

WET WERK EN BIJSTAND:
CLIËNTEN AAN HET WOORD

- eindrapport -

Drs. J.E. Soethout
Drs. R.C. van Waveren
Drs. C.E. Wissink

Amsterdam, 25 september 2007
Regioplan publicatienr. 1522

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van SZW.

VOORWOORD

De invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) per 2004 wordt gevolgd met onderzoek, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daartoe het evaluatieprogramma WWB ingericht. In dat verband is al de nodige aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de WWB bijdraagt aan het bereiken van het principe van 'werk boven inkomen'. Deze vraag is tot nu toe vooral gesteld vanuit het perspectief van de wet, de uitvoering en de verantwoordelijke actoren.

Maar het is ook van belang deze vraag te stellen vanuit het perspectief van de burgers die bijstand ontvangen. Hoe zijn zij vanuit de WWB ondersteund? Hoe heeft dit hun handelen beïnvloed? Hoe beoordelen zij dit alles? Dat zijn de hoofdvragen die in dit onderzoek 'Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord' worden beantwoord. Voor de beantwoording daarvan is gesproken met een groot aantal bijstandsklanten, of mensen die de bijstand recent hebben verlaten. Ook is aandacht besteed aan mensen die wel een aanvraag om bijstand indienden, maar dit - om wat voor reden dan ook - niet kregen, en aan mensen die niet-uitkeringsgerechtigd waren maar wel ondersteuning kregen van de gemeente bij hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Voor u ligt het verslag van deze studie.

Een eerste woord van dank gaat uit naar alle respondenten die bereid waren aan het onderzoek mee te doen. Hun bereidwilligheid om te vertellen over hun ervaringen met de bijstand was groot en daarvan is dankbaar gebruik gemaakt.

De acht gemeenten die aan het onderzoek deelnamen zijn we eveneens dank verschuldigd. Deze gemeenten speelden een onmisbare rol bij het selecteren en aanschrijven van de respondenten.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld. Hun adviezen en commentaar hebben de kwaliteit van het onderzoek zeker bevorderd. Wij danken daarvoor:

Dhr. J. Timmermann, Divosa

Dhr. T. Salet, Adviesraad BUS (Brabantse Uitkeringsgerechtigden Samen)

Dhr. J. de Vries, POC (Provinciaal Overleg Cliëntenraden in de sociale zekerheid Fryslân)

Dhr. F. Heida, VNG

Mw. M. Smit, Gemeente Alphen aan den Rijn

Dhr. F. Nieuweboer, ministerie van SZW (voorzitter)

Dhr. K. Hoskens, ministerie van SZW (secretaris)

Mw. D. de Graaf, ministerie van SZW

Dhr. W. van Zelm, cliëntenraad CWI-Midden-West

Mw. E. Roetering, Landelijke Cliëntenraad LCR

Mw. E. Davidse, ministerie van SZW (plaatsvervangend voorzitter)

We danken met name de heer Hoskens voor de prettige en constructieve manier waarop hij de begeleiding ter hand heeft genomen.

Het onderzoek is binnen RegioPlan uitgevoerd door Jorien Soethout, Corette Wissink en ondergetekende. Op onderdelen is een bijdrage geleverd door Esmeralda van Doorn, Marieke Blommesteijn en Mick de Niet. Het veldwerk is verzorgd door dertien studenten, die we ondanks hun goede werk hier niet allemaal kunnen noemen. De coördinatie van het veldwerk was in handen van Agnes Krijnen. De afwerking van het rapport was in handen van Kirsten Huisman.

De verantwoordelijkheid voor de tekst berust vanzelfsprekend geheel bij de auteurs.

Amsterdam, september 2007,

Bob van Waveren
projectleider

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergronden.....	1
1.2 Onderzoeksvragen.....	3
1.3 Beknopte onderzoeksverantwoording.....	3
1.4 Aard van de onderzoeksbevindingen.....	5
1.5 Opbouw rapport	5
2 Inkomensondersteuning	7
2.1 Aanbod aan de cliënt	7
2.2 Algemene bijstand: gedragsreacties en beoordeling.....	11
2.3 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw	15
2.4 Afsluiting.....	17
3 Activering.....	19
3.1 Het aanbod aan de cliënt.....	20
3.2 Invloed op het handelen van de cliënt	22
3.3 Beoordeling van het aanbod door de cliënt	24
3.4 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw	27
3.5 Afsluiting.....	28
4 Handhaving.....	29
4.1 Het aanbod aan de cliënt.....	29
4.2 Invloed op het handelen van de cliënt	32
4.3 Beoordeling van het aanbod door de cliënt	34
4.4 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw	37
4.5 Afsluiting.....	37
5 Overige onderwerpen	39
5.1 SUWI.....	39
5.2 Schuldhulpverlening.....	40
5.3 Cliëntenparticipatie.....	41
5.4 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw	42
5.5 Algemene beoordeling WWB.....	43
5.6 Afsluiting.....	44
6 Cliënttypering	45
6.1 Eigen perspectief: binnen een jaar aan het werk.....	46
6.2 Eigen perspectief: werk op langere termijn dan één jaar...	49
6.3 Eigen perspectief: nooit meer aan het werk	51
6.4 Afsluiting.....	53

7	Afgewezen of ingetrokken aanvragen, NUG'ers	55
7.1	Mensen met een afgewezen of niet-doorgezette aanvraag	55
7.2	Niet-uitkeringsgerechtigden	58
7.3	Afsluiting.....	59
	 Bijlagen	 61
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	63
Bijlage 2	Gemeentelijk beleid	71
Bijlage 3	Verschillen tussen huidige cliënten en ex-clënten	75

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

S1 Conclusie

De helft van de respondenten (54%) toont zich in het *algemeen* tevreden met de WWB, zowel met de wet als zodanig als met de uitvoering. Vijftien procent is tevreden over de wet, maar niet over de uitvoering. Zeventien procent is negatief over wet én uitvoering.

Als het gaat om de *inkomensondersteuning* geven respondenten aan te krijgen waar men recht op heeft. Bij gebrek aan een alternatief is men ook content met het bestaan van de bijstandswet, maar men vindt de geboden inkomensondersteuning bepaald krap en mist node de mogelijkheden om bijverdiensten te kunnen houden. Het ontbreken daarvan demotiveert hen om betaald werk aan te pakken.

Men voelt zichzelf verantwoordelijk om *weer aan het werk* te gaan en zodoende op eigen benen te staan. In de gevallen waarin het nemen van die eigen verantwoordelijkheid (nog) niet als realistisch wordt beschouwd, spelen vooral medische en psychische belemmeringen een rol. Vrijwel iedereen die een activeringsaanbod van de gemeente krijgt, accepteert dit aanbod. Over deze trajecten is men in ongeveer de helft van de gevallen positief. Als men niet positief is, wordt meestal het maatwerk gemist: men kwalificeert de trajecten als standaardproducten die niet goed aansluiten bij de capaciteiten of wensen van de respondenten.

Er blijkt een breed draagvlak te bestaan voor de *handhavingaspecten*. Men vindt het logisch en terecht dat aan de uitkering tegenprestaties zijn verbonden, al is het niet altijd makkelijk om daaraan te voldoen.

Aan cliënten is gevraagd of zij zelf verwachten weer uit de bijstand te geraken en, zo ja, op welke termijn. Een kwart van hen denkt binnen een jaar weer op eigen benen te staan, 35 procent denkt daar langer over te doen. Veertig procent van de cliënten blijkt zelf niet meer te verwachten ooit nog uit de bijstand te komen. Zij berusten daarin.

S2 Het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om WWB-cliënten aan het woord te laten over hun ervaringen met en beoordeling van de WWB. Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. In een steekproef van acht gemeenten is face to face gesproken met 232 cliënten en ex-cliënten. Deze groepen worden in het rapport aangeduid als 'de respondenten'. Ook is gesproken met enige

tientallen personen met een afgewezen of niet doorgezette aanvraag en met personen die uitsluitend gebruikmaken van het activeringsaanbod (NUG'ers). Als het over deze groepen gaat, beschrijven we dat expliciet. De gekozen aanpak biedt goede mogelijkheden om de opvattingen van de respondenten uit te diepen en kent enige beperkingen als het gaat om het generaliseren van de bevindingen. De beschreven kwantificeringen zijn niet primair bedoeld voor generalisatie naar het niveau van de landelijke populatie. Echter, gegeven de aard en omvang van de steekproef kunnen de kwantificeringen wel degelijk als indicatief gelden.

In dit onderzoek staan vier hoofdvragen centraal:

- Met welke instrumenten heeft de bijstandsccliënt recent ervaring opgedaan?
- Hoe heeft dit zijn handelen beïnvloed?
- Hoe oordeelt de cliënt over de bijdrage van die inzet van instrumenten aan het vinden van werk, activeren en/of de inkomenswaarborg?
- Hoe kan de houding van de cliënt ten aanzien van werk en inkomen worden getypeerd?

Deze hoofdvragen structureren verder deze samenvatting.

S3 Welke dienstverlening krijgt de cliënt?

Inkomensondersteuning

Van alle respondenten in het onderzoek ontvangt iets meer dan de helft een volledige uitkering voor levensonderhoud, de overigen ontvangen bijstand als aanvulling op inkomsten uit arbeid of uitkering. Naast de reguliere bijstand voor levensonderhoud ontvangt ongeveer de helft van de respondenten bijzondere bijstand. Ruim veertig procent van de respondenten die langer dan vijf jaar een uitkering ontvangen, heeft gebruikgemaakt van de langdurigheids-toeslag. Het merendeel van de respondenten (70%) zegt met deze vormen van inkomensondersteuning ook te krijgen waar men recht op heeft. Naast de voorzieningen vanuit de WWB maken de meeste respondenten ook gebruik van toeslagen via de Belastingdienst en flankerend gemeentelijk beleid in de vorm van kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen.

Activering

Ruim de helft van de respondenten heeft een trajectaanbod gekregen. De ex-clieñten krijgen voornamelijk een traject gericht op werk. Huidige cliëñten krijgen vaker een traject gericht op sociale activering of scholing. In de meeste gevallen was het aanbod op initiatief van de gemeente. Een kwart van de respondenten met een trajectaanbod zegt dit zelf gevraagd te hebben of zelf inspraak te hebben gehad in de invulling van het traject.

Handhaving

Zo'n driekwart van de respondenten zegt volledig op de hoogte te zijn van de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn. Controles en sancties zijn

bij minder mensen bekend: minder dan de helft weet hoe de gemeente controleert en welke gevolgen regelovertreding kan hebben. De mate waarin men op de hoogte is van controles en sancties hangt samen met de ervaring hiermee. Ruim een kwart van de respondenten heeft wel eens een huisbezoek gehad en een ongeveer vergelijkbaar aandeel heeft ervaring met een of meer sancties.

Schuldhelpverlening, SUWI en cliëntenparticipatie

De WWB biedt ook mogelijkheden voor *schuldhelpverlening*, waaronder budgetbeheer en bijstandsverlening in natura. Ongeveer een tiende van de respondenten heeft ervaring met budgetbeheer. In die gevallen worden de vaste lasten van de cliënt door de gemeente rechtstreeks betaald aan de leverancier.

Bijna zestig procent van de respondenten geeft aan ervaring te hebben in de *SUWI*-keten.

Twee vijfde van de respondenten is op de hoogte van het bestaan van de *cliëntenraad*. Slechts een beperkt deel weet ook wat cliëntenraad doet.

S4 Hoe beïnvloedt de dienstverlening het handelen?

Inkomensondersteuning

Zestig procent van de respondenten vindt dat de uitkering niet passend is in hun situatie. Dat betekent dat ze niet kunnen rondkomen zonder maatregelen te nemen. Een kwart van hen zoekt daarom aanvullende inkomsten, een derde zoekt ondersteuning bij familie of kennissen en vrijwel allemaal passen zij hun uitgaven aan. Zodoende lukt het ruim zestig procent van degenen die de uitkering niet passend vinden, om rond te komen (in gehele responsgroep 70%).

Een 41-jarige cliënt uit een kleine gemeente (autochtoon, alleenstaande moeder van twee kinderen) vertelt dat ze het heel erg vindt dat ze geen geld overhoudt om leuke dingen van te doen met haar kinderen. Ook moet ze tegen haar zoon van vijftien vaak 'nee' zeggen en hem teleurstellen. Hij kan niet mee met zijn vriendjes wanneer die leuke dingen gaan doen, omdat daar geen geld voor is. Het is moeilijk om de financiën op orde te houden. Mevrouw redt het wel, maar vindt het niet makkelijk. Ze is voor haar gevoel altijd aan het plannen en schuiven met geld.

Activering

Bijna iedereen die een activeringsaanbod krijgt, gaat ook in op dit aanbod. Dit aanbod komt vaak tot stand in overleg met de client. Desondanks vindt ongeveer de helft van hen dat dit aanbod niet aansluit bij hun persoonlijke situatie, hetgeen hen aanspoort om zelf op zoek te gaan naar werk. In driekwart van de gevallen blijkt dit succesvol. Huidige cliënten vinden deeltijdwerk of vrijwilligerswerk, ex-clieñten vinden voldoende werk om volledig uit de bijstand te komen.

Van de respondenten die een traject volgden, is twee vijfde tevreden over dit traject. Zij noemen als positieve resultaten dat ze dankzij het traject een baan vonden, minder belemmeringen hebben of een zinvolle dagbesteding hebben. De respondenten die niet tevreden zijn melden dat het traject hun stress opleverde of problemen met de opvang van kinderen.

"Het is niet goed om een baan op te dringen. Als je het werk niet leuk vindt, hou je het toch niet lang vol." (32-jarige alleenstaande moeder van twee kinderen, cliënt in een kleine gemeente)

Handhaving

Het handelen bij handhaving uit zich in regelnaleving of -overtreding. Een uitgangspunt hierbij is dat regelnaleving wordt bevorderd als de cliënt begrip heeft voor de handhavingsactiviteiten van de gemeente. Dit blijkt bij een grote meerderheid van de respondenten het geval te zijn. De meeste respondenten vinden rechten en plichten ook met elkaar in balans.

Een ruime meerderheid van de respondenten heeft zich in het afgelopen jaar aan de regels gehouden, dertien procent geeft toe een of meer van de regels te hebben overtreden.

S5 Hoe beoordeelt de cliënt de WWB-instrumenten?

S5.1 Beoordeling afzonderlijke instrumenten WWB

Inkomensondersteuning

Respondenten zijn over het algemeen blij met de inkomensondersteuning vanuit de WWB, omdat ze zonder bijstand nergens anders terecht kunnen. In deze zin fungeert de WWB zoals bedoeld, namelijk als sociaal vangnet. Het merendeel van de respondenten denkt ook te krijgen waar ze recht op hebben en voelt zich voldoende geïnformeerd over hun rechten en mogelijkheden. Een groot deel van de respondenten weet de weg naar aanvullende regelingen te vinden.

Dit alles laat onverlet dat er kritische geluiden zijn te horen. Zestig procent van de respondenten vindt dat de uitkering niet passend is in hun persoonlijke situatie. Dit betekent dat men zonder aanvullende maatregelen niet kan rondkomen (bijverdiensten, ondersteuning door familie of kennissen, aanpassen van uitgaven). Vooral respondenten met kinderen vinden dat de uitkering te laag is. Bijna driekwart van de respondenten is het dan ook eens met de stelling 'Ik wil graag aan het werk omdat ik dan meer verdien dan in de bijstand'.

De respondenten zijn voorts eensgezind in hun ontevredenheid over de bijverdienmogelijkheden. Men vindt deze (veel te) te beperkt, hetgeen hen ontmoedigt om bij te verdienen.

Activering

Vrijwel alle respondenten vinden dat WWB-cliënten zelf verantwoordelijk zijn voor het weer vinden van werk. De helft van de respondenten vindt het beroep op de eigen verantwoordelijkheid ook realistisch. De andere helft vindt dit niet realistisch, vanwege belemmeringen (met name medisch of psychisch) om weer aan het werk te gaan.

De respondenten die een activeringsaanbod hebben gehad, geven in meerderheid aan dat dit aanbod hen heeft gemotiveerd. Over het algemeen is ruim de helft van de respondenten met een trajectaanbod tevreden over de activeringsinstrumenten van de gemeente.

Handhaving

Handhaving kan als geheel op veel bijval rekenen: bijna iedereen vindt het terecht dat ervoor wordt gezorgd dat uitkeringen alleen bestemd zijn voor mensen die er recht op hebben. Niet iedereen vindt het echter makkelijk om zich aan alle regels te houden. Een derde van de respondenten vindt handhaving wel terecht, maar lastig. Een gelijk deel zegt door alle verplichtingen en rompslomp geprikkeld te zijn om uit de bijstand te raken.

"De controles zijn niet gemakkelijk en veel werk. Je moet alles op een rijtje zetten, je moet je administratie bijhouden. Het is niet echt een vakantiegevoel in de bijstand" (cliënt uit een kleine gemeente).

Driekwart van de respondenten vindt de tegenprestaties die voor de uitkering worden gevraagd in verhouding tot wat men krijgt. Iets meer dan de helft vindt ook dat sancties in verhouding staan tot het gedrag waar ze op volgen.

Schuldhelpverlening, SUWI en cliëntenparticipatie

De meeste respondenten die gebruikmaken van budgetbeheer zijn hier (zeer) tevreden over.

Een cliënt in een grote gemeente maakt gebruik van budgetbeheer: zijn maandelijkse vaste lasten en maandelijks bedrag aan aflossing van zijn schulden worden ingehouden op zijn uitkering. Het resterende bedrag krijgt hij op zijn rekening gestort. De cliënt vertelt erg blij te zijn met de getroffen regeling. Hij krijgt op zijn rekening wat hij feitelijk te besteden heeft en heeft geen omkijken meer naar de vaste lasten. Dit helpt hem om zijn financiële situatie op orde te krijgen.

Over de aansluiting in de keten maakt dertig procent van de respondenten die zegt ervaring te hebben in deze keten, melding van knelpunten. Het gaat dan om onvrede over het meer dan eens moeten opgeven van informatie of de lange duur van de overdracht in de keten.

Vragen die betrekking hadden op het oordeel over de cliëntenraad, hebben de respondenten nauwelijks beantwoord. Als er wel antwoord werd gegeven, was men in meerderheid positief over de raad. Ze waren van mening dat cliëntenraden belangrijk werk doen.

S5.2 Algemene aspecten

Aan het eind van de interviews is aan de respondenten een aantal algemene vragen gesteld over de WWB.

Belangrijkste prikkels en belemmeringen

De cliënten die zichzelf kansrijk achten om uit te stromen, is gevraagd wat hen het meest prikkelt om uit te stromen. Bijna driekwart van de kansrijke cliënten geeft aan dat de behoefte aan onafhankelijkheid de belangrijkste prikkel is. Ook de behoefte aan meer geld wordt vaak genoemd.

Aan alle respondenten is gevraagd wat de grootste belemmeringen zijn om uit te stromen. De arbeidsmarkt, medische belemmeringen en zorgtaken vormen de grootste drempel om uit te stromen.

Grootste irritaties en verbetersuggesties van respondenten

Bij de vraag naar de grootste irritatie in de bijstand worden uiteenlopende zaken genoemd, zoals de verplichtingen die bij de bijstand horen, de bejegening door de sociale dienst en weinig geld hebben. Als verbeter-suggesties noemt men:

- De gemeente moet meer maatwerk leveren bij de activering en de inkomensondersteuning.
- Het uitkeringsbedrag verhogen en de bijverdienregeling verbeteren.
- De mogelijkheden tot bijzondere bijstandsverlening verruimen.
- Begeleiding bieden aan ex-clieënten die net zijn uitgestroomd uit de bijstand.

S5.3 Vergelijking in de tijd (WWB versus Abw)

Aan de hand van stellingen zijn vergelijkingen gemaakt met onderzoek ten tijde van de Algemene bijstandswet (Abw).¹ Aangezien er verschillen zijn tussen opzet en gehanteerde werkwijze bij de onderzoeken, is uitsluitend een indicatieve vergelijking mogelijk.

Inkomensondersteuning

De vergelijking ten aanzien van inkomensondersteuning maakt duidelijk dat de meningen over maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering niet zijn gewijzigd. Ook de stelling dat het vooruitzicht van meer geld prikkelt om aan het werk te gaan, wordt in 2007 ongeveer gelijk beantwoord als ten tijde van de Abw. Er is wel een verschil zichtbaar als het gaat om maatwerk bij het toekennen van bijzondere bijstand. Ten tijde van de WWB ervaren minder respondenten dat er sprake is van maatwerk dan ten tijde van de Abw. Hierin is wellicht het gewijzigde beleid op dit punt zichtbaar: categoriale regelingen zijn afgeschaft.

¹ Vergelijkingen ten aanzien van inkomensondersteuning, activering, schuldhelpverlening en cliëntenparticipatie zijn gemaakt met: *De Bijstand Beleefd*, Blommesteijn, Van Doorn, De Niet en Soethout, 2004. Op het terrein van handhaving is vergeleken met de *Evaluatie LAT-project*, Soethout en Van Waveren, 2003).

Activering

De stellingen op het terrein van activering hadden te maken met de stimulerende werking van de sollicitatieplicht, de mate waarin je je persoonlijk kan ontwikkelen in de bijstand en de mate waarin men het terecht vindt dat na het weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid een sanctie volgt. Al met al vinden respondenten nog steeds dat werken beter is voor je persoonlijke ontwikkeling dan bijstand ontvangen, maar het opleggen van sollicitatieplicht prikkelt minder tot werken. De meer prikkelende werking en strengere uitvoering van de WWB lijken de respondenten op dit aspect minder te onderschrijven dan ten tijde van de invoering van de wet. Het zijn met name ex-cliënten die een sanctie na het weigeren van werk minder terecht vinden. De meningen over persoonlijke ontwikkeling in de bijstand en het verplicht moeten accepteren van werk zijn niet veranderd sinds de invoering van de WWB.

Handhaving

De vergelijking op het terrein van handhaving is gericht op de gepercipieerde pakkans bij zwart werk en op de stelling dat de gemeente vooral kleine fraudeurs pakt, terwijl de grote fraudeurs ongestoord hun gang kunnen gaan. De uitkomsten laten zien dat de pakkans bij zwart werk in het huidige onderzoek aanzienlijk kleiner wordt geacht dan ten tijde van de Abw. Tegelijkertijd is een aanzienlijk grotere groep van mening dat vooral kleine fraudeurs worden gepakt.

Schuldhelpverlening, cliëntenraden

Vergelijkingen tussen stellingen over schuldhelpverlening en de invloed van cliëntenraden op het gemeentelijk bijstandsbeleid laten nauwelijks verschillen zien tussen de beleving hiervan ten tijde van de Abw en tijdens het huidige onderzoek.

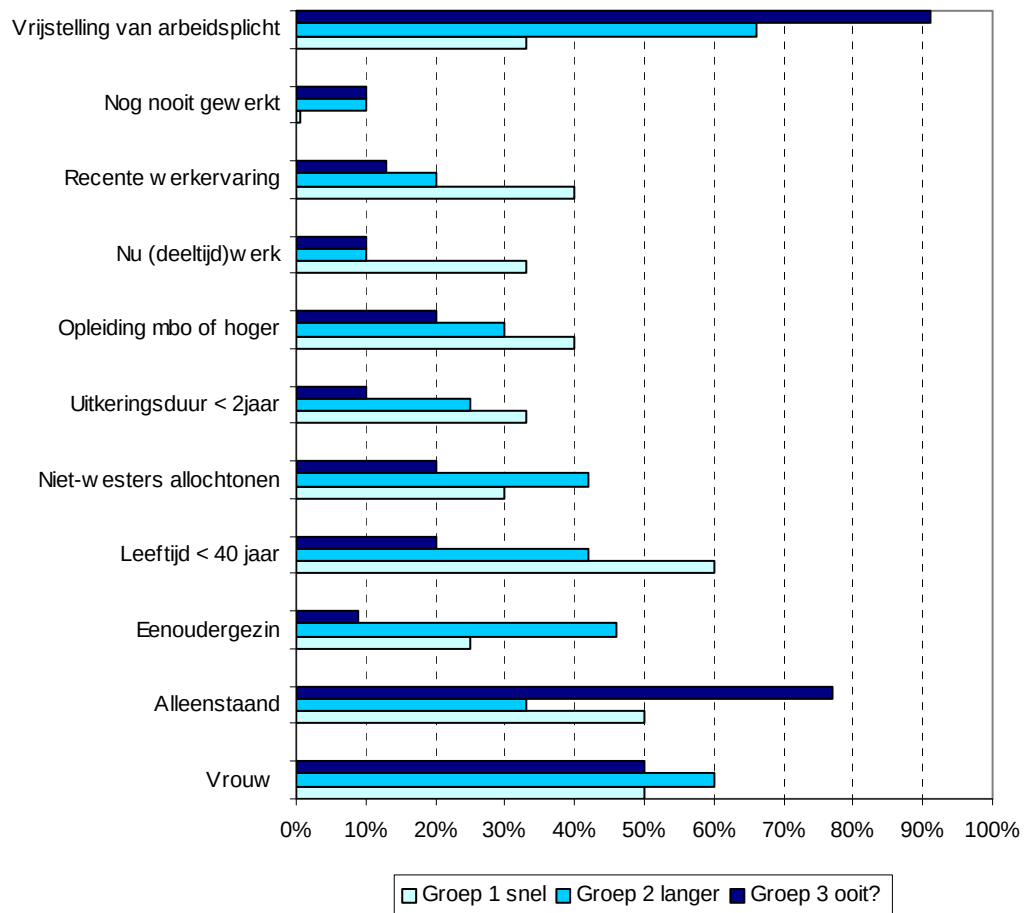
Vergelijking Abw-WWB volgens de huidige respondenten

Er is niet alleen aan de hand van eerder onderzoek een vergelijking te maken tussen de WWB en de Abw. In de huidige interviews is ook aan de respondenten zelf gevraagd of zij een verschil merken tussen beide wetten. Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten die ook voor 1 januari 2004 een uitkering hadden. Ongeveer vier van de tien respondenten die hierover kunnen oordelen, merken inderdaad verschil. Het gaat dan vooral om een strengere houding ten aanzien van activering. Men wordt meer 'achter de broek' aangezeten. Ook merkt men dat het minder gemakkelijk is om bijzondere bijstand te krijgen.

