven. De uiteindelijke respons varieert per vragenlijst en daarbinnen per subgroep van cliënten en ex-clieënten. In tabel 1.1 zijn de netto responsaantallen per hoofdthema en per groep weergegeven.

Tabel 1.1 Nettorespons per hoofdthema, per subgroep

Subgroep	Respons
Hoofdthema Uitstroom en activering	
Cliënten jonger dan 57,5 jaar	259
Ex-clieënten jonger dan 57,5 jaar	117
(ex-)Cliënten met een ID-baan	158
(ex-)Cliënten met een wvw-dienstbetrekking	108
(ex-)Cliënten met gesub.werk (ID of wvw)	26
Hoofdthema Inkomenswaarborg	
Cliënten van 18 tot 21 jaar	147
Ex-clieënten van 18 tot 21 jaar	124
Cliënten 21 jaar of ouder	316
Ex-clieënten 21 jaar of ouder	140
Hoofdthema suwi/cwi	
Cliënten met aanvraag na 1-1-2002	320
Ex-clieënten met aanvraag na 1-1-2002	154

⁸ De keuze voor een minimum van 100 danwel 150 vragenlijsten is ingegeven door de verwachte uitsplitsingen in de analyse die per subgroep gemaakt zouden worden. Dit betekent dat voor de groepen ID-ers, wvw-ers, jongmeerderjarige cliënten en jongmeerderjarige ex-clieënten, die bij in het onderzoek en minder prominente rol spelen en waarbij minder uitsplitsingen werden verwacht, een minimum van 100 vragenlijsten volstond. Bij de overige groepen volstaat een respons van 150 vragenlijsten.

Uitgaande van het criterium dat bij een respons van 100 à 150 vragenlijsten *betrouwbare* uitspraken kunnen worden gedaan, kan gesteld worden dat de resultaten van de huidige cliënten een hoge mate van betrouwbaarheid hebben voor de populatie waaruit de respondenten zijn geselecteerd. Bij de ex-clieënten zijn de aantallen ontvangen vragenlijsten kleiner (variërend van 108 tot 154). Dit maakt dat ook de betrouwbaarheid van de antwoorden van deze groepen kleiner wordt.

Voor het doen van *representatieve* uitspraken is het van belang dat de responsgroep zoveel mogelijk overeenkomt met de populatie. Op basis van de non-responsanalyse aan de hand van een aantal kenmerken⁹ kan geconcludeerd worden dat dit voor bijna alle subgroepen inderdaad het geval is. Alleen bij de groep jongmeerderjarigen bleek sprake te zijn van een oververtegenwoordiging van niet-Nederlanders in de respons. Voor deze scheefheid heeft een correctie plaatsgevonden. In bijlage 2 is de non-responsanalyse nader toegelicht.

Wat betreft de betrouwbaarheid (responsaantallen) en representativiteit (op basis van de non-responsanalyse) van de respons kan gesteld worden dat de antwoorden van de huidige cliënten betrouwbaar en representatief zijn.

De lagere respons door ex-clieënten brengt ons wel tot de volgende kanttekening: een verklaring voor de lagere respons door ex-clieënten ligt mogelijk in het feit dat zij zich minder betrokken voelen bij het onderwerp van het onderzoek. Dit kan leiden tot ‘extreme’ antwoorden, wat de representativiteit van de antwoorden van ex-clieënten in het geding brengt. Het is immers denkbaar dat ex-clieënten vooral geneigd zijn om een vragenlijst in te vullen over beleid waar ze zelf niet meer mee te maken hebben als ze een uitgesproken positieve of negatieve mening over dat beleid hebben.

1.3.3 Kwaliteit onderzoeksresultaten en aandachtspunten bij interpretatie

In deze paragraaf geven wij een toelichting op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten en beschrijven we een aantal aandachtspunten die van belang zijn bij de interpretatie van de resultaten. In een aantal gevallen gaat het om onderwerpen die eerder in dit hoofdstuk al kort zijn beschreven en nu nader worden toegelicht.

Betrouwbaarheid en representativiteit

De resultaten van de huidige cliënten gelden als betrouwbaar en representatief voor de totale populatie cliënten.

⁹ De non-responsanalyse is uitgevoerd aan de hand van de volgende kenmerken: geslacht, leeftijd, nationaliteit en inwonertal.

De resultaten van de ex-cliënten kennen vanwege een lagere respons een minder grote betrouwbaarheid, maar blijven bij de meeste subgroepen binnen de gestelde norm van minimaal gewenste responsaantallen.¹⁰ De lagere respons doet wel vermoeden dat er sprake kan zijn van scheve, extreme respons (zoals eerder beschreven). De extreme respons kan zowel in positieve als in negatieve richting uitwerken. Omdat er geen controle kan plaatsvinden op het al dan niet voorkomen van de scheefheid en de eventuele richting ervan, volstaan wij met de opmerking dat bij de interpretatie van de uitkomsten voor ex-cliënten rekening gehouden moet worden met mogelijke scheefheid van de respons.

Bepaling 'huidige cliënt' en 'ex-cliënt'

Bij de steekproeftrekking is gebruik gemaakt van een bestand met alle personen die op enig moment in 2002 een bijstandsuitkering hebben ontvangen. De selectie van huidige cliënten en ex-cliënten in dat bestand heeft plaatsgevonden op basis van de situatie van de personen op 31 december 2002. Had men op dat moment een uitkering, dan is men ingedeeld in het bestand als cliënt. Was op die datum de uitkering beëindigd, dan is men ingedeeld als ex-cliënt. Uit die groepen cliënten en ex-cliënten is vervolgens de steekproef getrokken.

Op het moment van invullen van de vragenlijsten was het inmiddels bijna een jaar na 31 december 2002, de datum op basis waarvan het onderscheid naar cliënt en ex-cliënt in het bestand is gemaakt. Een deel van de ex-cliënten was inmiddels weer terug in de uitkering en heeft de vragenlijst als cliënt ingevuld. Een omgekeerde verschuiving heeft ook plaatsgevonden: cliënten waren inmiddels uit de bijstand geraakt en hebben de vragenlijst als ex-cliënt ingevuld.

In de analyse en rapportage is uitgegaan van de situatie van de respondent op het moment van invullen van de vragenlijst. Dit betekent dat wanneer in het rapport onderscheid wordt gemaakt tussen huidige cliënten en ex-cliënten, het bij huidige cliënten gaat om mensen die in december 2003 een uitkering ontvingen en het bij ex-cliënten gaat om mensen die in december 2003 geen uitkering meer ontvingen.

Om weging uit te kunnen voeren op de respons, zodat de verhouding tussen cliënten en ex-cliënten in de uitkomsten overeenkomt met de verhouding in de populatie, is de verhouding die in de respons is verkregen op basis van de gegevens op het moment van invullen (dus december 2003) vergeleken met de verhouding in de populatie op 31 december 2002. Deze methode is gebaseerd op de aanname dat de verhouding tussen cliënten en ex-cliënten in de populatie op het moment van invullen van de vragenlijst niet afwijkt van de verhouding bijna een jaar eerder. Het is mogelijk dat, gezien de recente economische ontwikkelingen, het

¹⁰ Alleen bij de subgroepen 'ex-cliënten jonger dan 57,5 jaar' (thema 'uitstroom en activering') en 'ex-cliënten van 21 jaar of ouder' (thema 'inkomenswaarborg'), blijft de respons van respectievelijk 117 en 140 vragenlijsten iets onder de gestelde norm.

percentage cliënten in de populatie groter is geworden dan op 31 december 2002 omdat er minder mogelijkheden zijn om uit te stromen uit de bijstand naar werk. Binnen de kaders van het huidige onderzoek is het echter niet mogelijk om deze veronderstelling te toetsen.

Scheefheid respons jongmeerderjarigen

Zoals eerder is aangegeven, laat de non-responsanalyse alleen bij de subgroep ‘jongmeerderjarigen’ een scheve verhouding zien op één van de kenmerken waarop de analyse is uitgevoerd. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van niet-Nederlanders in de respons. Dit is een opmerkelijke uitkomst, aangezien de ervaring leert dat de respons meestal een geringe vertegenwoordiging van niet-Nederlanders bevat. Eventuele verklaringen voor de gevonden verhouding zijn op basis van de beschikbare gegevens niet te toetsen. Het is wel mogelijk om een weging uit te voeren, ter correctie van de scheefheid. Deze weging is toegepast bij de analyse en rapportage over jongmeerderjarigen. In bijlage 2 is de procedure beschreven.

Interpretatie van landelijk beleid door respondenten

We willen weten wat (ex-)cliënten vinden van het landelijk beleid. Om er zeker van te zijn dat er geen interpretatieverschillen zijn tussen de respondenten over bepaalde aspecten van het beleid, wordt voorafgaand aan de vragen in de vragenlijst uitleg gegeven over deze aspecten. Op deze wijze kunnen ook cliënten die niet weten wat het beleid inhoudt de vragen beantwoorden. Zij kunnen zich namelijk op basis van de uitleg een mening vormen over (onderdelen van) het beleid.

In het algemeen geldt dat de respondenten in het recente verleden een bijstandsuitkering hebben ontvangen (in ieder geval nog in 2002). De periode waaraan zij kunnen refereren betreft een periode waarin het landelijk beleid (nog) niet ingrijpend en voor cliënten zichtbaar is gewijzigd. Lokaal hebben er waarschijnlijk wel wijzigingen plaatsgevonden.

Het is aannemelijk dat meningen over het *landelijk beleid* niet volledig los staan van de ervaringen met de *gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. Zo kan het zijn dat een cliënt het in principe eens is met het fenomeen sollicitatieplicht, maar ontevreden is over de manier waarop de gemeente hier uitvoering aan heeft gegeven in de persoonlijke situatie van de cliënt. Om te voorkomen dat deze twee zaken door elkaar lopen, wordt bij sommige onderdelen van het beleid ook naar de persoonlijke ervaringen van de cliënt gevraagd. Ook bij abstracte thema's als ‘de keten’ en ‘de regierol’ wordt naar persoonlijke ervaringen gevraagd om de thema's begrijpelijker te maken voor de respondenten. Door bij bepaalde onderwerpen ook naar de persoonlijke ervaringen te vragen, is het voor de cliënt duidelijk wat verlangd wordt en wordt tegelijkertijd ruimte gegeven voor iemands eigen verhaal. Ook is het van belang om onderscheid te kunnen maken tussen (ex-)cliënten die zelf ervaring hebben met het beleid en (ex-)cliënten die deze ervaring missen. Daar waar het al dan niet hebben van persoonlijke

ervaring met onderdelen van het beleid verschillen oplevert in het oordeel over dat beleid, wordt dit in de rapportage weergegeven.

De voormalige bijstandsccliënten is gevraagd om de vragen over persoonlijke ervaringen in te vullen voor de periode dat zij nog wel bijstandsafhankelijk waren.

1.3.4 Dak- en thuislozen, een kwalitatieve benadering

Eerder is al aangegeven dat de groepen dak- en thuislozen niet gemakkelijk te benaderen zijn met een schriftelijke vragenlijst. Om de mening van dak- en thuislozen toch te kunnen peilen, is gekozen voor face-to-face gesprekken. In vier gemeenten zijn interviews gehouden met deze doelgroepen.

Daarnaast is gekozen voor het verzamelen van aanvullende informatie bij zowel beleidsmedewerkers als uitvoerders van gemeenten en opvangvoorzieningen. Laatstgenoemde interviews zijn in zes gemeenten gevoerd. Naast een indruk van de beleving van dak- en thuislozen ten aanzien van het landelijk bijstandsbeleid en het flankerend beleid leveren deze interviews informatie op over de diversiteit in het beleid en de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Behalve gesprekken met medewerkers van gemeenten en opvangvoorzieningen zijn ook zes landelijke sleutelinformanten hiervoor geïnterviewd.

In bijlage 3 is aangegeven welke gemeenten bij dit deel van het onderzoek betrokken zijn en wie hiervoor geïnterviewd zijn.

1.4 Opzet rapportage

De rapportage over de resultaten van de schriftelijke vragenlijst is opgebouwd aan de hand van de verschillende beleidsthema's die in het onderzoek centraal staan. Aan de thema's 'activering en uitstroom', 'inkomenswaarborg', 'tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik' en 'SUWI/CWI' is telkens één hoofdstuk gewijd; respectievelijk hoofdstukken 2 tot en met 5. Het thema 'regierol gemeente' vormt een onderdeel van het hoofdstuk over SUWI/CWI.

Vervolgens zijn de bevindingen uit het kwalitatieve deel van het onderzoek (beleving dak- en thuislozen) weergegeven in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 7 bevat de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. Wij geven in dat hoofdstuk het algemene oordeel van de cliënten en ex-clieënten over het landelijk bijstandsbeleid weer. Ook wordt aangegeven in hoeverre dit oordeel verschilt tussen de verschillende responsgroepen in het onderzoek.

De hoofdstukken waarin de resultaten van de schriftelijke vragenlijst zijn weergegeven, zijn telkens als volgt opgebouwd: eerst wordt per onderwerp aangegeven in hoeverre de respondenten op de hoogte zijn van het beleid. Vervolgens wordt het algemene oordeel gegeven, gebaseerd op de gewogen uitkomsten van de vragenlijst. Daar waar relevant, worden de gevonden verschillen in oordeel tussen subgroepen aangegeven. De verschillen worden relevant geacht als sprake is van statistische significantie.¹¹

De verschillende bijlagen bij het rapport zijn ondergebracht in een apart bijlagenboek.

¹¹ Onder statistische significantie wordt verstaan dat het gevonden verschil in oordeel tussen subgroepen (bijvoorbeeld tussen cliënten en ex-clieënten) met een zekerheid van 95 procent niet op toeval berust.

2 UITSTROOM- EN ACTIVERINGSBELEID

2.1 Inleiding

Een belangrijke doelstelling van de Abw is dat cliënten die daartoe in staat zijn, zo snel mogelijk (weer) in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Wanneer cliënten niet op korte termijn zelf de weg naar activering en/of werk vinden, kunnen zij ondersteuning krijgen van het CWI, de gemeente of een reïntegratiebedrijf.

In dit hoofdstuk wordt de mening weergegeven van cliënten, ex-clieñten en personen met gesubsidieerd werk over het uitstroom- en activeringsbeleid en de instrumenten die daarbij kunnen worden ingezet. Gevraagd is naar de eventuele activerende werking van verplichtingen, het nut van verschillende vormen van ondersteuning en eventuele prikkels en belemmeringen om uit de bijstand te raken.

In totaal hebben 668 respondenten de vragenlijst over uitstroom en activering ingevuld en retour gezonden.¹ Het gaat hierbij om 259 huidige cliënten, 117 ex-clieñten en 292 personen met een ID-baan of WIW-dienstbetrekking.

De cliënten en ex-clieñten zijn allen jonger dan 57,5 jaar. Deze selectie is gemaakt zodat de vragenlijst niet is gestuurd aan personen waarvan op grond van hun leeftijd verwacht kan worden dat zij geen (recente) ervaring hebben met uitstroom- en activeringsbeleid. De 292 personen met een gesubsidieerde baan zijn in dit hoofdstuk betrokken bij de vragen over gesubsidieerd werk (paragraaf 2.4). Omdat niet bekend is hoe recent hun ervaringen in de Abw zijn, zijn hun antwoorden op de vragen over het bijstandsbeleid buiten beschouwing gelaten.²

Bij de selectie van personen met een ID-baan was het om technische redenen bij één G4-gemeente niet mogelijk om personen uit die gemeente aan te schrijven. Een analyse van de antwoorden naar gemeentegrootteklasse leert echter dat het niet nodig is de antwoorden van respondenten uit de drie overige G4-gemeenten te wegen, zodat sprake is van een landelijke verdeling naar gemeentegrootteklasse. Eén en ander is nader toegelicht in bijlage 2.

¹ Dit zijn ongewogen responsaantallen.

² Bij de steekproeftrekking zijn alleen ID-ers en WIW-ers geselecteerd die op enig moment in 2002 een gesubsidieerde baan hadden en in deze baan waren ingestroomd vanuit de Abw. Doordat in de selectie niet is gekeken naar het moment van instroom, is de bijstandservaring van deze personen mogelijk niet recent en daarmee niet relevant voor dit onderzoek. Bij de vragen over de bijstand zijn deze personen dan ook buiten beschouwing gelaten. Vanwege hun recente ervaringen met gesubsidieerde arbeid, zijn hun antwoorden op de vragen over gesubsidieerd werk wel relevant.

2.2 Activerende werking arbeidsverplichtingen

Cliënten die een bijstandsuitkering (hebben) ontvangen zijn in het algemeen aan een aantal verplichtingen gebonden. Deze paragraaf gaat in op de mate waarin men op de hoogte is van deze verplichtingen en op de vraag of deze verplichtingen stimulerend werken voor de cliënten om zo snel mogelijk uit de bijstand te raken.

Sollicitatieplicht

De sollicitatieplicht is één van de verplichtingen waarover de mening van respondenten is gevraagd. Bijna alle respondenten (94%) zijn op de hoogte van de verplichting te solliciteren als men in staat is te werken. Ook de ontheffing van sollicitatieplicht voor bijvoorbeeld personen ouder dan 57,5 en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar is bekend bij de ruime meerderheid (83%).

Van de respondenten die op het moment van invullen van de vragenlijst cliënt zijn, heeft 32 procent een sollicitatieplicht. Tweederde van hen (67%) vindt het terecht dat zij deze verplichting hebben. Aan degenen die de sollicitatieplicht onterecht vinden, is gevraagd de redenen aan te geven waarom deze plicht in hun ogen niet terecht is. Ze konden hierbij meer dan één reden noemen. In tabel 2.1 zijn de antwoorden weergegeven. Het niet kunnen vinden van een passende baan is de belangrijkste reden voor de respondenten (28%), gevolgd door het (in beleving van de cliënt) arbeidsongeschikt zijn (23%). Een kwart van de respondenten (24%) heeft een andere reden genoemd dan de redenen die in de vragenlijst als antwoord-categorie zijn gegeven. De belangrijkste andere reden die door hen opgegeven wordt is dat men al werk heeft en meer werk niet ziet zitten of niet kan combineren met kinderopvang.

Tabel 2.1 Redenen waarom sollicitatieplicht niet terecht is

	Aantal	Percentage*
Het is voor mij onmogelijk een passende baan te vinden	8	28%
Ik vind dat ik arbeidsongeschikt ben	6	23%
Ik kan niet werken want ik moet voor mijn kinderen zorgen	6	20%
Ik ben te oud	6	20%
Ik maak mij op andere manieren nuttig voor de samenleving	5	16%
Het is voor mij onmogelijk een betaalde baan te vinden	4	13%
Ik heb persoonlijke problemen waardoor ik niet kan solliciteren	3	12%
Met werken krijg ik minder geld dan in de bijstand	1	4%
Andere reden	7	24%
Totaal	46	n=29

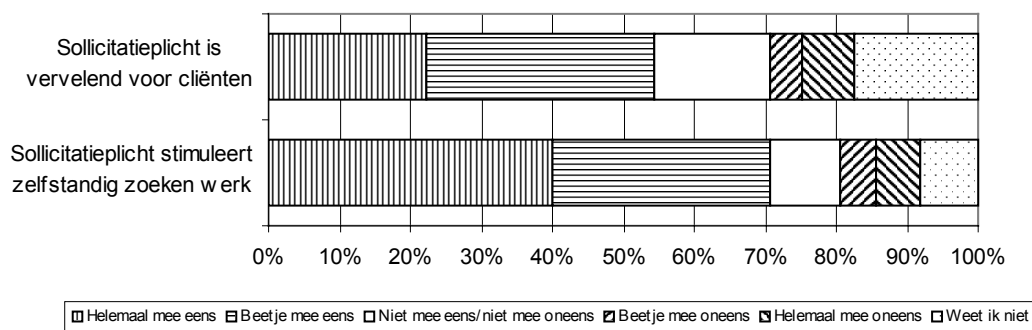
* Percentages zijn afgerond en gebaseerd op het aantal gegeven antwoorden ten opzichte van het aantal respondenten.

Vervolgens is nagegaan wat de mening van alle respondenten is ten aanzien van de sollicitatieplicht. Op de stelling dat sollicitatieplicht mensen stimuleert zelfstandig werk te vin-

den, geeft 71 procent van de respondenten aan het hiermee eens te zijn (figuur 2.1). Een klein deel van de respondenten (11%) gelooft niet dat de sollicitatieplicht een stimulerende werking heeft.

Als cliënten de sollicitatieplicht als vervelend ervaren, kan dit een prikkel zijn om uit de bijstand te raken. Dat de sollicitatieplicht door de bijstandsgerechtigden als vervelend wordt ervaren, is een mening die door ruim de helft van de respondenten (54%) wordt gedeeld. Slechts een klein deel van de respondenten (12%) is niet van mening dat de sollicitatieplicht als vervelend wordt ervaren.

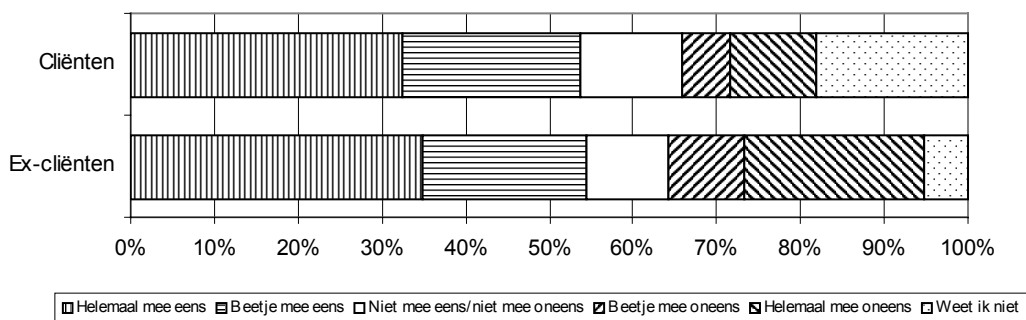
Figuur 2.1³ Stellingen over sollicitatieplicht



Ook is met een stelling nagegaan of men van mening is dat de sollicitatieplicht een belemmering is bij het vinden van een goede, betaalde baan. Meer dan de helft van de respondenten (54%) is het eens met deze stelling. Bijna een vijfde van de respondenten (19%) gelooft niet dat de sollicitatieplicht een belemmering is voor het vinden van een goede, betaalde baan. Ex-clënten zijn positiever over de sollicitatieplicht dan cliënten, 10 procent van de huidige cliënten is het volledig oneens met de stelling, terwijl dit aandeel bij de ex-clënten 20 procent is (figuur 2.2).

³ Bij de figuren in dit rapport geldt dat de volgorde van de legenda dezelfde is als de volgorde van de verschillende antwoordcategorieën in de grafiekbalken. Bij figuur 2.1 betekent dit bijvoorbeeld dat de antwoordcategorie 'helemaal mee eens' uiterst links in de grafiekbalk is weergegeven. De antwoordcategorie 'Weet ik niet' bevindt zich uiterst rechts.

Figuur 2.2 Sollicitatieplicht belemmert vinden goede baan



Deze uitkomst is overigens strijdig met het hoge percentage respondenten dat meent dat de sollicitatieplicht juist stimuleert om werk te zoeken.

Voor de stellingen over sollicitatieplicht is voor de cliënten die op het moment van het invullen van de vragenlijst een uitkering ontvangen, nagegaan of het al dan niet sollicitatieplichtig zijn van invloed is op de mening van die respondenten. Op de bovengenoemde stellingen wordt hiervoor geen verschil in mening gevonden.

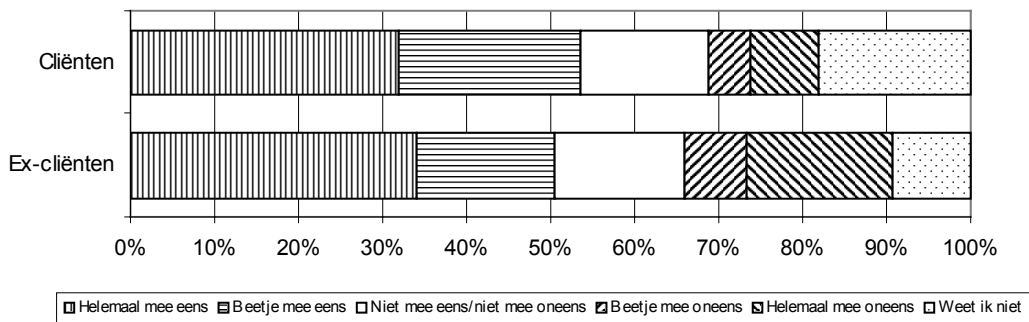
Passend werk

Een andere verplichting verbonden aan de bijstand is het accepteren van passend werk. Mensen met een sollicitatieplicht zijn verplicht een aanbod van passend werk te accepteren. Dat bijstandsgerechtigden hiertoe verplicht zijn, is bekend bij 80 procent van de respondenten.

Ook ten aanzien van passend werk is een aantal stellingen geformuleerd. Met de stelling dat door bijstandsgerechtigden te verplichten passend werk te accepteren zij gestimuleerd worden werk te vinden, is bijna tweederde van de respondenten (62%) het eens. Een groep van 15 procent is het niet met de stelling eens. In vergelijking met de (soortgelijke) vraag over de stimulerende werking van de sollicitatieverplichting valt op dat respondenten minder vaak positief zijn over de stimulerende werking van de verplichting passend werk te accepteren.

Meer dan de helft van de respondenten (53%) denkt dat de verplichting passend werk te accepteren door bijstandsgerechtigden als vervelend wordt ervaren. Dat een verplichting passend werk te accepteren *niet* helpt bij het vinden van een goede, betaalde baan vindt meer dan de helft van de respondenten (53%). Ook voor de verplichte acceptatie van passend werk geldt dat ex-clënten positiever zijn over de verplichting. Van de ex-clënten is 17 procent het helemaal oneens met de stelling dat een verplichting passend werk te accepteren *niet* helpt, van de cliënten geeft 8 procent dit antwoord (figuur 2.3).

Figuur 2.3 Verplichte acceptatie passend werk belemmert vinden goede baan



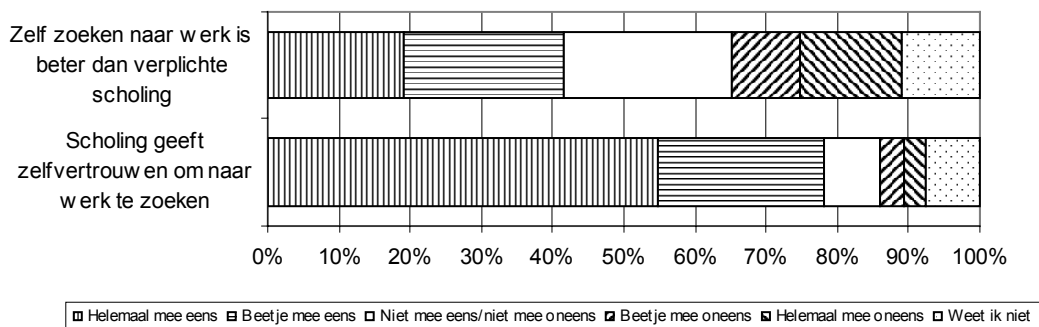
Informatieverstrekking aan de sociale dienst

Mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, zijn verplicht alle informatie aan de sociale dienst te geven die nodig is om het recht op de uitkering en de hoogte daarvan te bepalen. Van de respondenten is de ruime meerderheid (92%) op de hoogte van deze verplichting. Met de stelling ‘Omdat het verplicht maandelijks moeten inleveren van informatie zo’n gedoe is, stimuleert het je om naar werk te zoeken’ is een ruim kwart van de respondenten (27%) het oneens. Voor 41 procent van de respondenten is deze administratieve taak wel een stimulans om werk te zoeken. De meningen van cliënten en ex-clënten lopen op dit punt niet uiteen.

Scholing

Bijstandsccliënten kunnen, met het oog op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt, worden verplicht scholing te volgen. Van deze verplichting is meer dan tweederde van de respondenten op de hoogte (69%). Meer dan driekwart van de respondenten (78%) vindt dat door scholing mensen meer zelfvertrouwen krijgen om werk te zoeken. Aan de andere kant is 42 procent van de (ex-) cliënten het eens met de stelling dat in plaats van verplichte scholing, bijstandsgerechtigden beter zelf op zoek kunnen gaan naar werk. Bijna een kwart van de respondenten (24%) is het hier niet mee eens (figuur 2.4).

Figuur 2.4 Stellingen over het volgen van scholing



2.3 Hulp bij het vinden van werk

Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, kunnen bijstandcliënten scholing volgen met als doel hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op verschillende mogelijkheden van ondersteuning en hulp bij het vinden van werk. Hier wordt naast de eigen ervaring van de (ex-)cliënten met deze mogelijkheden ook ingegaan op het belang dat men aan de verschillende mogelijkheden toekent.

In de vragenlijst zijn zeven vormen van ondersteuning voor het vinden van werk onderscheiden. Voor deze vormen is nagegaan of men hiermee bekend is (tabel 2.2) en of men zelf wel eens gebruik heeft gemaakt deze ondersteuning (tabel 2.3).

Bij de respondenten is scholing zoals bijvoorbeeld een sollicitatietraining of een taalcursus het best bekend. Van de respondenten is 76 procent bekend met de scholingsmogelijkheid. Daarnaast is een groot deel van de respondenten (65%) bekend met vrijwilligerswerk. Relatief weinig respondenten geven aan bekend te zijn met gesubsidieerd werk of premies op het aanvaarden van werk (beiden 37%).

Tabel 2.2 Bekend met ondersteuning

	Aantal	Percentage*
Scholing	233	76%
Vrijwilligerswerk	199	65%
Reintegratietrajecten	163	53%
Schuldhelpverlening	144	47%
Kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders	139	45%
Gesubsidieerd werk	115	37%
Premies (op het aanvaarden van werk e.d.)	114	37%
Totaal	1107	n=307

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

Op de vraag of men *gebruik* heeft gemaakt van de verschillende vormen van ondersteuning is door 212 respondenten (56% van het totaal) aangegeven dat zij van één of meerdere vormen van ondersteuning gebruik hebben gemaakt. Van deze respondenten heeft 61 procent gebruik gemaakt van scholing. Vrijwilligerswerk wordt door 40 procent van de respondenten uitgeoefend. De mogelijkheden van gesubsidieerd werk zijn door weinig respondenten gebruikt (6%).⁴

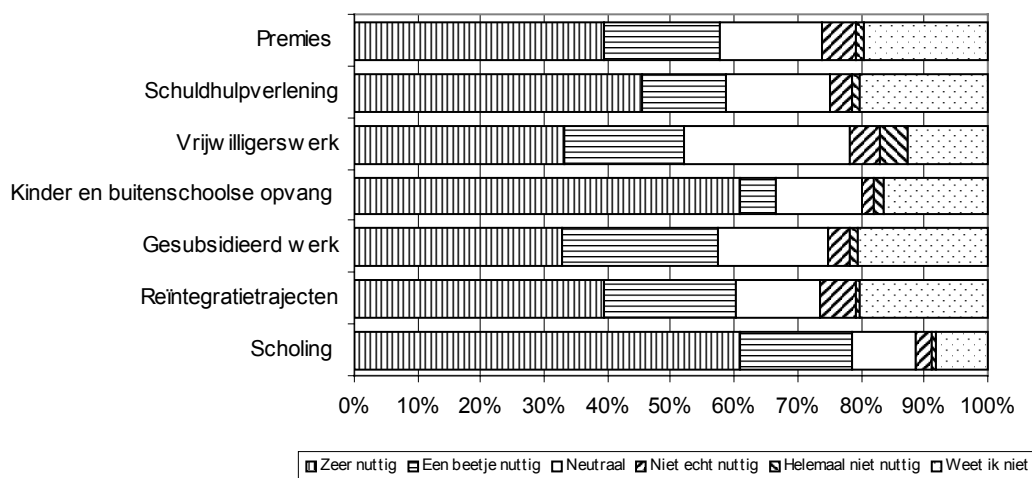
Tabel 2.3 Gebruik van ondersteuning

	Aantal	Percentage*
Scholing	129	61%
Vrijwilligerswerk	84	40%
Reïntegratietrajecten	75	36%
Schuldhelpverlening	39	18%
Premies (op het aanvaarden van werk e.d.)	38	18%
Kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders	31	15%
Gesubsidieerd werk	13	6%
Totaal	410	n=212

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

Voor de verschillende ondersteunende voorzieningen is ook nagegaan of de (ex-)cliënten deze als nuttig ervaren voor het vinden van werk. In de onderstaande figuur zijn de resultaten weergegeven. Uit de figuur is op te maken dat scholing door ruim driekwart van de respondenten (78%) als een beetje tot zeer nuttig wordt ervaren. Ook de kinderopvang en de buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders wordt door de meeste respondenten (66%) als nuttig ervaren (figuur 2.5).

Figuur 2.5 Oordeel over nut ondersteunende voorzieningen



⁴ In deze analyse zijn alleen de 'gewone' cliënten en ex-clients betrokken. Personen die geselecteerd zijn uit de ID-monitor en WIW-statistiek zijn buiten beschouwing gelaten.

Het nut dat de respondenten toekennen aan een bepaalde voorziening blijkt in sterke mate samen te hangen met het feit dat zij *bekend* zijn met een bepaalde voorziening (tabel 2.4). Als respondenten bijvoorbeeld aangeven bekend te zijn met de voorziening reïntegratietraject, dan zijn zij vaker dan respondenten die er niet bekend mee zijn van mening dat dit een zeer nuttige voorziening is.

Een soortgelijk verband tussen ingeschat nut en het *gebruik* van de voorziening is eveneens aanwezig. Voor de voorzieningen scholing, reïntegratietraject, vrijwilligerswerk en schuldhulpverlening zijn respondenten die hiervan gebruik hebben gemaakt vaker van mening dat deze voorziening zeer nuttig is.

Tabel 2.4 Samenhang beoordeling 'zeer nuttig' met bekendheid en gebruik

	Bekend met voorziening		Gebruik van voorziening	
	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>
Scholing	70	43	82	52
Reïntegratietraject	51	26	58	39
Gesubsidieerd werk	44	28	-	-
Kinderopvang	77	53	17*	6*
Vrijwilligerswerk	44	17	49	31
Schuldhulpverlening	71	28	80	44
Premies	55	33	-	-

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

** Het betreft hier de beoordeling 'een beetje nuttig'. Bij de beoordeling 'zeer nuttig' is geen significant verschil gemeten tussen personen die wel of geen gebruik van de voorziening hebben gemaakt.

2.4 Gesubsidieerde arbeid

Deze paragraaf gaat over gesubsidieerd werk. Voorbeeld van gesubsidieerde banen zijn ID-banen (zoals stadswachten en tramconducteurs) en WIW-dienstbetrekkingen. Gesubsidieerde banen kunnen bedoeld zijn om het vinden van regulier werk (niet gesubsidieerd) te vergemakkelijken. Bij de analyses beschreven in deze paragraaf zijn ook de antwoorden betrokken van de 292 personen die een gesubsidieerde baan hebben (gehad). Onder hen komt een ID-baan vaker voor dan een WIW-dienstbetrekking; meer dan de helft (55%) heeft een ID-baan en 38 procent heeft een WIW-dienstbetrekking (gehad).⁵ Van de mensen die gesubsidieerd werk hebben (gehad), heeft bijna driekwart (72%) een voltijd gesubsidieerde baan (32 uur of meer per week).

Op de vraag of men tevreden is (was) over de gesubsidieerde baan blijkt 71 procent van de respondenten dit inderdaad te zijn. Ontevreden of zeer ontevreden is 12 procent van de respondenten. In vergelijking met de respondenten die op dit moment een gesubsidieerde baan

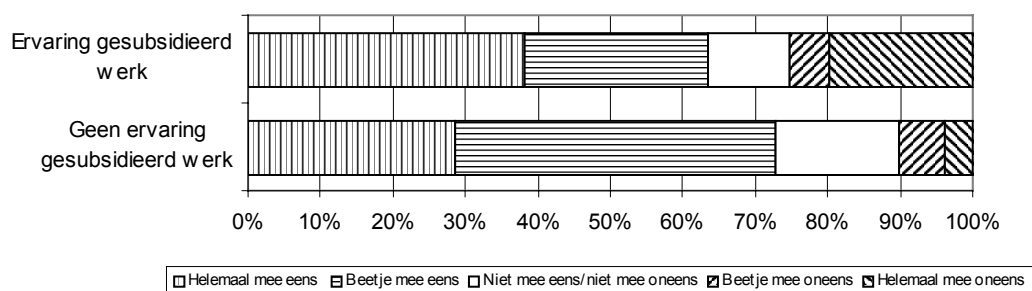
⁵ De overige respondenten met een gesubsidieerde baan hebben aangegeven niet te weten welk type baan het betreft.

hebben, blijken de respondenten die in het verleden een gesubsidieerde baan hebben gehad, vaker ontevreden (respectievelijk 2 en 15%).

De beleving van de respondenten ten aanzien van gesubsidieerde arbeid is bevraagd met een zestal stellingen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de respondenten die wel ervaring hebben (gehad) met gesubsidieerd werk en de respondenten die dit niet hebben. Omdat het aandeel van de respondenten dat geen ervaring heeft met gesubsidieerde banen relatief vaak het antwoord ‘ik weet het niet’ kiest (gemiddeld 42%), is deze antwoordcategorie hier buiten beschouwing gelaten.

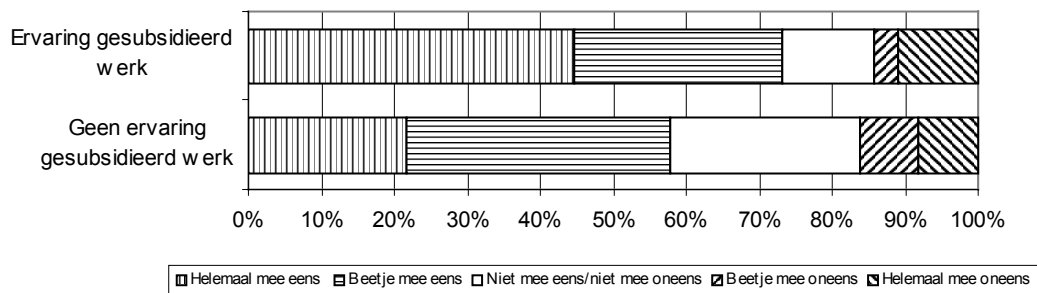
De meeste respondenten vinden dat gesubsidieerd werk de kans op regulier (niet-gesubsidieerd) werk vergroot. De mening van respondenten die ervaring hebben met gesubsidieerd werk is afwijkend van die van de respondenten die geen ervaring met gesubsidieerd werk hebben. De respondenten met ervaring zijn het vaker oneens met de stelling dan respondenten zonder deze ervaring (respectievelijk 25% en 10%). In figuur 2.6 zijn de resultaten weergegeven.

Figuur 2.6 Gesubsidieerd werk vergroot de kans op regulier (niet-gesubsidieerd) werk



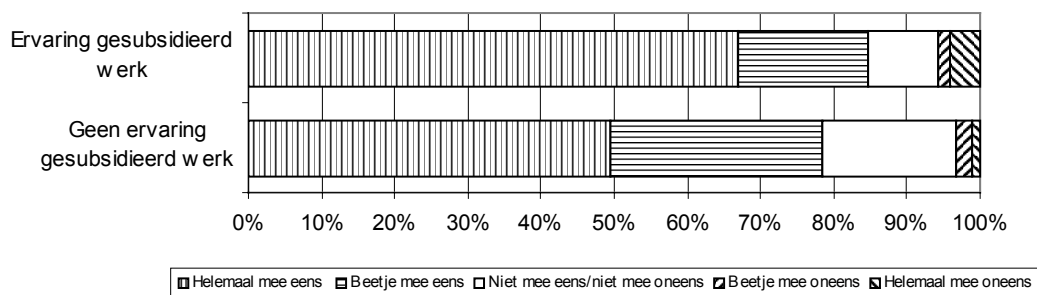
Met de stelling ‘Het is moeilijk om vanuit gesubsidieerd werk regulier werk te vinden’ is een meerderheid van de respondenten het eens. Ook hier geldt dat degenen die ervaring hebben met gesubsidieerd werk, negatiever zijn over de activerende werking ervan. Bijna driekwart (73%) van hen is het met de stelling eens, terwijl van de overige respondenten 58% het eens is met de stelling (zie figuur 2.7).

Figuur 2.7 Het is moeilijk om vanuit gesubsidieerd werk regulier werk te vinden



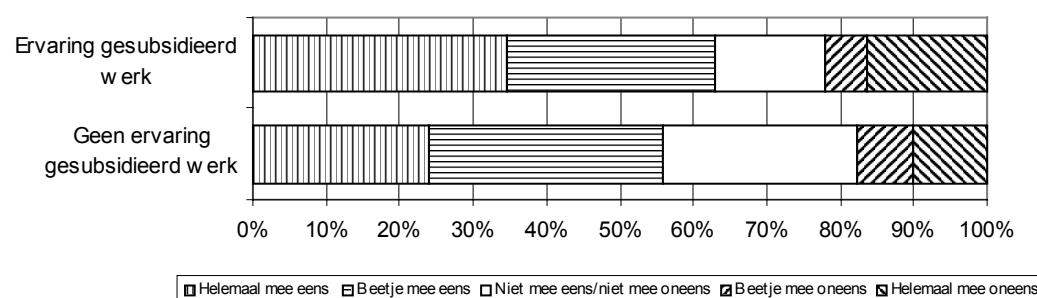
Over de stelling dat je met regulier werk meer verdient dan met gesubsidieerd werk is men het eens, de ruime meerderheid is van mening dat de stelling juist is. De cliënten met ervaring in gesubsidieerd werk zijn het het meest met deze stelling eens (85%) (figuur 2.8).

Figuur 2.8 Met regulier werk verdien je meer dan met gesubsidieerd werk



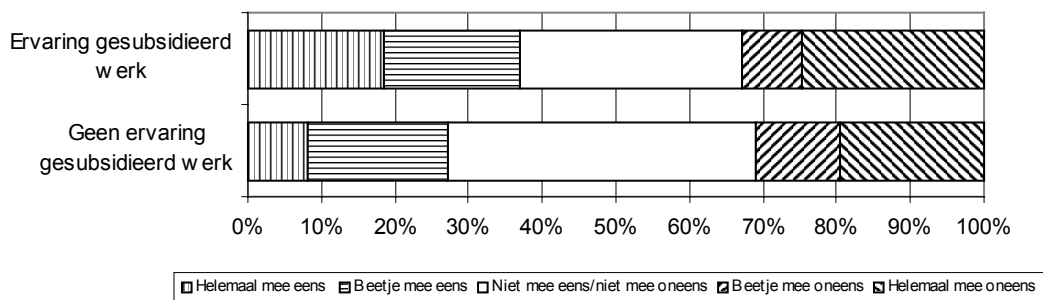
Een volgende stelling die de respondenten is voorgelegd is de stelling dat gesubsidieerd werk niet als volwaardig wordt gezien. Over deze stelling is men minder uitgesproken dan over de voorgaande stellingen. De respondenten die ervaring hebben met gesubsidieerd werk zijn het vaker met de stelling eens dan respondenten zonder ervaring (respectievelijk 63% en 56%). De resultaten zijn weergegeven in figuur 2.9.

Figuur 2.9 Gesubsidieerd werk wordt niet als volwaardig gezien



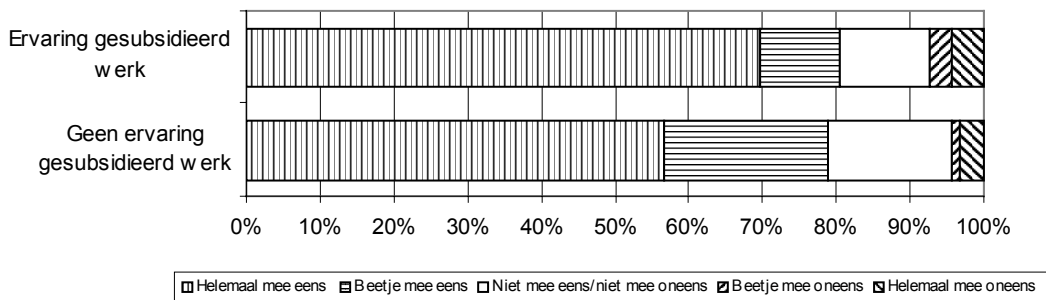
De stelling dat gesubsidieerd werk vaak veel nuttiger is dan regulier werk wordt door ongeveer eenderde van de respondenten gesteund. Bij deze vraag valt op dat een grote groep respondenten hier geen uitgesproken mening over heeft. De respondenten met ervaring in gesubsidieerd werk zijn het vaker *volledig* eens met de stelling dan respondenten die geen ervaring hebben in gesubsidieerd werk (respectievelijk 18% en 8%, zie figuur 2.10).

Figuur 2.10 Gesubsidieerd werk is vaak veel nuttiger dan regulier werk



De laatste stelling die de respondenten is voorgelegd is of zij liever regulier werk hebben dan gesubsidieerd werk. De meerderheid van de respondenten (circa 80%) heeft inderdaad een voorkeur voor regulier werk (figuur 2.11).