S6 Typering cliënten

Op basis van de eigen verwachting van cliënten over hun terugkeer naar de arbeidsmarkt, zijn drie typen van cliënten onderscheiden.² De kenmerken van deze drie cliënttypen zijn in onderstaande figuur samengevat.

Figuur S1 Cliënttypering



Groep 1: korte afstand tot de arbeidsmarkt en sterk geprikkeld

De cliënten die denken snel weer aan het werk te zijn, zijn relatief jong, hoogopgeleid en staan dicht bij de arbeidsmarkt vanwege recente werkervaring en huidige bijbanen. De bijstand, waarin zij relatief kort zitten, zien zij als tijdelijke aanvulling op weg naar een (grotere) baan en zij voelen zich sterker geprikkeld om aan de slag te gaan. Ze berusten niet in hun situatie en het lukt ze ook minder goed dan de andere groepen om met hun huidige middelen rond te komen. Ook heeft men relatief veel moeite met de acceptatie van het

² De respondenten die inmiddels uit de bijstand zijn (de 'ex-clieñten') blijven buiten deze analyse, juist omdat zij al aan het werk zijn. Zij vertonen de meeste overeenkomsten met de groep van bijstandscleñten die denken snel weer aan de slag te zijn.

controlesysteem. Naast hun formele activiteiten (wit werken, zelf werk zoeken en activeringstrajecten volgen) is deze groep ook het meest actief in het informele circuit. Ze voelen zichzelf sterk verantwoordelijk om aan de slag te gaan en vinden dat in de meeste gevallen ook realistisch. Dit uit zich dan ook in de overtuiging dat ze op de goede weg zijn. Een derde van hen is ontheven van de arbeidsverplichtingen.

Groep 2: geprikkeld tot werken, belemmeringen om dat snel te bereiken

De groep cliënten die verwacht op langere termijn te werken, wordt gekenmerkt door relatief veel alleenstaande ouders en niet-westerse allochtonen. Gemiddeld genomen is men ouder dan de eerste groep en al wat langer van de bijstand afhankelijk. Deze groep heeft te maken met factoren die belemmering vormen voor een arbeidsinschakeling op korte termijn. Er zijn problemen met de combinatie van werk en zorg, of er zijn belemmeringen in taal of opleiding. Men voelt zich wel zelf verantwoordelijk, maar dit wordt minder realistisch gevonden dan de groep die denkt snel weer aan het werk te zijn. Twee derde van hen is ontheven van de arbeidsverplichtingen.

Groep 3: berusting in de bijstand

De derde groep wordt hoofdzakelijk gevormd door alleenstaande cliënten die aangeven te berusten in hun situatie. Ze hebben relatief lang een uitkering, verwerven nauwelijks inkomsten uit (formele of informele) arbeid en hebben geen recente werkervaring. De arbeidsverplichtingen zijn slechts aan een zeer klein deel van deze groep opgelegd. De meesten voelen zich niet zelf verantwoordelijk om zelfredzaam te worden. Medische belemmeringen en een hoge leeftijd staan dat in de weg.

Zij kunnen zich financieel relatief goed redden met de uitkering. Hierbij worden zij, meer dan de andere groepen, ondersteund door familie en kennissen. Hun acceptatie van het controlesysteem is relatief het hoogst. In het algemeen tonen zij zich meer tevreden over de wet en de gemeentelijke uitvoering dan de beide andere groepen.

S7 Afgewezen aanvragen en NUG'ers

In het onderzoek is niet alleen gesproken met huidige cliënten en ex-clieñten, maar ook met mensen die een uitkering hebben aangevraagd. De aanvraag is echter afgewezen (19 respondenten) of de aanvraag is door de aanvrager niet doorgezet (17 respondenten). Met hen is gesproken over de ervaringen aan de poort en over hoe zij zich zonder uitkering redden.

Niet-uitkeringsgerechtigden zijn eveneens in het onderzoek betrokken (18 respondenten). Met hen is gesproken over het activeringsaanbod dat gemeenten hun vanuit de WWB bieden.

Afgewezen of niet-doorgezette aanvragen

Aanvragen worden om diverse redenen niet doorgezet of afgewezen. Er kan sprake zijn van voorliggende voorzieningen of eigen vermogen. Ook worden aanvragers 'afgeschrikt' door de verplichtingen (arbeidsverplichtingen, administratieve rompslomp) die aan de uitkering verbonden zijn. Soms komt het voor dat aanvragers stranden in ingewikkelde regelgeving en onduidelijke of tegenstrijdige informatie.

Door in te teren op vermogen, schulden te maken of met succes aanspraak te maken op voorliggende voorzieningen, proberen de aanvragers zich te redden zonder uitkering. Ook is een aantal mensen inmiddels aan het werk of wordt men onderhouden door familie. Enkele respondenten geven toe zwart te werken of te stelen om te kunnen leven.

Niet-uitkeringsgerechtigden

De niet-uitkeringsgerechtigden in het onderzoek hebben allen een activeringsaanbod van de gemeente gekregen en geaccepteerd. Zij hebben om de ondersteuning gevraagd nadat eigen pogingen om werk te vinden op niets uitliepen. Verzoeken om specifieke cursussen worden dikwijls niet gehonoreerd. Wat zij wel krijgen is een standaardaanbod van bijvoorbeeld computertraining of begeleiding bij het vinden van werk. Dit maakt dat een deel van de niet-uitkeringsgerechtigden niet tevreden is over de inspanningen van de gemeente. Tegelijkertijd vindt een aanzienlijke groep dat de ondersteuning toch meerwaarde biedt bij het vinden van werk.

1 INLEIDING

1.1 Achtergronden

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) is per 1 januari 2004 de volledige verantwoordelijkheid voor budget en uitvoering van de bijstandswetgeving bij gemeenten neergelegd. Aan die verantwoordelijkheid is ook meer beleidsvrijheid en een vermindering van administratieve lasten en toezicht door het rijk gekoppeld. De WWB heeft gezorgd voor een fundamentele wijziging van het systeem van bijstandsverlening zowel voor de uitvoerende gemeenten als voor de klanten van de gemeenten, de bijstandsgerechtigden.

In de WWB is vastgelegd dat de wet dient te worden geëvalueerd, en wel binnen vier jaar na inwerkingtreding. De evaluatie is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) opgesplitst in een aantal deelprojecten. Eén van die deelprojecten betreft kwalitatief onderzoek onder cliënten van de WWB. RegioPlan heeft dit cliëntbelevingsonderzoek uitgevoerd. Het verslag ervan ligt voor u.

In dit hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan doelstelling en evaluatie van de WWB, aan de onderzoeksvragen en aan een beknopte onderzoeksverantwoording.

1.1.1 Doelstelling WWB en instrumenten gemeenten

Het hoofddoel van de WWB is 'werk boven inkomen'. Van dit hoofddoel zijn drie subdoelen afgeleid. Het gaat dan om beperking van de instroom in de bijstand, inkomenswaarborg en bevordering van uitstroom uit de bijstand. De voornaamste instrumenten waar gemeenten over beschikken om 'werk boven inkomen' te bewerkstelligen zijn:

- activering: re-integratie en bevordering participatie;
- inkomensondersteuning;
- handhaving: preventief en repressief.

Activering

Bij activering wordt onderscheid gemaakt naar arbeidsmarktgerichte activering en sociale participatie. In het eerste geval gaat het erom klanten te re-integreren op de arbeidsmarkt. In het tweede geval gaat het veel meer om maatschappelijke participatie in brede zin. Re-integratie en participatie zijn gericht op het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand. Op het moment van aanvraag van de bijstand ('de poort') kunnen deze instrumenten ook een instroombeperkend effect hebben door het eisen van een tegenprestatie voor de uitkering van de kant van de klant.

Inkomensondersteuning

In de eerste plaats gaat het hierbij om bijstand voor de kosten van levensonderhoud. Dit is bedoeld als sociaal vangnet voor degenen die niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en geen aanspraak kunnen maken op voorliggende voorzieningen (WAO, WIA, WW en dergelijke). Voor deze bijstand voor levensonderhoud zijn landelijk normen vastgesteld. Gemeenten hebben de mogelijkheid om via toeslagen en verlagingen de hoogte in beperkte mate aan te passen.

Naast de bijstand voor levensonderhoud is er de individuele bijzondere bijstand en voor WWB-klanten die tenminste zestig maanden bijstand hebben ontvangen en in de tussentijd geen inkomsten uit arbeid hebben ontvangen, is er de langdurigheidstoeslag.

Handhaving

Effectief handhaven binnen de kaders van de WWB behelst de volgende aspecten:

- informatievoorziening voor de klant over rechten, plichten en verwachtingen;
- optimaliseren van dienstverlening en verminderen van (administratieve) belemmeringen;
- alert reageren op fraudesignalen (opsporen en afhandelen);
- sanctioneren van feitelijk geconstateerde fraude.

Doel van dit alles is het verbeteren van de spontane naleving van de regels. Handhaving draagt zowel bij aan uitstroom aan de bijstand (prikkel) als aan het beperken van instroom in de bijstand.

1.1.2 Evaluatie WWB

Voor de evaluatie van de WWB is door het ministerie van SZW een Plan van Aanpak uitgewerkt en in april 2005 aan de Tweede Kamer opgestuurd.³ De totale evaluatie bestaat uit verschillende kwantitatieve en kwalitatieve (deel)onderzoeken.

Om de werking van de WWB op haar waarde te beoordelen, moet naast het gezichtspunt van rijk en gemeenten ook dat van de WWB-cliënt in de evaluatie worden betrokken. Het Plan van Aanpak voorziet daarom in een cliënt-belevingsonderzoek waarin de ervaring van de WWB door de cliënt centraal staat. Het rapport dat voor u ligt is het verslag van dit onderzoek.

Om de 'kant van de klant' zo goed mogelijk in beeld te krijgen, is uitgebreid gesproken met bijna driehonderd klanten, ex-klanten, mensen die een aanvraag voor bijstand hebben ingediend maar zijn afgewezen, mensen die een aanvraag voor bijstand zelf hebben ingetrokken en niet-uitkerings-gerechtigden verdeeld over acht gemeenten.

³ *Plan van aanpak Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007 nader uitgewerkt*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, april 2005.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe ervaart de cliënt de uitvoering van de WWB in de praktijk?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vier hoofdvragen. Deze vragen luiden:

- Met welke instrumenten heeft de cliënt recent ervaring opgedaan?
- Hoe heeft dit zijn handelen beïnvloed?
- Hoe oordeelt de cliënt over de bijdrage van die inzet van instrumenten aan het vinden van werk, activeren en/of de inkomenswaarborg?
- Hoe kan de houding van de cliënt ten aanzien van werk en inkomen worden getypeerd?

Deze vragen worden gesteld over de drie belangrijkste instrumenten van de WWB (inkomen, activering en handhaven) en over drie aanverwante onderwerpen (SUWI, schuldhulpverlening en cliëntenparticipatie).

1.3 Beknopte onderzoeksverantwoording

In de context van de wet is het onvermijdelijk dat de cliënt zijn ervaringen met de bijstandwet opdoet via de gemeente. Toch is het de wet en zijn praktische gevolgen die in het onderzoek centraal staan. Het gaat in dit onderzoek niet om de beleving van de uitvoering van de wet *door gemeenten*, maar het oordeel van de cliënten over de gevolgen van de WWB zoals zij die meemaken in de praktijk van de uitvoering.

Een en ander betekent dat we niet alleen de cliënt uitvoerig hebben bevraagd over zijn of haar ervaring met de WWB, maar ook kennis hebben genomen van het specifieke beleid dat in de betrokken gemeenten wordt gevoerd. Op deze manier kunnen we in de analysefase de bevindingen abstraheren van de lokale praktijk, om zodoende meer algemene uitspraken te doen over de manier waarop de cliënt de werking en effecten van de WWB ervaart.

1.3.1 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn in acht gemeenten interviews gehouden met klanten van de WWB. Bij de selectie van de acht gemeenten is rekening gehouden met het aantal inwoners (vijf grootteklassen) en de bijstandsdichtheid in de gemeente (twee categorieën). Marginaal is rekening gehouden met de spreiding van de gemeenten over de landsdelen en verschillen in de aard van het bijstandsbeleid.

De gemeenten is gevraagd een steekproef te trekken uit hun WWB-bestand. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen cliënten, ex-clieënten, mensen van wie de aanvraag voor bijstand (algemene of bijzondere bijstand of langdurigheids-toeslag) is afgewezen, mensen die hun aanvraag voor bijstand (algemene of

bijzondere bijstand of langdurigheidstoeslag) hebben ingetrokken en niet-uitkeringsgerechtigden. Het accent lag daarbij op cliënten en ex-clieënten.

De binnen de strata ad random geselecteerde respondenten zijn vervolgens door de gemeente aangeschreven met het verzoek om deelname aan het onderzoek. Door gebruik te maken van een antwoordkaart konden respondenten aan RegioPlan laten weten wel of niet aan het onderzoek te willen meewerken. De respondenten die geen antwoordkaart terugstuurden werden (waar mogelijk) telefonisch benaderd.

De interviews met de respondenten hadden een halfgestructureerd karakter en werden gevoerd aan de hand van een uitgebreide itemlijst. Voorafgaand aan de gesprekken met de respondenten is er aan de hand van een beleidsplan en een beleidsverslag een documentstudie gedaan naar het lokale bijstandsbeleid.

Op basis van de interviewverslagen zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve beschrijvingen van de respondentengroep gemaakt. In de analyse zijn verder, daar waar mogelijk, vergelijkingen gemaakt met de situatie onder de Abw aan de hand van stellingen uit het onderzoek 'De bijstand beleefd'. In dit onderzoek zijn deze stellingen herhaald.

1.3.2 Beknopte beschrijving respons

In totaal hebben 286 respondenten aan het onderzoek deelgenomen. In tabel 1.1. staat de verdeling van de respondenten over de verschillende onderscheiden groepen. De respondenten zijn afkomstig uit acht gemeenten: twee grote gemeenten, drie middelgrote gemeenten en drie kleine gemeenten.

Tabel 1.1 Samenstelling respons

	Aantal	Percentage
Cliënten	137	47,9%
Ex-clieënten	95	33,2%
Mensen die bijstand hebben aangevraagd, maar zijn afgewezen	19	6,6%
Mensen die hun aanvraag voor bijstand hebben ingetrokken	17	5,9%
Niet-uitkeringsgerechtigden	18	5,2%
Totaal	286	100%

Een meer gedetailleerde beschrijving van het veldwerk en de wijze van steekproeftrekking treft u aan in bijlage 1.

1.4 Aard van de onderzoeksbevindingen

Het onderzoek heeft als doel om WWB-cliënten aan het woord te laten over hun ervaringen en beoordeling van de WWB. Het onderzoek moet een adequate indicatie op landelijk niveau geven van de ervaring van cliënten met het systeem van de WWB. Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet omdat daarmee in dit geval het onderzoeksdoel het best gediend is. De mogelijkheid tot het uitdiepen van de opvattingen van cliënten heeft bij het inrichten van het onderzoek zwaarder gewogen dan de wens tot het genereren van een landelijk representatief beeld van het oordeel van 'de Nederlandse WWB-cliënt'.

Het streven is wel om een beeld te geven op basis van een steekproef die vanwege de omvang, de verdeling over gemeenten in verschillende grootteklassen en de landelijke spreiding van de onderzoeksgemeenten, waarborgt dat veel van de mogelijke varianten van ervaringen van mensen met de WWB aan bod komen. Op basis van interviews met 232 huidige cliënten en ex-cliënten uit acht gemeenten wordt dan ook de diversiteit aan ervaring en beleving in kaart gebracht. Daarbij is steeds aangegeven of we die ervaring of beleving bij veel of juist weinig respondenten hebben aangetroffen, dit is uitgedrukt in de kwantificeringen die bij de resultaten zijn weergegeven. De kwantificeringen zijn niet primair voor generalisatie naar het niveau van de landelijke populatie. Gegeven de aard en omvang van de steekproef kunnen de kwantificeringen wel als indicatief gelden.

De casusbeschrijvingen en citaten in het rapport zijn nadrukkelijk gekozen als voorbeelden van vaker voorkomende situaties, om zo te specifieke, individuele casuïstiekbeschrijving te vermijden.

1.5 Opbouw rapport

In de samenvatting hebben we een overzicht gegeven van de resultaten van het onderzoek en de bijbehorende conclusies. In de hoofdstukken hierna geven we vervolgens een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksresultaten. Hoofdstuk 2 beschrijft de ervaring, de invloed op het handelen en het oordeel van de respondenten met betrekking tot de inkomensondersteuning. Hoofdstuk 3 behandelt dezelfde onderwerpen maar dan in relatie tot activering en hoofdstuk 4 doet dat voor handhaving. Hoofdstuk 5 gaat over de aan de WWB gerelateerde onderwerpen SUWI, Schuldhulpverlening en cliëntenparticipatie. In hoofdstuk 6 doen we verslag van de verschillende cliënttypen die we na analyse van het materiaal hebben kunnen benoemen.

Waar de hoofdstukken 2 tot en met 6 rapporteren over de cliënten en ex-cliënten WWB, gaat hoofdstuk 7 over andere onderzoeksgroepen. Hoofdstuk 7 beschrijft de bevindingen over drie speciale onderzoeksgroepen, te weten de

personen met een afgewezen of niet doorgezette aanvraag en met personen die uitsluitend gebruikmaken van het activeringsaanbod (NUG'ers).

Bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording en bijlage 2 geeft een overzicht van het lokale beleid in de acht onderzoeksgemeenten. In bijlage 3 zijn de verschillen tussen huidige cliënten en ex-clieënten beschreven.

Ten slotte nog dit. Waar in het rapport zonder toevoeging wordt gesproken over *respondenten*, gaat het over de cliënten en ex-clieënten. Bedoelen we de specifieke groepen (NUG'ers enzovoorts), dan vermelden we dat.

2 INKOMENSONDERSTEUNING

Gemeenten hebben de beschikking over verschillende instrumenten om inwoners die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en geen aanspraak kunnen maken op voorliggende voorzieningen, (tijdelijk) te helpen op grond van de WWB. Het gaat hierbij om algemene bijstand voor levensonderhoud, bijzondere bijstand en de langdurigheidstoelage. In de interviews is de respondenten gevraagd in hoeverre zij te maken hebben gehad met deze instrumenten, hoe zij dat hebben ervaren en wat hun oordeel is. Hierbij is ingegaan op de maatregelen die de respondenten nemen om rond te komen van de uitkering.

In dit hoofdstuk komt het onderscheid naar aanbod (paragraaf 2.1) en de beoordeling en het handelen van de cliënt aan bod (paragraaf 2.2). Paragraaf 2.3 bevat de vergelijking van de antwoorden op de stellingen over inkomensondersteuning met eerder onderzoek onder bijstandsccliënten. We besluiten het hoofdstuk met een korte afsluitende paragraaf.

2.1 Aanbod aan de cliënt

2.1.1 Algemene bijstand, bijzondere bijstand en langdurigheidstoelage

Iets meer dan de helft van de respondenten in het onderzoek krijgt volledige algemene bijstand voor hun levensonderhoud. De resterende respondenten krijgen algemene bijstand als *aanvulling* op inkomsten uit arbeid of een uitkering vanwege arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of AOW. Respondenten die tussen een half jaar tot vijf jaar in de bijstand zitten, melden vaker een inkomen te hebben naast de bijstand dan de cliënten die nog maar kort (korter dan een half jaar) of juist lang (langer dan vijf jaar) in de bijstand zitten. Alleenstaanden ontvangen vaker uitsluitend algemene bijstand voor levensonderhoud dan de andere huishoudensgroepen.

Formele (neven-)inkomsten uit arbeid

Bijna twee op de vijf de respondenten ontvangen ten tijde van het interview inkomsten uit arbeid. Bij de ex-clieënten is dit voor ruim de helft het geval. Bij de huidige cliënten gaat het om ongeveer een kwart. Gelet op de gezinssamenstelling van de respondenten verwerft bijna de helft van de huishoudens met kinderen een inkomen uit arbeid.

Er kunnen twee groepen worden onderscheiden binnen de respondenten die naast bijstand een inkomen uit arbeid hebben. Enerzijds is er een groep respondenten die altijd al een (kleine) baan had en voor wie bijstand vooral een aanvulling is op het inkomen uit arbeid. Zij zetten hun werkzaamheden voort ondanks de rompslomp die dit met zich meebrengt, zoals het steeds opgeven van (wisselende) inkomsten en de verrekening van de inkomsten met de uitkering. Anderzijds is er de groep respondenten voor wie bijstand de voor-

naamste bron van inkomen is, maar wel in de gelegenheid is om daarnaast wat bij te verdienen.

Bijzondere bijstand

Bijna de helft van alle respondenten maakt gebruik van bijzondere bijstand. Respondenten die al wat langer in de bijstand zitten, maken meer gebruik van bijzondere bijstand dan respondenten die korter dan een jaar in de bijstand zitten. Een aantal respondenten meldt dat ze vanwege meerdere afwijzingen op aanvragen voor bijzondere bijstand in het verleden, er tegenwoordig van afzien om het überhaupt nog aan te vragen.

Een voorbeeld van een respondent die is gestopt met het aanvragen van bijzondere bijstand, is een 46-jarige ex-cliënt uit een grote gemeente. Hij vertelt dat er in de zes jaar dat hij een uitkering ontving zelden een aanvraag is toegekend. De man was gescheiden en had de zorg voor zijn drie kinderen. Hij vindt eigenlijk dat hij in deze periode niet heeft gekregen waar hij recht op had. Hij heeft geen langdurigheidstoeslag gekregen omdat hij in de zes jaar dat hij bijstand had tussendoor twee maanden heeft gewerkt. Daarnaast vindt de man dat hij onvoldoende gebruik heeft kunnen maken van bijzondere bijstand gegeven zijn gezinssituatie (drie inwonende kinderen van wie de jongste kampt met ernstige medische problemen). De man is zelf op zoek gegaan naar meer informatie over bijzondere bijstand, maar werd er niet veel wijzer van. Hij dacht voor verschillende zaken in aanmerking te komen, maar heeft ervaren dat het afhangt van de interpretatie van de gemeente of hij wel of geen bijzondere bijstand zou krijgen. Hij vertelt dat hij uiteindelijk niet meer de moeite heeft genomen om bijzondere bijstand aan te vragen. Hij werd *'beducht voor de gemeente'* en voelde zich *'moreel onder druk gezet door de gemeente'*. Inmiddels zijn alle kinderen het huis uit en heeft meneer een eigen bedrijf waarmee hij genoeg verdient om uit de bijstand te blijven.

Wanneer rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling van de respondenten, wordt duidelijk dat het gebruik van bijzondere bijstand relatief hoog is bij de gehuwden/samenwonenden en relatief laag bij de alleenstaanden. Wanneer er kinderen in het gezin zijn, is het gebruik van bijzondere bijstand hoger. Van de gehuwde/samenwonende ouders ontvangt 62 procent bijzondere bijstand, bij de alleenstaande ouders bedraagt dit aandeel 49 procent. Jonge respondenten met een leeftijd tussen de 23 en 30 jaar maken het minst gebruik van bijzondere bijstand, slechts een kwart van hen heeft daarop een beroep gedaan. Respondenten tussen de 58 en 65 jaar maken het meest gebruik van bijzondere bijstand. Ruim driekwart heeft aangegeven hiervan gebruik te hebben gemaakt.