Figuur 2.11 Ik heb liever regulier werk dan gesubsidieerd werk



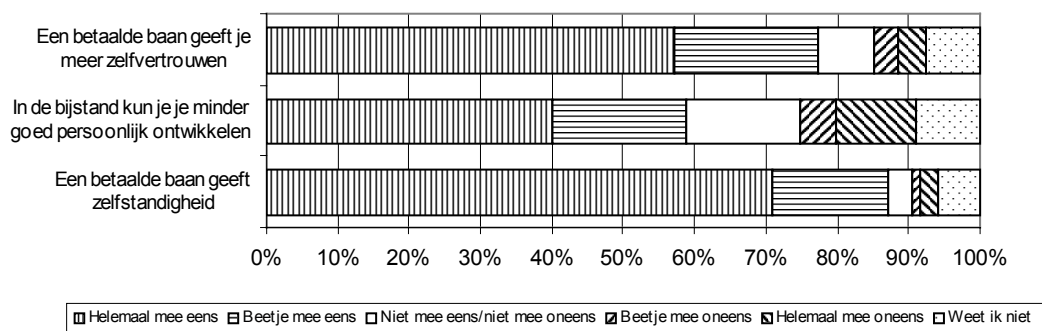
2.5 Prikkels en belemmeringen bij uitstroom uit bijstand naar werk

Deze paragraaf gaat in op vraag hoe mensen aankijken tegen het hebben van een betaalde baan in vergelijking met het ontvangen van een uitkering. Daarnaast wordt een beeld gegeven van de belemmeringen en prikkels die mensen ervaren om uit de bijstand te raken.

Om een beeld te krijgen van de mening van respondenten over werk in vergelijking met een bijstandsuitkering, is de respondenten een aantal stellingen voorgelegd.

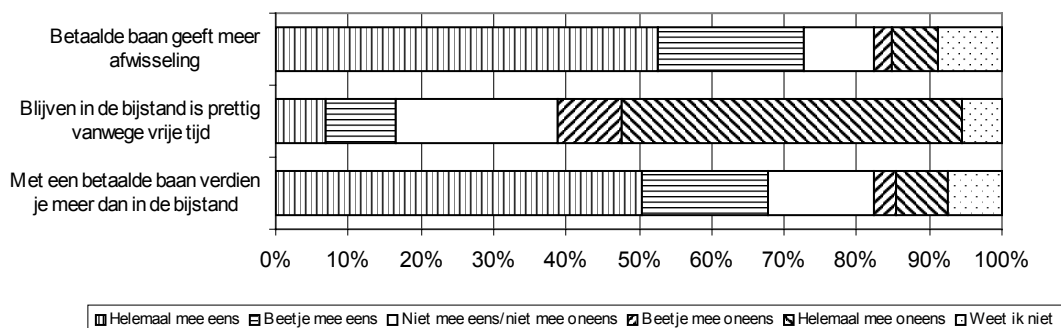
Dat een betaalde baan mensen meer zelfstandigheid geeft, is een mening die door de meeste respondenten wordt gedeeld: 87 procent is het hiermee eens. Ook de stelling dat het hebben van een betaalde baan meer zelfvertrouwen geeft, is een mening die door veel respondenten wordt gedeeld (77%). Iets minder uitgesproken is men over de stelling dat je in de bijstand minder goed in staat bent je persoonlijk te ontwikkelen. Ruim de helft (59%) van de respondenten is het hiermee eens, 16 procent is het hier niet mee eens. Deze resultaten zijn in figuur 2.12 weergegeven.

Figuur 2.12 Vergelijking betaalde baan met uitkering, persoonlijke aspecten



Tweederde van de respondenten is van mening dat je met een betaalde baan meer verdient dan in de bijstand. Dat het prettig is om in de bijstand te blijven omdat je dan meer vrije tijd hebt, is een mening die door slechts 17 procent van de respondenten wordt gedeeld. Verder is bijna driekwart van de respondenten (73%) van mening dat een betaalde baan voor meer afwisseling in het dagelijks leven zorgt dan de bijstand (figuur 2.13).

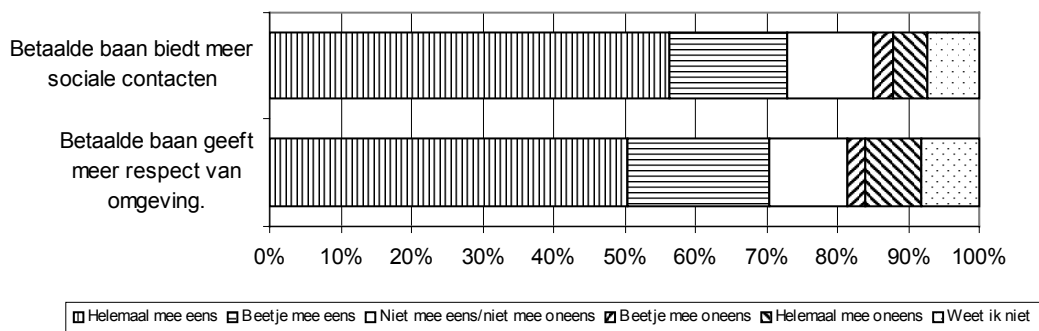
Figuur 2.13 Vergelijking betaalde baan met uitkering, dagindeling



Om na te gaan of sociale aspecten een rol spelen bij activering van bijstandsccliënten zijn twee stellingen voorgelegd (figuur 2.14). Voor 70 procent van de respondenten geldt dat met

een betaalde baan meer respect wordt verkregen van de omgeving. Bijna driekwart van de respondenten (73%) is van mening dat als je een betaalde baan hebt, je ook meer sociale contacten hebt.

Figuur 2.14 Vergelijking betaalde baan met uitkering, sociale aspecten



Belemmeringen

Naast een algemeen oordeel over de voor- en nadelen van een betaalde baan in vergelijking met een uitkering, is de respondenten gevraagd aan te geven wat de grootste belemmeringen zijn om uit de bijstand te komen (zie tabel 2.5). Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat lichamelijke gezondheidsproblemen het meest worden genoemd (47%). Psychische gezondheidsproblemen en het tekort aan geschikte banen vormen ook belangrijke belemmeringen. Beide factoren worden door een derde van de respondenten genoemd. De belemmeringen 'minder vrije tijd' en 'negatieve ervaringen met werk' worden het minst vaak genoemd (respectievelijk 2 en 8%). In totaal hebben 92 respondenten antwoordalternatief 'iets anders namelijk' ingevuld. Uit de antwoorden blijkt discriminatie op grond van leeftijd voor veel mensen een belemmering. Andere factoren die worden genoemd zijn onder andere opvang voor een geestelijk gehandicapt kind, het ontbreken van de juiste diploma's en het volgen van een opleiding of taalcursus.

Tabel 2.5 Belemmeringen voor uitstroom

	Aantal	Percentage*
Lichamelijke gezondheidsproblemen	152	47%
Psychische gezondheidsproblemen	106	33%
Tekort aan geschikte banen op de arbeidsmarkt	106	33%
Zorg voor kinderen	86	27%
Andere persoonlijke problemen	73	23%
Problemen met de Nederlandse taal	58	18%
De verwachting er met een baan niet of nauwelijks in inkomen op vooruit te gaan	47	15%
Ik heb niet de juiste vaardigheden om te kunnen werken	40	12%
Negatieve ervaringen met werk	25	8%
Minder vrije tijd met een reguliere baan	7	2%
Iets anders	57	18%
Weet ik niet	15	5%
Totaal	771	n=323

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

Prikkels

Vervolgens is de respondenten gevraagd wat de grootste prikkels zijn (of waren) om uit de bijstand te komen. Deze bevindingen zijn in tabel 2.6 opgenomen. Uit de figuur is op te maken dat een hoger inkomen en de onafhankelijkheid van de sociale dienst de twee belangrijkste prikkels voor uitstroom zijn. Ook de grotere mate van zelfstandigheid wordt door respondenten belangrijk gevonden; een kwart van de respondenten geeft aan dat dit een stimulerende werking heeft. Naast de vermelde prikkels hebben 27 personen iets anders ingevuld. Zaken die worden genoemd zijn onder meer een betere gezondheid, een opleiding en schuldhulpverlening. Ook het af willen zijn van de bijstand en het negatieve beeld van medemensen over de bijstand wordt als prikkel genoemd.

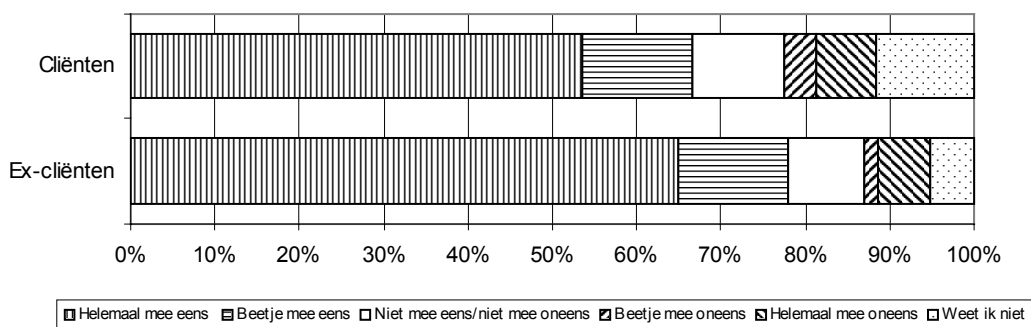
Tabel 2.6 Prikkels voor uitstroom

	Aantal	Percentage*
Een hoger inkomen	178	55%
Niet langer afhankelijk van de sociale dienst	160	50%
Grotere mate van zelfstandigheid	79	25%
Het gevoel iets nuttigs te doen	69	22%
Meer persoonlijke contacten	60	19%
Meer mogelijkheden om je persoonlijk te ontwikkelen	55	17%
Meer zelfvertrouwen	54	17%
Niet langer de administratieve rompslomp	53	17%
Meer afwisseling in het dagelijks leven	36	11%
Meer respect van de omgeving	33	10%
Iets anders	17	5%
Weet ik niet	42	13%
Totaal	837	n=322

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de inkomenswaarborg. De vragenlijst die hiertoe is uitgezet bevat één vraag die relevant is wanneer wordt gekeken naar prikkels voor uitstroom.⁶ Aan de respondenten is gevraagd of zij graag aan het werk willen omdat zij dan meer geld verdienen dan wanneer zij in de bijstand blijven. Ruim tweederde van de respondenten is het eens met deze stelling (69%), terwijl een tiende van de respondenten het hier niet mee eens is. De mening van cliënten en ex-clieñten op dit punt is verschillend (figuur 2.15). Ex-clieñten (65%) zijn het vaker volledig eens met de stelling dan de cliënten (54%).

Figuur 2.15 Graag aan het werk want dan verdienen je meer dan in de bijstand



Ook is nagegaan of jongmeerderjarigen een andere mening hebben over deze stelling. Reden hiervoor kan zijn dat de hoogte van de uitkering gekoppeld is aan de leeftijd van de cliënt; jongmeerderjarigen krijgen een lagere uitkering dan cliënten van 21 jaar of ouder. Hoewel jongeren het iets sterker eens zijn met de stelling, blijkt dit verschil niet significant. Dat wil zeggen dat de stimulans om vanwege het geld (weer) aan het werk te gaan, voor jongmeerderjarigen niet sterker is dan voor volwassenen.

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan het uitstroom- en activeringsbeleid zoals dat geldt voor de Abw. De vraag die centraal stond is of respondenten op de hoogte zijn van de verschillende verplichtingen en mogelijkheden en vervolgens is nagegaan wat hun mening hierover is. In deze laatste paragraaf geven we aan de hand van de verschillende onderdelen van dit beleid (zoals besproken in de verschillende paragrafen) een overzicht van de bevindingen.

⁶ Een beschrijving van de responsgroep wordt in hoofdstuk 3 gegeven

De sollicitatieplicht

Voor bijna alle respondenten (94%) geldt dat zij op de hoogte zijn van de verplichting te solliciteren als men in staat is te werken. Dat niet iedereen verplicht is te solliciteren, is ook bekend. Over de werking van deze sollicitatieplicht zijn de bijstandsccliënten niet uitermate positief. Ruim de helft van de respondenten denkt dat de sollicitatieplicht door de bijstandsgerechtigden als vervelend wordt ervaren. Daarnaast vindt meer dan de helft van de respondenten (54%) de sollicitatieplicht een belemmering bij het vinden van een goede, betaalde baan. Aan de andere kant gelooft bijna driekwart van de respondenten wel dat de sollicitatieplicht mensen stimuleert zelfstandig werk te vinden.

Passend werk

De meerderheid van de respondenten blijkt te weten dat zij verplicht zijn een aanbod van passend werk te accepteren (80%). De mening van respondenten over de verplichte acceptatie van passend werk is matig positief. Tweederde van de respondenten gelooft dat deze verplichting stimulerend werkt om werk te vinden. Dat een verplichting passend werk te accepteren *niet* helpt bij het vinden van een goede, betaalde baan vindt meer dan de helft van de respondenten (53%).

Informatieverstrekking aan de sociale dienst

Van de respondenten is de ruime meerderheid (92%) op de hoogte van de verplichting informatie te verschaffen. Voor een beperkt deel van de respondenten (41%) is deze administratieve taak een stimulans naar werk te zoeken.

Scholing

Van de verplichting scholing te volgen als dat de kansen op werk vergroot, is meer dan tweederde van de respondenten op de hoogte (69%). Meer dan driekwart van de respondenten (78%) gelooft dat scholing mensen meer zelfvertrouwen geeft om werk te zoeken. Aan de andere kant is een aanzienlijk deel van de cliënten (42%) het eens met de stelling dat in plaats van verplichte scholing, bijstandsgerechtigden beter zelf op zoek kunnen gaan naar werk.

Nagegaan is of de mening van cliënten en ex-clieënten uiteen loopt als het gaat om deze verschillende verplichtingen. Geconcludeerd kan worden dat de ex-clieënten over het algemeen positiever zijn over de activerende werking van verplichtingen dan de huidige cliënten.

Hulp bij het vinden van werk

Voor verschillende voorzieningen die cliënten worden geboden om ze te stimuleren richting werk en activering, blijkt de scholingsmogelijkheid het meest bekend (bij 76%), gevolgd door vrijwilligerswerk (65%). In totaal hebben 212 respondenten aangegeven dat zij van één of meerdere vormen van ondersteuning gebruik hebben gemaakt. Van deze groep heeft 61

procent gebruik gemaakt van scholing. Vrijwilligerswerk wordt door 40 procent van deze respondenten uitgeoefend. Op de vraag welke voorzieningen als nuttig worden ervaren, wordt wederom scholing genoemd, gevolgd door de kinderopvang en de buitenschoolse opvang voor kinderen van alleenstaande ouders. Het nut dat de respondenten toekennen aan een bepaalde voorziening blijkt in sterke mate samen te hangen met het feit dat zij *bekend* zijn met de voorzieningen en of zij er *gebruik* van maken.

Gesubsidieerde arbeid

Voor de meerderheid van de respondenten met een gesubsidieerde baan (71%) stemt deze baan tot tevredenheid. Over de activerende werking van gesubsidieerde arbeid (bijvoorbeeld de mogelijkheid om van gesubsidieerd werk door te stromen naar regulier werk) lopen de meningen uiteen. Hierbij valt op dat de respondenten die bekend zijn met gesubsidieerde arbeid doorgaans iets kritischer zijn.

Prikkels en belemmeringen bij uitstroom uit bijstand naar werk

Gevraagd naar de belangrijkste belemmeringen die men heeft ervaren bij het zoeken van een baan geeft de grootste groep respondenten (47%) aan dat lichamelijke gezondheidsproblemen hier een belangrijke rol spelen. Daarnaast zijn psychische gezondheidsproblemen en het tekort aan geschikte banen belangrijke belemmeringen voor de uitstroom uit de bijstand.

De belangrijkste stimulans die bijstandsccliënten noemen als het gaat om uitstroom uit de uitkering, is een hoger inkomen. Daarnaast geven veel respondenten aan dat de onafhankelijkheid van de sociale dienst een belangrijke prikkel is voor uitstroom. Deze prikkel blijkt niet sterker voor de jongmeerderjarigen. Dat is opvallend, gezien het feit dat zij een lagere uitkering ontvangen als stimulans om deze groep te activeren.

3 INKOMENSWAARBORG

3.1 Inleiding

De Algemene bijstandswet biedt een minimum inkomen aan mensen die zelf niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Het inkomen wordt daarnaast gewaarborgd door de verstrekking van bijzondere bijstand en er kan begeleiding worden geboden in de vorm van schuldhulpverlening. Om het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering te bepalen, voert de sociale dienst een toets uit op het inkomen en vermogen van de aanvrager. Ook bij het toekennen van de bijzondere bijstand maakt de gemeente een afweging van het recht op deze voorziening. Wat vinden (ex-)cliënten van de inkomens- en vermogenstoets? En wat vinden zij van het feit dat landelijk normbedragen worden vastgesteld en dat daarnaast door het toeslagenbeleid van gemeenten er verschillen zijn tussen gemeenten? Wat is hun oordeel over de gemeentelijke vrijheid bij het verstrekken van bijzondere bijstand en de mogelijkheden voor schuldhulpverlening?

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deze vragen. De vragen zijn beantwoord door 463 cliënten en 264 ex-cliënten. Speciale aandacht wordt besteed aan de jongmeerderjarigen, omdat er in het bijstandsbeleid specifieke aandacht is voor deze groep. In totaal hebben 147 jongmeerderjarige cliënten de vragenlijst beantwoord én 124 jongmeerderjarige ex-cliënten.

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de beleving van (ex-)cliënten van de inkomens- en vermogenstoets. Het toeslagenbeleid komt in paragraaf 3.3 aan de orde. De bijzondere bijstand en schuldhulpverlening worden respectievelijk in paragraaf 3.4 en 3.5 behandeld. Tot slot wordt in paragraaf 3.6 een beschouwing gegeven van de beleving van (ex-)cliënten ten aanzien van het thema inkomenswaarborg.

3.2 Middelenstoets

Om de hoogte van de uitkering te bepalen, kijkt de gemeente onder meer naar het inkomen en het vermogen van de aanvrager. Het kan gaan om inkomen uit werk, maar ook om inkomen uit een uitkering. Bij het vermogen wordt gekeken naar alle bezittingen van de aanvrager (en zijn gezin). Niet al het vermogen hoeft te worden aangesproken voordat men voor

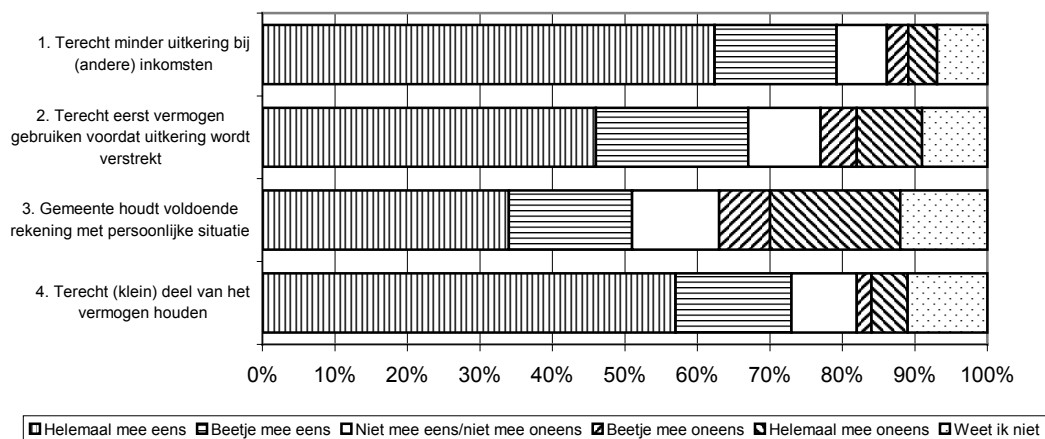
bijstand in aanmerking komt. Voor alleenstaanden en gezinnen is een vrij te laten vermogen vastgesteld.¹

Tweederde van de respondenten weet dat de gemeente naar het inkomen en vermogen kijkt om de hoogte van de uitkering te bepalen. Driekwart van de respondenten vindt dit ook begrijpelijk. Ruim eenderde van deze respondenten (38%) vindt het echter wel vervelend dat hun inkomen en vermogen worden getoetst.

Met name (ex-)cliënten boven de 21 jaar geven vaker aan geen enkel probleem te hebben met de inkomens- en vermogentoets, terwijl jongeren onder de 21 jaar hier vaker geen mening over hebben. Respondenten waarvan het inkomen de afgelopen twee jaar wel eens verlaagd (vanwege een te hoog inkomen) geven vaker aan het vervelend te vinden dat naar het inkomen en vermogen wordt gekeken.

Tachtig procent van de respondenten is het eens met de stelling dat het terecht is dat mensen minder bijstandsuitkering krijgen als zij (andere) inkomsten hebben (stelling 1, figuur 3.1). Tweederde van de respondenten (67%) vindt het ook terecht dat mensen eerst van hun vermogen moeten leven voordat zij een bijstandsuitkering krijgen (stelling 2, figuur 3.1). Respondenten die het niet eens zijn met de stelling dat de gemeente voldoende rekening houdt met de persoonlijke situatie (stelling 3, figuur 3.1), zijn het vaker oneens met bovengenoemde twee stellingen.

Figuur 3.1 Stellingen middelentoets



¹ In 2003 was het vrij te laten vermogen voor alleenstaanden € 4.975,- voor gehuwden/samenwonenden en alleenstaande ouders was dit € 9.950,-. Voor mensen die een eigen huis bewonen geldt een extra vrijlating. De totale vermogensvrijstelling is begrensd tot € 32.202,- voor alleenstaanden en € 37.177,- voor gezinnen.

Al is een groot deel van de respondenten het eens met de stelling dat men eerst het eigen vermogen moet aanspreken voordat een bijstandsuitkering wordt verstrekt, bijna driekwart van de respondenten (73%) is het eens met de stelling dat een (klein) deel van het vermogen gehouden mag worden en niet eerst gebruikt hoeft te worden voordat de aanvrager een bijstandsuitkering krijgt (stelling 4, figuur 3.1). In deze stelling zijn niet de bedragen opgenomen die in de Abw worden gehanteerd. Het is dan ook niet bekend of ze het eens zijn met de bedragen die in de wet worden gehanteerd.

Respondenten boven de 21 jaar zijn het vaker helemaal eens met de stellingen over het vermogen dan respondenten onder de 21 jaar. Respondenten onder de 21 jaar hebben hier vaker geen mening over.

3.3 Toeslagen en verlagingen

De Abw kent landelijke normen voor mensen van 21 tot 65 jaar. De wet maakt onderscheid tussen:

- gehuwden/ongehuwd samenwonenden, tussen 21 en 65 jaar;
- alleenstaande ouders, tussen 21 en 65 jaar;
- alleenstaanden, tussen 21 en 65 jaar.

Het uitgangspunt voor de norm voor alleenstaande ouders en alleenstaanden is de (on)mogelijkheid om (woon)kosten met anderen te delen. Wanneer deze kosten niet met anderen kunnen worden gedeeld, dan kunnen gemeenten een toeslag geven van maximaal twintig procent van het minimumloon. Schoolverlaters kunnen het eerste halfjaar na beëindiging van de scholing of opleiding een lagere uitkering krijgen. Ook niet-schoolverlaters in de leeftijd van 21 of 22 jaar kan een lagere uitkering worden gegeven² om het financieel aantrekkelijker te maken om te gaan werken. Het toeslagenbeleid kan dus per gemeente verschillen. Gemeenten kunnen zowel toeslagen als verlagingen geven op de normbedragen om de bijstand af te stemmen op de werkelijke kosten.

De landelijke bijstandsnorm voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar is lager dan de bijstandsnorm voor mensen boven de 21 jaar en is afgeleid van de kinderbijslag.

Normbedragen, toeslagenbeleid en onderscheid tussen groepen mensen

Twee derde van de respondenten weet dat er landelijke normbedragen zijn voor verschillende groepen mensen. Iets minder dan de helft van de respondenten (47%) vindt dit terecht. Een deel van de respondenten vindt het moeilijk deze vraag te beantwoorden, 23 procent heeft namelijk aangegeven het niet te weten (zie ook tabel 3.1).

² Gemeenten mogen geen combinatie van beide verlagingen geven.

Tabel 3.1 Vindt u het terecht dat de overheid onderscheid maakt tussen verschillende groepen mensen?

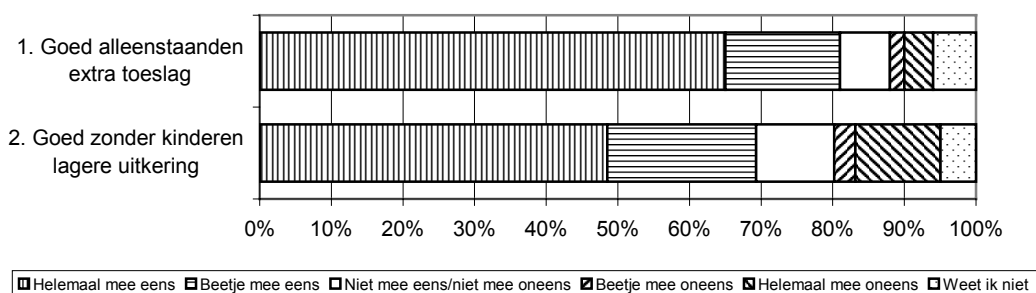
	Aantal	Percentage
Zeer terecht	89	13%
Terecht	240	34%
Niet terecht/niet onterecht	105	15%
Onterecht	78	11%
Zeer onterecht	38	5%
Weet ik niet	159	23%
Totaal	709	101%*

* Percentages zijn afgerond.

Iets minder dan de helft van de respondenten (45%) weet dat gemeenten toeslagen of verlagingen kunnen geven aan bepaalde groepen mensen. Met behulp van stellingen is per groep die in het landelijk beleid wordt onderscheiden, gekeken wat de respondenten vinden van de mogelijkheid om een toeslag of een verlaging toe te kennen. Opvallend is dat dan de meningen hierover meer uitgesproken zijn dan wanneer de vraag in zijn algemeenheid wordt gesteld. Zo is 81 procent het eens met de stelling dat het goed is dat alleenstaanden een extra toeslag kunnen krijgen (stelling 1, figuur 3.2). Dit wordt evenwel deels verklaard doordat het merendeel van de respondenten alleenstaand is (69%). Echtparen zijn het minder vaak met deze stelling eens dan alleenstaanden.

Mensen zonder kinderen zouden volgens 70 procent van de respondenten een lagere uitkering moeten krijgen dan mensen met kinderen (stelling 2, figuur 3.2). (Ex-)cliënten zonder kinderen zijn het minder eens met deze stelling dan (ex-)cliënten met kinderen. Alleenstaanden zonder kinderen hebben vaker aangegeven het niet te weten.

Figuur 3.2 Stellingen toeslagenbeleid alleenstaanden en mensen zonder kinderen

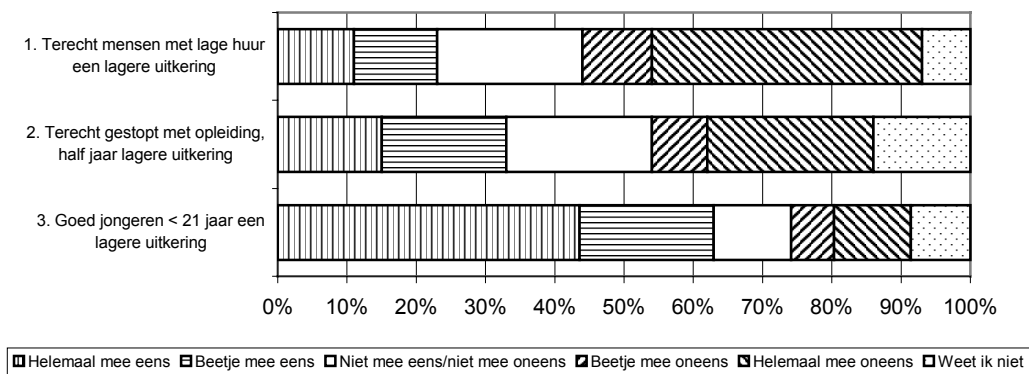


De meningen zijn wat meer verdeeld over de stelling dat het goed is dat mensen met een lage huur een lagere uitkering zouden moeten krijgen, zie stelling 1, figuur 3.3. Ongeveer een kwart van de respondenten is het hiermee eens, een vijfde is het niet eens en niet oneens én de helft van de respondenten is het niet eens met deze stelling.

Stelling 2 in onderstaande figuur laat zien dat ook de meningen verdeeld zijn over de stelling of het goed is dat mensen die gestopt zijn met hun opleiding het eerste half jaar een lagere uitkering krijgen. Een derde is het hiermee eens, een vijfde is het niet eens en niet oneens en ruim een derde is het niet eens met deze stelling.

Verder is meer dan de helft van de respondenten (63%) het helemaal of een beetje eens met de stelling dat jongeren een lagere uitkering zouden moeten krijgen dan mensen boven de 21 jaar (stelling 3, figuur 3.3). Het is geen verrassing dat de (ex-)cliënten tussen de 18 en 21 jaar het hier minder vaak mee eens zijn.

Figuur 3.3 Stellingen toeslagenbeleid, huur, opleiding, onder de 21 jaar



Naast een bijstandsuitkering voor levensonderhoud hebben cliënten ook recht op een vakantie-uitkering. Meer dan de helft van de (ex-)cliënten (59%) denkt dat de vakantie-uitkering door de meeste mensen gebruikt wordt om maandelijks rond te komen. Veertien procent denkt dat de vakantie-uitkering daadwerkelijk gebruikt wordt om op vakantie te gaan.

Verschillen tussen gemeenten

Zestig procent van de respondenten weet niet dat er verschillen zijn tussen gemeenten als het gaat om verstrekken van toeslagen en verlagingen. Meer dan de helft van de respondenten (54%) vindt dit (zeer) onterecht. Dit lijkt evenwel geen reden om naar een andere gemeente te verhuizen. Minder dan één procent van de respondenten is naar een andere gemeente verhuisd vanwege het verschil in uitkeringshoogte. Twee procent van de (ex-)cliënten hebben ooit deze stap overwogen, maar hebben hiervan afgezien.

De helft van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de gemeente voldoende rekening houdt met de persoonlijke situatie van de cliënt als het gaat om de hoogte van de uitkering.

Zoals gezegd vindt de helft van de respondenten het onterecht dat er verschillen bestaan tussen gemeenten. De (ex-)cliënten hebben evenwel géén uitgesproken mening over de vraag

of gemeenten meer (25%), of minder (27%) vrijheid zouden moeten krijgen bij de uitvoering van de bijstandswet of dat het gelijk moet blijven (20%).

3.4 Bijzondere bijstand

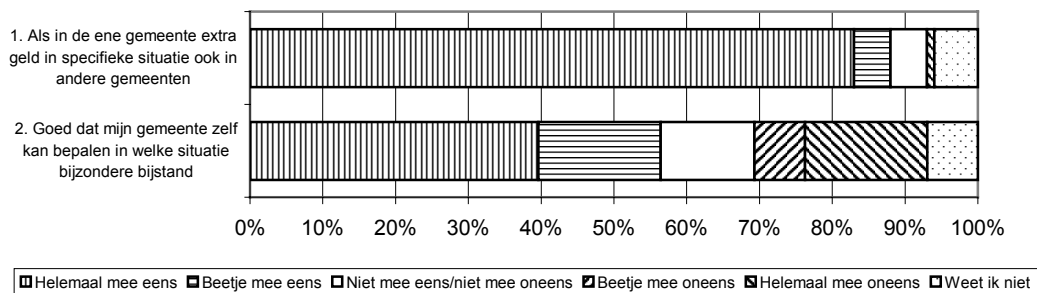
Mensen die bijzondere noodzakelijke kosten maken die naar het oordeel van de gemeente niet zelf opgebracht kunnen worden, hebben recht op bijzondere bijstand. Het gaat om verhuiskosten, studiekosten, kinderopvang et cetera. Ook bij de bijzondere bijstand wordt rekening gehouden met het inkomen en het vermogen. Bijzondere bijstand is er niet alleen voor mensen met een Abw-uitkering, het kan ook worden verstrekt aan mensen met een laag inkomen die in bijzondere omstandigheden verkeren. In dit onderzoek is alleen de beleving van de bijzondere bijstand van mensen mét een bijstandsuitkering onderzocht.

Ten tijde van de Abw kon zowel individuele als categoriale bijzondere bijstand worden verstrekt. De laatste vorm wordt aan bepaalde groepen mensen verstrekt waarvan het aannemelijk is dat zij in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een tegemoetkoming in de schoolkosten aan ouders met schoolgaande kinderen. Zij kunnen aanspraak maken op deze vorm van bijzondere bijstand zonder aan te hoeven tonen dat ze tot de categorie behoren die er recht op heeft. Tot slot kunnen jongeren tot 21 jaar in het geval dat hun ouders niet aan hun onderhoudsplicht kunnen voldoen om in hun bestaanskosten te voorzien, een aanvulling krijgen via de bijzondere bijstand. Dit kan alleen als de jongere noodzakelijk uitwonend is. Als de jongere thuis woont dan wordt de algemene bijstand ter hoogte van de kinderbijslag als toereikend beschouwd.

Dat bijzondere bijstand kan worden verstrekt, is bij 80 procent van de respondenten bekend. De helft van de respondenten heeft ook wel eens bijzondere bijstand ontvangen. Driekwart van de respondenten is evenwel niet op de hoogte van het feit dat er verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten bij de verstrekking van zowel individuele als categoriale bijzondere bijstand. Ongeveer driekwart van de (ex-)cliënten (70%) vindt het (zeer) onterecht dat er verschillen bestaan tussen gemeenten omdat bijvoorbeeld in de ene gemeente wel een kortingspas wordt verstrekt en in de andere niet.

Bijna alle (ex-)cliënten (94%) zijn het eens met de stelling dat mensen die extra noodzakelijke kosten (zoals een nieuwe wasmachine) niet van hun bijstandsuitkering kunnen betalen recht hebben op bijzondere bijstand. Met de stelling dat de gemeente voldoende rekening houdt met de persoonlijke situatie als het gaat om de bijzondere bijstand is de helft van de respondenten het eens (52%). Tien procent van de respondenten is het er niet mee eens en niet mee oneens en 22 procent is het hier niet mee eens.

Figuur 3.4 Stellingen bijzondere bijstand



In de bovenste figuur (stelling 1) is te zien dat 88 procent het helemaal of een beetje eens met de stelling dat als in de ene gemeente aan mensen in een specifieke situatie extra geld wordt gegeven, dit in andere gemeenten ook moet gebeuren (categoriale bijzondere bijstand). Stelling 2 in de figuur maakt zichtbaar hoe de (ex-)cliënten hebben gerespondeerd op de stelling ‘het is goed dat mijn gemeente zelf kan bepalen in welke situatie zij bijzondere bijstand verleent’. Meer dan de helft van de respondenten (57%) is het hier (helemaal) mee eens. De manier waarop beide stellingen zijn beantwoord, lijkt erop te wijzen dat de respondenten rechtsgelijkheid van belang vinden (géén verschillen tussen gemeenten). Zij vinden het echter ook belangrijk dat rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van de cliënten (gemeente heeft ruimte om eigen invulling te geven aan landelijk beleid).

Jongmeerderjarigen

Tweederde van alle respondenten weet niet dat jongeren bijzondere bijstand kunnen aanvragen om in hun onderhoud te voorzien. Jongeren zelf zijn hier vaker wel van op de hoogte. 28 procent van de jongeren die niet meer bij hun ouders inwonen, geeft aan dat de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verkrijgen een reden is geweest om zelfstandig te gaan wonen. Voor 55 procent van de uitwonende jongeren is dit niet de reden geweest en 17 procent geeft aan het niet te weten.

3.5 Schuldhelpverlening

Gemeenten kunnen hulp bieden aan mensen met problematische schulden. Mensen hebben problematische schulden als zij bijvoorbeeld de huur of hun elektriciteitsrekening niet kunnen betalen. Er zijn verschillende vormen van schuldhelpverlening, namelijk schuldregeling (sanering of bemiddeling), budgetbegeleiding, budgetbeheer en psychosociale begeleiding. In sommige gevallen kunnen gemeenten besluiten om een deel van de uitkering in te houden om daarmee rechtstreeks de huur of gas- en elektriciteitsrekeningen te betalen. Tot slot kunnen gemeenten van elkaar verschillen in de wijze waarop zij schuldhelpverlening verlenen.

Zo'n 60 procent van de (ex-)cliënten weet dat gemeenten schuldhelpverlening kunnen bieden. Van deze cliënten heeft 40 procent zelf te maken gehad met problematische schulden. 90 procent van de respondenten is het eens met de stelling dat het goed is dat gemeenten hulp bieden aan mensen met een bijstandsuitkering die problemen hebben om (op tijd) rekeningen te betalen.

Driekwart van alle respondenten weet niet dat gemeenten van elkaar kunnen verschillen op het terrein van schuldhelpverlening. Meer dan de helft (57%) vindt dit niet terecht. In onderstaande tabel is verder aangegeven hoe de respondenten hierover denken.

Tabel 3.2 Beoordeling verschillen tussen gemeenten schuldhelpverlening

	Aantal	Percentage
Zeër terecht	16	2%
Terecht	56	8%
Niet terecht/niet onterecht	97	14%
Onterecht	273	38%
Zeër onterecht	136	19%
Weet ik niet	133	19%
Totaal	711	100%

De meningen zijn wat meer verdeeld over de stelling dat het goed is dat elke gemeente zelf kan bepalen of en wanneer iemand geholpen wordt bij het aflossen van schulden. Iets minder dan de helft (43%) is het hier mee eens, 16 procent is het niet eens en niet oneens én een derde is het hier niet mee eens.

Op de vraag of mensen met problematische schulden verplicht zouden moeten worden deel te nemen aan schuldhelpverlening antwoordt 56 procent bevestigend. Iets meer dan een kwart van de respondenten heeft hierover geen mening en achttien procent is het hier niet mee eens, zie tabel 3.3.

Tabel 3.3 Verplichte deelname schuldhelpverlening

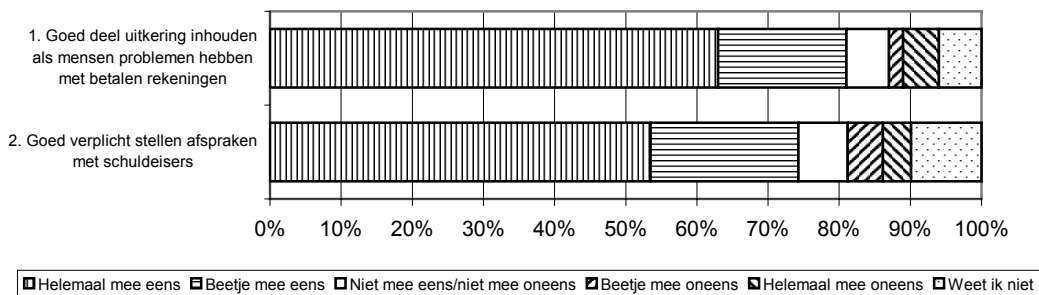
	Aantal	Percentage
Ja	397	56%
Nee	126	18%
Weet ik niet	190	27%
Totaal	713	101%*

* Percentages zijn afgerond.

Iets meer dan tachtig procent (81%) van de respondenten is het verder eens met de stelling dat het goed is dat gemeenten een deel van de bijstandsuitkering inhouden als mensen problemen hebben om (op tijd) rekeningen te betalen (bijvoorbeeld om daarvan rechtstreeks de huur te betalen). Verder is driekwart van de respondenten het eens met de volgende stelling

‘het is goed dat gemeenten het verplicht stellen dat afspraken met schuldeisers worden gemaakt voor mensen met (problematische) schulden’. Zie figuur 3.5.

Figuur 3.5 Stellingen schuldhelpverlening



Bovenstaande maakt duidelijk dat het merendeel van de respondenten het goed vindt dat gemeenten, al dan niet verplicht, hulp bieden bij schulden. Een kwart van de respondenten geeft evenwel aan het eens te zijn met de stelling dat als mensen met een bijstandsuitkering problematische schulden hebben, ze dit zelf op moeten lossen.

De regierol van gemeenten

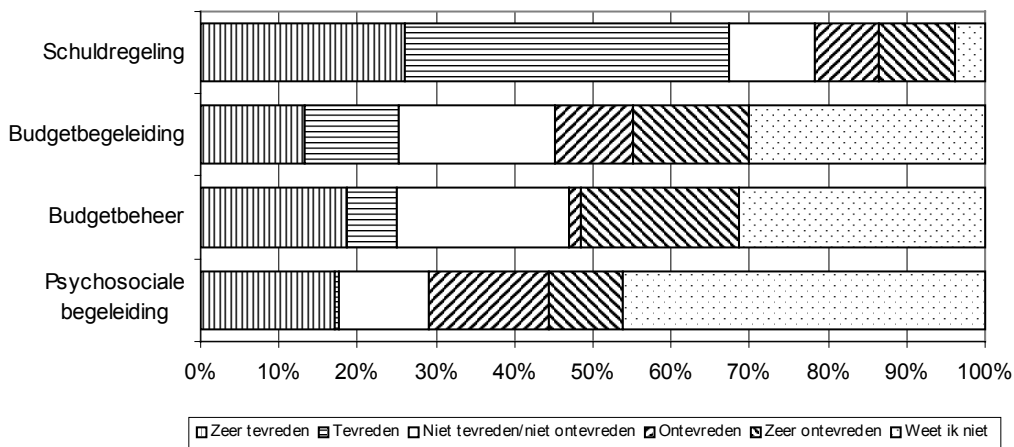
In totaal heeft 36 procent van de respondenten zelf wel eens te maken gehad met problematische schulden. Tweederde van deze respondenten heeft toen ook zijn of haar financiële situatie met de gemeente besproken. Het merendeel (72%) deed dit op eigen initiatief. Bij 15 procent van de respondenten is dit op initiatief van de gemeente gebeurd. In het onderzoek is niet aan (ex-) cliënten gevraagd wie het initiatief zou moeten nemen bij het bespreken van problematische schulden.

Tevredenheid met schuldhelpverlening

Iets minder dan de helft van de (ex-)cliënten met problematische schulden (44%) heeft wel eens gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot schuldhelpverlening. Een deel van deze cliënten was niet op de hoogte van het feit dat gemeenten schuldhelpverlening bieden. Naar alle waarschijnlijkheid is aan hen schuldhelp verleend door niet-gemeentelijke instellingen, of is de hulp wel door de gemeente verzorgd zonder dat zij daar weet van hebben.

Meest tevreden is men met de schuldregeling (sanering of bemiddeling) die is getroffen. De andere vormen van schuldhelpverlening (budgetbegeleiding, budgetbeheer en psychosociale begeleiding) vond men moeilijker te beoordelen. Het percentage respondenten dat heeft geantwoord met ‘weet niet’ varieert tussen de 30 en 46 procent. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de tevredenheid met de vier genoemde vormen van schuldhelpverlening.

Figuur 3.6 Tevredenheid met vormen van schuldhulpverlening



Tot slot is aan de respondenten die wel eens gebruik hebben gemaakt van schuldhulpverlening, gevraagd of ze vinden dat er voldoende vormen van schuldhulpverlening zijn. Iets meer dan een derde (37%) vindt van wel, 32 procent vindt van niet en 31 procent weet het niet. Degenen die vinden dat er niet voldoende vormen zijn, lijken minder tevreden te zijn met de schuldhulp waarvan zij gebruik hebben gemaakt dan mensen die vinden dat er wel voldoende vormen zijn.

3.6 Samenvatting

Landelijke beleid en verschillen tussen gemeenten

Met uitzondering van het toeslagenbeleid is over het algemeen meer dan de helft van de respondenten op de hoogte van het landelijk beleid op de onderdelen inkomens- en vermogens- toets (66%), de normbedragen (63%), toeslagenbeleid (45%), bijzondere bijstand (78%) en schuldhulpverlening (61%). Voor alle onderwerpen geldt dat (ex-)cliënten ouder dan 21 jaar vaker op de hoogte zijn dan degenen onder de 21 jaar. Alleen over het specifieke gegeven dat jongeren onder de 21 jaar bijzondere bijstand kunnen aanvragen als de ouders niet aan de onderhoudsplicht kunnen voldoen, zijn jongeren vaker op de hoogte. Verder weten ex-clieënten vaker dat het inkomen en vermogen wordt getoetst om de hoogte van de uitkering te kunnen bepalen.

Dat er verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten in het toeslagenbeleid, bijzondere bijstand (individueel en categoriaal) en schuldhulpverlening, daarvan zijn de (ex-)cliënten veelal niet op de hoogte. Het gaat om respectievelijk 60, 74 en 76 procent van de respondenten die aangeven niet op de hoogte te zijn. Meest bekend is nog het toeslagenbeleid en dan met name onder de ex-clieënten.

Meer dan de helft van de (ex-)cliënten vindt het niet terecht dat er verschillen bestaan tussen gemeenten. Wat betreft de bijzondere bijstand vindt driekwart van de respondenten dit onterecht. Zij zijn van mening dat wat in de ene gemeente verstrekt wordt ook in de andere gemeente verstrekt zou moeten worden. Anderzijds zijn ze er wel voor dat rekening gehouden kan worden met de persoonlijke situatie. Dit impliceert echter dat de gemeente discretionaire ruimte heeft, waardoor ook gemeentelijke verschillen kunnen ontstaan.