Categoriale regelingen maken deel uit van de regeling voor bijzondere bijstand en betreffen ouderen (65 jaar of ouder), chronisch zieken of mensen met een handicap. Slechts een handjevol respondenten uit het onderzoek heeft gemeld gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Langdurigheidstoeslag

Onder voorwaarden kunnen respondenten gebruikmaken van de langdurigheidstoeslag. De belangrijkste voorwaarden zijn dat een respondent vijf jaar

lang een inkomen uit bijstand heeft ontvangen, niet of nauwelijks heeft bijverdiend en actief naar werk heeft gezocht.⁴ Een kwart van de respondenten in dit onderzoek heeft in ieder geval aan de eerste voorwaarde voldaan. Door ruim twee op de vijf respondenten uit deze groep is gemeld dat ze ook daadwerkelijk langdurigheidstoeslag (hebben) ontvangen.

2.1.2 Bekendheid met rechten, informatievoorziening

Gemeenten informeren de respondenten op verschillende manieren over de rechten in de bijstand. In één van de onderzoeksgemeenten krijgen de cliënten van de sociale dienst een complete map mee waarin alle informatie is samengebracht. Andere gemeenten werken met losse folders of brochures. Voor alle gemeenten geldt dat de casemanager de aangewezen persoon is om schriftelijke informatie mondeling toe te lichten.

Bijna de helft van de respondenten heeft te kennen gegeven zichzelf *volledig* geïnformeerd te voelen over hun mogelijkheden (bijstand, bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag) en rechten (bezwaar aantekenen tegen beslissingen van de gemeente) in het kader van de Wet Werk en Bijstand. Ruim een derde van de respondenten denkt hierover *deels* geïnformeerd te zijn. Voor meer dan de helft van de respondenten is dit afdoende. Zij gaan niet zelf actief op zoek naar informatie. Ongeveer een derde van de respondenten doet dit wel en maakt hierbij gebruik van onder andere internet, maar ook van informatie via familie, vrienden en kennissen of instanties als maatschappelijk werk. Respondenten die kort (korter dan een half jaar) of juist lang (langer dan vijf jaar) in de uitkering zitten, zijn actiever in het zelf zoeken naar informatie.

Niet-westerse allochtonen geven het minst vaak aan dat ze zich volledig geïnformeerd voelen. Een op de vijf geeft zelfs aan zich helemaal niet geïnformeerd te voelen. Zij worden vaker geïnformeerd door derden dan autochtonen. Hierbij kan men onder andere denken aan een organisatie als Vluchtelingenwerk. Enkele allochtonen geven aan dat zij vanwege de taal moeite hebben te begrijpen wat hun mogelijkheden en rechten zijn. Vooral de brieven van de sociale dienst worden als ingewikkeld ervaren.

2.1.3 Gebruik van toeslagen via Belastingdienst, kwijtschelding gemeentelijke lasten en voedselbank

In de gesprekken met de respondenten is aan de orde gesteld in welke mate ze gebruikmaken van andere voorzieningen zoals toeslagen (huurtoeslag en zorgtoeslag), kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, heffingskorting en de voedselbank. In het algemeen kan worden gesteld dat de mate waarin van deze voorzieningen wordt gebruikgemaakt per regeling (sterk) verschilt.

⁴ Sinds 2006 is het mogelijk om aanspraak te maken op langdurigheidstoeslag als in de uitkeringsperiode van vijf jaar korte tijd is gewerkt en daarmee geringe inkomsten zijn verdiend. Er dient sprake te zijn van een situatie waarin in redelijkheid niet kan worden gesproken van een feitelijke aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief (zie art. 36 WWB, eerste lid, onderdeel b).

Huurtoeslag

Een grote meerderheid van de respondenten maakt gebruik van huurtoeslag. Dit geldt voor 87 procent van de cliënten en voor 71 procent van de ex-clieënten. Respondenten die langer in de bijstand zitten, maken relatief meer gebruik van huurtoeslag. Negen van de tien respondenten met een uitkeringsduur tussen de twee en de vijf jaar hebben huurtoeslag, terwijl van de respondenten die korter dan een half jaar een bijstandsuitkering hebben net iets meer dan de helft heeft gemeld huurtoeslag te ontvangen.

Gelet op de gezinssamenstelling valt op dat (slechts) twee derde van de alleenstaanden gebruikmaakt van huurtoeslag terwijl in de huishoudens met kinderen het percentage ruim boven de negentig ligt. Dit heeft deels te maken met het als alleenstaande niet voldoen aan de normen voor huurtoeslag. Zo geldt voor een deel van de alleenstaande respondenten uit het onderzoek dat zij nog thuis of op kamers wonen en om die reden geen aanspraak kunnen maken op huurtoeslag.

Zorgtoeslag

Het gebruik van zorgtoeslag is onder de respondenten eveneens hoog. Bijna negentig procent van de respondenten maakt hier gebruik van. Onder allochtonen is het gebruik van zorgtoeslag lager dan onder autochtonen (respectievelijk 83% en 92%). Ook voor deze toeslag geldt dat alleenstaanden er relatief minder gebruik van maken dan huishoudens met kinderen en gehuwden/samenwonenden.

Een 48-jarige cliënt uit een kleine gemeente (niet-westers allochtoon, man, samenwonend met echtgenote en vier kinderen) maakt gebruik van een groot deel van de beschikbare toeslagen en flankerende regelingen:

- zorgtoeslag;
- huurtoeslag van ongeveer 200 euro per maand. De cliënt heeft het zo geregeld dat de Belastingdienst dit bedrag rechtstreeks op de rekening van de woningcorporatie stort;
- heffingskorting in de vorm van kinderkorting;
- schuldhelpverlening in de vorm van budgetbeheer.

Heffingskortingen

Ruim een derde van de respondenten maakt gebruik van heffingskortingen. Voor de huishoudens met kinderen geldt dat ruim de helft hiervan gebruikmaakt terwijl van de alleenstaanden en samenwonenden/gehuwden (zonder kinderen) nog geen kwart gebruikmaakt van de heffingskorting. Voor de laatstgenoemden geldt alleen de algemene heffingskorting, terwijl huishoudens met kinderen ook aanspraak kunnen maken op kinderkorting en combinatiekorting.

Voor de algemene heffingskorting geldt dat het automatisch via de gemeente kan worden geregeld. Dit gaat ook voor een deel van de respondenten op, maar men is zich hiervan niet of nauwelijks bewust. Dit betekent dat het daadwerkelijke gebruik van heffingskortingen hoger is dan hier gerapporteerd.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Bijna driekwart van de respondenten maakt gebruik van de mogelijkheid tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (onder andere onroerende zaakbelasting, rioolrecht, afvalstoffenheffing en dergelijke). Cliënten maken vaker gebruik van deze mogelijkheid dan ex-cliënten (respectievelijk 79% en 62%). Ex-cliënten komen vanwege werk of een werkende (nieuwe) partner eerder boven de inkomensnorm voor kwijtschelding uit.

Voedselbank

Slechts enkele respondenten maken gebruik van de voedselbank. Veel respondenten geven aan de voedselbank niet te kennen of er geen gebruik van te *willen* maken (niet nodig). De respondenten die geen gebruik willen maken van de voedselbank zeggen dat zij dat te ver vinden gaan. Een 44-jarige alleenstaande cliënt uit een kleine gemeente verwoordt het als volgt: “... *dat is voor bedelaars.*”

Een enkeling wil wel degelijk van de voedselbank gebruikmaken, maar kan dat niet omdat er in de betreffende gemeente geen voedselbank is.

2.2 Algemene bijstand: gedragsreacties en beoordeling

In de interviews is op verschillende manieren aan de respondenten gevraagd op welke wijze zij effecten merken van het hebben van een uitkering en wat hun oordeel daarover is. Zo is gevraagd of de uitkering passend is bij de persoonlijke situatie. Dit betekent dat de respondent kan rondkomen zonder maatregelen te nemen.

Wanneer men de uitkering als niet-passend beoordeelt, is gevraagd welke maatregelen zij hebben genomen om toch rond te komen en of dit er daadwerkelijk toe heeft geleid dat men kan rondkomen. Tot de maatregelen behoren de uitgaven aanpassen, aanvullende inkomsten verwerven en gebruikmaken van ondersteuning door vrienden en kennissen.

Behalve naar de financiële aspecten van het ontvangen van een uitkering is ook gevraagd naar de sociale gevolgen. Is de respondent bijvoorbeeld minder sociaal actief doordat hij minder financiële middelen heeft dan voor de uitkeringssituatie?

2.2.1 Oordeel over de uitkering

Krijgt men waar men recht op heeft?

Bijna zeventig procent van de respondenten denkt te krijgen waar hij of zij recht op heeft. De respondenten die korter dan een half jaar bijstand hebben ontvangen, hebben er het meeste vertrouwen in dat ze krijgen waar ze recht op hebben. Ruim negen op de tien denkt dat dit het geval is. De respondenten die al langer in de uitkering zitten, zijn op dit punt (veel) minder positief.

Verder blijkt dat van de (echt)paren *zonder* kinderen nog niet de helft denkt te krijgen waar ze recht op hebben. Bij de andere huishoudensvormen ligt dit boven de zeventig procent. Verschillende respondenten hebben opgemerkt weliswaar te krijgen waar ze recht op hebben, maar het bedrag wel aan de lage kant te vinden.

“Het inkomen uit de bijstand is niet veel, iedereen wil wel meer. Het was teveel om van dood te gaan, maar te weinig om van te kunnen leven” (34-jarige alleenstaande moeder van drie kinderen, ex-cliënt uit een middelgrote gemeente).

Past de uitkering bij de persoonlijke situatie?

Zestig procent van de respondenten vindt dat de uitkering niet-passend is bij hun persoonlijke situatie. Respondenten die vinden dat de uitkering passend is bij hun situatie, zijn minder actief in het aanpassen van hun uitgaven of aanvullen van hun inkomen (door werk, via vrienden en kennissen) dan respondenten die niet van mening zijn dat de uitkering bij hun situatie past. Zij zeggen ook vaker dat zij in staat zijn om rond te komen met de uitkering.

Ex-cliënten oordelen wat negatiever dan cliënten, zij geven vaker aan dat de uitkering niet-passend is. Verder blijkt dat de respondenten die al meer dan vijf jaar in de bijstand zitten vaker vinden dat de uitkering past bij hun situatie dan respondenten die korter in de bijstand zitten. Tachtig procent van de huishoudens met inwonende kinderen vindt dat de uitkering *niet* past bij hun persoonlijke situatie. Bij de andere huishoudensgroepen ligt dit percentage beduidend lager.

Respondenten met een leeftijd tussen de 58 en 65 jaar vinden (veel) vaker dan jongere respondenten dat de uitkering past bij hun persoonlijke situatie. De respondenten tussen de 31 en 50 jaar zijn hierover het minst te spreken. Voor deze groep geldt dat zij voor een groot deel overlapt met de huishoudens met inwonende kinderen.

Een 41-jarige cliënt uit een kleine gemeente (autochtoon, alleenstaande moeder van twee kinderen) vertelt dat ze het heel erg vindt dat ze geen geld overhoudt om leuke dingen van te doen met haar kinderen. Ook moet ze tegen haar zoon van vijftien vaak ‘nee’ zeggen en hem teleurstellen omdat hij niet meekan met zijn vriendjes wanneer die leuke dingen gaan doen, omdat daar geen geld voor is. Het is moeilijk om de financiën op orde te houden. Mevrouw redt het wel, maar vindt het niet makkelijk. Ze is voor haar gevoel altijd aan het plannen en schuiven met geld.

2.2.2 Uitkering niet-passend: uitgaven aangepast

Van de respondenten die de uitkering als niet-passend beschouwen heeft 89 procent (gehele responsgroep 84%) de uitgaven aangepast aan het inkomen. Respondenten bezuinigen zoveel mogelijk op de niet strikt noodzakelijke uitgaven, waaronder kleding, uitstapjes (ook uitgaan), reiskosten et cetera.

Een 53-jarige cliënt uit een kleine gemeente (autochtoon, alleenstaand, vrouw) vertelt dat ze haar uitgaven zeker heeft moeten aanpassen nadat ze in de bijstand was terechtgekomen: *"Het is geen vetpot"*. Haar vaste lasten kan ze net betalen, maar voor extraatjes als kleding en uitgaan houdt ze bijna niets over. Ze is er evenwel in geslaagd om haar uitgaven aan te passen zonder in de schulden terecht te komen. Mevrouw ervaart nauwelijks financiële speling en dat is voor haar een stimulans om een andere inkomstenbron te zoeken. Haar verwachting is dat ze dan meer speling zal hebben en daardoor ook meer bewegingsvrijheid.

2.2.3 Uitkering niet-passend: inkomsten uit arbeid

Prikkel om meer geld te verdienen

Het niet kunnen rondkomen van de uitkering kan een prikkel zijn voor cliënten om aan het werk te gaan en zo meer geld te verdienen dan in de bijstand. Door middel van een stelling is dit aan de respondenten voorgelegd (*'Ik wil graag aan het werk omdat ik dan meer geld verdien dan in de bijstand'*).

Van de respondenten die de uitkering als niet-passend beschouwen, is 85 procent het (helemaal) eens met de stelling (tegen 75% voor de gehele responsgroep). Gespecificeerd naar leeftijd blijkt dat ouderen sterker worden geprikkeld om aan het werk te gaan dan jongeren.

Daadwerkelijk aan het werk

Driekwart van de respondenten die de uitkering als niet-passend beschouwen, zoekt geen aanvullende inkomsten om de uitkering aan te vullen (identiek in gehele responsgroep). Een kwart heeft dus wel bijverdiensten, waarvan zeven procent zwart (in de totale groep respondenten 15% wit en 5% zwart).⁵

De respondenten die een tot vijf jaar een uitkering hebben, zijn het meest 'actief' als het gaat om zowel witte als zwarte bijverdiensten. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat eenoudergezinnen actiever zijn dan de andere huishoudensgroepen als het gaat om witte bijverdiensten verwerven. Ruim een kwart van de respondenten uit deze groep heeft wit werk. Bij alleenstaanden en stellen zonder kinderen is dit aandeel ongeveer tien procent.

Een deel van de respondenten vertelt geen andere bronnen van inkomsten te zoeken omdat ze daartoe vanwege belemmeringen niet in staat zijn.

"Ik heb geen andere inkomsten gezocht, simpelweg omdat ik niet kan werken. Mijn gezondheidstoestand is te slecht" (cliënt uit een kleine gemeente, 62 jaar, vrouw, alleenstaand, allochtoon).

Oordeel over bijverdienmogelijkheden

De bevinding dat een minderheid van de respondenten naast de bijstands-uitkering inkomsten uit arbeid heeft (gehad), kan voor een deel worden

⁵ In de interviews is geen vaste definitie van zwart werk gehanteerd. Daardoor is geen onderscheid te maken tussen daadwerkelijk zwart werk en wit werk dat eventueel door de cliënt niet wordt opgegeven aan de sociale dienst.

toegeschreven aan het feit dat er wel bijverdienmogelijkheden zijn in de WWB, maar dat deze beperkt zijn.⁶

Aan alle respondenten is gevraagd wat hun oordeel is over de bijverdienmogelijkheden binnen de kaders van de WWB. De respondenten zijn op dit punt eensgezind in hun ontevredenheid: negen procent van de respondenten is hierover te spreken (identiek in de gehele responsgroep). Respondenten van niet-westerse herkomst zijn iets positiever dan de overige groepen.

“Het is jammer dat mensen die naast hun uitkering gaan werken, geen bonus krijgen. Dat zou namelijk veel meer stimuleren om weer fulltime te gaan werken” (38-jarige cliënt uit een kleine gemeente, alleenstaande moeder).

“Deze bijverdienregeling is slecht. Daarmee bereik je niet het beoogde doel, namelijk mensen zo snel mogelijk aan het werk helpen. Mensen raken eerder gedemotiveerd dan gemotiveerd op deze manier” (47-jarige ex-client, alleenstaande vader).

Enkele cliënten vertelden dat ze aanvankelijk wel inkomsten uit arbeid hadden naast de uitkering, maar gedemotiveerd raakten toen ze merkten dat ze hierdoor niet meer geld tot hun beschikking kregen. Een andere reden om te stoppen met bijverdiensten is dat de verrekening van de verdiensten nogal eens fout liep en/of vertraging opleverde bij de uitbetaling van de uitkering.

Een 44-jarige alleenstaande ex-client uit een middelgrote gemeente (autochtoon, hogeropgeleid, man) vertelt dat hij een tijdlang via een uitzendbureau wisselende inkomsten uit arbeid ontving. Zijn ervaring was dat het met de verrekening nogal eens misging. Doordat de sociale dienst een maand achterliep op wat hij aan inkomsten doorgaf, was hij niet meer zeker van een vast bedrag aan inkomsten per maand. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat hij stopte met zijn (bij)baantjes omdat hij ‘het gedoe’ zat was.

2.2.4 Uitkering niet-passend: ondersteuning door familie of kennissen

Van de respondenten die de uitkering als niet-passend beschouwen, wordt een derde ondersteund door familie of kennissen (in gehele responsgroep 20%). Deze ondersteuning kan verschillende vormen aannemen, zoals etenswaren toegestopt krijgen, (extra) vaak gaan eten bij familie of vrienden en geld lenen.

De respondenten die korter dan twee jaar in de uitkering zitten, worden vaker ondersteund door familie of kennissen. Verder blijken respondenten in de leeftijd tussen 41 en 50 jaar relatief weinig gebruik te maken van ondersteuning door familie of vrienden.

⁶ De WWB biedt in artikel 31, lid 2 onder o, gemeenten beleidsvrijheid om maandelijks een gedeelte van de arbeidsinkomsten vrij te laten. Voor een periode van zes aaneengesloten maanden mag de cliënt tot maximaal 25 procent van het inkomen uit arbeid behouden, met een maximum van 177 euro per maand. Dit uitsluitend als de gemeente van oordeel is dat het bijdraagt aan de arbeidsinschakeling.

2.2.5 Uitkering niet-passend: financiële en sociale gevolgen

Van de respondenten die de uitkering als niet-passend beschouwen, meldt iets meer dan zestig procent te kunnen rondkomen (in gehele responsgroep 70%). Het aandeel respondenten dat rond kan komen van de uitkering, neemt toe naarmate de uitkeringsduur langer is. Respondenten ouder dan veertig jaar geven vaker aan te kunnen rondkomen dan jongere respondenten. Autochtonen slagen er beter in om rond te komen van de uitkering dan niet-westerse allochtonen.

Inwonende kinderen hebben, vergroot de problemen met rondkomen; dit geldt met name voor de (echt)paren met kinderen. Vijftig procent komt rond.

Gevolgen voor sociale omgeving/contacten

De respondenten is gevraagd naar hun sociale omgeving. Daarbij is ingegaan op de kwantiteit van hun sociale contacten. Het merendeel van de respondenten zegt veel sociale contacten te hebben, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te doen. Hoewel het merendeel van de respondenten aangeeft veel sociale contacten te hebben, wordt vaak opgemerkt dat het sociale leven door de bijstandsuitkering beperkter is geworden. Na het betalen van de vaste lasten en dagelijkse boodschappen blijft niet of nauwelijks geld over voor 'extra dingen'. Een respondent zegt: *"Ik ga niet meer uit omdat ik niet wil teren op de zak van mijn vrienden. Ik heb geen geld om zelf een rondje te geven."*

De cliënten met een gezin geven aan dat zij het heel vervelend vinden dat ze uitstapjes, abonnementen en clubs niet meer kunnen betalen, vooral voor hun kinderen. Ex-clieënten geven vaker dan cliënten aan veel sociale contacten te hebben. Ruim een kwart van de cliënten meldt weinig sociale contacten te hebben. Respondenten die nog maar kort (tot maximaal een jaar) een uitkering hebben, melden vaker veel sociale contacten te hebben dan respondenten die al langere tijd een uitkering hebben.

2.3 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw

Op de verschillende hoofdthema's in het onderzoek (inkomensondersteuning, activering en handhaving) en ook bij schuldhulpverlening en cliëntenparticipatie kan een vergelijking worden gemaakt met eerder onderzoek onder cliënten met een bijstandsuitkering. Met uitzondering van het thema handhaving⁷ gebeurt dat aan de hand van het onderzoek 'De Bijstand Beleefd' dat eind 2003 is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en in juni 2004 is gepubliceerd.⁸

⁷ Op het thema 'handhaving' vindt vergelijking plaats met de resultaatmetingen van experimenten met hoogwaardig handhaven in drie gemeenten (*Evaluatie LAT-project*, Soethout en Van Waveren, 2003).

⁸ M. Blommesteijn, E. van Doorn, M., de Niet en J. Soethout, *De Bijstand Beleefd. Onderzoek naar de beleving door respondenten van het landelijke beleid Bijstand en Werk tijdens de Abw*. Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werkdocument nummer 322a, juni 2004.

Mate van vergelijkbaarheid, werkwijze

Ten tijde van de Abw zijn totaal ruim 1800 respondenten schriftelijk bevestigd over verschillende aspecten van de bijstandswet. In het huidige onderzoek zijn de respondenten face to face bevestigd. Dit betekent dat de uitkomsten niet direct vergelijkbaar zijn; respondenten kunnen op papier anders antwoorden dan in een rechtstreeks gesprek. Bovendien golden bij beide onderzoeken verschillende uitgangspunten voor de representativiteit. In het onderzoek uit 2004 zijn de antwoorden herwogen om tot landelijk representatieve uitspraken te komen. Het huidige onderzoek heeft een meer kwalitatieve doelstelling. Dit betekent dat de vergelijking tussen beide onderzoeken als indicatie dient te worden beschouwd. Er kunnen geen generaliseerbare uitspraken op worden gebaseerd.

Wel is het mogelijk op hoofdlijnen te kijken of nu anders wordt geantwoord dan destijds. Dit doen we aan de hand van stellingen die destijds schriftelijk zijn uitgevraagd en in het huidige onderzoek door de interviewers tijdens de gesprekken aan de respondenten zijn voorgelegd. Aangezien het om verschillende manieren van bevestiging gaat, worden de antwoorden niet te gedetailleerd vergeleken, maar wordt gekeken of het aandeel respondenten dat het (helemaal) met een stelling eens is, is veranderd. Bij verschillen kijken we of we die kunnen duiden.

Stellingen over inkomensondersteuning

De respondenten is gevraagd aan te geven in hoeverre ze het eens zijn met drie stellingen die te maken hebben met inkomensondersteuning. In het onderzoek ten tijde van de Abw zijn de stellingen door ruim zevenhonderd mensen beantwoord. In het huidige onderzoek zijn de stellingen aan 232 respondenten voorgelegd. Het gaat om de volgende stellingen:

1. *Er wordt voldoende rekening gehouden met mijn persoonlijke situatie als het gaat om de hoogte van mijn uitkering.*
2. *Ik wil graag aan het werk omdat ik dan meer geld verdien dan in de bijstand.*
3. *Er wordt voldoende rekening gehouden met mijn persoonlijke situatie als het gaat om bijzondere bijstand.*

Maatwerk bij hoogte van de uitkering

Ten tijde van het onderzoek uit 2004 waren ongeveer vier van de tien respondenten (41%) het (helemaal) eens met de stelling dat bij de hoogte van hun uitkering voldoende rekening was gehouden met hun persoonlijke situatie. In het huidige onderzoek is dit aandeel nagenoeg ongewijzigd (39%). Kennelijk ervaart men een zelfde mate van maatwerk bij het vaststellen van de uitkeringshoogte.

Meer geld als prikkel om aan het werk te gaan

De stelling dat de respondent graag aan het werk wil om zo meer geld te verdienen dan in de bijstand, werd ten tijde van de Abw door ruim twee derde van de respondenten onderschreven (69%). In 2007 is dit aandeel iets groter: bijna driekwart (74%) is het (helemaal) met de stelling eens.

Maatwerk bij bijzondere bijstand

In het onderzoek uit 2004 was ruim de helft (52%) van de respondenten het (helemaal) eens met de stelling dat bij bijzondere bijstand voldoende rekening werd gehouden met de persoonlijke situatie van de cliënt. In het huidige onderzoek deelt veertig procent deze mening. Een verklaring hiervoor dient zich aan in het gewijzigde beleid van bijzondere bijstand: categorale regelingen zijn afgeschaft, waardoor het in een aantal gevallen minder eenvoudig of vanzelfsprekend is dat aanspraak kan worden gemaakt op bijzondere bijstand.