Beleving inkomenswaarborg

Driekwart van de respondenten vindt het begrijpelijk dat naar het inkomen en vermogen wordt gekeken om de hoogte van de uitkering vast te stellen. Wel zijn zij het ermee eens dat een (klein) deel van het vermogen gehouden zou mogen worden en niet eerst gebruikt hoeft te worden voordat de aanvrager een bijstandsuitkering krijgt.

In zijn algemeenheid vindt een derde van de respondenten het terecht dat er specifieke groepen worden onderscheiden bij de landelijke normbedragen. Meer respondenten zijn het eens met de stellingen dat alleenstaanden een toeslag krijgen (81%), mensen zonder kinderen een lagere uitkering krijgen dan mensen met kinderen (70%) en jongmeerderjarigen een lagere uitkering krijgen dan mensen boven de 21 (63%).

Bijna alle (ex-)cliënten (94%) zijn het eens met de stelling dat mensen die extra noodzakelijke kosten (zoals een nieuwe wasmachine) niet van hun bijstandsuitkering kunnen betalen, recht hebben op bijzondere bijstand. Een kwart van de jongeren die niet meer bij hun ouders wonen (28%) geeft aan dat de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verkrijgen een reden is geweest om zelfstandig te gaan wonen.

Het merendeel van de respondenten vindt het goed dat gemeenten, al dan niet verplicht, hulp bieden bij schulden. Tweederde van de respondenten met problematische schulden heeft haar financiële situatie besproken met de gemeente. Het merendeel (72%) deed dit op eigen initiatief. Bij 15 procent van de respondenten is dit op initiatief van de gemeente gebeurd.

4 TERUGBRENGEN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

4.1 Inleiding

Om zowel financieel als maatschappelijk draagvlak te behouden voor de bijstandswet, is het van belang dat de bijstandsuitkeringen uitsluitend bestemd zijn voor die mensen die er ook recht op hebben. Om deze rechtmatigheid te toetsen, geldt een aantal verplichtingen bij het ontvangen van een uitkering. Zo is er de informatieverplichting die voorschrijft dat uitkeringsgerechtigden de sociale dienst tijdig en volledig moeten informeren over alles wat van invloed kan zijn op het recht op, of de hoogte van de uitkering. Ook gelden er arbeidsverplichtingen die te maken hebben met meewerken aan reïntegratie op de arbeidsmarkt. De informatieplicht geldt voor alle bijstandsgerechtigden, voor de arbeidsverplichtingen kunnen vrijstellingen gelden.

Of cliënten in staat en bereid zijn om zich aan deze verplichtingen te houden, wordt mede bepaald door hun kennis van de regels (met andere woorden: weten ze waar ze zich aan moeten houden?) en hun acceptatie van deze regels (vinden ze het terecht dat de verplichtingen gelden?).

In dit hoofdstuk beschrijven wij het oordeel van (ex-)bijstandsccliënten over de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn, de controle op het naleven van deze verplichtingen en de eventuele sanctie die volgt op het niet naleven ervan.¹ Achtereenvolgens komen de arbeidsverplichtingen (paragraaf 4.2) en de informatieplicht (paragraaf 4.3) aan bod.

De voor dit hoofdstuk relevante vragen vormen een onderdeel van de vragenlijst ‘Uitstroom en Activering’ (zie hoofdstuk 2). Dit betekent dat de vragen beantwoord zijn door (ex-) cliënten jonger dan 57,5 jaar. In totaal hebben 376 respondenten de vragenlijst ingevuld. Het gaat daarbij om 259 huidige cliënten en 117 ex-clcliënten.²

¹ Uiteraard is bij het thema ‘terugdringen misbruik en oneigenlijk gebruik’ ook de mate van regelovertreding van belang. Dat aspect is echter niet in dit onderzoek betrokken, omdat daar al over gerapporteerd is in het rapport *Regel-overtreding in de sociale zekerheid: de tweede meting van het periodiek onderzoek naar regel-overtreding in de sociale zekerheidsregelingen WAO, WW en Abw*, G. van Gils et al., Den Haag 2003. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

² Dit zijn de ongewogen aantallen cliënten en ex-clcliënten die de vragenlijst geretourneerd hebben.

4.2 Arbeidsverplichtingen

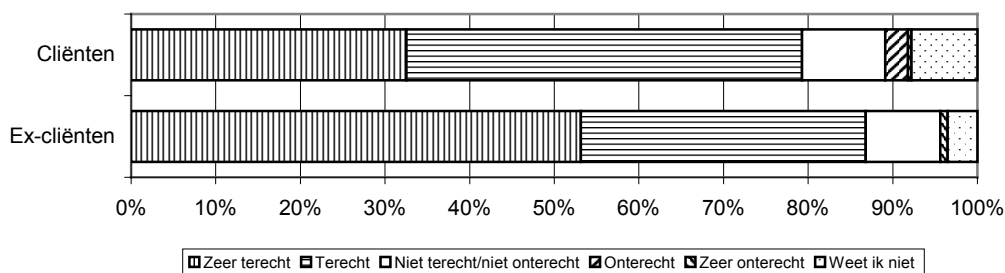
Sollicitatieplicht

Bijna alle respondenten (94%) weten dat bijstandsgerechtigden die in staat zijn om te werken, verplicht zijn om naar werk te solliciteren. Eveneens een groot deel (83%) weet dat voor sommige groepen mensen geen sollicitatieplicht geldt.

De acceptatie van de sollicitatieplicht is groot; 81 procent vindt het terecht of zeer terecht dat mensen die kunnen werken en een uitkering hebben, verplicht worden om te solliciteren.

De ex-cliënten blijken sterkere voorstanders van de sollicitatieplicht te zijn dan de huidige cliënten. Van de ex-cliënten vindt 53 procent de sollicitatieverplichting *zeer* terecht, ten opzichte van 33 procent van de huidige cliënten. De meningen van beide groepen zijn weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Acceptatie sollicitatieverplichting, cliënten en ex-cliënten

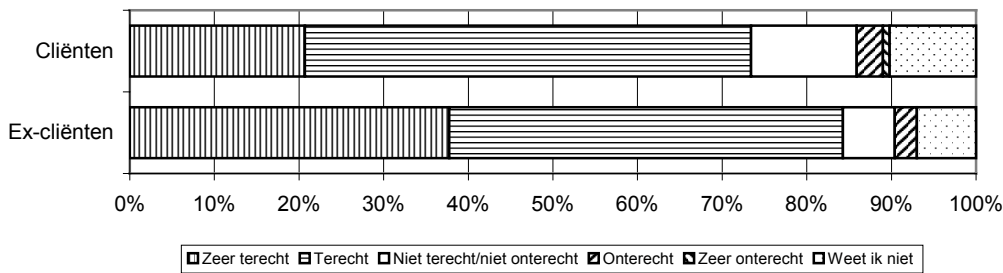


Van de respondenten die nog cliënt zijn, geeft 32 procent aan dat zij op het moment van invullen van de vragenlijst een sollicitatieplicht hebben. Tweederde van hen (67%) vindt het terecht dat zij deze verplichting hebben.

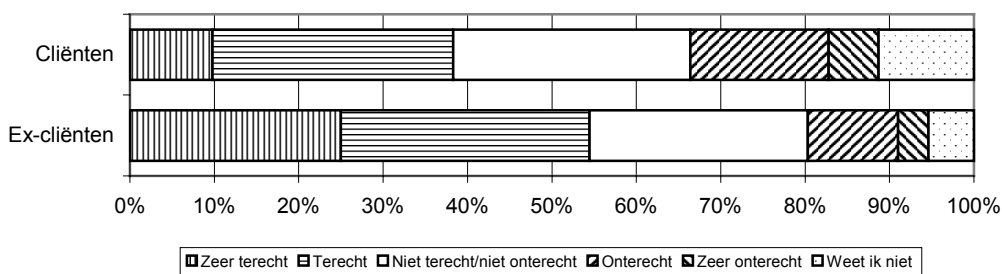
Ruim driekwart van de (ex-) cliënten vindt het terecht of zeer terecht dat de sociale dienst controleert of sollicitatieplichtige cliënten zich voldoende inspannen om weer aan het werk te komen. Wanneer bij zo'n controle blijkt dat iemand niet genoeg heeft gesolliciteerd, vindt 41 procent van de respondenten het terecht dat de uitkering verlaagd kan worden. Een relatief grote groep respondenten (38%) heeft geen duidelijke mening over een dergelijke sanctie; 28 procent geeft aan het niet terecht of onterecht te vinden, tien procent heeft de antwoordcategorie 'weet ik niet' aangekruist.

Wanneer onderscheid wordt gemaakt tussen cliënten en ex-cliënten blijkt opnieuw dat de ex-cliënten zich sterker dan de huidige cliënten uitspreken voor de sollicitatieverplichting, de controle daarop en eventuele sancties bij regelovertreding (zie figuren 4.2 en 4.3).

Figuur 4.2 Acceptatie controle op sollicitatieverplichting, cliënten en ex-clënten



Figuur 4.3 Acceptatie verlaging uitkering bij onvoldoende solliciteren, cliënten en ex-clënten



Verplichting tot acceptatie van passend werk of het volgen van scholing

Bijstandsgerechtigden met een sollicitatieverplichting waren ten tijde van de Abw verplicht om een aanbod van passend werk te accepteren. Tachtig procent van de respondenten is op de hoogte van deze verplichting. Meer dan de helft (58%) van de cliënten en ex-clënten vindt het ook terecht of zeer terecht dat deze verplichting geldt.

De verplichting om scholing te volgen als dat de kans op betaald werk vergroot, is bij 69 procent van de respondenten bekend. Een even groot percentage vindt deze verplichting (zeer) terecht.

In tabel 4.1 is de acceptatie voor beide verplichtingen weergegeven.

Tabel 4.1 Acceptatie verplichting accepteren passend werken en volgen van scholing, cliënten en ex-clënten samen*

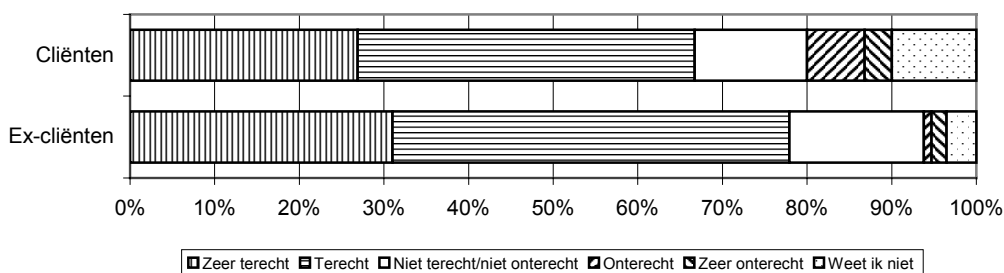
	Accepteren passende arbeid		Volgen scholing	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Zeer terecht	60	17%	100	28%
Terecht	152	42%	149	41%
Niet terecht/niet onterecht	74	20%	50	14%
Onterecht	31	9%	20	6%
Zeer onterecht	12	3%	11	3%
Weet ik niet	35	10%	32	9%
Totaal	365	100%	362	100%

- De percentages in deze tabel zijn afgerond.

Wanneer onderscheid gemaakt wordt naar cliënten en ex-clieënten, blijkt er verschil te bestaan in de mate waarin de verplichting tot het volgen van scholing terecht gevonden wordt (zie figuur 4.4).

De cliënten vinden deze verplichting minder terecht dan de ex-clieënten; tien procent van de cliënten vindt het (zeer) onterecht, ten opzichte van drie procent van de ex-clieënten. Ook weet een groter deel van de cliënten niet of ze de verplichting terecht of onterecht vinden (cliënten: 10%, ex-clieënten: 4%).

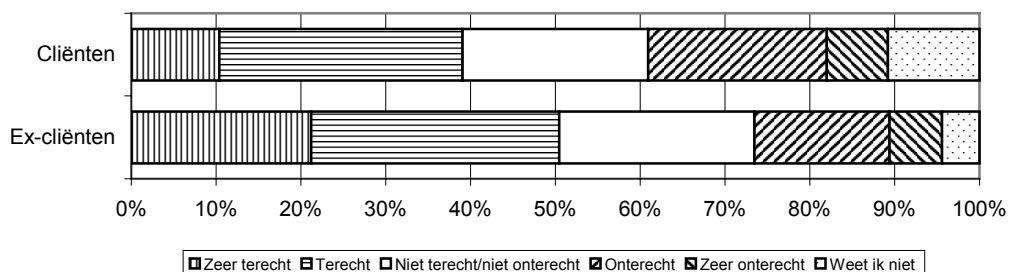
Figuur 4.4 Acceptatie verplichting tot volgen van scholing als dit kans op werk vergroot, cliënten en ex-clieënten



Dat de uitkering verlaagd kan worden als een bijstandsgerechtigde passend werk weigert, vindt (net als bij een verlaging na het niet voldoen aan de sollicitatieplicht) 41 procent van de respondenten terecht of zeer terecht. Ruim een kwart (27%) geeft juist aan het (zeer) onterecht te vinden.

Ook hier blijkt dat ex-clieënten hier ‘strenger’ over oordelen dan cliënten. De helft van de ex-clieënten vindt het terecht of zeer terecht dat de uitkering gekort kan worden, ten opzichte van 39 procent van de huidige cliënten (figuur 4.5).

Figuur 4.5 Acceptatie verlaging uitkering bij weigeren passende arbeid, cliënten en ex-clieënten



Vergelijking cliënten met sollicitatieverplichting en cliënten zonder sollicitatieverplichting

Bij de antwoorden op de vragen over de arbeidsverplichtingen is onderscheid gemaakt naar cliënten mét sollicitatieverplichting en cliënten voor wie deze verplichting niet geldt. Omdat

aan de respondenten gevraagd is of zij “op dit moment” sollicitatieplichtig zijn, zijn de ex-cliënten bij deze uitsplitsing buiten beschouwing gelaten. Er kan immers op basis van de vragenlijst niet achterhaald worden of voor hen de sollicitatieplicht gold op het moment dat zij nog cliënt waren.

Uit de vergelijking tussen sollicitatieplichtige en niet-sollicitatieplichtige cliënten komen enkele verschillen naar voren die te maken hebben met de bekendheid van de verplichtingen. Zoals te verwachten zijn de sollicitatieplichtigen beter op de hoogte van de verplichtingen die voor hen gelden dan de cliënten voor wie deze verplichtingen niet gelden.

Wanneer het gaat om verschillen in acceptatie van de arbeidsverplichtingen en eventuele sancties bij het niet naleven ervan, blijkt dat deze verschillen (voor zover aanwezig) veroorzaakt worden doordat een grotere groep niet-sollicitatieplichtigen ‘weet niet’ als antwoord geeft.

4.3 Inlichtingenverplichting

Bijstandsgerechtigden zijn verplicht de sociale dienst tijdig alle informatie te geven die van belang is voor het recht op, of de hoogte van de uitkering. Dit krijgt onder andere zijn beslag in het maandelijks in te leveren inkomstenformulier.

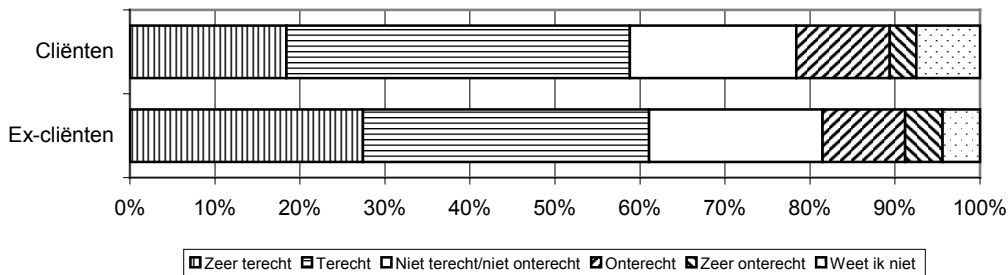
Van alle respondenten is 92 procent op de hoogte van de informatieverplichting. Een bijna even groot aandeel (91%) vindt deze verplichting ook begrijpelijk. Wel geeft bijna de helft van de mensen die het begrijpelijk vinden aan dat het vervelend is om aan deze verplichting te moeten voldoen. In tabel 4.2 staan de verschillende meningen over de inlichtingverplichting op een rij.

Tabel 4.2 Acceptatie inlichtingenverplichting, cliënten en ex-cliënten samen

	Aantal	Percentage
Begrijpelijk, ik heb er geen enkel probleem mee	190	52%
Begrijpelijk, maar wel vervelend	144	39%
Niet begrijpelijk, maar verder geen problemen mee	9	3%
Niet begrijpelijk en wel vervelend	10	3%
Weet ik niet	14	4%
Totaal	368	100%

Een meerderheid (59%) van de cliënten en ex-cliënten vindt het terecht of zeer terecht dat de uitkering gekort kan worden als een cliënt zich niet aan de informatieverplichting houdt. Een vergelijking tussen huidige cliënten en ex-cliënten leert dat van de ex-cliënten maar liefst 27 procent een dergelijke sanctie *zeer* terecht vindt. Van de huidige cliënten deelt 18 procent deze mening (algemeen: 20%). Het oordeel van beide groepen is in figuur 4.6 weergegeven.

Figuur 4.6 Acceptatie verlaging uitkering bij niet nakomen inlichtingenverplichting, cliënten en ex-clieñten



4.4 Samenvatting

De verschillende verplichtingen zijn bekend bij de meeste (ex-)clieñten. De sollicitatieverplichting en de inlichtingenverplichting zijn het meest bekend (respectievelijk bij 94% en 92% van de respondenten). Dit is niet verwonderlijk, aangezien de inlichtingenverplichting voor álle bijstandgerechtigden geldt. Ook wordt iedere cliëñt geïnformeerd over het feit of de sollicitatieverplichting ook voor hem of haar geldt. De verdere invulling van de arbeidsverplichtingen (accepteren van passend werk en het verplicht volgen van scholing) is niet voor alle cliëñten even zichtbaar. Deze verplichtingen zijn bij respectievelijk 80 procent en 69 procent van de respondenten bekend.

De acceptatie van de verplichtingen varieert, maar voor iedere verplichting geldt dat een meerderheid van de respondenten het terecht vindt dat de verplichting er is.

Voor de twee meest bekende verplichtingen is de acceptatie het grootst. De verplichting om passend werk te accepteren kan van alle verplichtingen op het minste begrip rekenen.

Wanneer gekeken wordt naar de sancties die opgelegd kunnen worden bij het niet voldoen aan de verplichtingen, blijkt dat alleen bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting een meerderheid van de respondenten het terecht of zeer terecht vindt dat de uitkering gekort wordt. Zowel bij het niet nakomen van de sollicitatieplicht als bij het weigeren van passende arbeid, vindt minder dan de helft van de respondenten dat een sanctie terecht is.

De vergelijking van de groep cliëñten met de groep ex-clieñten laat zien dat personen die zelf niet (meer) aan de bijstandsverplichtingen hoeven te voldoen, het in hogere mate eens zijn met de verplichtingen en het ook vaker terecht vinden dat na een eventuele overtreding de uitkering gekort wordt. Hierbij geldt overigens de opmerking die ook in hoofdstuk 1 is gemaakt over de interpretatie van de antwoorden van ex-clieñten. Het is denkbaar dat de respons van ex-clieñten enigszins ‘gekleurd’ wordt door een extreem positieve of negatieve beoordeling van het beleid.

De vergelijking van cliënten mét en cliënten zonder sollicitatieverplichting laat een dergelijk niet zien. Bij de vergelijking tussen deze groepen valt alleen een verschil in bekendheid met de verschillende arbeidsverplichtingen op.

5 SUWI/CWI-KETEN

5.1 Inleiding

Per 1 januari 2002 is de nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) van kracht. Met de invoering van deze nieuwe uitvoeringsstructuur is de nadruk meer komen te liggen op activering van cliënten. Uitgangspunt is “Werk boven inkomen” in een activerend stelsel van sociale zekerheid. Hiermee is het accent in de uitvoering meer afgestemd op een cliënt-gerichte dienstverlening. Een ander aspect dat typerend is voor de nieuwe uitvoeringsstructuur is een doelmatige en rechtmatige uitvoering.

Deze nieuwe uitvoeringsstructuur is van invloed geweest op onder meer de werkprocessen, locaties, logistiek en uitvoeringstaken van gemeenten. Aangezien deze factoren van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw) en daarmee op de beleving van de (ex-)cliënten, besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de nieuwe uitvoering. Ingegaan wordt op de bekendheid van (ex-)cliënten met het CWI, de sociale dienst en reïntegratiebedrijven. Weet men bijvoorbeeld bij welke instantie een uitkering kan worden aangevraagd en welke instantie hulp biedt bij het zoeken naar werk? En wat vindt men van de dienstverlening van deze instanties?

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de mate waarin mensen bekend zijn met de taakverdeling tussen CWI, gemeente en reïntegratiebedrijf (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 en 5.4 worden respectievelijk de dienstverlening van het CWI en de gemeente besproken. De reïntegratietrajecten en de begeleiding van cliënten op een traject komen in paragraaf 5.5 aan bod. Vervolgens gaat paragraaf 5.6 in op de samenwerking en doorverwijzing tussen deze drie instanties. Het laatste aspect van cliëntbeleving heeft betrekking op de cliëntenraden. Ervaringen van cliënten op dit terrein worden in paragraaf 5.7 besproken.

In totaal hebben 474 respondenten de schriftelijke vragenlijst geretourneerd. Het gaat daarbij om 320 huidige cliënten en 154 ex-cliënten.¹

5.2 Taakverdeling CWI, gemeente en reïntegratiebedrijven

De introductie van de Wet SUWI heeft voor bijstandsccliënten een aantal zaken veranderd. Zo zijn de arbeidsbureaus opgeheven en vervangen door CWI's. Bij het CWI wordt voor de aanvragers van een uitkering direct nagegaan welke mogelijkheden er voor hen zijn op de ar-

beidsmarkt. Daarnaast wordt als dit nodig blijkt te zijn ook de uiterkingsaanvraag door het CWI verwerkt. Voor wie eenvoudig bemiddelbaar is, blijft het CWI-loket veelal het enige loket. Alleen degenen die moeilijker bemiddelbaar zijn en extra aandacht of zorg nodig hebben, komen terecht bij een volgend loket: de uitkeringsinstantie zelf.

De vraag is nu of cliënten op de hoogte zijn van deze wijzigingen in de werkwijze, of de verantwoordelijkheden van de verschillende instanties duidelijk zijn en of men tevreden is over de werkwijze. Op de vraag of men weet bij welke instantie men een bijstandsuitkering moet aanvragen, geeft tweederde (68%) aan dat dit bij het CWI dient te gebeuren. Meer dan een kwart (28%) denkt dat de bijstand bij de gemeente (sociale dienst) dient te worden aangevraagd. Daarnaast geeft vier procent van de respondenten aan niet te weten waar een uitkering moet worden aangevraagd.

Dat een aanvraag voor een bijstandsuitkering wordt beoordeeld door de gemeente is bekend bij een ruime meerderheid van de respondenten (80%). Ook zijn bijna alle respondenten (95%) op de hoogte van het feit dat men zich bij het CWI moet melden als men op zoek is naar werk. Meer diversiteit bestaat er op het punt van de begeleiding van cliënten op reïntegratietrajecten gericht op het vinden van werk of activering. Een derde van de ondervraagden geeft aan dat het CWI hiervoor verantwoordelijk is, voor bijna een derde (30%) is dit het reïntegratiebedrijf en voor 15 procent is de gemeente verantwoordelijk voor deze begeleiding. Meer dan een vijfde van de respondenten (22%) weet niet welke instantie deze begeleiding biedt.

Naast de daadwerkelijke kennis over de taakverdeling tussen CWI, gemeente en reïntegratiebedrijf, is cliënten ook gevraagd naar hun *mening* over deze taakverdeling. In tabel 5.1 is weergegeven of de taakverdeling tussen de verschillende instanties duidelijk is voor de cliënten. Ruim een derde (38%) van de respondenten is van mening dat de taakverdeling tussen de drie instanties duidelijk is, terwijl ruim een kwart van de respondenten deze taakverdeling juist niet duidelijk vindt (27%).

Tabel 5.1 Duidelijkheid taakverdeling cwi, gemeente en reïntegratiebedrijf

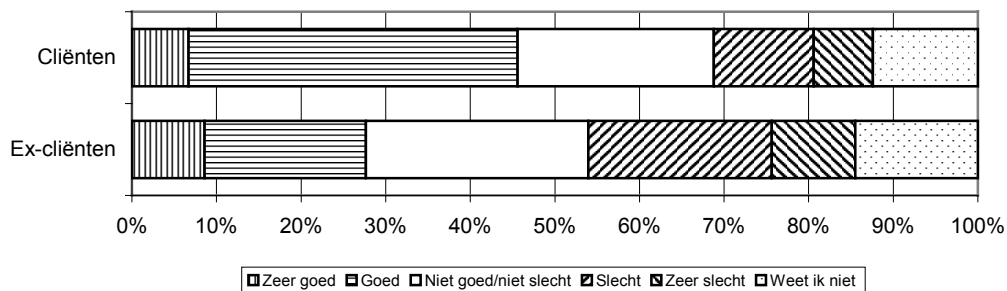
	Duidelijkheid taakverdeling	
	Aantal	Percentage*
Zeër duidelijk	23	5%
Duidelijk	153	33%
Niet duidelijk/niet onduidelijk	95	20%
Onduidelijk	85	18%
Zeër onduidelijk	41	9%
Weet ik niet	65	14%
Totaal	462	100%

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

¹ Het gaat hier om de ongewogen aantallen respondenten.

Vervolgens is nagegaan wat men ervan vindt dat er verschillende organisaties zijn voor de aanvraag van een uitkering, het zoeken naar werk en het regelen van een reïntegratietraject. Van de respondenten vindt 41 procent het goed tot zeer goed dat er verschillende organisaties zijn. Een vijfde (22%) van de respondenten vindt dit negatief. De mening van cliënten en ex-clieënten blijkt te verschillen, cliënten antwoorden relatief vaker ‘goed’ (39%) dan ex-clieënten (19%).

Figuur 5.1 Verschillende instanties voor bijstandsccliënten



Over de huisvesting van de instanties in één gebouw blijkt men meer uitgesproken. Bijna driekwart van de respondenten geeft aan dat het belangrijk is dat de verschillende organisaties in één gebouw zitten (74%).

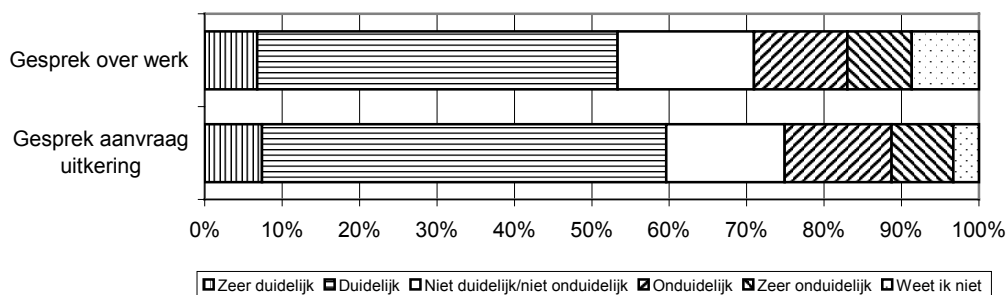
Cliënten die volgens het CWI in staat zijn zelf snel een baan te vinden, zijn in eerste instantie verplicht zelfstandig naar werk te zoeken. Het eerste half jaar na aanmelding krijgen zij geen begeleiding. Als het hen binnen een half jaar niet lukt om zelfstandig een baan te vinden, kunnen ze hierbij alsnog ondersteuning krijgen. De mening van cliënten over dit onderdeel van de SUWI-wetgeving is positief. Bijna twee derde van de respondenten (62%) is van mening dat het (zeer) terecht is dat mensen in eerste instantie zelfstandig op zoek moeten naar werk. Een kleine deel van de respondenten (15%) vindt dit niet terecht.

5.3 Dienstverlening CWI

Het CWI is het eerste loket waar een (bijstands)cliënt zich meldt. Het CWI heeft als taak ervoor te zorgen dat de mensen die geen werk hebben zo snel mogelijk werk vinden en, indien dit niet lukt, deze mensen te helpen met de aanvraag van een bijstandsuitkering. Aan de respondenten die hebben aangegeven in 2002 of 2003 bij het CWI te zijn geweest (n=394), is een aantal vragen gesteld over de dienstverlening van het CWI.

Het eerste aspect van dienstverlening dat is bevestigd, is helderheid in communicatie. Voor meer dan de helft van de respondenten (53%) was het na het eerste gesprek duidelijk wanneer een gesprek zou plaatsvinden over de mogelijkheden voor het vinden van werk. Tevens is voor 60 procent van de respondenten duidelijk *wanneer* de aanvraag van een uitkering plaatsvindt.

Figuur 5.2 Duidelijkheid in communicatie



Een ander onderdeel van de dienstverlening aan de cliënt is de contactpersoon bij het CWI. Van de respondenten die meer dan één keer bij het CWI zijn geweest, geeft een vijfde aan dat zij steeds dezelfde contactpersoon hebben. Een kwart van de respondenten geeft aan in principe één contactpersoon te hebben, maar ook wel eens door anderen te worden geholpen. Bijna de helft (49%) van de respondenten geeft aan geen vaste contactpersoon te hebben, maar door verschillende personen te worden geholpen.

De meeste respondenten (83%) vinden het belangrijk om één vaste contactpersoon te hebben bij het CWI.

Bij de eerste melding bij het CWI, zowel voor werk als voor een uitkering, wordt aan cliënten informatie gevraagd. Bijna de helft van de respondenten (47%) die meer dan één keer bij het CWI zijn geweest, geeft aan dat dezelfde informatie meer dan één keer is opgevraagd. Een bijna even grote groep (42%) geeft aan dat zij na het eerste contact niet opnieuw dezelfde informatie hebben hoeven geven.

Onderdeel van een goede dienstverlening is het geven van duidelijke informatie aan cliënten over hun rechten en plichten met betrekking tot werk en inkomen. Meer dan de helft van de respondenten (56%) is een beetje of zeer tevreden over de informatievoorziening door het CWI. Een vijfde van de respondenten is ontevreden over de informatievoorziening over hun rechten en plichten (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Voorlichting cwi over rechten en plichten

	Voorlichting cwi	
	Aantal	Percentage*
Zeer tevreden	82	21%
Een beetje tevreden	132	35%
Niet tevreden/niet ontevreden	68	18%
Een beetje ontevreden	35	9%
Zeer ontevreden	40	10%
Weet ik niet	24	6%
Totaal	382	100%

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

Ook is nagegaan of respondenten tevreden zijn over de informatie die ze hebben gekregen van het CWI over wat het CWI voor hen kan doen. Meer dan de helft van de respondenten is hierover tevreden (52%) en een kwart van de respondenten heeft hierover geen uitgesproken mening.

Tabel 5.3 Informatie cwi over wat zij voor cliënt kunnen doen

	Voorlichting cwi	
	Aantal	Percentage*
Zeer goed	36	9%
Goed	170	44%
Niet goed/niet slecht	98	25%
Slecht	35	9%
Zeer slecht	18	5%
Weet ik niet	16	4%
Ik ben niet geïnformeerd	12	3%
Totaal	387	99%

* De percentages in deze tabel zijn afgerond

Tot slot is nagegaan hoe men over het algemeen over de dienstverlening van het CWI denkt. Meer dan de helft van de respondenten (56%) is het tevreden over de dienstverlening. Bijna een vijfde is niet (helemaal) tevreden. In tabel 5.4 zijn de resultaten weergegeven. De mening van respondenten blijkt niet samen te hangen met het feit of zij op dit moment cliënt of ex-client zijn of met het aantal contacten met CWI.

Tabel 5.4 "Ik ben tevreden over de dienstverlening van het cwi"

	Tevredenheid cwi	
	Aantal	Percentage*
Helemaal mee eens	86	22%
Een beetje mee eens	133	34%
Niet mee eens/niet mee oneens	55	14%
Een beetje mee oneens	25	6%
Helemaal mee oneens	48	12%
Weet ik niet	43	11%
Totaal	390	99%

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

5.4 Dienstverlening gemeente (sociale dienst)

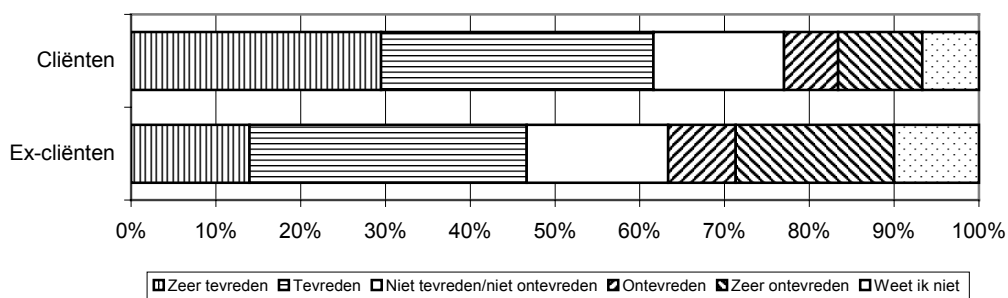
Als wordt beoordeeld dat cliënten niet direct bemiddelbaar zijn, of het CWI is niet in staat gebleken de bijstandsccliënten binnen een half jaar naar werk te begeleiden, dan worden cliënten doorverwezen naar de sociale dienst. Ook over de dienstverlening van de sociale dienst hebben de respondenten hun mening gegeven.

Van de mensen die vaker dan één keer bij de gemeentelijke sociale dienst zijn geweest, geeft iets meer dan de helft aan (51%) dat zij steeds dezelfde contactpersoon hebben gesproken. Ongeveer een kwart (26%) heeft in principe één contactpersoon, maar wordt soms door iemand anders geholpen. De huidige cliënten geven vaker dan ex-clieënten aan dat zij een vaste contactpersoon hebben (54%), ex-clieënten hadden in de periode dat zij cliënt waren vaker verschillende contactpersonen (23%). In vergelijking met het CWI lijkt de sociale dienst vaker met een vaste contactpersoon per cliënt te werken.

De informatievoorziening door de sociale dienst over de rechten en plichten van cliënten omtrent werk en inkomen is voor meer dan de helft (58%) van de respondenten in orde. Bijna een vijfde van de respondenten vindt dat de informatievoorziening van de sociale dienst niet voldoet, waarbij ex-clieënten vaker negatief zijn (27%) dan huidige cliënten (16%).

In vergelijking met de mening van de respondenten over het CWI op dit punt, blijkt de mening van cliënten over de informatievoorziening van beide instanties overeen te komen.

Figuur 5.3 Voorlichting sociale dienst over rechten en plichten, cliënten en ex-clieënten



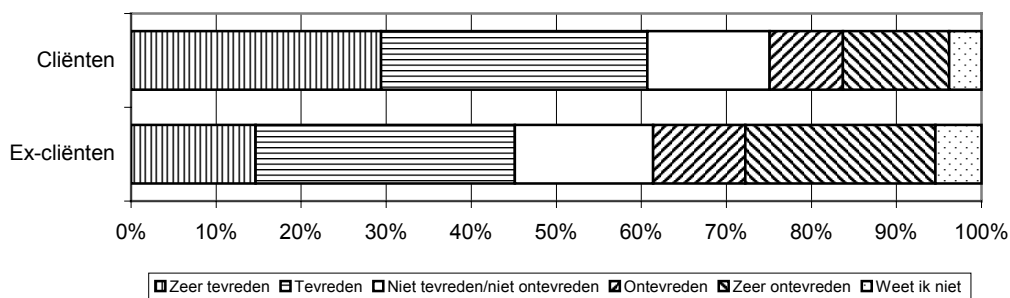
Ook voor de gemeentelijke sociale dienst is nagegaan of cliënten voldoende zijn ingelicht over de mogelijkheden die de sociale dienst aan cliënten biedt. De helft van de respondenten vindt dat de voorlichting van de sociale dienst over de mogelijkheden goed tot zeer goed is. Net als bij het CWI geldt ook voor de sociale dienst dat ongeveer een kwart van de respondenten hierover geen uitgesproken mening heeft.

Tabel 5.5 Informatie gemeente over wat zij voor cliënt kunnen doen

	Voorlichting Sociale dienst	
	Aantal	Percentage*
Zeer goed	38	9%
Goed	180	41%
Niet goed/niet slecht	103	23%
Slecht	53	12%
Zeer slecht	36	8%
Weet ik niet	16	4%
Ik ben niet geïnformeerd	17	4%
Totaal	443	100%

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

In zijn algemeenheid wordt de dienstverlening van de sociale dienst door een kwart (26%) van de respondenten als zeer positief en door bijna een derde (31%) als redelijk positief ervaren. Een kwart van de mensen is ontevreden over de dienstverlening. Ook hier geldt dat ex-cliënten minder tevreden zijn dan cliënten. In vergelijking met het CWI kan worden geconcludeerd dat de onvrede over de sociale dienst iets groter is dan over het CWI.

Figuur 5.4 Tevredenheid met dienstverlening sociale dienst


5.5 Reïntegratietrajecten en casemanagement

De sociale dienst kan, indien nodig, een gespecialiseerd reïntegratiebedrijf inschakelen om een cliënt te begeleiden richting werk of activering. De ervaringen van de respondenten die in de afgelopen twee jaar hebben deelgenomen aan een reïntegratietraject worden in deze paragraaf weergegeven.

Van de mensen die de vragenlijst hebben ingevuld, geeft meer dan een derde (34%) aan in de afgelopen twee jaar aan een traject te hebben deelgenomen dat de kans op het vinden van werk vergroot. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het volgen van een cursus of vrijwilligerswerk. In de meeste gevallen zijn de sociale dienst en het reïntegratiebedrijf de instanties die de cliënten helpen deel te nemen. Van de respondenten die in de afgelopen twee jaar aan

een traject hebben deelgenomen, wordt 40 procent via de gemeente geholpen en 38 procent via een reïntegratiebedrijf.

Tabel 5.6 Welke instantie heeft cliënt geholpen op traject (n=156)

	Aantal	Percentage*
De gemeente (sociale dienst)	62	40%
Een reïntegratiebedrijf	60	38%
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)	17	11%
Ik heb alles zelf gedaan	17	11%
Ik ben niet geholpen	3	2%
Anders, namelijk	29	19%
Weet ik niet	1	1%
Totaal	189	122

* De percentages in deze tabel zijn afgerond.

Voor bijna een derde van de cliënten bleek het mogelijk het traject zelf te kiezen. In de meeste gevallen is de keuze van het traject een gezamenlijke keuze geweest (39%).

In meer dan een kwart van de gevallen (28%) blijkt er één vaste contactpersoon te zijn voor de cliënten die zicht heeft op alle activiteiten bij het vinden van werk: de casemanager. Meer dan de helft van de ondervraagden (53%) heeft geen casemanager die hen begeleidt naar werk en waar ze met hun vragen terecht kunnen. De ex-clieñten geven vaker aan, in de periode dat zij een uitkering ontvingen, geen vaste contactpersoon te hebben gehad (64%). De respondenten die een wel casemanager hebben (28%), zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening die de casemanager biedt (69%). Voor 15 procent van de respondenten met een casemanager geldt dat zij niet tevreden zijn over de dienstverlening.

5.6 Samenwerking en doorverwijzing in de keten

Aangezien een cliënt met verschillende instanties te maken kan krijgen bij de aanvraag van een uitkering en het zoeken van werk, is het van belang dat de onderlinge samenwerking en doorverwijzing tussen deze instanties (gemeente, sociale dienst en reïntegratiebedrijf) goed verloopt. Daarom is nagegaan hoe men denkt over de onderlinge samenwerking en doorverwijzing tussen de organisaties.

Voor de aanvraag van een uitkering moet de cliënt zich melden bij het CWI. Vervolgens is het mogelijk dat een cliënt bij de sociale dienst terechtkomt. Een deel van de respondenten zegt niet eerst bij het CWI te zijn geweest voor een aanvraag van een uitkering (7%). Voor de respondenten die wel eerst bij CWI zijn geweest, is nagegaan hoe de informatievoorziening tussen CWI en sociale dienst is verlopen.

Een derde van de respondenten (34%) geeft aan dat de informatiebehoefte bij het CWI en de sociale dienst niet dubbel was. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dezelfde informatie te hebben geleverd aan zowel het CWI als de sociale dienst.

Meer dan de helft van de respondenten (57%) die zijn doorverwezen van het CWI naar de gemeente, is tevreden over deze doorverwijzing. Over de doorverwijzing door de gemeente naar het CWI is minder dan de helft van de respondenten positief (47%). Over de doorverwijzing van gemeente naar een reïntegratiebedrijf is 39 procent van de respondenten die een traject hebben gevolgd in de afgelopen twee jaar positief.

In de vragenlijst is overigens geen onderscheid gemaakt naar de tevredenheid met de *wijze* van doorverwijzing en de *uitkomst* van de doorverwijzing.

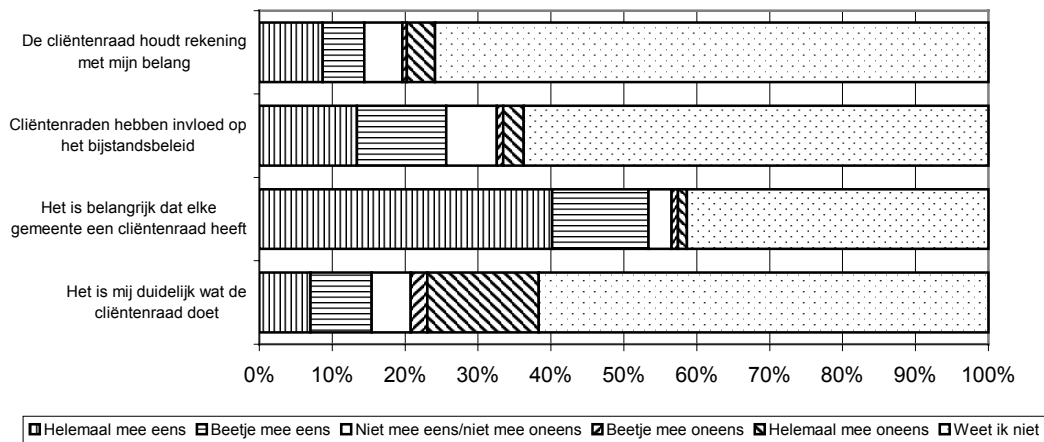
Naast de doorverwijzing van gemeente naar CWI en reïntegratiebedrijf, kan de sociale dienst cliënten ook doorverwijzen binnen de gemeente. Het betreft dan bijvoorbeeld gemeentelijke voorzieningen voor hulp en advies bij problemen zoals Algemeen Maatschappelijk werk, schuldhulpverlening en verslavingszorg. Eén vijfde van de respondenten (19%) is door de sociale dienst wel eens doorverwezen naar een andere gemeentelijke voorziening. Met name de huidige cliënten geven aan te worden doorverwezen binnen de organisatie (21%). Van deze groep mensen is de ruime meerderheid (79%) tevreden over de doorverwijzing van de sociale dienst.

5.7 Cliëntenraden

Als laatste onderdeel van de SUWI-wetgeving wordt gekeken naar de mening van bijstandsccliënten over de cliëntenraden. De cliëntenraad behartigt de belangen van de bijstandsgerechtigden en denkt op een kritische manier mee over het bijstandsbeleid. De cliëntenraad kan de gemeente gevraagd en ongevraagd advies geven.

Op de vraag of er in de gemeente van de respondent een cliëntenraad voor mensen met een bijstandsuitkering actief is, blijkt de meerderheid dit niet te weten. In totaal geeft 82 procent van de respondenten aan niet te weten of er een cliëntenraad is. 14 procent van de respondenten weet dat er in de gemeente een cliëntenraad actief is. Vervolgens is aan de hand van stellingen nagegaan of het duidelijk is wat de cliëntenraad doet.

Figuur 5.5 Stellingen over cliëntenraad



Op de vraag of het voor de respondenten duidelijk is wat de werkzaamheden van een cliëntenraad zijn, blijkt dit voor 15 procent van de respondenten duidelijk, terwijl het voor 18 procent van de respondenten niet duidelijk is. Bijna twee derde van de respondenten (62%) weet niet of het duidelijk is wat de cliëntenraad doet. Hoewel het voor de meeste respondenten kennelijk niet duidelijk is wat de cliëntenraad doet, blijkt meer dan de helft van de respondenten (53%) de werkzaamheden van de raad wel belangrijk te vinden. Of cliëntenraden invloed hebben op het door de gemeente gevoerde bijstandsbeleid is voor 64 procent onbekend. Een kwart van de respondenten is van mening dat de cliëntenraden invloed op het bijstandsbeleid uitoefenen. Opvallend is dat op drie van de vier stellingen rond tweederde van de respondenten het antwoord ‘weet ik niet’ kiest.

Tot slot is gevraagd of men van mening is dat de cliëntenraad in de gemeente rekening houdt met de behoefte van respondenten. Driekwart van de respondenten weet niet of dit gebeurt. Volgens 14 procent van de respondenten houden cliëntenraden inderdaad rekening met de behoeften van betrokkenen.