2.4 Afsluiting

De algemene tendens is dat de respondenten blij zijn met de inkomensondersteuning vanuit de WWB, omdat ze zonder de bijstand helemaal nergens anders terecht kunnen. In deze zin fungeert de WWB zoals bedoeld, namelijk als sociaal vangnet. Het merendeel van de respondenten denkt te krijgen waar ze recht op hebben en voelt zich daarnaast voldoende geïnformeerd over hun rechten en mogelijkheden.

Een groot deel van de respondenten weet de weg te vinden naar aanvullende regelingen zoals bijzondere bijstand, langdurigheidtoeslag, huur- en zorgtoeslag en heffingskortingen en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

Zestig procent van de respondenten vindt dat de uitkering niet-passend is in hun persoonlijke situatie, wat betekent dat men zonder aanvullende maatregelen niet kan rondkomen. Bijna alle respondenten die de uitkering niet-passend vinden, passen hun uitgaven aan, een kwart verdient (wit of zwart) bij, een derde klopt aan om ondersteuning bij familie of kennissen.

Door maatregelen te nemen, lukt het ruim zestig procent van degenen die de uitkering niet-passend vinden, om rond te komen (in gehele responsgroep 70%). Vooral (echt-)paren met kinderen hebben moeite met rondkomen.

De respondenten zijn eensgezind in hun ontevredenheid over de bijverdienmogelijkheden. Men vindt deze (veel) te beperkt, wat hen ontmoedigt om bij te verdienen.

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de huidige bijstandswet en diens voorloper, de Abw, valt op dat er nauwelijks verschil is in het oordeel over maatwerk bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering. Over maatwerk bij het toekennen van bijzondere bijstand zijn de meningen wel gewijzigd: in het huidige onderzoek vinden minder mensen dat hierbij voldoende rekening wordt gehouden met hun persoonlijke situatie dan tijdens de Abw. De prikkelende werking van het vooruitzicht om meer geld te verdienen dan in de bijstand, wordt ten tijde van de WWB iets sterker gevoeld dan ten tijde van de Abw.

3 ACTIVERING

Gemeenten hebben verschillende activeringsinstrumenten tot hun beschikking om cliënten te helpen uit te stromen uit de bijstand. In de interviews is aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij te maken hebben gehad met deze instrumenten, hoe zij dat hebben ervaren en wat hun oordeel is. Hieronder geven we een korte beschrijving van de verschillen in de responsgroep op basis van afstand tot de arbeidsmarkt. Vervolgens komt in aparte paragrafen het onderscheid naar aanbod, het handelen van de cliënt en het oordeel over activering aan bod. Paragraaf 3.4 bevat de vergelijking van de antwoorden op de stellingen over activering met eerder onderzoek onder bijstandsccliënten. We besluiten het hoofdstuk met een korte afsluitende paragraaf.

Afstand tot de arbeidsmarkt

Van de ondervraagde ex-ccliënten is ruim de helft momenteel aan het werk. Het merendeel van hen heeft maar kort een uitkering gehad. Van de huidige ccliënten heeft ongeveer een kwart momenteel een (deeltijd)baan. Een vijfde van de respondenten heeft in de afgelopen twee jaar gewerkt. Voor de overigen ligt hun arbeidsverleden verder terug in de tijd, of men heeft nooit gewerkt.

Aan de huidige ccliënten is gevraagd op welke termijn zij verwachten (meer) te kunnen werken. Hierop antwoordde bijna een kwart dat dit binnen een jaar het geval zal zijn. Veertig procent verwacht nooit meer aan het werk te kunnen. Deze laatste groep wordt gekenmerkt door een arbeidsverleden dat weinig succesvol is verlopen.

Ongeveer twee derde van de respondenten kampt met belemmeringen om weer aan het werk te kunnen. Bij meer dan de helft van hen gaat het om medische belemmeringen, een derde kampt (ook) met psychische belemmeringen en een vijfde geeft aan te oud te zijn om nog aan het werk te kunnen. De mate waarin medische belemmeringen worden genoemd, neemt toe met de leeftijd van de respondenten.

Wanneer wordt gekeken naar verschillende groepen respondenten blijken niet-westerse allochtonen de arbeidsmarkt vaker als een belemmering te zien dan autochtonen. Door ouders (alleenstaand of samenwonend) worden logischerwijs hun zorgtaken vaker als belemmering genoemd. Deze groepen noemen ook relatief vaak het zich voordoan van de armoedeval als belemmering om weer aan het werk te gaan.

Ongeveer vier op de tien respondenten heeft een opleiding op mbo-niveau of hoger. De overigen hebben een lagere opleiding of een opleiding in het land van herkomst, waarbij het niet goed te achterhalen is op welk niveau de opleiding moet worden gewaardeerd. De ex-ccliënten zijn hoger opgeleid dan de huidige ccliënten.

3.1 Het aanbod aan de cliënt

3.1.1 Respondenten met of zonder aanbod

Afstand tot de arbeidsmarkt en arbeidsplicht

Ruim de helft (62%) van de respondenten heeft een activeringsaanbod gekregen. De respondenten met een aanbod blijken een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt te hebben dan de respondenten zonder aanbod. Zo verwacht een derde van de respondenten met een aanbod binnen een jaar weer aan het werk te zijn en een iets groter aandeel verwacht op langere termijn te kunnen werken. Van de respondenten zonder aanbod verwacht meer dan de helft nooit meer aan het werk te kunnen.

Ongeveer vier op de tien respondenten met een aanbod weten dat zij arbeidsverplichtingen hebben. De overigen hebben deze plichten niet, of weten het niet zeker. Van de respondenten die geen aanbod hebben gehad zegt bijna een kwart arbeidsplichtig te zijn.

3.1.2 Aard van het aanbod

Ruim een derde (35%) van de respondenten met een traject heeft een arbeidsre-integratietraject aangeboden gekregen. Bij 22 procent van de trajecten ging het om scholing en vijftien procent van de trajecten betrof Work First. Ex-clienten zijn oververtegenwoordigd onder de respondenten die een traject gericht op werk hadden, terwijl huidige cliënten relatief vaak voorkomen in de groepen met een traject voor sociale activering of een aanbod van scholing.

Ook de uitkeringsduur blijkt van invloed op de aard van het aanbod: alle trajecten voor vrijwilligerswerk en sociale activering zijn aangeboden aan respondenten die twee jaar of langer een uitkering hadden, terwijl arbeidsre-integratie en Work First vooral worden aangeboden aan respondenten die korter dan twee jaar een uitkering ontvangen. Eenzelfde beeld ontstaat bij de verdeling naar leeftijd: jongeren krijgen vaker Work First aangeboden, terwijl ouderen vaker een traject voor sociale activering kunnen volgen.

Scholingstrajecten worden met name aangeboden aan niet-westerse allochtonen. Van de niet-westerse allochtonen met een trajectaanbod heeft bijna de helft een dergelijk traject gevolgd ten opzichte van ongeveer tien procent van de autochtonen met een traject.

Kinderopvang

Dertien procent van de respondenten met kinderen zegt gebruik te maken van een kinderopvangregeling.

Activeringspremie

Slechts enkele respondenten hebben gebruikgemaakt van een activeringspremie. Sommige respondenten vertelden niet op de hoogte te zijn van het

bestaan van premieregelingen. Een enkele respondent uit een gemeente waar een premie pas achteraf wordt verstrekt (na uitstroom), heeft aangegeven zo genoeg te hebben van het contact met de sociale dienst en het invullen van allerlei formulieren dat hij, nu hij weer aan het werk is en dus van alle rompslomp is verlost, zich er niet meer toe kan zetten een formulier in te vullen om daarmee een uitstroompremie aan te vragen.

Work First

Ongeveer vijftien procent van de respondenten met een traject geeft aan een aanbod van Work First te hebben gehad. Bij ex-cliënten bleek het aanbod van Work First te werken als een (extra) stimulans om snel zelf werk te vinden. Een deel van hen is dan ook nooit begonnen aan het Work Firsttraject omdat de eigen initiatieven succesvol waren.

Een vrouwelijke ex-cliënt (34 jaar, ten tijde van haar WWB-uitkering een alleenstaande moeder) uit een middelgrote gemeente is erg ontevreden over de trajecten die ze moest volgen in het jaar dat ze een uitkering had. Ze had arbeidsplicht en moest solliciteren. Toen ze haar aanvraag tot uitkering deed, heeft ze eerst verplicht productiewerk gedaan (Work First). Dit werk was niet erg leuk, hier mocht ze op eigen verzoek na drie weken weg. Ze vond het moeilijk om werk te combineren met de zorg voor haar kinderen. Kinderopvang was wel geregeld door de gemeente, maar ze vond het zo'n bureaucratisch gebeuren dat er veel mis ging met de uren die ze mocht gebruiken om haar kinderen te laten opvangen. Daarna is de vrouw via de sociale dienst doorverwezen naar een re-integratiebedrijf waar ze moest solliciteren en waar ze cursussen zou krijgen. Ze gaf aan dat ze niet veel keuze had en het werd haar voorgelegd als de enige mogelijkheid. Ze heeft wel gevraagd naar de mogelijkheid tot opleiding en cursussen. De gemeente reageerde hier echter niet op. Het traject was volgens de respondent erg onprettig en vrij zinloos. Ze moest 32 uur per week naar werk zoeken, wat ze erg zinloos en vermoeiend vond. Ze had hier liever een andere invulling aan gegeven. Er was weinig begeleiding. De respondent deed vaak spelletjes op de computer om haar uren vol te maken. Deze manier van zoeken demotiveerde haar sterk. Omdat het re-integratiebedrijf haar niet aan een baan kon helpen, had de vrouw het gevoel aan een lijntje te worden gehouden. Ze was blij met het inkomen uit de bijstand maar ze vond het geen zinvolle besteding van de dag. Ze had meer begeleiding van het re-integratiebedrijf verwacht en ze is blij dat ze inmiddels zelf werk heeft gevonden voor 20 tot 24 uur per week.

3.1.3 Eigen initiatief en contact onafhankelijk arbeidsadviseur

Eigen initiatief bij trajectaanbod

Van de respondenten met een trajectaanbod geeft een kwart aan dat zij zelf het initiatief hebben genomen tot het aanbod, of inspraak hebben gehad in de invulling van het traject. Met name ex-cliënten die een traject hebben gevolgd zeggen hier zelf het initiatief toe te hebben genomen.

Respondenten die op eigen initiatief re-integreren zijn bezig met sollicitaties, een opleiding, een cursus of vrijwilligerswerk. Enkele cliënten hebben zelf een traject uitgezocht dat goed aansloot bij hun wensen. De gemeente bood hen de gelegenheid om zelf een re-integratiebedrijf te selecteren.

Een zestigjarige alleenstaande ex-cliënt uit een grote gemeente (autochtoon, hoger opgeleid, man) vertelt dat hij snel nadat hij door ontslag in de WWB kwam, aangaf zelf een bedrijf te willen starten. Hij kon vanaf dat moment op eigen initiatief een arbeidsre-integratietraject volgen waarin hij werd begeleid bij het opzetten van zijn bedrijf. Na enkele jaren (aanvullende) bijstand is hij inmiddels ex-cliënt en heeft hij een succesvolle onderneming. Hij vond het erg prettig dat hij een basisinkomen kreeg en daardoor in de gelegenheid was om aan zijn toekomst te werken. Al met al vond hij dat het traject wel wat sneller had mogen verlopen, maar de geboden ondersteuning heeft hem zeker gemotiveerd om weer aan de slag te gaan.

Onafhankelijk arbeidsadviseur

Aan de respondenten is gevraagd of zij bij de onafhankelijke arbeidsadviseur zijn geweest en vervolgens wat zij aan dit bezoek hebben gehad. Een vijfde van de respondenten zegt bij de arbeidsadviseur te zijn geweest. Uit de antwoorden blijkt echter dat zij het dan voornamelijk hebben over de adviseur van het CWI, in plaats van de onafhankelijke arbeidsadviseur. De arbeidsadviseur is bij weinig respondenten bekend.

3.2 Invloed op het handelen van de cliënt

3.2.1 Reactie op activeringsaanbod

Acceptatie van het aanbod, aansluiting bij situatie

In bijna alle gevallen gaan respondenten in op het aanbod van de gemeente, ook als ze vinden dat het niet goed aansluit bij hun situatie. In de helft van de gevallen vindt de respondent dat het aanbod niet goed aansluit bij zijn situatie. Zo worden sollicitatietrainingen aangeboden aan respondenten die vinden dat ze ook vóór deze training al prima in staat waren om te solliciteren. Ook krijgt men trajecten aangeboden die niet of nauwelijks te combineren zijn met de zorgtaken die de respondent heeft voor zijn of haar kinderen. In een gemeente waar veel mensen een aanbod voor Work First hebben gekregen, wordt geklaagd over de zware fysieke belasting die dit werk met zich meebrengt. Ook mensen met rugklachten zijn tot hun onvrede op deze trajecten gezet. In een andere gemeente zijn de ervaringen met Work First positiever. Men vindt vaker dat het werk aansluit bij de capaciteiten van de deelnemers en dat er sprake is van een nuttige dagbesteding.

De mate waarin het trajectaanbod aansluit bij de persoonlijke situatie blijkt toe te nemen met de uitkeringsduur: van de respondenten die al langer dan vijf jaar een uitkering hebben en een trajectaanbod hebben gehad vindt twee derde dat dit aanbod aansloot. Van de respondenten die korter dan een jaar een uitkering hebben, vindt nog geen derde deel dit.

Ook blijken niet-westerse allochtonen, vaker dan autochtonen, van mening dat het aanbod aansluit bij hun situatie.

Eigen initiatief om werk te vinden

Het gebrek aan aansluiting bij de persoonlijke situatie is voor een aanzienlijk deel van de cliënten een reden om zelf initiatief te nemen. Bijna twee derde van de respondenten zegt zelf actie te hebben ondernomen om werk te vinden. Ze verwachten weinig heil van de sociale dienst en denken dat hun eigen inspanningen meer succes zullen hebben. Zij spreken hiervoor bijvoorbeeld hun netwerk aan om vrijwilligerswerk te kunnen doen of reageren op vacatures bij het CWI.

Van de respondenten die zelf initiatief hebben genomen, zegt driekwart dat dit initiatief succesvol is verlopen. Met name de ex-cliënten blijken hierbij succesvol te zijn geweest.

Met een stelling is nagegaan in hoeverre de sollicitatieplicht de respondenten aanspoort zelf werk te vinden ('Door mensen met een uitkering sollicitatieplicht te geven, worden zij gestimuleerd om zelfstandig werk te vinden'). Ruim de helft van de respondenten is het (zeer) met deze stelling eens. Huidige cliënten onderschrijven deze stelling meer dan de ex-cliënten.

Weigering of uitval

Een klein deel van de respondenten weigert het aangeboden traject, bijvoorbeeld omdat de inhoud niet aansluit bij hun wensen of omdat zij het traject niet kunnen of willen combineren met hun andere bezigheden. In de meeste gevallen heeft de weigering geen gevolgen. Dit is ook het geval als respondenten tussentijds stoppen met het traject, bijvoorbeeld omdat zij het fysiek te zwaar vinden of vinden dat zij geestdodend werk moeten doen. Een aantal ex-cliënten geeft aan dat zij voortijdig met hun traject zijn gestopt, omdat zij intussen zelf werk vonden.

Soms volgt na een vroegtijdig beëindigd traject een nieuw aanbod. Vaak is dit echter niet het geval: cliënt en gemeente gaan over tot de orde van de dag.

Geen aanbod

Ruim een derde van de respondenten heeft geen aanbod gekregen, in ieder geval niet in het afgelopen jaar. Niet iedereen is hierover tevreden. Deze mensen gaan zelf op zoek naar een zinvolle dagbesteding of activiteiten om hun afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Bij de vraag naar verbeter-suggesties voor de WWB wordt door een deel van de respondenten dan ook geantwoord dat zij vinden dat er meer ondersteuning moet zijn bij eigen initiatieven van de cliënt op de weg naar werk.

3.2.2 Resultaten van het aanbod

Verloop van het traject

Ruim een derde van de cliënten die zijn ingegaan op het aanbod, heeft het traject volledig afgerond. Bij de ex-cliënten bedraagt dit aandeel driekwart. Twee vijfde van de cliënten was ten tijde van het interview nog bezig met het traject en ongeveer een vijfde had het traject voortijdig afgebroken.

Tevredenheid en resultaten van het traject

Aan de respondenten is gevraagd of zij tevreden zijn over het trajectaanbod en of zij positieve of negatieve resultaten van het trajectaanbod kunnen benoemen. Twee vijfde van de respondenten is tevreden over het aanbod dat zij hebben gekregen.

Als belangrijkste positieve resultaten worden het vinden van werk, het wegnemen van belemmeringen en het hebben van een zinvolle dagbesteding genoemd. In mindere mate worden ook negatieve effecten genoemd. Het gaat dan voornamelijk om problemen bij de opvang van kinderen of om stress als gevolg van het traject.

3.3 Beoordeling van het aanbod door de cliënt

3.3.1 Eigen verantwoordelijkheid

Bijna iedere respondent vindt dat mensen met een WWB-uitkering zelf verantwoordelijk dienen te zijn voor het vinden van werk. De mate waarin men dat ook op de eigen situatie van toepassing vindt, verschilt echter. Ongeveer de helft van de respondenten vindt het realistisch zelf die verantwoordelijkheid te nemen. Zij vinden het volkomen terecht dat zij zelf op zoek moeten naar werk en vinden dat ook een realistische tegenprestatie die aan de uitkering is verbonden.

Respondenten die eigen verantwoordelijkheid nemen niet realistisch vinden, geven aan teveel belemmeringen te hebben om op eigen kracht weer aan de slag te kunnen. Het gaat dan met name om medische of psychische belemmeringen, taalproblemen of een te hoge leeftijd.

Met behulp van de stelling 'In de bijstand kun je je minder goed persoonlijk ontwikkelen' (dan uit de bijstand, dus wanneer je werkt), is nagegaan hoe de respondenten aankijken tegen de mogelijkheid van persoonlijke ontwikkeling in een uitkeringssituatie. Bijna zestig procent is het (helemaal) met de stelling eens en is dus van mening dat werken beter is voor je persoonlijke ontwikkeling.

Als wordt gekeken naar verschillende groepen respondenten blijkt dat ex-clënten en niet-westerse allochtonen het vaker met deze stelling eens zijn dan andere respondenten. Ook valt op dat hoe langer respondenten een uitkering hebben, hoe meer men het oneens is met de stelling. Dit duidt erop dat als men langer in de uitkering zit, men van mening is dat dit de persoonlijke ontwikkeling niet in de weg staat.

Vrijwilligerswerk als invulling eigen verantwoordelijkheid

Een groep oudere cliënten en cliënten die wonen in een regio met een relatief ongunstige arbeidsmarkt geeft aan dat zij zich geprikkeld voelen om vrijwilligerswerk te doen. Zij zien dit als een tegenprestatie voor de uitkering aangezien zij geen uitzicht denken te hebben op uitstroom naar een betaalde

baan. Het houdt hen actief en het biedt een zinvolle dagbesteding en sociale contacten. Ook andere respondenten zien vrijwilligerswerk als een zinvolle invulling van het bestaan, maar sluiten daarbij uitstroom naar betaald werk niet uit.

3.3.2 Prikkelende werking activeringsaanbod

Invloed op motivatie

Aan respondenten met een trajectaanbod is gevraagd of het aanbod van invloed was op hun motivatie om (weer) aan het werk te gaan. Voor twee derde van de huidige cliënten en driekwart van de ex-clieënten blijkt dit het geval te zijn; zij zijn hierdoor extra gemotiveerd om ofwel het aangeboden traject te volgen ofwel zelf nadere stappen te zetten richting werk. Een enkeling van hen zegt echter dat dit een negatieve invloed was: zij raakten gedemotiveerd door het aanbod, bijvoorbeeld omdat het niet aansloot. De overigen zeggen wel sterker gemotiveerd te zijn door het aanbod. Dit geldt met name voor respondenten in de leeftijd van dertig tot vijftig jaar.

Algemeen geaccepteerde arbeid als prikkel

De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden wordt door ruim de helft van de huidige cliënten als een prikkel gezien om aan het werk te gaan. Zij vinden dat het beter is om werk te doen dat je aanspreekt, en daarom prikkelt een verplicht aanbod van algemeen geaccepteerde arbeid om zelf iets te zoeken dat aansluit.

“Het is niet goed om een baan op te dringen. Als je het werk niet leuk vindt, hou je het toch niet lang vol.” (32-jarige alleenstaande moeder van twee kinderen, cliënt in een kleine gemeente)

Bij de ex-clieënten is dit aandeel aanzienlijk lager: ongeveer een kwart vindt dat het moeten aannemen van algemeen geaccepteerde arbeid als prikkel werkt.

Ook is gevraagd of men het terecht vindt dat de uitkering kan worden verlaagd als een cliënt algemeen geaccepteerde arbeid weigert. Veertig procent vindt dit (zeer) terecht. Het zijn vaker huidige cliënten die dit vinden, dan ex-clieënten.

Bij de antwoorden op de vraag over algemeen geaccepteerde arbeid valt op dat veel mensen vinden dat vooral jongeren moeten worden verplicht om ieder aanbod van arbeid te accepteren. Een ex-cliente, ouder dan tachtig jaar, wonend in een grote gemeente verwoordt het als volgt:

“Het is net lui lekkerland voor de jongeren.”

Geen enkele prikkel tot uitstroom

Ruim een kwart van de huidige cliënten voelt zich op geen enkele wijze geprikkeld om uit te stromen. Zij zien de WWB als het best haalbare in hun situatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen met aanzienlijke medische of psychische belemmeringen, ouderen en cliënten die al lange tijd een uitkering

hebben, maar ook om alleenstaanden. Op de vraag wat zij nodig hebben om uit te stromen uit de bijstand volgen antwoorden als 'twintig jaar teruggaan in de tijd', 'een goede gezondheid' of 'een rijke man tegenkomen'.

Een voorbeeld van een cliënt die aangeeft dat de WWB het best haalbare is, is een vijftigjarige alleenstaande vrouw uit een kleine gemeente. Geruime tijd geleden heeft ze een whiplash opgelopen en kwam ze in de ziektewet. Sinds haar scheiding acht jaar geleden ontvangt ze bijstand. Ze heeft last van hoofdpijn en kan daardoor niet lang werken. Momenteel heeft ze ook last van haar pols. Ze geeft aan dat ze eigenlijk altijd ziek is en antidepressiva slikt en gelooft daarom niet dat ze ooit nog aan het werk komt. Ze wil wel heel graag werken en doet dan ook vrijwilligerswerk. Ze heeft dit werk op eigen initiatief gevonden, maar wordt hier ook toe *'gepusht'* door haar contactpersoon bij de gemeente. Ze heeft op initiatief van de gemeente een computercursus gevolgd. Deze cursus vond ze geweldig leuk en ze is er erg dankbaar voor. Eerst kon ze niks met de computer, nu kan ze brieven schrijven en e-mailen. Ze voelt zich verantwoordelijk om iets te doen voor haar geld, al is het onbetaald vrijwilligerswerk. *"Je moet niet de hele dag op je kont zitten."* Ze heeft niet voor een betaalde baan gesolliciteerd omdat ze denkt dat niemand haar wil hebben met al die klachten.

Van de overige cliënten zegt ruim een kwart (nog) niet op de goede weg naar zelfredzaamheid te zijn. Ruim veertig procent zegt wel op de goede weg te zijn. Hierbij valt op dat dit aandeel onder alleenstaande ouders groter is dan onder de andere huishoudensgroepen.

3.3.3 Algemeen oordeel activering

De respondenten met ervaring met activeringsinstrumenten is gevraagd naar een algemeen oordeel over die instrumenten. Ruim de helft oordeelt positief over de instrumenten. Hierbij blijken respondenten die langer dan vijf jaar een uitkering hebben en niet-westerse allochtonen positiever te oordelen dan andere respondenten. Respondenten die een half jaar tot een jaar een uitkering hebben, zijn beduidend negatiever.

Het algemene oordeel van de respondenten over activering lijkt bepaald te worden door de mate waarin sprake is van maatwerk. Als respondenten positief zijn, is dat vaak het gevolg van een goed aansluitend aanbod. Respondenten met een negatief oordeel geven daarbij als reden aan dat van maatwerk geen sprake was en ze activiteiten moe(s)ten doen die niet bij hun achtergrond of leefsituatie pasten.

3.4 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw

De respondenten is gevraagd aan te geven in hoeverre ze het eens zijn met drie stellingen die te maken hebben met activering. Deze stellingen zijn aan het eind van 2003 in een schriftelijk onderzoek aan respondenten met een Abw-uitkering of met een gesubsidieerd dienstverband voorgelegd. Destijds zijn de stellingen door bijna vierhonderd mensen beantwoord. Aangezien het om verschillende manieren van bevraging gaat (nu mondeling, destijds schriftelijk), zijn de antwoorden alleen globaal te vergelijken.

Het gaat om de volgende stellingen:

1. *Door mensen met een uitkering sollicitatieplicht te geven, worden zij gestimuleerd om zelfstandig werk te vinden.*
2. *In de bijstand kun je je minder goed (dan uit de bijstand, dus wanneer je werkt) persoonlijk ontwikkelen.*
3. *Vindt u het terecht dat iemand met een sollicitatieplicht een lagere uitkering kan krijgen als hij of zij algemeen geaccepteerde arbeid weigert?*

Stimulerende werking sollicitatieplicht

Ten tijde van het onderzoek onder Abw'ers was bijna driekwart van de respondenten (71%) het (helemaal) eens met de stelling dat mensen met een uitkering door middel van sollicitatieplicht werden geprikkeld om zelf werk te vinden. In het huidige onderzoek vindt ruim de helft (55%) van de respondenten dit. Dit duidt erop dat de beoogde prikkelende werking van de WWB niet tot uitdrukking komt door het opleggen van sollicitatieplicht.

Persoonlijke ontwikkeling

Het oordeel over de persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden in de bijstand, blijkt nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van ruim drie jaar geleden. In beide onderzoeken is bijna zestig procent het (helemaal) eens met de tweede stelling. Werken wordt duidelijk gezien als manier om je persoonlijk te kunnen ontwikkelen.

Korting bij weigeren algemeen geaccepteerde arbeid

Ten tijde van de Abw was het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' nog niet geïntroduceerd, maar bestond de verplichting tot het aanvaarden van 'passende arbeid'. Destijds vond 41 procent van de respondenten het (zeer) terecht dat na weigering van passende arbeid de uitkering kon worden verlaagd. In het huidige onderzoek zijn de meningen nagenoeg ongewijzigd: veertig procent vindt dat een korting op het weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid (zeer) terecht is.

Vanwege de aanscherping van de wet op dit punt, is de vergelijking echter niet zuiver. Het gelijk blijven van het aandeel respondenten dat een korting terecht vindt, kan immers duiden op een juist 'strengere' houding van respondenten. Een voorzichtige conclusie is dat een even groot aandeel dit aspect van de wet onderschrijft, ook al is de invulling van de wet op dit punt gewijzigd.

3.5 Afsluiting

Een groot deel van de respondenten voelt zichzelf verantwoordelijk om weer actief te worden op de arbeidsmarkt en zelf in een bestaan te voorzien. Slechts de helft vindt dit echter ook een realistisch streven. Medische en psychische belemmeringen staan arbeidsinschakeling in de weg.

Ter ondersteuning bij het vinden van werk of een zinvolle dagbesteding kunnen cliënten een activeringsaanbod krijgen. Ruim de helft van de respondenten heeft een dergelijk aanbod gehad. In veel gevallen ging het om een arbeidsre-integratietraject, scholing of Work First.

De helft van de respondenten die een traject aangeboden hebben gekregen, vindt dat het traject niet goed aansloot bij hun persoonlijke situatie. In een deel van de gevallen heeft men om die reden het traject geweigerd of is men voortijdig met het traject gestopt (een vijfde deel).

Twee vijfde van de mensen met een trajectaanbod is tevreden over dat aanbod. Het traject heeft hen geholpen bij werk vinden, belemmeringen wegnemen of bij een zinvolle dagbesteding krijgen.

Ruim de helft van de respondenten is in het algemeen positief over de activeringsinstrumenten van de gemeenten. Men noemt hiervoor bijvoorbeeld als reden dat de instrumenten fungeren als het nodige 'duwtje in de rug' om weer aan het werk te gaan.

Een vergelijking met eerder onderzoek leert dat respondenten nog steeds vinden dat werken beter is voor je persoonlijke ontwikkeling dan bijstand ontvangen, maar men wordt minder tot werken geprikkeld door het opleggen van sollicitatieplicht. De meer prikkelende werking en strengere uitvoering van de WWB lijken de respondenten op dit aspect minder te onderschrijven dan ten tijde van de Abw. De meningen over persoonlijke ontwikkeling in de bijstand en verplicht werk accepteren zijn niet veranderd sinds de Abw.

4 HANDHAVING

Met de komst van de WWB is voor gemeenten de prikkel tot effectief handhaven groter geworden. Het voorkomen van onterecht verstrekte uitkeringen heeft direct gevolgen voor de financiën van de gemeente. Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan handhaving. Dit kan onder andere door de toegang tot de bijstand te bemoeilijken (strengere poortwachter). Door betere informatievoorziening en soepelere dienstverlening kan worden voorkomen dat cliënten zich niet aan de regels houden. Met meer gerichte controles en strengere sanctioneren kan een gemeente ervoor zorgen dat regelovertreding snel wordt opgespoord en bestraft. Bovendien kan dit mogelijke regelovertreders afschrikken.

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij te maken hebben met handhaving. Zijn zij goed geïnformeerd? Is het gemakkelijk om aan verplichtingen te voldoen? Ook is gevraagd of de handhavingsactiviteiten van invloed zijn op hun bereidheid om de regels na te leven en op hun streven om uit de bijstand te raken. In paragraaf 4.1 tot en met 4.3 beschrijven we achtereenvolgens het 'aanbod' van handhavingsactiviteiten, de gevolgen daarvan op het handelen van de cliënt en het oordeel van de cliënt over handhaving. In paragraaf 4.4 maken we een vergelijking tussen de antwoorden op de stellingen over handhaving en eerder onderzoek onder cliënten in drie gemeenten waar werd geëxperimenteerd met nieuwe vormen van handhaving ten tijde van de Abw. Paragraaf 4.5 bevat een afsluiting van het hoofdstuk.

4.1 Het aanbod aan de cliënt

4.1.1 Bekendheid met plichten, informatievoorziening

Ongeveer driekwart van de respondenten geeft aan goed op de hoogte te zijn van alle plichten. Vrijwel alle respondenten hebben hierover informatie van de gemeente ontvangen, twee derde geeft zelfs aan volledig door de gemeente over plichten te zijn geïnformeerd. Hierbij blijkt de uitkeringsduur een rol te spelen: negen van de tien respondenten die langer dan vijf jaar een uitkering hebben, zeggen volledig door de dienst geïnformeerd te zijn. Hierbij wordt soms de opmerking gemaakt dat met name de plichten goed onder de aandacht worden gebracht, de rechten worden minder nadrukkelijk belicht. Dit blijkt ook uit een vergelijking met de antwoorden op de vraag of men goed op de hoogte is van de rechten (hoofdstuk 2). Dit bleek bij (slechts) de helft van de respondenten volledig het geval te zijn.

Het zijn vooral autochtone respondenten die menen goed op de hoogte te zijn van hun plichten. Allochtonen geven vaker aan niet goed of zelfs helemaal niet te weten wat hun plichten zijn. Zij worden voor een deel door derden

geïnformeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie die zij van vrienden of kennissen met een uitkering krijgen, of via een hulpverleningsinstantie zoals Vluchtelingenwerk. Enkele allochtone cliënten geven aan door taalproblemen helemaal niets te weten of te snappen van hun plichten.

Een kwart van de respondenten is ook zelf achter informatie over plichten aangegaan. Hierbij komt het beeld naar boven dat uitsluitend schriftelijke informatie voor de meeste respondenten niet voldoet. Met name in gesprekken met contactpersonen en bij het gericht vragen om informatie worden plichten duidelijker. Cliënten die al langere tijd een uitkering hebben, zeggen inmiddels wel zo ongeveer alles te weten wat te maken heeft met de WWB. Respondenten die juist kort een uitkering hebben (korter dan een half jaar), blijken sterker geneigd om zelf op zoek te gaan naar informatie.

4.1.2 Bekendheid en ervaring met controles en sancties

Bekendheid controles en sancties

Wanneer we ingaan op de bekendheid van de controles die de sociale dienst kan uitvoeren, zegt veertig procent hiervan volledig op de hoogte te zijn. De mogelijke sancties zijn iets beter bekend (45% is volledig op de hoogte). De respondenten melden de sancties goed te kennen omdat deze altijd (op dreigende toon) onderaan brieven van de sociale dienst vermeld staan.

“Elke keer als er een brief van de sociale dienst binnenkwam was ik al bang: ‘Wat heb ik nu weer gedaan?’. Je hebt maar zo weinig inkomen en het geeft je een onzeker gevoel als er telkens zo wordt gedreigd met van alles” (ex-cliënt uit grote gemeente).

Met name mensen die recent zijn ingestroomd in de bijstand (korter dan een half jaar een uitkering) zijn goed op de hoogte van de controlemogelijkheden. Bij sancties geldt juist het omgekeerde: mensen met ruim vijf jaar ervaring in de bijstand zijn het best op de hoogte van de mogelijke sancties. Eenzelfde beeld ontstaat als wordt gekeken naar leeftijd: met name oudere respondenten zijn op de hoogte van de sanctiemogelijkheden. Het zijn echter ook voornamelijk oudere respondenten die lang in de bijstand zitten, mensen met een korte uitkeringsduur zijn relatief jong.

Ervaring controles

De bekendheid met controles en sancties hangt duidelijk samen met de ervaring die respondenten hiermee hebben. Zo hebben met name mensen die kort in de uitkering zitten ervaring met een huisbezoek (bijvoorbeeld tijdens de aanvraag). De ervaring met sancties is vooral aanwezig bij mensen die langere tijd een uitkering hebben.

Bij de huisbezoeken is duidelijk te merken dat er op dit punt verschillen zijn in gemeentelijk beleid. In drie van de acht gemeenten heeft (bijna) de helft van de (ex-)cliënten ervaring met een huisbezoek. Bij de totale groep respondenten bedraagt dit aandeel iets meer dan een kwart.

Het merendeel van de respondenten heeft administratieve controles ondergaan en deze zijn dan ook goed bekend. Dat niet alle respondenten aangeven met de vrijwel onvermijdelijke administratieve controles van doen te hebben, komt omdat respondenten informatie opgeven over inkomsten en bewijsstukken aanleveren niet zozeer als een controle ervaren, maar eerder zien als een onderdeel van de dagelijkse gang van zaken.

Met andere vormen van controle heeft bijna niemand ervaring, zoals een bezoek op werkplek of het nagaan van sollicitatieactiviteiten. Deze controles genieten dan ook nauwelijks bekendheid onder de cliënten.

“Ik hoef maar één keer per jaar langs te komen. Dat vind ik erg weinig. We hebben dan een gesprek van een uur en dan ben je er weer voor een jaar vanaf. Als je niet wilt, is het heel makkelijk om niet aan het werk te gaan” (cliënt, 33 jaar, kleine gemeente).

Ervaring sancties

Wanneer wordt gekeken naar sancties blijkt een kwart van de respondenten hier ervaring mee te hebben. Meestal was dit na het niet volledig of tijdig opgeven van informatie. Een aantal keer is volstaan met een waarschuwing en kon de (ex-) cliënt door uit te leggen waarom hij te laat was met zijn inkomstenbriefje erger voorkomen.

Van de mensen met een sanctie heeft veertig procent bezwaar gemaakt tegen de opgelegde sanctie. In een enkel geval is de respondent in beroep gegaan. In de meeste gevallen is het bezwaar of beroep ongegrond verklaard.

Een alleenstaande cliënt van 39 jaar uit een middelgrote gemeente kenmerkt zichzelf als iemand ‘met een kort lontje’. Tijdens zijn re-integratietraject kreeg hij ruzie met zijn begeleider. Zijn uitkering is gekort en hij mag nooit meer bij het re-integratiebedrijf binnen komen. De cliënt vindt dat er erg snel een hoge sanctie is opgelegd. Hij heeft een advocaat ingehuurd maar de rechter gaf het re-integratiebedrijf gelijk.

Van de acht onderzoeksgemeenten vallen er drie op door een groot aandeel respondenten dat ervaring heeft met sancties (variërend van een derde tot de helft van de respondenten). In twee gevallen gaat het om gemeenten waar ook relatief veel respondenten wonen die ervaring hebben met een huisbezoek.

Wanneer we kijken naar kenmerken van de respondenten hebben (echt)paren met kinderen, niet-westerse allochtonen en huidige cliënten iets vaker te maken gehad met sancties. Wat betreft het onderscheid tussen cliënten en ex-clieënten kan dit samenhangen met uitkeringsduur: ex-clieënten hebben over het algemeen korter een uitkering gehad en respondenten met een korte uitkeringsduur hebben relatief weinig te maken gehad met sancties. Dit is op zich logisch, aangezien zij slechts kort in de gelegenheid zijn (geweest) om zich niet aan de regels te houden en daar vervolgens op te worden betrapt. Ook respondenten in de leeftijdscategorie 58 tot 65 jaar hebben weinig te maken gehad met sancties.

4.1.3 Ervaringen aan de poort⁹

Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat zij geen problemen hebben gehad bij de aanvraag van hun uitkering. Een kwart van de respondenten noemt rompslomp (het mee moeten nemen van bewijzen, formulieren) als probleem 'aan de poort'. Ongeveer één op de zes respondenten vond dat het lang duurde voordat de eerste uitkering werd betaald. De 'dreiging' van een Work Firsttraject was voor enkele ex-cliënten een reden om te zorgen zo snel mogelijk zelf werk te vinden dat beter aansloot bij hun capaciteiten.

Een allochtone cliënt uit een grote gemeente (56 jaar, woont samen met zijn vrouw en zeven kinderen) vertelt dat hij bij het aanvragen van zijn uitkering via het CWI naar de sociale dienst is gegaan. Dat ging prima. Hij vindt de mensen bij de sociale dienst erg vriendelijk en behulpzaam. Als hij formulieren in moet vullen gaat hij naar een raadsman of -vrouw. Hij snapt de papieren zelf niet zo, dus dat doen ze samen. Soms gaat hij elke week, soms pas na drie maanden weer.

Als we kijken naar de kenmerken van de respondenten, dan zijn het vooral ex-cliënten, jongeren en respondenten die kort een uitkering hebben die vonden dat hun uitkeringsaanvraag lang duurde. Dit zijn overigens drie groepen die deels overlappen.

Bij autochtonen en niet-westerse allochtonen valt op dat zij als geheel even vaak problemen aan de poort hebben ervaren, maar dat het bij allochtonen vaker rompslomp betreft, terwijl autochtonen het vaker te lang vinden duren. Alleenstaande ouders en (echt)paren met kinderen vallen ook op als groepen die relatief vaak rompslomp ervaren bij de uitkeringsaanvraag.

4.2 Invloed op het handelen van de cliënt

4.2.1 Acceptatie van regels, controles en sancties

Regels

Een grote meerderheid (80%) van de respondenten vindt de regels die aan de uitkering zijn verbonden acceptabel. Men vindt het logisch dat er aan het recht op een uitkering ook plichten verbonden zijn. *"Je moet wel iets doen voor je geld"*, aldus een cliënt uit een grote gemeente.

Hierbij valt op dat cliënten de regels meer onderschrijven dan ex-cliënten. Ook blijkt de acceptatie toe te nemen met uitkeringsduur en leeftijd. Niet-westerse allochtonen hebben een grotere mate van acceptatie van de regels dan autochtonen en ook alleenstaanden accepteren de regels vaker dan (ex-) cliënten die in een andere huishoudenssamenstelling leven.

⁹ In de interviews is gesproken met de respondenten over hun ervaringen bij de uitkeringsaanvraag. Hierbij is niet expliciet onderscheid gemaakt naar ervaringen bij CWI en ervaringen bij de gemeente. In de interviews zijn ook de ervaringen in de SUWI-keten aan de orde gekomen. Daarbij is wel doorgevraagd naar de verschillende organisaties. De antwoorden op deze vragen komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

Controles

Ruim driekwart van de respondenten accepteert het feit dat de gemeente controles uitvoert. De gemeente moet immers kunnen bepalen of iedereen die een uitkering krijgt daar ook wel daadwerkelijk recht op heeft. Ook nu vallen cliënten en alleenstaanden op als groepen met een relatief grotere mate van acceptatie.

Sancties

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij het acceptabel vinden dat de gemeente een sanctie op kan leggen. Opvallend is dat meer dan de helft van de respondenten geen antwoord heeft gegeven op deze vraag. Van hen die wel geantwoord hebben, vindt zeventig procent sancties acceptabel. Hierbij maakt een deel van de respondenten echter de opmerking dat bij de zwaarte van de sanctie wel rekening moet worden gehouden met de ernst van de overtreding en de persoonlijke situatie van de cliënt.

Een ex-client uit een kleine gemeente betuigt zich een voorstander van sancties: *“Als mensen de boel besodemieteren moeten ze worden gepakt.”*

4.2.2 Naleving

Een meerderheid van de respondenten (ruim 60%) heeft aangegeven in het afgelopen jaar aan alle verplichtingen te hebben voldaan. Hierbij merken we op dat een kwart van de respondenten geen antwoord heeft gegeven op deze vraag. Dertien procent van de respondenten heeft toegegeven zich niet aan de regels te hebben gehouden. De respondenten die zich wel aan de regels hielden, vinden dit niet meer dan normaal, al geeft een kwart van de respondenten aan dat naleving soms wel lastig is, bijvoorbeeld omdat het veel rompslomp met zich meebrengt. Ruim een tiende van de respondenten vindt het ronduit moeilijk om zich aan de regels te houden.

Met name (oudere) cliënten die geen activeringsverplichtingen meer hebben, vinden het juist gemakkelijk om zich aan de regels te houden. De mate waarin men dit gemak ervaart, blijkt toe te nemen met de leeftijd en de uitkeringsduur. De groep die een half jaar tot een jaar in de uitkering zit, valt juist op door een meerderheid die naleving (soms) moeilijk vindt.

Andere groepen die naleving relatief gemakkelijk vinden (of vonden) zijn ex-clienten, autochtonen en respondenten zonder kinderen.

Een meerderheid van de respondenten vindt dat rechten en plichten met elkaar in balans zijn. Opvallend is dat ook mensen die zich niet (volledig) aan de regels houden dit in meerderheid aangeven. Ruim een kwart van de respondenten vindt echter dat dit niet het geval is. Zij vinden dat er meer plichten dan rechten zijn.

“De controles zijn niet gemakkelijk en veel werk. Je moet alles op een rijtje zetten, je moet je administratie bijhouden. Het is niet echt een vakantiegevoel in de bijstand” (cliënt uit een kleine gemeente).

4.2.3 Overtreding

Zoals gezegd heeft een klein deel van de respondenten (13%) aangegeven zich niet aan de regels te hebben gehouden. Enkele respondenten hebben zich onbewust niet aan de regels gehouden, bijvoorbeeld omdat ze niet wisten dat ze iets moesten melden. Er zijn ook enkele respondenten die toegeven zich bewust niet aan de regels te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om zwartwerken (5% van de respondenten geeft dit toe) of verkeerde informatie geven over de huishoudensamenstelling om zo beter rond te komen of de werkende partner niet te benadelen.

4.3 Beoordeling van het aanbod door de cliënt

4.3.1 Verplichtingen als prikkel

Prikkel tot uitstroom

Ruim een derde van de respondenten ervaart de rompslomp die gepaard gaat met het voldoen aan de verplichtingen van de WWB als prikkel om uit de bijstand te raken. Hoewel veel mensen het terecht vinden dat er een tegenprestatie wordt gevraagd voor de uitkering, vindt men het een hoop gedoe.

Een cliënt uit een kleine gemeente is vluchteling en geeft aan moeite te hebben met alle verplichtingen. Hij vindt het lastig om maandelijks dezelfde papieren in te moeten vullen. Voor hem is dat een reden om uit de bijstand te willen. Hij wil zich wel graag aan de regels houden, maar hij kent ze niet precies, waardoor er nog wel eens wat mis gaat.

Met name ex-clienten ervaren de handhavingsactiviteiten als prikkelend om uit te stromen. Zij zijn opgelucht niet meer steeds 'met de billen bloot' te moeten. Andere groepen die meer dan anderen aangeven geprikkeld te zijn tot uitstroom als gevolg van de verplichtingen, zijn eenoudergezinnen en jongere respondenten (23 tot 40 jaar). Mensen die langer dan vijf jaar een uitkering hebben, voelen zich juist minder geprikkeld tot uitstroom.

Als we kijken naar verschillen tussen gemeenten vallen twee kleine gemeenten op die kennelijk door handhaving hun respondenten bovenmatig weten te prikkelen tot uitstroom. In deze gemeenten zegt bijna de helft van de respondenten dat dit het geval is. Eén van deze gemeenten is sinds 2005 actief bezig met hoogwaardig handhaven. In het kader hiervan is onder andere de informatievoorziening voor cliënten aangepast en zijn medewerkers extra getraind op handhavingsaspecten. Van de andere gemeente zijn geen bijzonderheden ten aanzien van het handhavingsbeleid bekend.

Prikkel tot naleving

De verplichtingen die bij de bijstand horen, kunnen niet alleen prikkelen tot uitstroom maar ook tot een grotere bereidheid tot regelnaleving. Bijna twee derde van de respondenten zegt dat dit het geval is. Hierbij zijn het juist de cliënten die, meer dan de ex-clieënten, zijn aangespoord om zich aan de regels te houden. Opnieuw zijn met name eenoudergezinnen geprikkeld door handhaving. Maar liefst driekwart van hen zegt dat zij gericht zijn op het naleven van de regels. Ze willen voorkomen dat zij worden geconfronteerd met een sanctie. Ook respondenten in de leeftijdscategorie van 58 tot 65 jaar zijn, meer dan anderen, geprikkeld tot naleving (85%).

Een groep die opvalt juist niet geprikkeld te zijn, is de groep die een half jaar tot een jaar in de uitkering zit. Slechts één op de vier vindt dat handhaving effect heeft de bereidheid tot regelnaleving.

De perceptie van een hoge pakkans bij regelovertreding kan cliënten prikkelen om na te leven. Met de stelling: 'Het is gemakkelijk om zwart bij te verdienen, dat komt de sociale dienst nooit te weten' is nagegaan hoe hoog de respondenten de pakkans bij zwartwerk achten. Een derde van de respondenten is het (helemaal) eens met deze stelling.

Wanneer onderscheid wordt gemaakt naar kenmerken van de respondenten, valt een ander beeld op dan bij meer algemene vragen over de prikkel tot naleving. Nu blijken juist ouderen (tussen de 58 en 65 jaar) van mening dat het gemakkelijk is zwart te werken zonder te worden gepakt. Respondenten die nog maar kort (korter dan een half jaar) in de uitkering zitten, zijn juist van mening dat zwart werk níet gemakkelijk is. Dit duidt erop dat de prikkel tot naleving bij deze groepen niet sterk samenhangt met hun perceptie van de pakkans bij zwart werk.

4.3.2 Oordeel over handhaving en tegenprestaties

Handhaving terecht en makkelijk?

Al met al is bijna iedereen van mening dat handhaving terecht is, maar de mening over het gemak om na te leven verschilt. Ruim de helft van de respondenten vindt handhaving terecht en vindt het ook gemakkelijk om verplichtingen na te leven. Ruim een derde vindt handhaving wel terecht maar vindt het lastig om alle verplichtingen na te leven. Van de autochtonen vindt zestig procent handhaving terecht en makkelijk, bij de niet-westers allochtonen bedraagt dit aandeel 45 procent.

Proportionaliteit tegenprestaties

Driekwart van de respondenten vindt dat de tegenprestaties die gelden bij het ontvangen van een WWB-uitkering in proportie zijn. Hierbij geldt echter de volgende nuancering. Een aanzienlijk deel van de respondenten vindt het terecht dat tegenover rechten ook plichten gelden, maar dat van hen geen lastige of te zware tegenprestaties kunnen worden gevraagd. Zij vinden bijvoorbeeld dat zij vanwege medische of psychische belemmeringen niet goed in staat zijn om aan alle aan hen opgelegde verplichtingen te voldoen.

Als we onderscheid maken naar verschillende groepen respondenten, blijken vooral de huidige cliënten, autochtonen, mensen die al langere tijd een uitkering hebben en respondenten ouder dan 58 jaar te vinden dat de tegenprestaties in proportie zijn. Deze laatste groep (de oudere respondenten) valt op door de veel geuite mening dat de tegenprestaties met name voor jongeren gelden en dat ze nog best wat strenger zouden mogen zijn: iedere jongere die kan werken, moet aan de slag.

Echtparen en samenwonenden vallen op door een relatief groot aandeel respondenten (ruim een kwart) dat vindt dat de tegenprestaties níet in proportie zijn. Het maakt hierbij niet uit of het gaat om paren met of paren zonder kinderen.