5.8 Samenvatting

De wijzigingen als gevolg van de Wet SUWI hebben gevolgen gehad voor de uitvoeringspraktijk van de Abw. De wijzigingen in de uitvoering zijn voor het merendeel van de (ex-) cliënten duidelijk. Zo is twee derde van de respondenten op de hoogte van het feit dat de uitkering bij het CWI moet worden aangevraagd, één derde geeft een verkeerd antwoord of weet het niet. Voor een geruime meerderheid (95%) is het wel duidelijk dat het CWI mensen begeleidt naar werk. Daarnaast is 80 procent op de hoogte van het feit dat de gemeente verant-

woordelijk is voor de beoordeling van de aanvraag. De ex-cliënten blijken even goed geïnformeerd als de huidige cliënten.

De mening van bijstandsccliënten over de taakverdeling loopt uiteen. Ruim een derde (38%) van de respondenten vindt de taakverdeling tussen CWI, gemeente en reïntegratiebedrijf duidelijk. Dat er verschillende organisaties zijn voor verschillende taken vindt minder dan de helft van de respondenten positief. De huidige cliënten blijken hier positiever dan ex-cliënten. De huisvesting in één gebouw stemt respondenten positief.

Over de dienstverlening van het CWI is meer dan de helft van de respondenten tevreden (56%). Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de duidelijkheid in communicatie. Het is voor meer dan de helft van de respondenten duidelijk wanneer over de aanvraag en de mogelijkheden op werk wordt gesproken. Daarnaast is meer dan de helft tevreden over de voorlichting van CWI wat betreft hun rechten en plichten. Opvallend is wel dat bijna de helft van de respondenten die meer dan één keer bij het CWI zijn geweest, geen vaste contactpersoon bij het CWI heeft. De meerderheid vindt het wel belangrijk één contactpersoon te hebben (83%).

Ook de dienstverlening van de gemeente wordt door meer dan de helft van de respondenten positief beoordeeld (57%). Een verschil tussen de dienstverlening van de gemeente en het CWI is de contactpersoon. In vergelijking met het CWI werkt de sociale dienst vaker met een vaste contactpersoon per cliënt.

Van de mensen die de vragenlijst hebben ingevuld, heeft een derde (34%) in de afgelopen twee jaar aan een traject deelgenomen. Een derde van hen heeft zelf een traject kunnen kiezen. Van de respondenten die een casemanager hebben (28%), is de meerderheid (69%) tevreden over de dienstverlening die de casemanager biedt.

De informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties lijkt nog niet goed aan te sluiten. Meer dan de helft van de respondenten heeft dezelfde informatie zowel aan het CWI als aan de sociale dienst moeten leveren. Over de onderlinge doorverwijzing van de drie verschillende instanties (CWI, gemeente en reïntegratiebedrijf) is men gemiddeld genomen wel te spreken. Ook de doorverwijzing van de sociale dienst naar andere gemeentelijke voorzieningen wordt positief beoordeeld.

De bekendheid van de lokale cliëntenraden bij de bijstandsccliënten lijkt beperkt. De meerderheid van de respondenten kan niet aangeven of in de eigen gemeente een cliëntenraad actief is en bijna twee derde van de respondenten weet niet wat een cliëntenraad doet.

6 DAK- EN THUISLOZEN

6.1 Inleiding

De beleving van bijstandsccliënten staat centraal in dit onderzoek. Dit geldt ook voor die van de groepen dak- en thuislozen. Voor deze groepen geldt wellicht meer dan voor de overige bijstandsccliënten dat de ervaringen met de uitvoeringspraktijk van invloed zijn op hun oordeel over het landelijk beleid. Aan de bijstandsverstrekking zijn namelijk een aantal extra voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden kunnen leiden tot een aanpassing van het (woon)gedrag van de dakloze. Daarbij is de diversiteit tussen gemeenten groter dan bij de reguliere bijstandsverstrekking. Verder is de beleving van dak- en thuislozen onlosmakelijk verbonden met de capaciteit en de kwaliteit van de opvang. Dak- en thuislozen zijn immers (deels) afhankelijk van deze opvang. Om meer inzicht te krijgen in de beleving van het bijstandsbeleid van dak- en thuislozen, is het dan ook belangrijk om aandacht te hebben voor zowel het bijstandsbeleid als de opvangvoorzieningen(beleid) en de regierol van gemeenten als mogelijke verwijzers tussen de verschillende voorzieningen.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van het kwalitatieve deel van het onderzoek over dak- en thuislozen. In de paragrafen 6.2 en 6.3 worden de verschillen tussen gemeenten in bijstandsverlening en maatschappelijke opvang aan dak- en thuislozen beschreven. De mening van dak- en thuislozen over het beleid en de opvang is beschreven in paragraaf 6.4 Tot slot komen in paragraaf 6.5 sleutelinformanten, beleidsmedewerkers en uitvoerders van gemeenten en opvangvoorzieningen aan het woord.

In bijlage 3 is aangegeven hoe de zes centrumgemeenten zijn geselecteerd en in welke zes centrumgemeenten dit deel van het onderzoek heeft plaatsgevonden. Ook is aangegeven in welke vier gemeenten gesprekken met dak- en thuislozen zijn gevoerd.

6.2 Bijstandsverlening aan dak- en thuislozen en verschillen tussen gemeenten

In juli 1998 is het Bijstandsbesluit adreslozen van kracht geworden. Met dit besluit zijn 43 centrumgemeenten (oorspronkelijk waren dit er 48) aangewezen om bijstand te verlenen aan mensen zonder adres. In de praktijk betekent dit dat deze gemeenten verplicht zijn postadressen te verstrekken aan dak- en thuislozen. Zonder postadres is het namelijk niet mogelijk om een uitkering te krijgen vanwege het gemis aan verificatiemogelijkheden. Met een postadres kunnen dak- en thuislozen zich inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De dakloze zonder adres mag zelf bepalen in welke centrumgemeente hij zich wil inschrijven.

Dak- en thuislozen

Er worden verschillende definities of indelingen gebruikt om de groepen dak- en thuislozen te omschrijven. Dak- en thuislozen kunnen worden onderscheiden naar (demografische) kenmerken, naar oorzaken van dak- of thuisloosheid en naar het type nachtelijke verblijfplaats. Voor dit onderzoek gebruiken wij de laatste indeling. Deze indeling wordt namelijk door de meeste gemeenten gebruikt om de hoogte van de bijstandsuitkering te bepalen. Hiermee kan immers worden bepaald of er woonkosten zijn en of deze kunnen worden gedeeld.

Over het algemeen betekent een indeling naar nachtelijke verblijfplaats dat van *dakloos* wordt gesproken wanneer men buiten, op straat of in de (laagdrempelige) nachtopvang verblijft. *Thuislozen* daarentegen verblijven (semi-)permanent in een sociaal pension, een daklozeninternaat of maken gebruik van andere opvangmogelijkheden. Daarnaast wordt nog een groep *marginaal gehuisvesten* onderscheiden. De huisvesting van deze groep biedt geen garantie op langdurig verblijf. Zij verblijven bijvoorbeeld in een kraakpand, commercieel pension, caravan of bij familie of vrienden.

In dit onderzoek zijn wij in eerste instantie uitgegaan van dak- en thuislozen volgens bovenstaande definities, maar uit het veldwerk bleek al snel dat iedere gemeente haar eigen definitie hanteert. Zo beschouwt, bij de verstrekking van de bijstand, de ene gemeente marginaal gehuisvesten als dakloos, terwijl een andere gemeente thuislozen als reguliere cliënten beschouwt. Ook worden de twee (of zelfs drie) groepen samengenomen en wordt in zijn algemeenheid gesproken van een daklozen- of zwerversuitkering. Twee gemeenten werken aan een herziening van hun definities. De centrale vraag is of marginaal gehuisvesten nog langer als dakloos moeten worden beschouwd.

Door de verschillende definities die worden gebruikt in de onderzoeksgemeenten is het niet goed mogelijk om aantallen dak- en thuislozen mét een bijstandsuitkering van de onderzoeksgemeenten te vergelijken. In de Abw-statistieken van het CBS worden bovendien deze gegevens niet verzameld. In het eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek maatschappelijke opvang wordt geschat dat circa 2.500 dak- en thuislozen in Nederland een bijstandsuitkering krijgen.¹ Dit is minder dan 1 procent van het totaal aantal bijstandsuitkeringen in 2002.² Naar schatting liggen de percentages in de onderzoeksgemeenten hoger en variëren tussen de 1 en 3 procent. Hierbij zijn de definities en aantallen van de onderzoeksgemeenten zelf gebruikt, wat maakt dat onderlinge vergelijkingen niet mogelijk zijn. Omdat de onderzoeksgemeenten relatief grote centrumgemeenten zijn, zijn de hogere percentages dan het landelijk gemiddelde geen verrassing.

¹ IBO Maatschappelijke Opvang (2002-2003). *De opvang verstoort*.

² Volgens gegevens van het CBS bedroeg in 2002 het aantal Abw-uitkeringen 314.490.

Het is niet eenvoudig om nauwkeurig cijfermateriaal te verzamelen over dak- en thuislozen. Dit heeft te maken met het ontbreken van een eenduidige begripsomschrijving, met de diversiteit aan verblijfplaatsen en met de mobiliteit van de groep. Er worden dan ook verschillende cijfers gehanteerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gegevens van het Leger des Heils, de Federatie Opvang en onafhankelijke onderzoeken naar maatschappelijke opvang. In een onderzoek van het Centrum voor Verslavingsonderzoek (2003)³ zijn gegevens van tachtig gemeenten geëxtrapoleerd en wordt gekomen tot een schatting van 15.200 dak- en thuislozen in Nederland. In de grote steden én in de centrumgemeenten zijn verhoudingsgewijs meer dak- en thuislozen dan in niet-centrumgemeenten en kleine en middelgrote gemeenten.⁴ Twee onderzoeksgemeenten voeren armoedemonitoren uit om zicht te houden op onder andere de groep dak- en thuislozen. Eén onderzoeksgemeente heeft in 2003 een onderzoek laten uitvoeren naar de aard en omvang van dak- en thuislozen en heeft in 2002 een klanttevredenheidsonderzoek met de opvang laten uitvoeren onder de doelgroep.

De inkomstenbronnen van dak- en thuislozen kunnen verschillen. Er zijn dak- en thuislozen met een ziektegeldregeling, een WW-uitkering, een WAO-uitkering, AOW en/of pensioen of géén geregeld inkomen. Op basis van bovengenoemde geschatte waarden⁵ zou ongeveer 16 procent van de dak- en thuislozen een bijstandsuitkering hebben. In de meeste onderzoeksgemeenten werd door de respondenten van zowel sociale diensten als opvangvoorzieningen (veel) hogere percentages geschat. Over het niet-gebruik van de Abw zijn landelijk geen gegevens bekend. Ook is bij de meeste gemeenten niet bekend hoe hoog het niet-gebruik is. Eén gemeente heeft dit onderzocht en komt tot 15 procent, waarvan een groot deel vanwege illegaliteit. Ook bij de gemeenten die het niet hebben onderzocht is duidelijk dat er sprake is van niet-gebruik. In paragraaf 6.3 komen we hier kort op terug.

Volgens de sleutelinformanten en de respondenten bij gemeente en opvangvoorzieningen zijn de meeste daklozen man en alleenstaand. Velen zijn verslaafd (alcohol of drugs) en hebben psychosociale problemen. Het merendeel heeft schulden. Steeds vaker hebben daklozen een meervoudige problematiek. Ook lijkt er een toename in het aantal vrouwen, jongeren en illegalen te zijn. Dit beeld komt overeen met de samenstelling van de daklozen in de onderzoeksgemeenten. Het gaat dan specifiek om de dak- en thuislozen zoals in dit onderzoek gedefinieerd. De marginaal gehuisvesten laten een ander beeld zien. Het gaat veelal om tijdelijke dak- of thuisloosheid vanwege bijvoorbeeld een scheiding.

³ De Bruin, D., C. Meijerman, H. Verbraeck, R. Braam, F. Leenders, G. van de Wijngaart (2003). *Zwerven in de 21ste eeuw. Een exploratief onderzoek naar geestelijke gezondheidsproblematiek en overlast van dak- en thuislozen in Nederland*. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek.

⁴ Er moet zowel rekening worden gehouden met een onderschatting (vrouwen in de vrouwenopvang en illegalen) als een bovenschatting (cityhoppers).

⁵ 15.200 dak- en thuislozen en 2.500 dak- en thuislozen met een bijstandsuitkering.

De meeste gemeenten geven aan dat een (groot) deel van de daklozen een constante groep vormt. Er is weinig sprake van doorstroom. De gemiddelde duur van de daklozenuitkering verschilt wel tussen gemeenten. Bij de ene gemeente heeft de vaste kern gemiddeld één à twee jaar een daklozenuitkering, terwijl dit in een andere gemeente op kan lopen tot gemiddeld vijf à zes jaar.

Beleid en uitvoeringspraktijk

Een alleenstaande dakloze heeft in beginsel aanspraak op de landelijke bijstandsnorm van 50 procent van het minimumloon.⁶ Het toeslagen- en verlagingenbeleid is een gemeentelijke bevoegdheid, waardoor de hoogte van de bijstandsuitkering aan daklozen per gemeente kan verschillen. Om een bijstandsuitkering te kunnen krijgen, is de dakloze zonder adres verplicht zich in te schrijven op het ter beschikking gestelde postadres. Naast het adres van de gemeente kunnen gemeenten ook een instelling(en) aanwijzen waar daklozen zich kunnen inschrijven. Tevens kunnen afspraken worden gemaakt met de instellingen over een minimum aantal contactmomenten van de daklozen met de instelling. Wanneer de dakloze zich hier niet aan houdt, kan hij worden uitgeschreven en kan de bijstand worden opgeschort. Verder mogen er geen specifiek op het ‘dakloos zijn’ gerichte voorwaarden aan de bijstand worden verbonden.

De aanvraag van een daklozenuitkering vergt voor de meeste gemeenten meer inspanning dan een aanvraag van een ‘reguliere’ aanvrager. Het kost meer tijd om gegevens te achterhalen. Vaak hebben de aanvragers geen legitimatiebewijs, of verliezen die tussentijds. Ook komt het regelmatig voor dat de uitkering opgeschort moet worden of zelfs stopgezet. Een groot deel van de stopgezette uitkeringen moet later weer ‘opnieuw’ verstrekt worden. Hiervoor moet echter eerst weer opnieuw de procedure doorlopen worden. De meeste gemeenten noemen de groep daklozen die geregeld voor korte tijd gedetineerd zijn als een probleemgroep. Niet alle centrumgemeenten hebben er zicht op als iemand (weer) in detentie is. Niet alleen moet de uitkering stopgezet worden, door die stopzetting kan eventuele huisvesting of opvang niet doorbetaald worden waardoor de kans groot is dat iemand, na detentie, op straat komt te staan. De meeste gemeenten hebben ‘speciale’ consultants of zelfs een specifieke afdeling voor de verstrekking van de bijstand aan dak- en thuislozen.

Toeslagenbeleid

De zes onderzoeksgemeenten hanteren verschillende toeslagen en hebben hiervoor hun eigen beweegredenen. Zo wordt in de ene centrumgemeente bijvoorbeeld alleen het normbedrag zonder toeslag gehanteerd omdat de dakloze géén woonkosten heeft, terwijl in de andere cen-

⁶ Voor zover de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan in het geheel niet of slechts ten dele met een ander kunnen worden gedeeld.

trumgemeente daklozen een maximale toeslag krijgen, omdat het leven op straat juist duur is.

Eén centrumgemeente hanteert uitsluitend het normbedrag. Zij hanteert dit voor zowel daklozen als voor marginaal gehuisvesten.

Drie centrumgemeenten hanteren voor een specifieke categorie dak- en thuislozen een normbedrag en voor de overige dak- en thuislozen een toeslag. Zo krijgen bijvoorbeeld in één gemeente dak- en thuislozen onder de 23 jaar het normbedrag en wordt voor cliënten boven de 23 jaar een toeslag gehanteerd van 5 procent. Een andere gemeente hanteert daarentegen het normbedrag voor de zogenoemde buitenslapers en een toeslag van 10 procent wanneer minimaal 17 keer per maand gebruik wordt gemaakt van de nachtopvang en 20 procent wanneer iemand in een sociaal pension verblijft. In de derde gemeente wordt alleen de eerste twee maanden een toeslag van tien procent verstrekt aan ‘nieuwe’ daklozen. De ‘reguliere’ daklozen krijgen in deze gemeente het normbedrag.

Tot slot krijgen in twee gemeenten alle daklozen naast het normbedrag een toeslag. In één gemeente wordt de maximale toeslag van 20 procent voor zowel daklozen als marginaal gehuisvesten gehanteerd. Tot slot geeft één gemeente afhankelijk van het aantal nachten in de opvang, 10 of 15 procent toeslag

Zoals eerder is aangegeven kan het beleid van de onderzoeksgemeenten niet zonder meer met elkaar vergeleken worden, omdat verschillende definities worden gehanteerd en daarmee de doelgroepen van elkaar verschillen.

Postadressen

Vier centrumgemeenten gebruiken het postadres van opvangvoorziening(en). Eén gemeente gebruikt de dienst Sociale Zaken en één gemeente gebruikt het stadhuis als postadres voor daklozen.⁷

Wijze van verstrekking

Op twee gemeenten na wordt over het algemeen de uitkering maandelijks uitgekeerd. Voor sommige daklozen wordt hier van afgeweken (maatwerk). Eén centrumgemeente keert de uitkering wekelijks uit. En één gemeente is in de loop der tijd aan steeds meer daklozen de uitkering wekelijks gaan verstrekken in plaats van maandelijks. De uitkering wordt wekelijks verstrekt om het voor de doelgroep makkelijker te maken met hun geld om te gaan. Veel dak- en thuislozen hebben moeite met het beheer van hun geld. Het voordeel voor de gemeente van een wekelijkse uitkering is dat minder daklozen een voorschot aanvragen omdat hun geld op is. Bezwaar is evenwel de zogenoemde betutteling van de cliënt.

⁷ Thuislozen worden in deze gemeenten als reguliere cliënten beschouwd.

Drie gemeenten verstrekken de uitkering op naam van de dakloze. Bij één gemeente wordt de uitkering uitsluitend op de rekening van de opvangvoorziening gestort. De opvangvoorziening berekent de kosten en verstrekt zak- en kleedgeld aan de daklozen. Bij de overige twee centrumgemeenten worden beide methoden gehanteerd.

Een belangrijke overweging om de uitkering aan de dakloze uit te keren is de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van de cliënt. Daarentegen speelt een tegemoetkoming aan de financiële risico's die opvangvoorzieningen lopen een rol bij de keuze om de uitkering via de opvang te verstrekken. Op deze wijze kunnen daklozen niet vertrekken zonder voor de opvang betaald te hebben.

In één centrumgemeente krijgen daklozen een cheque die ze bij het postkantoor kunnen inwisselen. De andere centrumgemeenten storten het geld ofwel op een privé-rekening of een rekening van de Bank van de Nederlandse Gemeenten. Een aantal jaren geleden werden er meer cash uitbetalingen gedaan. Veel gemeenten zijn hiermee gestopt omdat dit veel overlast veroorzaakte op de locatie, veelal de sociale dienst, waar het geld werd uitgekeerd. Die overlast werd niet zozeer door de doelgroep zelf veroorzaakt, maar vooral ook door de mensen die dit aantrok zoals zogenaamde schuldeisers en geldbeheerders, dealers et cetera.

Toeleiden naar werk en verrekenen inkomsten

In één gemeente is de vaste kern daklozen vrijgesteld van sollicitatieplicht. Dit geldt niet voor de 'nieuwere' daklozen, zij hebben wel een sollicitatieplicht (individueel bepaald). Aanvankelijk was de gehele groep daklozen vrijgesteld van solliciteren, totdat bleek dat steeds meer jongeren zich aanmeldden voor een daklozenuitkering. Voor alle gemeenten geldt dat zij in meer of mindere mate werken aan arbeidstoeleiding. In één gemeente is een consultant werkzaam speciaal voor de toeleiding van daklozen, in weer een andere gemeente wordt bij de aanvraag van een bijstandsuitkering iemand meteen op traject gezet. Tot slot wordt in één gemeente sinds kort gewerkt met zorgplannen ten behoeve van reïntegratie. Nagegaan wordt welke stappen moeten worden ondernomen om de leefsituatie van daklozen te verbeteren. Er worden doelen opgesteld in het kader van 'wonen', 'werk, activering en inkomen' (reïntegratie), en 'welzijn'. Het plan wordt ondertekend door de dakloze zelf, de trajectuitvoerder van sociale zaken en een trajectuitvoerder vanuit de hulpverlening.

In één gemeente zijn de inkomsten uit bijvoorbeeld straatnieuws vrijgesteld, omdat dit de sociale activering en maatschappelijk herstel bevordert. Om ongelijkheid met reguliere cliënten te voorkomen is de bijverdienregeling gecombineerd met een maximale toeslag van 5 procent. In een andere gemeente vindt eigenlijk nooit verrekening van de inkomsten plaats. De overige gemeenten verrekenen in principe de inkomsten van daklozen. Dit gebeurt niet altijd even systematisch. Vaak komen gemeenten achteraf of per ongeluk achter extra inkomsten.

Bijzondere bijstand

Dak- en thuislozen kunnen voor hun levensonderhoud beroep doen op de individuele bijzondere bijstand. Eén gemeente verstrekt ambtshalve bijzondere bijstand aan cliënten die gebruik maken van voorzieningen van het Leger des Heils (24-uurs voorziening en sociaal pension). Zij worden evenwel in deze gemeente niet als thuisloos, maar als reguliere cliënten beschouwd. In de meeste gemeenten maken daklozen gebruik van een vergoeding voor de inrichtingskosten. In één gemeente is hier voor een speciale regeling voor dak- en thuislozen. Aan hen wordt een vast bedrag om niet verstrekt. Er hoeven dus geen bonnetjes overlegd te worden. De mate van gebruik van de bijzondere bijstand door dak- en thuislozen is per gemeente verschillend. Naar alle waarschijnlijkheid heeft dit vooral met de informatievoorziening over de (bijzondere) bijstand te maken. Zo wordt er in één gemeente geen informatie gegeven over de bijzondere bijstand, terwijl in een andere gemeente een brochure wordt verspreid met een overzicht van alle zaken waar de mensen recht op hebben (bijvoorbeeld vergoeding brilglazen et cetera).