Proportionaliteit sancties

Aan de respondenten die hebben aangegeven op de hoogte te zijn van de sancties die kunnen volgen op regelovertreding is gevraagd of zij vinden dat de sancties in proportie zijn. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat iets meer dan de helft van de respondenten die de vraag hebben beantwoord, vindt dat dit het geval is. Een vijfde vindt juist dat de sancties niet in proportie zijn. Het merendeel van hen vindt de sancties in het algemeen te zwaar of men vindt dat er bij het opleggen van een sanctie te weinig rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van de cliënt. Ook hier vallen echtparen en samenwonenden op als respondenten die relatief vaak vinden dat sancties niet in proportie zijn.

“Ik ben een paar keer gekort op mijn uitkering omdat ik mijn loon te laat had doorgegeven volgens de sociale dienst. Dat vind ik een beetje kinderachtig” (cliënt uit een middelgrote gemeente).

Sanctie voor de gemeente

Bij wijze van ‘uitsmijter’ bij de vragen over handhaving is de respondenten gevraagd waar zij de gemeente een sanctie voor zouden willen geven, als dat mogelijk zou zijn. Op deze vraag antwoordde een aanzienlijke groep dat zij dat niet zouden weten of geen enkele reden hebben om een sanctie op te leggen. Bij de respondenten die wel een sanctie op wilden leggen (ongeveer de helft van alle respondenten) varieerden de redenen. Een deel vindt gebrek aan maatwerk een reden voor een sanctie, anderen noemen de wijze waarop de gemeente mensen bejegt of de verplichtingen die aan de cliënten worden opgelegd. Ook is een aantal keer genoemd dat men graag zou zien dat iedere keer als de gemeente een fout maakt, de uitkering wordt verhoogd.

4.4 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw

Er zijn twee stellingen aan de respondenten voorgelegd die te maken hebben met handhaving. Deze stellingen zijn in een eerder onderzoek in schriftelijke vorm voorgelegd aan cliënten met een Abw-uitkering.¹⁰ Het eerdere onderzoek is uitgevoerd in drie gemeenten die ten tijde van het onderzoek intensief bezig waren met hun handhavingsbeleid.

De volgende stellingen zijn voorgelegd:

1. *Het is gemakkelijk om zwart bij te verdienen, dat komt de sociale dienst nooit te weten.*
2. *De gemeente pakt vooral de kleine fraudeurs, maar de grote laten ze schieten.*

Pakkans zwart werk

In het huidige onderzoek heeft ongeveer een derde van de respondenten aangegeven het (helemaal) eens te zijn met de eerste stelling. In eerder cliëntonderzoek was dit aandeel ongeveer de helft kleiner. Dit wekt de indruk dat de pakkans bij zwart werken nu als (aanzienlijk) geringer wordt gezien.

Vooraf kleine fraudeurs gepakt

Bijna twee derde (63%) van de respondenten in het huidige onderzoek is het (helemaal) eens met de tweede stelling: vooral kleine fraudeurs worden gepakt, de grote laat de gemeente schieten. Ten tijde van het eerdere onderzoek was 42 procent het (helemaal) met deze stelling eens. Ook hier blijkt oordeel over handhaving minder positief te zijn dan in het verleden.

4.5 Afsluiting

Een grote meerderheid van de respondenten vindt dat handhaving terecht is. De gemeente moet kunnen nagaan of uitkeringen inderdaad worden betaald aan mensen die daar ook recht op hebben. Dit betekent niet dat iedereen het ook gemakkelijk vindt om zich aan de regels te houden. Een aantal respondenten wil de regels wel naleven, maar vindt het soms lastig om dit goed te doen. Het brengt veel rompslomp met zich mee en men vindt de handelingen die moeten worden verricht dan ook niet altijd in proportie. Dit geldt zowel voor de eigen handelingen (aanleveren informatie en bewijsstukken) als voor de handelingen van de gemeente (controles en sancties).

Al met al vormen voor ruim een derde van de respondenten de verplichtingen die aan de WWB zijn verbonden een prikkel om uit de bijstand te raken.

¹⁰ Een vergelijking met het onderzoek 'De bijstand beleefd' is op het terrein van handhaving niet mogelijk, aangezien destijds geen stellingen over dit onderwerp zijn opgenomen. In plaats daarvan is gebruikgemaakt van de evaluatie van het LAT-project waarin in de periode 2001-2003 op drie momenten in totaal ruim 1600 cliënten uit drie verschillende gemeenten schriftelijk zijn bevraagd over handhaving. (*Evaluatie LAT-project*, Soethout en Van Waveren, 2003).

Over de effectiviteit van de fraudebestrijding is men minder positief dan drie jaar geleden. Men meent dat de pakkans bij zwart werk nu geringer is dan voorheen.

5 OVERIGE ONDERWERPEN

Naast de centrale thema's van de WWB (inkomensondersteuning, activering en handhaving) is met de respondenten gesproken over hun ervaring met en oordeel over een aantal aanverwante onderwerpen, te weten SUWI, cliëntenparticipatie en schuldhulpverlening vanuit de WWB. In de navolgende paragrafen komen de ervaringen van de respondenten op deze terreinen aan bod. Paragraaf 5.4 bevat de vergelijking van de antwoorden op de stellingen over cliëntparticipatie en schuldhulpverlening met eerder onderzoek onder bijstandsccliënten.

Aan het eind van ieder interview is de respondenten een aantal algemene vragen over de WWB gesteld, los van de verschillende thema's van de wet. Het gaat daarbij om de grootste prikkels en belemmeringen die de respondenten ervaren, eventuele verbetersuggesties voor de wet en een algemeen oordeel over de WWB. De antwoorden op deze vragen zijn weergegeven in paragraaf 5.5. We besluiten het hoofdstuk met een korte afsluitende paragraaf.

5.1 SUWI

Met de komst van de wet SUWI in 2002 zijn de primaire ketenpartners (CWI, UWV en de gemeenten) intensiever gaan samenwerken. Omdat de partijen in de SUWI-keten samen verantwoordelijk zijn voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de wet SUWI, is de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken partijen van groot belang. Juist bijstandsklanten hebben vaak te maken met meerdere partijen uit de SUWI-keten en de overdracht van gegevens tussen instanties. De vraag die hier aan de orde is, is of deze overdracht goed verloopt of dat er sprake is van knelpunten in de keten.

Aan de respondenten is gevraagd of ze ervaring hebben met de overdracht van gegevens van CWI naar gemeente, van UWV naar gemeente, van de gemeente naar een re-integratiebedrijf, of andersom. Bijna zestig procent van de respondenten heeft hier inderdaad ervaring mee. Voor de andere respondenten geldt dat ze geen (bewuste) ervaring hebben met de hier bedoelde overdracht van gegevens (ze merken er niet of nauwelijks iets van) of de overdracht van gegevens lag dermate ver in het verleden, dat ze niet meer goed wisten hoe dit was verlopen.

Dertig procent van de respondenten die ervaring hebben met SUWI, heeft hierbij een of meerdere knelpunten ervaren. Dit komt neer op achttien procent van de totale groep respondenten. De knelpunten hebben met name betrekking op het verschillende keren uitvragen en noteren van gegevens, waardoor respondenten meer keren hetzelfde verhaal moesten vertellen of dezelfde (administratieve) gegevens moesten verstrekken. Een ander knelpunt is dat het lang kan duren voordat na afloop van een WAO- of WW-uitkering

een WWB-uitkering volgt. Enkele respondenten melden dat de informatie van de verschillende instanties uit de keten niet eenduidig is.

Een ex-cliënt uit een kleine gemeente: *“Je moet bij elke instantie opnieuw je gegevens invullen, ik heb dat altijd erg lastig gevonden”*.

Een enkele respondent lijkt tussen wal en schip te zijn gevallen: volgens UWV was er geen recht op een voorliggende voorziening, volgens de gemeente wel. Respondenten in een dergelijke situatie blijken niet altijd de weg te vinden in de rompslomp van regelingen en formulieren om uiteindelijk toch de juiste uitkering te ontvangen.

De respondenten die relatief kort een uitkering hebben (tot twee jaar) ervaren vaker knelpunten in de SUWI-keten dan de respondenten die langer dan twee jaar een uitkering hebben. Etniciteit blijkt op dit punt ook een rol te spelen. Een op de tien niet-westerse allochtonen ervaart knelpunten. Bij de autochtonen gaat het om één op de vijf respondenten.

Een ex-cliënte uit een grote gemeente heeft geen goed woord over voor de aansluiting in de keten. Het gaat over teveel schijven en de lijnen zijn te lang. Volgens haar is geen sprake van overdracht van gegevens en moet alles steeds opnieuw worden ingevuld. De communicatie tussen gemeente en CWI verloopt slecht en de informatie is niet eenduidig.

5.2 Schuldhelpverlening

De schuldhelpverlening kent verschillende instrumenten. In dit onderzoek is alleen ingegaan op de instrumenten die vallen binnen het kader van de WWB. Het gaan dan om de volgende vormen van schuldhelpverlening:

- schulphulpverlening als verplichte voorwaarde voor bijstandsuitkering;
- budgetbeheer;
- bijstand in natura;
- bijzondere bijstand als geldlening voor schuldafflossing.

In het onderzoek is nagegaan of en van welke vorm de respondenten gebruikmaken en in hoeverre ze hierover tevreden zijn. Van de vier vormen die vanuit de WWB kunnen worden aangeboden, blijkt dat de respondenten alleen gebruikmaken van budgetbeheer. Hierbij houdt de gemeente de kosten voor vaste lasten in op de uitkering en betaalt deze kosten rechtstreeks aan de leverancier (woningcorporatie, nutsbedrijf). Dit geldt voor tien procent van de respondenten (24 personen). Er is een grotere groep respondenten die gebruikmaakt van enige vorm van schuldhelpverlening, maar daarbij is het onduidelijk welke vorm het betreft, of het is duidelijk dat het níet gaat om een vorm die vanuit de WWB wordt aangeboden.

Het zijn voornamelijk huidige cliënten die gebruikmaken van budgetbeheer. In de meeste gevallen wilde de respondent zelf gebruikmaken van de mogelijkheid en/of heeft zelf om budgetbeheer gevraagd. In enkele gevallen biedt de

gemeente budgetbeheer preventief aan, om te voorkomen dat cliënten in financiële problemen raken.

Vrijwel alle respondenten die gebruikmaken van budgetbeheer zijn hiermee (zeer) tevreden. Ze geven hierbij de motivatie dat het hen veel rust geeft om te weten dat ze zich geen zorgen hoeven te maken over hun vaste lasten en dat het hen meer overzicht geeft over hun financiën. Eén ontevreden respondent meldt echter dat hij liever geen budgetbeheer heeft. Hij is veel tijd kwijt met het nakijken van de betalingen door de gemeente. Er is in het verleden wel eens teveel huur overgemaakt.

Een cliënt in een grote gemeente maakt gebruik van budgetbeheer: zijn maandelijkse vaste lasten en maandelijks bedrag aan aflossing van zijn schulden worden ingehouden op zijn uitkering. Het resterende bedrag krijgt hij op zijn rekening gestort. De cliënt vertelt erg blij te zijn met de getroffen regeling. Hij krijgt op zijn rekening wat hij feitelijk te besteden heeft en heeft geen omkijken meer naar de vaste lasten. Dit helpt hem om zijn financiële situatie op orde te krijgen.

5.3 Cliëntenparticipatie

In artikel 47 van de WWB is vastgelegd dat gemeenten moeten regelen hoe ze periodiek overleggen met cliënten of hun vertegenwoordigers, hoe men bepaalde onderwerpen op de agenda kan krijgen en hoe de cliënten (vertegenwoordigers) van informatie worden voorzien. Was het onder de Abw nog voldoende om in het kader van cliëntenparticipatie alleen klanttevredenheidsonderzoeken te laten uitvoeren, de WWB heeft gemeenten verplicht tot het instellen van een cliëntenraad of cliëntenpanel. In het onderzoek is nagegaan wat de respondenten weten van de cliëntenraad in hun gemeente en wat ze ervan vinden.

Twee van de vijf respondenten zijn bekend met het bestaan van de cliëntenraad. De respondenten die langer in de uitkering zitten, zijn vaker bekend met de cliëntenraad dan de respondenten die kort in de bijstand zitten. Verder is uit het onderzoek duidelijk geworden dat de cliëntenraad onder autochtonen een grotere bekendheid geniet dan onder niet-westerse allochtonen. Als rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling van de respondenten blijkt dat de cliëntenraad bij de (echt)paren met kinderen het minst bekend is terwijl van de eenoudergezinnen juist bijna de helft van de respondenten aangeeft de raad te kennen.

De respondenten die bekend zijn met het bestaan van de cliëntenraad, is vervolgens gevraagd naar hun oordeel erover. Slechts een beperkt deel van de respondenten kon met deze vraag uit de voeten. De meeste respondenten wisten te weinig van de taken van de raad of het mogelijke nut ervan om hier een oordeel over uit te spreken. Van de respondenten die dit wel deden (20% van de totale groep), oordeelt bijna negentig procent dat de cliëntenraad belangrijk werk doet.

De enkele respondent die er wat beter bekend mee is, heeft er ofwel zelf in gezeten of is hiervoor benaderd, kent een lid van de raad persoonlijk of heeft de cliëntenraad ingeschakeld naar aanleiding van een vraag of een klacht.

Een cliënt in een middelgrote gemeente vertelt via schriftelijke informatie op de hoogte te blijven van het reilen en zeilen in de cliëntenraad. Hij heeft overwogen om deel te nemen in de cliëntenraad maar hier uiteindelijk vanaf gezien omdat hij bij nader inzien meer 'afstand' wilde bewaren en er niet teveel 'in' wilde zitten (in de bijstand).

5.4 Vergelijking met onderzoek ten tijde van de Abw

Ook op het terrein van schuldhulpverlening en cliëntenparticipatie kan op basis van stellingen een vergelijking worden gemaakt met het onderzoek uit 2004.

Het gaat om de volgende stellingen:

1. *Het is goed dat een deel van de bijstandsuitkering kan worden ingehouden als mensen problemen hebben om (op tijd) rekeningen (huur, water, gas, elektra) rechtstreeks te betalen.*
2. *Cliëntenraden hebben invloed op het bijstandsbeleid van de gemeente.*

Ten tijde van de Abw is de eerste stelling door ruim zevenhonderd mensen beantwoord. De tweede stelling is door bijna vijfhonderd respondenten beantwoord.

Schuldhulpverlening

In het onderzoek uit 2004 was een grote meerderheid van de respondenten (81%) het (helemaal) eens met de stelling dat het goed is dat een deel van de uitkering kan worden ingehouden om op tijd vaste lasten te betalen. Drie jaar later lijkt dit nagenoeg ongewijzigd: ruim driekwart (77%) heeft een zelfde mening.

Cliëntenraden

Ook in de mening over het belang van cliëntenraden lijkt er weinig te zijn veranderd. Zowel ten tijde van de Abw als ten tijde van de WWB heeft een groot deel van de respondenten geen mening of geen antwoord op de stelling hierover. Van de Abw'ers was iets meer dan een kwart (26%) het (helemaal) eens met de stelling, in het huidige onderzoek bedraagt dit aandeel 23 procent. Hieruit blijkt dat de verplichting die de WWB aan gemeenten oplegt om cliëntenparticipatie vorm te geven, nog niet tot uitdrukking komt in het belang dat respondenten hechten aan cliëntenraden.

5.5 Algemene beoordeling WWB

Aan het eind van de interviews is aan de respondenten een aantal algemene vragen gesteld over de WWB. Het ging daarbij om de belangrijkste prikkels en belemmeringen die mensen ervaren als zij uit de bijstand willen raken en om de grootste irritatie die zij in de bijstand hebben. Ook is gevraagd naar verbeter suggesties, naar een algemeen oordeel en overige opmerkingen over de wet. Respondenten die al voor 2004 in de uitkering zaten, is gevraagd naar een vergelijking tussen de Abw en de WWB.

Belangrijkste prikkels en belemmeringen

Aan de cliënten die zichzelf kansrijk achten om uit te stromen, is gevraagd wat hen het meest prikkelt om uit te stromen. Hierbij konden zij meer dan één prikkel noemen. Bijna driekwart van de kansrijke cliënten geeft aan dat de behoefte aan onafhankelijkheid een belangrijke prikkel is. Ook de behoefte aan meer geld wordt vaak genoemd (door 46% van de kansrijke cliënten). Aan alle respondenten is gevraagd wat de grootste belemmeringen zijn om uit te stromen. Ook hier waren meer antwoorden mogelijk. Uit de antwoorden blijken vooral de arbeidsmarkt, medische belemmeringen en zorgtaken een drempel te vormen om uit te stromen.

Grootste irritatie, verbeter suggesties

Bij de vraag naar de grootste irritatie in de bijstand worden uiteenlopende zaken genoemd, waaronder de verplichtingen die bij de bijstand horen (door 23% genoemd), de bejegening door de sociale dienst (20%) en weinig geld hebben (19%). Als verbeter suggesties noemt een derde van de respondenten dat de gemeente meer maatwerk moet leveren. Zestien procent pleit voor het verhogen van het uitkeringsbedrag. Andere verbeter suggesties hebben onder andere te maken met het verruimen van de mogelijkheid van bijzondere bijstand, waarbij bedragen worden voorgeschoten in plaats van dat de cliënt eerst moet betalen en later de bon kan declareren, of met de begeleiding van ex-clieënten die net zijn uitgestroomd uit de bijstand en nog ondersteuning nodig hebben bij het regelen van allerlei zaken.

Vergelijking Abw-WWB volgens de respondent

Respondenten die ook voor 1 januari 2004 een uitkering hadden, is gevraagd of zij verschil merken tussen de WWB en diens voorganger, de Abw. Ongeveer vier van de tien respondenten die hierover kunnen oordelen, zegt inderdaad verschil te merken. Het gaat dan vooral om een strengere houding ten aanzien van activering. Men wordt meer 'achter de broek' gezeten. Ook merkt men dat het minder gemakkelijk is om bijzondere bijstand te krijgen.

Algemeen oordeel

In het algemeen is zo'n zeventig procent van alle respondenten positief over de wet. Ruim de helft is tevreden zowel met de wet als met de uitvoering; vijftien procent is uitsluitend tevreden over de wet, dus niet over de uitvoering. Zeventien procent is negatief over wet én uitvoering.

5.6 Afsluiting

Eén van de centrale doelstellingen van SUWI is klantgerichtheid, maar dit is nog niet de ervaring van de respondenten in het onderzoek. Ruim de helft van de respondenten heeft ervaring met de overdracht van gegevens in de SUWI-keten. Bijna een derde van hen heeft hierbij knelpunten ervaren (18% van de totale groep respondenten). Het gaat dan vooral om meerdere keren dezelfde informatie moeten leveren of het gebrek aan aansluiting binnen de keten.

Tien procent van de respondenten maakt gebruik van budgetbeheer. De respondenten zijn over het algemeen (zeer) tevreden met deze vorm van schuldhulpverlening. Het geeft overzicht en rust omdat in ieder geval de vaste lasten worden betaald.

Gesteld kan worden dat de kennis van de cliëntenraad bij de meerderheid van de respondenten vooral passief is. Ze hebben er van gehoord of over gelezen, maar weten vaak niet goed wat de raad doet en voor de cliënten kan betekenen. Ongeveer veertig procent van de respondenten is op de hoogte van het *bestaan* van de cliëntenraad, maar heeft beperkte kennis van wat de raad inhoudt. Slechts enkele respondenten zijn goed op de hoogte. Vaak zijn zij zelf lid (geweest) van de cliëntenraad of kennen iemand die lid is, of is er contact geweest met de cliëntenraad bijvoorbeeld vanwege een klacht over de sociale dienst.

Gevraagd naar een algemeen oordeel over de WWB oordeelt een ruime meerderheid van de respondenten positief over de wet. Minder positief is men over verplichtingen die bij de wet horen, de bejegening door de sociale dienst en de hoogte van de uitkering. De behoefte aan onafhankelijkheid en aan meer geld zijn dan ook de belangrijkste prikkels om uit te stromen. Dat niet iedereen dit op korte termijn denkt te kunnen realiseren, heeft vooral te maken met een voor hen ongunstige arbeidsmarkt, medische belemmeringen of zorgtaken.

Respondenten die vanwege een lang uitkeringsverleden een vergelijking kunnen maken met de voorloper van de WWB en verschil tussen beide wetten merken, geven aan dat de nieuwe wet strenger is. Dit geldt volgens hen met name op het terrein van activering.

Ook op basis van vergelijking met eerder cliëntonderzoek kan een vergelijking tussen de Abw en de WWB worden gemaakt. Daaruit blijkt dat er ten aanzien van cliëntenparticipatie en schuldhulpverlening geen verschil in opvattingen is opgetreden.

6 CLIËNTTYPERING

In het onderzoek is met een groot aantal respondenten gesproken over verschillende aspecten van de WWB en hoe dat hun leven en handelen beïnvloedt. In de meeste gevallen werd anderhalf tot twee uur gesproken met de respondenten. In een enkel geval duurde het gesprek maar liefst vijf uur.

In de analyse is geprobeerd om uit alle, vaak uitgebreide verhalen van zo veel verschillende mensen hoofdlijnen te destilleren. Voor de verschillende thema's van de wet hebben wij in voorgaande hoofdstukken die hoofdlijnen en de variaties daarop beschreven. In dit hoofdstuk proberen wij na te gaan of het ook mogelijk is om verschillende hoofdlijnen in de heterogene groep respondenten te ontdekken. Is er sprake van verschillende typen cliënten?

De aanzet tot een dergelijke analyse hebben we ontleend aan eerder onderzoek waarin typen cliënten zijn benoemd.¹¹ In dat onderzoek bleken verschillende factoren bepalend: het perspectief van de cliënt ten aanzien van de toekomst, de formele acties van de cliënt om zijn toekomstperspectief te realiseren en de informele acties van de cliënt.

In de analyse van het huidige onderzoek zijn alleen de cliënten betrokken die op het moment van interviewen een uitkering hadden. De ex-clieënten zijn buiten beschouwing gelaten.¹² We zijn uitgegaan van hun eigen perspectief ten aanzien van het weer vinden van werk. Op basis daarvan is de groep cliënten gesplitst in drie hoofdgroepen en is gekeken in hoeverre deze groepen van elkaar verschillen.

Van de 137 cliënten die op het moment van het onderzoek een uitkering hadden, hebben 119 respondenten antwoord gegeven op de vraag op welke termijn zij verwachten weer aan het werk te zijn. Bijna een kwart (23%, 27 respondenten) verwacht binnen een jaar weer aan het werk te zijn, ruim een derde (37%, 44 respondenten) denkt op langere termijn dan een jaar weer werk te vinden en veertig procent (48 respondenten) zegt nooit meer te zullen werken.

In de volgende paragrafen beschrijven we afzonderlijk de drie hoofdgroepen op een aantal aspecten: hoe is de groep samengesteld? Hoe handelen zij? Wat vinden zij? Wat prikkelt of belemmert hen? In de afsluitende paragraaf wordt aangegeven wat de analyse ons leert over het bestaan van verschillende typen cliënten.

¹¹ Engbersen, G. (2006), *Publieke Bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Amsterdam University Press, Amsterdam Academic Archive, 2006.

¹² Dit is gedaan omdat de typering van de cliënten in belangrijke mate wordt gestructureerd door hun perspectief op werk, dat wil zeggen de termijn waarop zij denken weer aan het werk te zijn.

6.1 Eigen perspectief: binnen een jaar aan het werk

6.1.1 Samenstelling van de groep

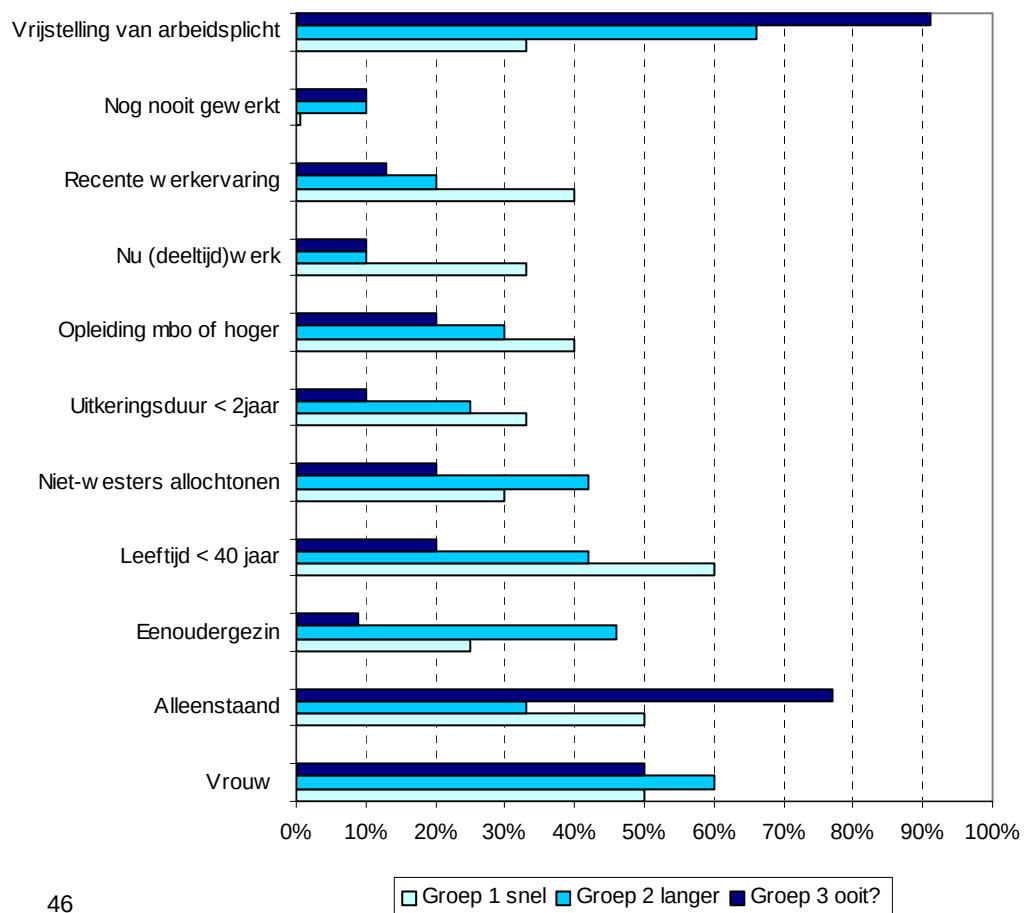
Persoons- en huishoudenskenmerken

De groep cliënten die aangeeft binnen een jaar weer te werken, bestaat voor de helft uit mannen en voor de helft uit vrouwen. Bijna de helft is alleenstaand zonder kinderen, ruim een kwart is alleenstaande ouder en een vijfde deel heeft een partner en kind(eren). Zestig procent is jonger dan veertig jaar. Bijna een derde van deze groep (30%) is niet-westers allochtoon.

Uitkeringsduur en afstand tot de arbeidsmarkt

Een derde van deze cliënten heeft korter dan twee jaar een uitkering, waarvan de helft korter dan een jaar (16% van de totale groep). Iets meer dan vier op de tien cliënten in deze groep hebben een opleiding op mbo-niveau of hoger. Ruim een derde van de cliënten in deze groep heeft momenteel (deeltijd)werk en ruim veertig procent heeft in de afgelopen twee jaar gewerkt. Er is niemand die nog nooit heeft gewerkt. Bijna twee derde heeft arbeidsverplichtingen. In figuur 6.1 is geïllustreerd in hoeverre de cliënten in deze groep op de bovengenoemde kenmerken overeenkomen met de overige cliëntgroepen die in dit hoofdstuk worden onderscheiden.

Figuur 6.1 Cliënttypering



6.1.2 Handelen

Inkomsten

Tijdens de interviews is met de cliënten gesproken over de invloed van het hebben van een WWB-uitkering op hun leven. Hierbij hebben de cliënten aangegeven hoe zij handelen om rond te kunnen komen. Van de mensen die aangeven snel weer aan het werk te komen, heeft zestig procent op dit moment al formele inkomsten uit arbeid of Work First. Daarnaast blijkt elf procent zwarte inkomsten te hebben. Bij een kwart van de cliënten helpen familie of vrienden met geld, voedsel en/of kleding.

Ondanks deze aanvullingen uit formele en informele arbeid en uit ondersteuning door de omgeving, geeft een derde aan de uitgaven te hebben aangepast maar financieel niet rond te komen.

Activering

Van de cliënten in deze groep is 85 procent het eens of helemaal eens (44%) met de stelling 'Ik wil graag weer aan het werk omdat ik dan meer geld verdien dan in de bijstand'. Een manier om weer aan het werk te komen, is het volgen van een arbeidsre-integratietraject. Ruim vier vijfde van de cliënten die zeggen binnen een jaar weer aan het werk te zijn, heeft een activeringsaanbod gehad. Zij volgden met name arbeidsre-integratietrajecten, scholingstrajecten en Work First. Ruim de helft van deze trajecten liep nog ten tijde van de interviews.

Iets meer dan de helft van de cliënten met een aanbod is ook tevreden over dat aanbod. Het aanbod heeft ruim driekwart gemotiveerd om werk te zoeken. In totaal heeft ruim tachtig procent van de cliënten in deze groep ook zelf initiatief genomen om werk te vinden. Dit initiatief was in de meeste gevallen succesvol. Ze voelen zich hierbij niet sterk geprikkeld door de sollicitatieplicht. Slechts 46 procent is het (helemaal) eens met de stelling dat die verplichting mensen met een uitkering stimuleert om zelfstandig werk te vinden.

Aan de cliënten is gevraagd wat hen tegenhoudt om aan het werk te gaan. Hierbij konden zij meer redenen aangeven. De belangrijkste belemmering die deze groep noemt, is de arbeidsmarkt. Ruim een derde is van mening dat zij vanwege een (voor hen) ongunstige arbeidsmarkt nog niet aan het werk zijn. Ook wordt bijna een kwart tegengehouden door de armoedeval. Kennelijk verwacht men dat het aanvaarden van werk onvoldoende op zal leveren om het wegvallen van financiële regelingen en kwijtscheldingen te compenseren. Men verwacht dus in netto-inkomen erop achteruit te gaan. Andere belangrijke belemmeringen zijn leeftijd, psychische belemmeringen en zorgtaken (alle drie door 15% van de respondenten genoemd).

Bijna alle cliënten die denken snel weer aan het werk te zijn, voelen zichzelf ook verantwoordelijk voor het vinden van werk (93% vindt dit), al vindt een iets kleiner aandeel die verantwoordelijkheid ook realistisch in zijn of haar eigen situatie (81%).

Al met al denken verreweg de meeste cliënten in deze groep (88%) dat zij op de goede weg zijn naar zelfredzaamheid. Om uit te kunnen stromen, hebben zij vooral een baan of bemiddeling naar een baan nodig.

Een alleenstaande man van 33 jaar heeft nog geen twee jaar een uitkering. Hij woont in een kleine gemeente. Hij heeft vorig jaar in de zomermaanden wel wat gewerkt via uitzendbureaus. De inkomsten werden verrekend met de uitkering. Hij geeft aan ook zwart te werken. Mede dankzij zijn bijverdiensten kan hij financieel rondkomen, maar hij wil toch graag uit de bijstand raken. Momenteel is hij bezig met het opzetten van een eigen bedrijf. Hij wordt daarbij ondersteund door de gemeente, in een traject dat hij op eigen initiatief heeft gekregen. Door de gemeente is hij bij aanvang van zijn uitkering op een Work Firsttraject gezet. Dit vond hij helemaal niks en dacht *"ik moet hier zo snel mogelijk weg, anders kom ik er nooit meer uit"*. Hij moest drie maanden halve dagen werken. Het werk bestond uit schilderen en schoffelen. De inhoud van het werk vond hij niet vervelend. Wel vervelend vond hij de mentaliteit onder zijn medecliënten. Wat volgens hem overheerste was: het is verplicht en ik verdien niets, dus ik doe ook niets. Die ervaring heeft hem geprikkeld om zelf een betere tijdsbesteding te vinden. Dit hoopt hij nu te bereiken met zijn eigen bedrijf. Hij kijkt hier erg naar uit en vindt het fijn dat de gemeente hem hierbij helpt.

Regels en plichten

De cliënten in deze groep accepteren in meerderheid dat er regels gelden bij de bijstand en dat de gemeente controleert of de regels worden nageleefd. Bijna driekwart heeft in het afgelopen jaar voldaan aan alle verplichtingen. Iets minder dan de helft van deze groep is door alle verplichtingen geprikkeld om uit de bijstand te raken en van het gedoe af te zijn. Een ongeveer even groot deel is tegelijkertijd van mening dat handhaving terecht is en dat het makkelijk is om de regels na te leven. Ruim een derde vindt echter ook dat het gemakkelijk is om zwart bij te verdienen, aangezien de sociale dienst dat volgens hen toch niet te weten komt.

6.1.3 Algemeen oordeel WWB

Ruim de helft van de cliënten in deze groep (58%) is onverdeeld positief over de WWB. Zowel de wet als de gemeentelijke uitvoering beoordelen zij als positief. Vijftien procent vindt de wet goed, maar de uitvoering ervan niet. Daarmee toont bijna driekwart van hen zich dus tevreden over de wet.

De oorzaken van onvrede van de overige cliënten zijn divers en hebben onder andere te maken met de bejegening door de sociale dienst, de hoogte van de uitkering en de verplichtingen en rompslomp die aan de uitkering verbonden zijn.

6.2 Eigen perspectief: werk op langere termijn dan één jaar

6.2.1 Samenstelling van de groep

Persoons- en huishoudenskenmerken

Van de groep cliënten die verwacht op langere termijn weer te werken, is veertig procent man, zestig procent vrouw. De groep bestaat voor 46 procent uit eenoudergezinnen, bijna een derde is alleenstaand zonder kinderen. Ongeveer vier van de tien cliënten in deze groep zijn jonger dan veertig jaar (42%). Een even groot aandeel wordt gevormd door niet-westers allochtonen.

Uitkeringsduur en afstand tot de arbeidsmarkt

Ruim een kwart van de cliënten zit korter dan twee jaar in de uitkering. Een relatief grote groep (bijna een kwart) heeft een opleiding genoten in het land van herkomst. Dit sluit aan bij het relatief grote aandeel allochtonen in deze groep. Van een opleiding in het land van herkomst was in het onderzoek niet goed te bepalen op welk niveau de opleiding moest worden beoordeeld. Bijna tien procent van de cliënten in deze groep is momenteel aan het werk en bijna een vijfde heeft in de afgelopen twee jaar gewerkt. Ongeveer tien procent geeft aan nog nooit te hebben gewerkt. Aan een derde van de cliënten in deze groep zijn arbeidsverplichtingen opgelegd.

6.2.2 Handelen

Inkomsten

Bijna een kwart van de mensen die denken op langere termijn (weer/meer) te kunnen werken, heeft ten tijde van het onderzoek formele inkomsten uit werk of Work First. Een aantal heeft ook inkomsten uit een andere uitkering zoals WW of WAO/WIA. Vijf procent geeft aan zwarte inkomsten te hebben. Ruim een kwart (29%) wordt ondersteund door familie en kennissen. Op de vraag hoe hun financiële situatie eruit ziet, antwoordt iets meer dan de helft dat zij de uitgaven hebben aangepast en daardoor rond kunnen komen. Bijna een vijfde heeft de uitgaven wel aangepast, maar kan toch niet rondkomen.

Activering

Het vooruitzicht om met werk meer te kunnen verdienen dan in de bijstand prikkelt 84 procent van de leden van deze groep. Bijna driekwart heeft een activeringstraject aangeboden gekregen. Het ging daarbij, net als bij de groep die denkt binnen een jaar te werken, vooral om arbeidsre-integratie en scholing. Work Firsttrajecten worden echter minder vaak aangeboden aan deze groep.

Een vijfde van de respondenten die een traject volgden, heeft dit traject voortijdig afgebroken. De redenen om te stoppen hebben te maken met de belemmeringen van de cliënt: ze zijn fysiek of psychisch niet in staat om het traject tot een goed einde te brengen.

Een meerderheid (61%) is tevreden over het aanbod en twee derde is gemotiveerd door het aanbod. Een iets kleinere groep (62%) heeft zelf initiatief genomen om werk te vinden. In de helft van de gevallen was dit initiatief ook succesvol. Een kleine meerderheid vindt dat de sollicitatieplicht uitkeringsgerechtigden prikkelt om zelf werk te zoeken. Zij zijn het (helemaal) eens met de stelling die hierover ging.

De belemmeringen die ervoor zorgen dat de cliënten in deze groep nog niet aan het werk zijn, zijn vooral van medische en psychische aard. Gezien het relatief grote aandeel alleenstaande ouders is het niet verwonderlijk dat veel mensen ook het niet kunnen combineren van werk en zorg als belemmering noemen.

Ruim twee derde van de cliënten in deze groep voelt zichzelf verantwoordelijk om (weer) zelfredzaam te worden, maar slechts de helft van hen (36% van de totale groep) vindt die verantwoordelijkheid ook realistisch in zijn of haar situatie. De eerder genoemde belemmeringen spelen hierbij een rol. Het aandeel dat zegt op de goede weg te zijn naar zelfredzaamheid is in deze groep dan ook niet groter dan 43 procent. Zij hebben vooral een baan, een opleiding of bemiddeling nodig om weer aan de slag te kunnen.

Een cliënte uit een grote gemeente (alleenstaand, 33 jaar, niet-westers allochtoon) heeft sinds twee jaar een uitkering. Ze heeft haar opleiding genoten in haar geboorteland. Sinds drie jaar woont ze in Nederland. Ze heeft hier nooit gewerkt. Sinds haar scheiding heeft ze een bijstandsuitkering. Ze vindt dat ze krijgt waar ze recht op heeft, maar zegt sober te leven. Ze bezuinigt om rond te kunnen komen. De echtscheiding is erg vervelend verlopen, met het gevolg dat de vrouw kampt met depressies. Ze is daarvoor in behandeling bij een psycholoog. Van de psycholoog mocht ze nog niet aan een traject beginnen omdat hij vond dat ze er niet klaar voor was. Vorig jaar is ze toch begonnen met een cursus Nederlands omdat ze het niet leuk vindt om afhankelijk te zijn van anderen. De vrouw hoopt in 2008 te beginnen met parttime werk dat past bij haar opleiding. Ze is nog niet begonnen met solliciteren en ze heeft ook nog geen arbeidsverplichtingen. Ze voelt zich wel zelf verantwoordelijk voor het vinden van werk, ook al heeft ze gezondheidsproblemen. Ze vindt wel dat de gemeente haar hulp moet bieden, bijvoorbeeld met sollicitatietrainingen of hulp bij het vinden van geschikte vacatures. De cliënte vindt het moeilijk om verplichtingen na te leven omdat het te ingewikkeld voor haar is. Als ze iets niet begrijpt laat ze dat aan kennissen zien. Ze moet heel veel moeite doen en ervaart veel papieren rompslomp. Daardoor wil ze graag de taal leren om aan het werk te kunnen, maar ze vindt dat ze daar onvoldoende bij wordt geholpen. Met de taalcursus die de sociale dienst aanbiedt, duurt het volgens haar nog jaren voordat ze aan het werk kan. Ze vindt het niveau te laag en het duurt haar te lang.

Regels en plichten

Ook in deze groep accepteert een grote meerderheid van de cliënten dat er regels zijn verbonden aan de uitkering. Hoewel ruim driekwart ook accepteert dat de sociale dienst controleert of de regels worden nageleefd, geeft veertien procent aan er soms moeite mee te hebben dat er gecontroleerd wordt.

Vier van de vijf cliënten hielden zich in het afgelopen jaar aan de regels. Het naleven van de regels is volgens de meerderheid ook gemakkelijk. Desondanks is zestig procent door de regels en plichten geprikkeld om uit de bijstand te raken. Nog geen kwart van de cliënten in deze groep is het eens met de stelling dat het gemakkelijk is om zwart bij te verdienen.

6.2.3 Algemeen oordeel WWB

De helft van de cliënten in deze groep (49%) is positief over zowel de WWB als de gemeentelijke uitvoering ervan. Een kwart vindt de wet wel goed, maar is ontevreden over uitvoering. Driekwart van hen is dus tevreden over de wet. De oorzaken van onvrede hebben ook bij deze groep te maken met de bejegening door de sociale dienst, de hoogte van de uitkering en de verplichtingen en rompslomp die aan de uitkering verbonden zijn.

6.3 Eigen perspectief: nooit meer aan het werk

6.3.1 Samenstelling van de groep

Persoons- en huishoudenskenmerken

De man-vrouwverdeling in de groep cliënten die verwacht nooit meer te werken is ongeveer gelijk. De groep bestaat voornamelijk uit alleenstaanden zonder kinderen (77%). Ongeveer een vijfde deel van deze groep is jonger dan veertig jaar, een even groot deel is 58 jaar of ouder. Een vijfde deel is niet-westers allochtoon.

Uitkeringsduur en afstand tot de arbeidsmarkt

Ruim negentig procent van de cliënten in deze groep heeft langer dan twee jaar een uitkering. Ruim veertig procent zit al langer dan vijf jaar in de bijstand. Het opleidingsniveau in deze groep is laag ten opzichte van de andere groepen. Ongeveer een vijfde heeft een opleiding op mbo-niveau of hoger. Van deze groep heeft een tiende deel momenteel werk, en een iets groter deel (13%) heeft in de afgelopen twee jaar gewerkt. Ruim twee derde heeft langer geleden gewerkt en de rest (10%) heeft nog nooit gewerkt. Aan slechts negen procent van de cliënten in deze groep zijn arbeidsverplichtingen opgelegd.

6.3.2 Handelen

Inkomsten

Van de cliënten die denken nooit meer (volledig) te werken, heeft bijna een vijfde formele inkomsten uit werk of Work First. Een kwart heeft ook inkomsten uit een andere uitkering, zoals WW of WAO/WIA. Twee procent geeft aan zwarte inkomsten te hebben. Ruim een derde (36%) wordt ondersteund door familie en kennissen. Ruim zeventig procent heeft de uitgaven aangepast en kan zo rond komen.

Activering

Ruim de helft van de cliënten in deze groep (58%) is het eens met de stelling dat zij graag aan het werk willen om zo meer te verdienen dan een bijstands-uitkering. Een ongeveer even groot aandeel heeft een activeringstraject aangeboden gekregen. Dit waren onder andere sociale activeringstrajecten en scholingstrajecten. Een aantal heeft ook een arbeidsre-integratietraject of werk aangeboden gekregen. Bijna een kwart van de mensen met een traject heeft dit traject niet afgerond, maar is er voortijdig mee gestopt. De meesten (63%) zijn tevreden over het aanbod en de helft is gemotiveerd door het aanbod.

Ruim de helft (58%) is zelf op zoek gegaan naar werk of een zinvolle dagbesteding en twee derde was hierin ook succesvol. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vinden van vrijwilligerswerk. Twee derde van de cliënten in deze groep is het (helemaal) eens met de stelling dat sollicitatieplicht mensen prikkelt om zelf werk te zoeken.

De leeftijd van de cliënten en medische belemmeringen worden het vaakst genoemd als belemmeringen voor deze groep om te werken. Wellicht door deze belemmeringen voelt slechts een derde van de cliënten in deze groep zichzelf verantwoordelijk voor het vinden van werk en vindt een kwart die eigen verantwoordelijk ook realistisch in de eigen situatie.

Nog geen tien procent zegt dan ook op de goede weg naar zelfredzaamheid te zijn. Twee derde vindt de WWB voor hen het best haalbare. Op de vraag wat zij nodig hebben om uit de bijstand te raken, volgen zeer diverse antwoorden, variërend van het winnen van de Lotto tot het weer gezond worden, weer jong worden of een rijke partner vinden.

Een alleenstaande vrouw van 62 jaar uit een kleine gemeente heeft sinds 2000 een bijstandsuitkering. Ze verwacht niet ooit nog aan het werk te komen. Ze heeft altijd een eigen zaak gehad. Deze zaak hield op te bestaan en de vrouw belandde in de bijstand. Toen ze net een maand een uitkering had en weer aan het werk zou gaan, kreeg ze een hersenbloeding. Sindsdien heeft ze een WAO-uitkering, aangevuld met een bijstandsuitkering. Ze heeft geen andere inkomstenbronnen gezocht omdat ze simpelweg niet kan werken: haar gezondheidstoestand is te slecht. Ze heeft haar uitgavenpatroon drastisch moeten aanpassen omdat ze anders niet rond zou kunnen komen. Dit is haar goed gelukt, ze heeft dan ook geen schulden opgebouwd. Wel heeft ze veel leuke dingen die ze voorheen wel deed, moeten laten. Ze geeft aan dat dit een grote impact op haar sociale leven heeft gehad. Aan de vrouw zijn geen arbeidsverplichtingen opgelegd en ze voelt zich ook niet verantwoordelijk om op eigen benen te kunnen staan. Ze is van mening dat mensen die kunnen werken ook moeten werken, en daar zelf ook aan mee moeten helpen. Maar voor mensen die niet aan het werk kunnen, zoals zij zelf, geldt dat niet. In het algemeen is de vrouw tevreden over de WWB. In haar situatie heeft ze alleen maar positieve ervaringen met de WWB.

Regels en plichten

De acceptatie van regels is hoog onder deze groep. Maar liefst 93 procent vindt de regels makkelijk te accepteren en driekwart vindt dat de rechten en

plichten in balans zijn. Ook de naleving is (volgens eigen zeggen) hoog: 88 procent heeft zich aan de regels gehouden, zeventig procent vindt het ook gemakkelijk om na te leven. De regels lijken deze groep dan ook niet te prikkelen tot uitstroom: slechts een kwart zegt dat dit wel het geval is. Drie van de tien cliënten in deze groep is het eens met de stelling dat het gemakkelijk is om zwart bij te verdienen.

6.3.3 Algemeen oordeel WWB

Onder de cliënten die verwachten nooit meer te werken, krijgt de WWB veel bijval. Bijna driekwart van hen is positief over zowel wet als uitvoering en nog eens tien procent is tevreden met de wet en ontevreden over de uitvoering. Zo'n 85 procent van hen is dus tevreden over de wet. Als er toch irritaties zijn, dan hebben die te maken met de verplichtingen, de bejegening door de sociale dienst en de stigmatisering die de cliënten ervaren door het ontvangen van een uitkering.

6.4 Afsluiting

Als de hiervoor beschreven groepen worden vergeleken op de aspecten toekomstperspectief, formeel handelen en informeel handelen, dan vallen enkele zaken op.

Korte afstand tot de arbeidsmarkt en sterk geprikkeld

De cliënten die denken snel weer te werken, staan dicht bij de arbeidsmarkt en zijn daar voor een groot deel ook al actief. De bijstand zien zij als tijdelijke aanvulling op weg naar een (grotere) baan. Ze zijn hoger opgeleid en voelen zich sterker geprikkeld. Ze berusten niet in hun situatie en het lukt ze ook minder goed dan de andere groepen om met hun huidige middelen rond te komen. Naast hun formele activiteiten (wit werken, het zelf zoeken naar werk en het volgen van activeringstrajecten) is deze groep ook het meest actief in het informele circuit.

Ze voelen zichzelf sterk verantwoordelijk om aan de slag te gaan en vinden dat in de meeste gevallen ook realistisch. Dit uit zich dan ook in de overtuiging dat ze op de goede weg zijn.

Geprikkeld tot werken, belemmeringen om dat snel te bereiken

De groep cliënten die verwacht op langere termijn te werken, wordt gekenmerkt door relatief veel alleenstaande ouders en niet-westerse allochtonen. Deze factoren lijken een belemmering te vormen voor een snelle arbeidsinschakeling. Er zijn problemen met de combinatie van werk en zorg, of er zijn belemmeringen in taal of opleiding. Men voelt zich wel zelf verantwoordelijk, maar dit wordt minder realistisch gevonden dan de groep die denkt snel weer aan het werk te zijn.

Berusting in de bijstand

De derde groep wordt gevormd door voornamelijk alleenstaande cliënten die berusten in hun situatie. Ze hebben relatief lang een uitkering, verwerven nauwelijks inkomsten uit (formele of informele) arbeid en hebben geen recente werkervaring. De arbeidsverplichtingen zijn slechts aan een klein deel van deze groep opgelegd. Het lukt hen grotendeels om met de uitkering rond te komen. Hierbij worden zij, meer dan de andere groepen, ondersteund door familie en kennissen. De meesten voelen zich niet zelf verantwoordelijk om zelfredzaam te worden. Medische belemmeringen en een te hoge leeftijd staan dat in de weg. Mede vanwege hun relatief grote tevredenheid over de wet en de gemeentelijke uitvoering ervan, is niet te verwachten dat deze cliënten uitstromen uit de bijstand. Ze geven dit zelf ook aan: twee derde denkt dat de WWB voor hen het best haalbare is.

7 AFGEWEZEN OF INGETROKKEN AANVRAGEN, NUG'ERS

In het onderzoek zijn drie bijzondere groepen bevraagd. Het gaat om (1) negentien respondenten die wel een aanvraag voor een bijstandsuitkering hebben ingediend, maar om diverse redenen zijn afgewezen en (2) zeventien respondenten die hun aanvraag zelf hebben ingetrokken. Aan hen is gevraagd waarom zij geen uitkering hebben gekregen en hoe zij zich nu redden zonder uitkering.