6.3 Maatschappelijke opvang en verschillen tussen gemeenten

De centrumgemeenten krijgen een specifieke uitkering maatschappelijke opvang van het Rijk. Zij moeten zorgen voor toereikende voorzieningen, een beleidsvisie ontwikkelen voor de opvang en ervoor zorgen dat ook andere sectoren meedoen. Gemeenten hebben zagezegd een regierol als het gaat om maatschappelijke opvang. Een ketenaanpak kan hierbij bijdragen aan het versterken van de regierol van gemeenten.

Cliënten (waaronder dak- en thuislozen) komen evenwel hoofdzakelijk in aanraking met de verwijsfunctie en casemanagers van gemeenten en niet met andere aspecten van de regierol. In dit onderzoek is met name naar deze verwijsfunctie gevraagd. Sociale diensten kunnen cliënten bijvoorbeeld doorverwijzen naar schuldhulpverlening en andere vormen van hulpverlening als GGD/GGZ, verslavingszorg et cetera. Verder is gekeken of er consultants of casemanagers zijn aangewezen die een totaal overzicht hebben van de trajecten die door de dak- of thuisloze cliënt worden gevolgd en of hier afstemming over plaatsvindt. Eventuele aanvullende informatie van de onderzoeksgemeenten over de andere aspecten van de regierol van gemeenten zijn tevens in deze paragraaf verwerkt.

Maatschappelijke opvang

Maatschappelijke opvang bestaat in principe uit dak- en thuislozenopvang, vrouwenopvang en crisisopvang. Voor de opvang van dak- en thuislozen is er dag- of nachtopvang, 24-uursopvang, sociale pensions, meerzorgafdeling (ziekenboeg), passantenverblijven, internaten, (ambulante) woonbegeleiding en dienstencentra.

Niet in alle centrumgemeenten zijn alle vormen van dienstverlening aanwezig. Ook de capaciteit verschilt aanzienlijk per gemeente. Het is niet zo dat randstadgemeenten per definitie meer capaciteit en meer vormen van opvang hebben.

Eén onderzoeksgemeente heeft géén nachtopvang. In deze centrumgemeente zijn relatief weinig daklozen. Het is niet bekend of daklozen naar andere centrumgemeenten zijn gegaan of dat er weinig vraag is. De meeste gemeenten hebben gebrek aan capaciteit wat betreft nachtopvangvoorzieningen, maar ook de 24-uursopvang en sociale-pensions kampen veelal met een grotere vraag dan aanbod. Als er geen plek is, is er voor de meeste daklozen geen alternatief. In één gemeente is aangegeven dat er ook illegale pensions zijn waar daklozen verblijven én in één gemeente wordt door een particuliere eigenaar kamers verhuurd. Het gebrek aan capaciteit is één van de oorzaken van een beperkte doorstroom. De nachtopvang geldt voor een deel van de daklozen als blijvende oplossing. Een aantal opvangvoorzieningen voorziet in begeleiding bij de aanvraag van een bijstandsuitkering. Ook wordt door een aantal bezochte opvangvoorzieningen financiële hulpverlening verleend. In twee gemeenten zijn gescheiden opvangvoorzieningen voor verslaafden en niet-verslaafden.

In een paar gemeenten wordt aangegeven dat meer verschillende aanbieders van opvang welkom zouden zijn. Elk type aanbieder heeft zo zijn eigen ‘spelregels’, zoals bijvoorbeeld een gebruikersverbod, of het uitvoeren van taken als ‘bed opmaken’, verplichte dagactiviteiten, of bijvoorbeeld budgetbeheer. Als een dakloze zich niet aan deze ‘spelregels’ wil of kan houden, dan is er veelal geen keus voor een andere opvangmogelijkheid. In de interviews met de sleutelfiguren en beleidsmedewerkers en uitvoerders van opvangvoorzieningen is aangegeven dat dit een belangrijke reden is voor niet-gebruik van opvangvoorzieningen. Dit heeft ook consequenties voor de bijstandsverstrekking. De bijstandsuitkering is namelijk in een aantal gemeenten afhankelijk van de inschrijving bij of zelfs het gebruik van een opvangvoorziening. Niet houden aan de spelregels van de opvang betekent daarmee automatisch afzien van een bijstandsuitkering.

Regierol gemeenten

De verwijzfunctie wordt bij een aantal gemeenten vervuld door consulenten ‘toeleiding’. In deze gemeenten is evenwel alleen met beleidsmedewerkers en consulenten van de afdeling ‘inkomen’ gesproken waardoor informatie over de uitvoeringspraktijk ontbreekt. In deze gemeenten zijn geen casemanagers aangewezen. Zoals ook bij ‘toeleiding naar werk’ is beschreven werkt één gemeente met zogenaamde zorgplannen ten behoeve van reïntegratie. Om een zorgplan te kunnen samenstellen, wordt samengewerkt met hulpverlenersinstanties. De trajectuitvoerder van sociale zaken tekent alle afspraken die worden gemaakt voor hulptrajecten en is daarmee in principe casemanager. Tot slot wordt in één gemeente met een vaste casemanager gewerkt.

De meeste gemeenten voeren informeel overleg met de opvangvoorzieningen. Ook vindt in een aantal gemeenten informeel overleg plaats met opvangvoorzieningen, verslavingszorg, politie et cetera. Een aantal respondenten zou ook meer formeel overleg willen waardoor beleidssignalen kunnen worden opgepikt. Twee gemeenten maken deel uit van de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) en één gemeente kent een actieprogramma 'zorg op straat'. Hierin werken de gemeente, het zorgkantoor, politie, GGZ, maatschappelijke opvang, verslavingszorg en enkele andere partners samen aan een integrale aanpak van sociaal kwetsbaren.

Schuldhulpverlening is één van de thema's die afstemming vraagt tussen gemeente en opvang in het kader van dak- en thuislozenbeleid. In principe kan alleen schuldhulpverlening worden gegeven aan mensen met een vaste verblijfplaats, waardoor de groep dak- en thuislozen is uitgesloten van deze vorm van hulpverlening. Daarnaast is het in principe alleen mogelijk een woning te krijgen als men geen schulden heeft. Dit belemmert de doorstroom van dak- en thuislozen naar een bestaan met een vaste woning. Niet alle gemeenten hebben een oplossing gevonden voor bovengenoemd dilemma.

6.4 Oordeel dak- en thuislozen over bijstandsverlening en maatschappelijke opvang

In vier onderzoeksgemeenten is gesproken met dak- en thuislozen zelf. De gesprekken zijn georganiseerd in samenwerking met de opvangvoorzieningen. Met dak- en thuislozen zijn zowel individuele als groepsgesprekken gehouden. Ook dit is in samenwerking met de opvangvoorzieningen én met de dak- en thuislozen zelf gedaan.

In drie gemeenten zijn gesprekken gevoerd op de locatie van een dagopvangvoorziening (bij één gemeente is dit tevens de locatie van de nachtopvang) voor dak- en thuislozen. Bij één van deze locaties wordt onder dak- en thuislozen ook de groep marginaal gehuisvesten verstaan. In een derde gemeente is geïnterviewd op de locatie van een 24-uursopvang. Ook is in deze gemeente een bezoek gebracht aan de dag- c.q. nachtopvang. Er is voor gekozen om op locaties voor niet-verslaafden te interviewen, omdat zij beter benaderbaar zijn dan verslaafden. Om dezelfde reden zijn ook dak- en thuislozen met zware psychosociale problemen buiten beschouwing gelaten.

Het bleek niet eenvoudig om dak- en thuislozen mét een bijstandsuitkering te vinden. In totaal hebben 21 dak- en thuislozen meegewerkt aan het onderzoek. Dit aantal is om verschillende redenen niet groter.

De respondenten van de opvangvoorzieningen maar ook de respondenten van de gemeenten veronderstelden dat het merendeel van de daklozen een bijstandsuitkering zou hebben. Op twee locaties bleek het merendeel evenwel een ander type uitkering te hebben.

Daarnaast is het niet goed te voorspellen wanneer een locatie druk bezocht wordt en het dus een geschikt moment is om af te spreken. Dit is heel wisselend en blijkt bijvoorbeeld niet alleen afhankelijk te zijn van het weer. Op de dag- c.q. nachtopvang van één gemeente waren slechts vijf of zes bezoekers aanwezig, terwijl het die dag daarvoor heel druk bezocht was.

De gesprekken met dak- en thuislozen hebben tot doel om te achterhalen wat hun kennis en mening is over het landelijke bijstandsbeleid en de verschillen tussen gemeenten als het gaat om de bijstandsverstrekking. Ook voor deze groep geldt dat het gaat om hun mening over het *landelijke* beleid en niet om hun ervaringen met de uitvoeringspraktijk van hun gemeente.

Beleving van dak- en thuislozen

Een groot deel van de dak- en thuislozen is niet op de hoogte van het feit dat er verschillen zijn tussen gemeenten in de hoogte van de bijstandsuitkering en de manier waarop de uitkering wordt verstrekt. Wel weten meer respondenten dat er verschillen zijn bij de verstrekking van de bijzondere bijstand. De meeste dak- en thuislozen vinden het niet terecht dat er verschillen zijn in de hoogte van de uitkering en verschillen in de bijzondere bijstand. Een deel van de dak- en thuislozen geeft aan het geen probleem te vinden dat er verschillen zijn tussen gemeenten. Zij vinden het onderwerp niet van belang.

Over de verschillen in wijze van verstrekken zijn de meningen wat meer verdeeld. Een deel van de daklozen, waarvan het postadres gelijk is aan het adres van de opvangvoorziening, vindt dit vervelend. Hierdoor moet je je immers ook aan de regels van de opvang houden. Anderen geven aan hiermee geen problemen te hebben en dat het voor hen wat dat betreft niet uitmaakt dat er verschillen zijn tussen gemeenten. De meningen zijn ook verdeeld over de verstrekking van de uitkering via de opvang. Een aantal daklozen geeft aan dat dit voor een grote groep daklozen heel verstandig is, omdat velen niet met geld om kunnen gaan. Voor hen is het geen bezwaar dat er verschillen zijn tussen gemeenten in de wijze van verstrekken.

De meeste dak- en thuislozen die zijn geïnterviewd, hebben geen sollicitatieplicht. Een aantal van hen is wel bezig met solliciteren. Eén respondent is net begonnen met werken en een aantal respondenten doet vrijwilligerswerk of werkt voor de opvangvoorziening waar zij verblijven. Een deel van de respondenten geeft aan dat het prima is dat men moet solliciteren. Zij vinden het evenwel niet terecht dat daarom al het werk dat wordt aangeboden geaccepteerd zou moeten worden. Veel werk vinden ze te simpel. Tevens moet rekening

worden gehouden met de leefsituatie. Een dakloze kan na een dag werken niet naar huis, maar zwerft minstens een paar uur op straat. Ook een goede nachtrust wordt vaak ontbeerd.

Een deel van de daklozen is wel op de hoogte van de verschillen tussen gemeenten. Zij weten heel goed waar de hoogste uitkering wordt verstrekt. De reden waarom ze in een bepaalde gemeente zitten, staat hier echter los van. Veel belangrijker is de binding met de stad én de opvangvoorzieningen. Ook de groep daklozen die niet op de hoogte is van de verschillen tussen gemeenten, noemt de binding met de stad en de opvangvoorzieningen als belangrijkste reden voor verblijf. Een paar respondenten zouden het liefst rondzwerven, maar dit is niet goed mogelijk met de huidige regelgeving. Het wordt daardoor steeds moeilijker om je in een andere centrumgemeente te ‘vestigen’. Eén respondent geeft aan zonder problemen rond te zwerven. Voor onder andere het geld van zijn uitkering keert hij geregeld naar zijn centrumgemeente terug.

6.5 Wat deskundigen denken over de beleving van dak- en thuislozen

Ook aan de deskundigen (sleutelinformanten, beleidsmedewerkers en uitvoerend personeel van gemeente en opvang) is gevraagd hoe zij denken dat dak- en thuislozen de bijstand beleven.

De meningen zijn hierover verdeeld. Sommige denken dat dak- en thuislozen heel goed weten dat er verschillen zijn en in welke gemeente de hoogste uitkering wordt verstrekt. De groep waaraan wordt gerefereerd verschilt evenwel. Sommige respondenten spreken dan vooral voor de groep ‘echte’ zwervers, anderen hebben het over alle dak- en thuislozen, waaronder marginaal gehuisvesten. In één gemeente werd aangegeven dat je als dakloze een zekere status kan ontleen aan kennis over onder andere de bijstand.

Een groot deel van de respondenten denkt evenwel dat dak- en thuislozen geen kennis hebben van het landelijke bijstandsbeleid en dat het hen niet interesseert. Belangrijker zijn de voorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken. Iets meer of minder geld speelt geen rol. De meeste daklozen hebben immers altijd geld te kort. Verder geeft een deel van deze respondenten aan dat zij zelf nauwelijks weten hoe het zit met de bijstandsverstrekking van andere centrumgemeenten, laat staan dat de dak- en thuislozen hiervan weten. Een deel van de respondenten geeft aan dat dak- en thuislozen überhaupt slecht geïnformeerd zijn, ook over de mogelijkheden binnen de eigen centrumgemeente.

Geen van de respondenten denkt dat zijn of haar centrumgemeente een grote aanzuigende werking heeft. Ook de gemeenten in de randstad denken dit niet. Wel zullen er altijd enkele daklozen ‘speciaal’ naar een bepaalde gemeente komen vanwege de opvangvoorzieningen

en een enkeling voor de hogere toeslag die in die gemeente wordt verstrekt. Dit is echter meer uitzondering dan regel. Vier van de zes gemeenten denken niet dat hun gemeente populair is. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd zoals gebrek aan opvangvoorzieningen, de (lange) doorlooptijd van aanvraag tot beschikking van de bijstand, sollicitatieplicht en de verplichte deelname aan een toeleidingstraject.

6.6 Samenvatting

Uit de gesprekken in zes centrumgemeenten komt naar voren dat er diversiteit in beleid is, zowel wat betreft de manier van bijstandsverstrekking en de hoogte van de uitkering als wat betreft de opvangvoorzieningen.

Kennis over dergelijke verschillen blijkt bij de dak- en thuislozen slechts in beperkte mate aanwezig te zijn. Zij geven daarnaast aan dat de mogelijkheid van een hogere uitkering in een andere gemeente geen reden is om naar een andere gemeente te vertrekken. De persoonlijke binding met een stad en de beschikbaarheid en kwaliteit van voorzieningen is voor hen van groter belang.

7 CONCLUSIE

7.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken zijn per thema de uitkomsten van de schriftelijke enquête weergegeven en is aangegeven wat de beleving van dak- en thuislozen van het landelijk bijstandsbeleid is.

In dit hoofdstuk proberen we te komen tot een totaalbeeld van de beleving van (ex-)cliënten van het Abw-beleid (paragraaf 7.2). Dit totaalbeeld is gebaseerd op een kwalitatieve beschouwing van alle resultaten die in voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd. In paragraaf 7.3 wordt een algemeen beeld gegeven van de gevonden verschillen in de beleving van de verschillende subgroepen die in het onderzoek zijn onderscheiden.

7.2 Algemeen oordeel over landelijk bijstandsbeleid

Bekendheid beleid

Wanneer de uitkomsten op de verschillende thema's in ogenschouw worden genomen, blijkt dat (voormalige) bijstandcliënten redelijk goed op de hoogte zijn van het landelijk bijstandsbeleid. Zo zijn ze over het algemeen goed bekend met de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn en de mogelijkheden die er zijn om de uitkering indien nodig aan te vullen met bijzondere bijstand. Ook van de taakverdeling tussen CWI en gemeente zijn cliënten en ex-clieënten goed op de hoogte.

Wanneer het gaat om beleid dat minder zichtbaar is voor de respondenten (bijvoorbeeld verschillende normbedragen, toeslagenbeleid en schuldhelpverlening) is de bekendheid van het beleid kleiner. Het bestaan van gemeentelijke verschillen als gevolg van de mogelijkheid om lokaal een eigen invulling te geven aan het landelijk beleid, is bij minder dan de helft van de respondenten bekend.

De bekendheid met lokale cliëntenraden blijkt zeer beperkt te zijn. Bovendien is het voor de respondenten niet duidelijk wat een cliëntenraad doet.

Oordeel over beleid

Over het algemeen kan gesteld worden dat cliënten en (ex-)cliënten redelijk tevreden zijn over het gevoerde bijstandsbeleid.

Men vindt het terecht dat rekening gehouden kan worden met de persoonlijke situatie en dat er verplichtingen gelden waar een cliënt zich aan moet houden. Dat er een sanctie opgelegd kan worden als de verplichtingen niet nagekomen worden, krijgt overigens minder bijval.

Er is veel begrip voor de beoordeling van inkomen en vermogen bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering. Op het eerste gezicht lijkt ongeveer de helft van de respondenten het niet terecht te vinden dat er specifieke groepen worden onderscheiden in het beleid en dat voor deze groepen verschillende normbedragen gelden. Wanneer echter aan de hand van voorbeelden gevraagd wordt of het terecht is dat voor een specifieke groep een hogere of lagere norm of toeslag geldt dan bij andere groepen, blijken de meeste respondenten dit toch terecht te vinden.

Ook vindt men het terecht dat een bijstandsgerechtigde in eerste instantie zelf op zoek moet gaan naar werk, voordat daarbij ondersteuning wordt geboden. Wanneer ondersteuning toch nodig is, voorziet het beleid in verschillende mogelijkheden. Het blijkt dat meer dan de helft van de respondenten de verschillende vormen van ondersteuning die mogelijk zijn, nuttig vindt. Scholing en kinderopvang worden hierbij als meest nuttige vormen van ondersteuning genoemd.

Gevolgen van beleid

Wanneer de respondenten gevraagd wordt naar de mogelijke gevolgen van het beleid, blijkt dat de meningen minder positief zijn.

Een gevolg van beleid is bijvoorbeeld het ontstaan van gemeentelijke verschillen omdat een gemeente de ruimte heeft om toeslagen of verlagingen toe te kennen of omdat er verschillende vormen van flankerend beleid bestaan. Dergelijke gemeentelijke verschillen in uitvoering van het bijstandsbeleid worden als (zeer) onterecht ervaren.

Een gevolg van het beleid op het terrein van uitstroom en activering kan zijn dat de verschillende vormen van ondersteuning die geboden worden, stimulerend werken. Ook kunnen de verplichtingen die bij de uitkering horen een stimulans zijn om werk te zoeken. Uit het onderzoek blijkt dat de verschillende vormen van ondersteuning volgens de respondenten inderdaad meehelpen aan activering en uitstroom. Wat betreft de mogelijk stimulerende werking van verschillende verplichtingen en het uiteindelijke resultaat daarvan, hebben de respondenten geen duidelijke verwachtingen.

7.3 Oordeel over landelijk bijstandsbeleid, uitgesplitst naar subgroepen

Ex-cliënten

In het onderzoek zijn verschillende groepen onderscheiden. Niet bij ieder thema is hetzelfde onderscheid naar groepen gehanteerd. Alleen de uitsplitsing naar cliënten en ex-cliënten is bij ieder thema toegepast.

Wanneer deze groepen met elkaar vergeleken worden, valt in eerste instantie een verschil in samenstelling van de groepen op. Zo zijn ex-cliënten over het algemeen jonger dan de huidige cliënten. Ook zijn ze hoger opgeleid en blijken ze relatief vaker gehuwd te zijn dan de huidige cliënten.

Ook op andere aspecten zijn enkele verschillen tussen de huidige cliënten en voormalige cliënten gemeten. Personen die geen uitkering meer hebben, blijken het vaker eens te zijn met de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn (bijvoorbeeld de sollicitatieverplichting en de verplichting om een aanbod van passend werk te accepteren). Ook de controle daarop en eventuele sancties worden vooral door ex-cliënten terecht gevonden. Het feit dat bij het vaststellen van het recht op een uitkering een toets plaatsvindt op inkomsten en vermogen wordt ook met name door ex-cliënten als terecht beoordeeld.

Wanneer gevraagd wordt naar de mogelijk stimulerende werking van verplichtingen om werk te zoeken, blijkt dat ex-cliënten hier meer van verwachten dan huidige cliënten.

Bij de overige aspecten die in het onderzoek zijn behandeld, zijn geen verschillen gevonden tussen cliënten en ex-cliënten die een duidelijk onderscheid in het algemene oordeel over een bepaald thema illustreren.

Jongmeerderjarigen

Bij het thema ‘inkomenswaarborg’ is onderscheid gemaakt tussen jongmeerderjarigen (jonger dan 21 jaar) en volwassenen (21 jaar en ouder). Ook hier blijkt dat de samenstelling van beide groepen op enkele aspecten verschilt: onder de responderende jongeren zijn relatief meer mannen en meer lager opgeleiden. Het grootste verschil betreft de verdeling naar nationaliteit. Zo geeft ongeveer de helft van de jongeren aan uitsluitend de Nederlandse nationaliteit te hebben, ten opzichte van ruim driekwart van de volwassenen.

Bij de antwoorden die beide groepen hebben gegeven over het landelijk bijstandsbeleid valt op dat de volwassen respondenten beter op de hoogte zijn van het beleid, behalve als het beleid betreft dat specifiek op jongmeerderjarigen is gericht. Ook blijken jongmeerderjarigen vaker geen mening te hebben over het beleid.

Personen met een gesubsidieerde baan

De vragen die bij het thema ‘uitstroom en activering’ zijn gesteld over gesubsidieerde arbeid, zijn ook voorgelegd aan personen die een gesubsidieerde baan hebben (gehad). Wanneer onderscheid gemaakt wordt tussen hun antwoorden en de antwoorden van de overige cliënten en ex-cliënten, valt op dat de ‘ervaringsdeskundigen’ iets kritischer zijn over gesubsidieerde arbeid, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheid om vanuit gesubsidieerd werk door te stromen naar regulier werk.

Dak- en thuislozen

De groepen dak- en thuislozen zijn niet met een schriftelijke vragenlijst benaderd. Zij hebben in (groeps-)gesprekken hun mening gegeven over de bijstandsverstrekking aan dak- en thuislozen en de eventuele gemeentelijke verschillen die daarbij bestaan.

Uit de antwoorden van dak- en thuislozen blijkt dat het merendeel niet goed op de hoogte is van het landelijk bijstandsbeleid en eventuele gemeentelijke verschillen die er bestaan in bijvoorbeeld de hoogte van de uitkering (toeslagen), wijze van toekenning van postadressen en verstrekking van bijstand in natura. Ze geven aan dat dergelijke verschillen niet of nauwelijks een reden zijn om in een andere gemeente een uitkering aan te vragen. Factoren als kwaliteit en beschikbaarheid van opvangvoorzieningen blijken belangrijker te zijn. Het meest van belang is de mate waarin een dak- of thuisloze zich persoonlijk verbonden voelt met de gemeente waar hij of zij verblijft.