Ook is gesproken met (3) achttien personen die weliswaar geen inkomen ontvangen op grond van de bijstandswet, maar wel gebruikmaken van het activeringsinstrumentarium (NUG'ers). Met hen is gesproken over hun wensen op het gebied van activering en het aanbod dat hen daarop is gedaan door de gemeente. Ook is gesproken over hun beoordeling van dit aanbod.

7.1 Mensen met een afgewezen of niet-doorgezette aanvraag

7.1.1 Reden voor afwijzing of niet doorzetten aanvraag

Afgewezen aanvraag

De redenen voor afwijzing van de aanvraag voor (aanvullende) bijstand zijn divers. Voor een aanzienlijk deel van de respondenten geldt dat hun aanvraag is afgewezen, omdat ze op een andere manier over voldoende inkomsten kunnen beschikken. Men kan bijvoorbeeld aanspraak maken op een andere uitkering (WW, ZW en studiefinanciering), ontvangt voldoende inkomsten uit arbeid of heeft te veel eigen vermogen.

Een klein deel van de respondenten heeft geen recht op bijstand omdat deze respondenten volgens de sociale dienst een huishouden vormen met iemand die voldoende inkomen heeft zoals bijvoorbeeld een (ex-)partner, familie of een vriend. Eveneens een klein deel van de respondenten heeft om andere redenen een afwijzing gekregen, bijvoorbeeld omdat een legale verblijfstatus ontbreekt, men niet is ingeschreven bij het CWI of niet woonachtig is op het opgegeven adres.

Het merendeel van de respondenten heeft geen begrip voor de afwijzing. Dit betreft vooral de respondenten die door de afwijzing voor hun gevoel in ernstige financiële problemen zijn terechtgekomen of tussen wal en schip zijn geraakt, bijvoorbeeld omdat zij weigeren 'hun eigen huis op te eten'. Deze groep voelt zich over het algemeen ook slecht geholpen door de sociale dienst. De klachten omvatten onder meer verplichte Work First, onvoldoende informatievoorziening, lang moeten wachten op beslissingen van de dienst en veel administratieve rompslomp.

Een klein deel van de respondenten begrijpt wel waarom hun aanvraag is afgewezen. Hierbij gaat het vooral om de respondenten die zijn afgewezen omdat ze op een andere manier voldoende inkomsten hadden (vanwege arbeid of vanwege een verdienende partner).

Niet-doorgezette aanvraag

Bij de niet-doorgezette aanvraag was bij een aanzienlijk deel van de gevallen sprake van een verkapte afwijzing: de sociale dienst heeft duidelijk gemaakt dat een aanvraag geen zin heeft, bijvoorbeeld omdat er te veel eigen vermogen is (spaargeld, eigen huis), of omdat het slechts een minimale aanvulling op een andere uitkering oplevert waar veel verplichtingen tegenover staan. In dit laatste geval hebben de respondenten echter spijt van het niet doorzetten, want ze denken dat ze nu allerlei bonussen en kortingsregelingen mislopen.

Een eveneens aanzienlijk deel zet de aanvraag niet door wegens het vooruitzicht op arbeidsverplichtingen. Ook deze verplichtingen in combinatie met de administratieve verplichtingen kunnen een reden vormen om de aanvraag niet door te zetten en liever 'vrij' te leven.

Een respondent (man, veertig jaar, universitair geschoold in land van herkomst, wonend in kleine gemeente) vertelt het volgende:

"Ik heb een week lang op de kringloopafdeling gewerkt. Ik werd gek van dat werk want het was ver onder mijn niveau. Ik heb besloten om dan maar zonder uitkering zelf op zoek te gaan naar een betere baan."

Sommigen zetten de aanvraag niet door, omdat ze tijdens de aanvraagprocedure een baan hebben gevonden of de aanvraag voor een voorliggende voorziening (WIA, Anw) is toegekend. Eén respondent had tijdens het aanvraagproces al een baan gevonden. Zijn nieuwe werkgever stelde echter als voorwaarde dat hij een cursus zou doen. De gemeente heeft deze cursus gefinancierd, om zo te voorkomen dat de respondent in de WWB zou komen.

Een klein deel van de mensen die hun uitkeringsaanvraag niet hebben doorgezonden, heeft tijdens de aanvraagprocedure een huisbezoek gehad. Zij hebben dit allen als onprettig ervaren. Voor één respondent was het huisbezoek zelfs de reden om de aanvraag niet door te zetten.

Bij enkele andere respondenten is het aanvraagproces onplezierig verlopen: de overgang van een uitkering via UWV naar de gemeente bleek niet mogelijk terwijl dat wel was verteld. De CWI-medewerkers gaven andere informatie dan de medewerkers van de gemeente of men zegt helemaal niet geïnformeerd te zijn. Een deel van de mensen bij wie de overdracht van UWV naar de gemeente niet succesvol verliep, geeft aan vanwege alle onduidelijkheid en rompslomp niet verder te proberen een WWB-uitkering aan te vragen. Men probeert snel zelf werk te vinden.

7.1.2 Hoe redt men zich?

Afgewezen aanvraag

De respondenten met inkomen uit arbeid of uit andere voorzieningen redden het over het algemeen net. Degenen die werken proberen via hun werkgever of via het uitzendbureau meer te werken om zo over wat meer geld te kunnen beschikken. Drie respondenten geven ronduit toe vanwege de afwijzing geen andere oplossing te zien om in hun inkomen te voorzien dan via zwart werk.

Eén van hen zit hiermee naar eigen zeggen ruim boven de bijstandsnorm en voelt geen enkele behoefte om nog terug te keren naar het legale circuit. Ondanks jarenlang belasting betalen ving hij bot toen hij hulp nodig had en dit heeft hem aangezet tot het zwartwerken.

Degenen die vanwege eigen vermogen zijn afgewezen voor een bijstands-uitkering, geven aan hierop in te teren. Een respondent vertelt dat hij zijn twee auto's en motor heeft verkocht en onder andere hierdoor de vier maanden dat hij geen inkomen had, heeft weten te overbruggen. Een andere respondent geeft aan door de afkoop van haar koopsompolissen haar enige pensioen-voorziening op te eten en maakt zich ernstig zorgen over haar situatie.

De respondenten passen tegelijkertijd verschillende strategieën toe. Een aanzienlijk deel van de respondenten geeft aan (heel) zuinig te leven. Daarnaast krijgen veel respondenten hulp vanuit hun omgeving. Het kan hierbij gaan om het krijgen of lenen van geld, maar ook goederen zoals bijvoorbeeld luiers of eten.

Een klein deel van de respondenten geeft aan vanwege de afwijzing in de schulden te zijn geraakt. Dit betreft zowel schulden bij familie of vrienden als bij instanties. In enkele gevallen is hiermee een aanzienlijk bedrag van enkele duizenden euro's gemoeid.

Een aanzienlijk deel van de respondenten werkt reeds of denkt snel weer aan het werk te komen. Een respondent vertelt door de sociale dienst te zijn geholpen met het opzetten van zijn eigen bedrijf (via de BBZ-regeling). Voor een kleiner deel van de respondenten geldt dat zij weinig mogelijkheden zien om aan het werk te komen. Hierbij spelen voornamelijk medische en/of psychische belemmeringen een rol. Leeftijd en onvoldoende taalbeheersing worden ook genoemd. Een respondent wil graag zo snel mogelijk weer naar school. Ze heeft in het verleden een vmbo-opleiding gevolgd, maar zonder diploma afgesloten en ziet daarom en vanwege het ontbreken van werk-ervaring haar mogelijkheden op de arbeidsmarkt somber in.

Niet-doorgezette aanvraag

De respondenten met een niet-doorgezette aanvraag, die aan het werk zijn of aanspraak kunnen maken op een voorliggende voorziening redden zich daarmee. Vaak zit hun inkomen net boven het bijstandsniveau. De respondenten met te veel eigen vermogen teren op dat vermogen in, tot hun grote onvrede. Zij vinden het onterecht dat ze altijd netjes geleefd en hard hebben gewerkt en nu worden gestraft omdat ze hun spaartegoed niet eerder hebben aangesproken.

Ik had spaargeld, omdat ik altijd hard gewerkt heb en zuinig heb geleefd. Als ik flink had gefeest en met het geld had gesmeten, dan was mijn gezin wel in aanmerking gekomen voor een uitkering" (43-jarig man uit een kleine gemeente die zijn aanvraag voor bijstand niet heeft doorgezet, samenwonend met partner en één kind).

Een deel van hen leeft op een niveau onder het minimum en vult dit aan met klusjes. Sommigen verwerven hiermee inkomsten in het informele circuit. Ze klussen wat bij in het familiebedrijf, maken schoon of doen ander, niet nader aangeduid werk. Eén respondent geeft toe dat hij zijn uitgaven beperkt door een deel van de dagelijkse levensbehoeften van zijn gezin (luiers, kleding, eten) te stelen. Hij benadrukt hierbij dat hij niet van particulieren steelt.

De respondenten die door Work First of andere activeringsplichten zijn 'afgeschrikt' lijken er financieel slecht aan toe te zijn. Zij maken schulden, lenen bij familie en vrienden, doen losse klusjes (soms zwart, soms wit) en proberen van een beperkt budget te leven. Ze zijn erg gemotiveerd om snel zelf werk te vinden.

Enkele respondenten zijn jongeren die nog thuis wonen. Zij worden door hun ouders onderhouden. Sommigen werken in deeltijd, anderen niet en maken schulden.

7.2 Niet-uitkeringsgerechtigden

7.2.1 Kenmerken

De meeste niet-uitkeringsgerechtigden zijn vrouwen die willen herintreden. Deels vanwege het uitvliegen van de kinderen, vanwege een scheiding of vanwege het overlijden van hun partner. Maar vaak staat de wens tot herintreden op zichzelf. Men wil gewoon het huis uit, onder de mensen zijn, het gevoel hebben mee te doen in de samenleving. De enkele niet-uitkeringsgerechtigde mannen zijn om heel wisselende redenen hun bron van inkomsten kwijtgeraakt (faillissement, WAO-herkeuring) en doen om die reden een beroep op ondersteuning bij het vinden van werk.

Het opleidingsniveau varieert van basisonderwijs tot WO. De niet-uitkeringsgerechtigden leven van inkomsten van hun partner (arbeid, uitkering, pensioen) of van een nabestaandenuitkering. Soms zijn er inkomsten uit (kleine) deeltijdbanen. De niet-uitkeringsgerechtigden willen werken om meer te verdienen en weer onder de mensen te zijn. Sommigen hebben al een klein baantje en willen meer.

7.2.2 Aanbod

Niet-uitkeringsgerechtigden hebben veelal belemmeringen door hun beperkte werkervaring, geringe kennis van de arbeidsmarkt (kennis van beroepsmogelijkheden) en ontbreken van relevante vaardigheden als solliciteren. Sommigen hebben een belemmering in taalvaardigheid of in medische of psychische sfeer.

Zij voelen zich vrijwel zonder uitzondering zelf verantwoordelijk om een baan te vinden en zodoende in het eigen bestaan te kunnen voorzien. De meesten

gaan eerst zelf aan de slag en solliciteren. Pas na uitblijven van succes doen ze een beroep op de gemeente.

De respondenten willen graag ondersteuning om aan het werk te komen, dus zaken als sollicitatietrainingen, gerichte cursussen om vaardigheden (bijvoorbeeld computer, boekhouden, apothekersassistente) en competenties (beroepskeuzetest, empowerment, netwerken, stage) te versterken.

De meeste niet-uitkeringsgerechtigden krijgen echter iets anders dan zij vragen, namelijk een (standaard) sollicitatietraining of begeleiding bij het zoeken naar vacatures of bemiddeling aangeboden. De meeste respondenten gaan op dit aanbod in. Verzoeken om cursussen of opleidingen worden in de meeste gevallen afgewezen, althans de kosten worden door de gemeente niet vergoed.

Geen van de respondenten heeft weet van eventuele financiële voorwaarden die aan het aanbod verbonden zouden zijn. Wel is vaak sprake van een maximale trajectduur van bijvoorbeeld een half jaar.

7.2.3 Beoordeling van het aanbod

De niet-uitkeringsgerechtigden beoordelen de aangeboden ondersteuning wisselend. Een aanzienlijk deel is positief omdat de cursus meerwaarde biedt bij het vinden van een plek op de arbeidsmarkt. Het gaat met name om mensen die nut ontleen aan basisondersteuning als sollicitatiecursussen en vacaturebegeleiding. Daarentegen is er ook een aanzienlijke groep die verklaart er niets aan te hebben gehad. Het niet-krijgen van gevraagde cursussen of opleidingen speelt daarbij een belangrijke rol. Een aantal van de criticiasters meent dat zij om financiële redenen niet serieus worden genomen door de gemeente. Aan hen kan de sociale dienst niet verdienen in termen van besparingen op de uitkeringskosten.

7.3 Afsluiting

Mensen met een afgewezen aanvraag

Al met al komt uit de interviews met de mensen die een afwijzing hebben gekregen op hun aanvraag voor (aanvullende) bijstand een heterogeen beeld naar voren. Een deel van de respondenten wordt in een enkel geval ook in hun eigen ogen terecht afgewezen omdat ze aanspraak kunnen maken op andere voorzieningen of beschikken over eigen vermogen. Het komt ook voor dat mensen 'proberen' in aanmerking te komen voor een aanvulling terwijl ze wel het vermoeden hebben er geen recht op te hebben. Het niet beschikken over de juiste informatie of het van het kastje naar de muur gestuurd worden is een derde reden voor het 'mislukken' van de aanvraag.

Uit een aantal gesprekken is echter duidelijk geworden dat het afwijzen van de aanvraag kan leiden tot schrijnende situaties zoals het verhaal van het gezin dat, vanwege het ontbreken van een legale verblijfstatus, op geen enkele

voorziening aanspraak kan maken en ook niet kan gaan werken. Zij lijken echt in ernstige problemen te zitten.

Mensen die hun aanvraag niet hebben doorgezet

Uit de interviews met de mensen die hun uitkeringsaanvraag niet hebben doorgezet, blijkt dat de strenge poort een afschrikkende werking heeft. Dit komt omdat men geen zin heeft in verplichtingen of laaggewaardeerde arbeid, men door onjuiste informatie en ondoorzichtige procedures teveel 'rompslomp' ervaart, of omdat men wordt gewezen op het feit dat men vermoedelijk geen recht heeft op een uitkering. Een aanzienlijk deel van de respondenten voelt zich daardoor geprikkeld om snel zelf werk te vinden.

De gevolgen van het niet doorzetten van de aanvraag variëren van ondersteuning door ouders (inwonende jongeren), het interen op eigen vermogen, het gebruikmaken van voorliggende voorzieningen, het maken van schulden bij onder andere vrienden en familie en het bewandelen van informele/criminele paden. Uiteraard komen ook combinaties van deze gevolgen voor.

Niet-uitkeringsgerechtigden

De groep niet-uitkeringsgerechtigden in het onderzoek bestaat voornamelijk uit vrouwen die zich zelf verantwoordelijk voelen om een baan te vinden. Dit lukt hen echter niet op eigen kracht. Vanwege het uitblijven van succes van hun eigen initiatieven, doen zij een beroep op de activeringsondersteuning die de gemeente hun kan bieden. Het aanbod dat zij krijgen blijkt niet altijd te zijn wat de vrouwen vragen. Zo worden standaardtrainingen en begeleiding geboden. Een aanzienlijk deel van de niet-uitkeringsgerechtigden geeft daarom aan niets aan de ondersteuning te hebben gehad. Sommigen menen dat de gemeente niet hard genoeg haar best doet voor niet-uitkeringsgerechtigden, aangezien er geen financieel belang voor de gemeente is. Tegelijkertijd vindt een aanzienlijk deel toch dat de (standaard)cursus meerwaarde biedt bij het vinden van werk.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage werken we de onderzoeksverantwoording verder uit. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- selectie van de onderzoeksgemeenten;
- steekproeftrekking respondenten;
- (non)responsbeschrijving.

B1 Selectie van de onderzoeksgemeenten

Voor de selectie van de onderzoeksgemeenten is een steekproef ingericht, waarbij is gestratificeerd naar gemeentegrootteklasse en bijstandsdichtheid. Binnen de strata is vervolgens aselekt getrokken. De uitkomsten zijn vervolgens marginaal getoetst op regionale spreiding en differentiatie in bijstandsbeleid. Dit resulteert in onderstaande samenstelling van onderzoeksgemeenten.

Tabel B1-1 Onderzoeksgemeenten

	Lage bijstandsdichtheid	Hoge bijstandsdichtheid	Totaal
250+	0	1	1
100-250	1	1	2
50-100	1	1	2
20-50	1	1	2
<20	0	1	1
Totaal	3	5	8

B2 Steekproeftrekking respondenten

Per gemeente is beoogd veertig cliënten te interviewen, waarbij rekening is gehouden met de in het onderzoek onderscheiden groepen:

- WWB-cliënten: personen die momenteel algemene bijstand ontvangen. Aanpalende regelingen als IOAW, IOAZ, WWIK, maar ook de BBZ-regeling laten we buiten beschouwing.
- Ex-cliënten WWB: hebben inkomensondersteuning en/of ondersteuning bij arbeidsinschakeling gehad en nu niet meer.
- Personen die voor algemene of bijzondere bijstand of langdurigheids-toeslag een aanvraag indienden die afgewezen of niet is doorgezet.
- NUG'ers: Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die gebruikmaken van de dienstverlening van gemeenten voor werk of hierom hebben gevraagd.

Voor de *reguliere bijstandcliënten* geldt dat zij ten minste een half jaar in de uitkering moeten zitten. Van paren wordt de hoofdontvanger uitgenodigd voor het gesprek, desgewenst mag men de partner meenemen.

Tabel B1-2 Beoogd aantal interviews per gemeente

	Aandeel	Aantal interviews
A WWB-cliënten	35%	14
B Ex-cliënten	35%	14
C Afgewezen of niet doorgezet	20%	8
D NUG'ers	10%	4
Totaal	100%	40

Binnen deze groepen zijn de cliënten *random* geselecteerd. De geselecteerde cliënten zijn door de gemeente aangeschreven met het verzoek deel te nemen aan het onderzoek. Rekening houdend met weigeringen is een aanzienlijke overmaat aan potentiële respondenten aangeschreven.

B3 Beknopte beschrijving respons

In totaal hebben 292 respondenten aan het onderzoek deelgenomen. In tabel B1-3 staat de verdeling van de respondenten over de verschillende onderscheiden groepen. De respondenten zijn afkomstig uit acht gemeenten: twee grote gemeenten, drie middelgrote gemeenten en drie kleine gemeenten.

Tabel B1-3 Samenstelling respons

Wat voor soort uitkering ontvangt u op dit moment?	Aantal	Percentage
Cliënten	137	46,9%
Ex-cliënten	95	32,5%
Mensen die bijstand hebben aangevraagd, maar zijn afgewezen	25	8,6%
Mensen die hun aanvraag voor bijstand introkken	17	5,8%
Niet-uitkeringsgerechtigden	18	5,22%
Totaal	292	100%

De totale responsgroep heeft de volgende kenmerken:

- **vrouwen** vormen 56 procent van de respons uit deze groep;
- een kwart van de totale groep van respondenten is van **niet-westerse afkomst**.

Tabel B1-4 Samenstelling respons per gemeente (aantallen)

Gemeente	Clënten	Ex-clënten	NUG'er	Afgewez en	Ingetrok ken	Totaal
1 (groot)	17	7	4	3	0	31
2 (groot)	17	13	4	5	7	46
3 (middelgroot)	17	13	2	2	1	35
4 (middelgroot)	15	13	5	5	1	39
5 (middelgroot)	13	5	3	4	0	25
6 (klein)	26	20	0	1	2	49
7 (klein)	13	14	0	5	5	37
8 (klein)	19	10	0	0	1	30
Totaal	137	95	18	25	17	292

Gezinssamenstelling

De respondenten zijn ook bevraagd over de samenstelling van het huishouden waarvan zij deel uitmaken. Daaruit blijkt dat bijna de helft van de totale groep van respondenten alleenstaand is. Door 42 procent van de respondenten is aangegeven dat ze de zorg hebben voor inwonende kinderen. Binnen de groep respondenten met kinderen gaat het in bijna zeventig procent van de gevallen om eenoudergezinnen. De (echt)paren *zonder* kinderen vormen de kleinste groep. Hierbij gaat het om bijna tien procent van de respondenten.

Leeftijd en uitkeringsduur

Meer dan de helft van de totale groep respondenten heeft een leeftijd tussen de 31 en 50 jaar. Bijna één op de drie respondenten is ouder dan 50 jaar.

Tabel B1-5 Leeftijd totale groep van respondenten

Leeftijd van de respondenten	Aantal	Percentage
Tussen 23 en 30 jaar	37	17,7%
Tussen 31 en 40 jaar	56	26,8%
Tussen 41 en 50 jaar	55	26,3%
Tussen 51 en 58 jaar	42	20,1%
Tussen 59 en 65 jaar	13	6,2%
Ouder dan 65 jaar	6	2,9%
Totaal	209	100%

Bijna twee op de drie respondenten ontvangt al geruime tijd een uitkering, dat wil zeggen langer dan twee jaar. Binnen deze groep ontvangt bijna twee op de vijf respondenten al langer dan vijf jaar een uitkering.

Tabel B1-6 Uitkeringsduur totale groep van respondenten

Uitkeringsduur van de respondenten	Aantal	Percentage
Korter dan een half jaar	15	6,6%
Half jaar tot een jaar	33	14,6%
Een jaar tot twee jaar	30	13,3%
Twee tot vijf jaar	90	39,8%
Langer dan vijf jaar	58	25,7%
Totaal	226	100%

Cliënten en ex-cliënten verschillen van elkaar als het gaat om de duur van de bijstandsuitkering. Van de 137 klanten ontvangt ruim driekwart al langer dan twee jaar een bijstandsuitkering. Een meerderheid van de ex-cliënten ontvangt juist korter dan twee jaar een uitkering.

Opleidingsniveau

We besluiten deze beknopte responsbeschrijving met een overzicht van het opleidingsniveau van de totale groep van respondenten. Bijna een kwart van de totale groep van respondenten vertelde een mbo-opleiding te hebben gevolgd. Mensen die lbo/vbo/mavo/vmbo of een vakopleiding hebben gevolgd, vormen de grootste groep respondenten.

Tabel B1-7 Opleidingsniveau totale groep van respondenten

Opleidingsniveau van de respondenten	Aantal	Percentage
Geen	15	6,9%
Basisonderwijs	12	5,5%
Lbo/vbo/mavo/vmbo/vakopleiding	84	38,7%
Mbo	50	23,0%
Havo, vwo	5	2,3%
Hbo/wo	28	12,9%
Opleiding in land van herkomst	23	10,6%
Totaal	217	100%

Ex-cliënten hebben een hoger opleidingsniveau dan cliënten. Bijna twee op de vijf ex-cliënten heeft een hbo- of wo-opleiding gevolgd en ruim een kwart van deze groep heeft een mbo-opleiding gedaan. Bij de cliënten liggen deze percentages lager (respectievelijk 8% en 18%).

B4 Beknopte beschrijving non-respons

Om te bezien of er sprake is van aanzienlijke selectiviteit in de respons, vergelijken we de responsgroep op een beperkt aantal variabelen met de bijstandspopulatie in de acht onderzoeksgemeenten.

Onderstaande tabellen tonen dat de responsgroep en de populatie maar beperkt verschillen kennen als het gaat om de verdelingen naar geslacht, etniciteit, huishoudsamenstelling en uitkeringsduur.

Grootste verschil is de ondervertegenwoordiging in de responsgroep van de jongeren (<23 jaar) en niet-westerse allochtonen.

Geslacht

Tabel B1-8a Responsgroep, naar geslacht

Gemeente	Mannen	Vrouwen	Totaal (=100%)
1 (groot)	57%	44%	23
2 (groot)	47%	53%	30
3 (middelgroot)	50%	50%	30
4 (middelgroot)	50%	50%	28
5 (middelgroot)	41%	59%	17
6 (klein)	36%	64%	44
7 (klein)	40%	60%	25
8 (klein)	35%	66%	29
Totaal	44%	56%	226

Tabel B1-8b Bijstandspopulatie, naar geslacht

Gemeente	Mannen	Vrouwen	Totaal (=100%)
1 (groot)	42%	58%	36.270
2 (groot)	44%	57%	6.280
3 (middelgroot)	40%	61%	2.480
4 (middelgroot)	40%	60%	2.030
5 (middelgroot)	40%	60%	1.090
6 (klein)	30%	70%	570
7 (klein)	43%	57%	370
8 (klein)	33%	67%	150
Totaal	42%	58%	49.240

Bron: CBS, bewerking RegioPlan

De responsgroep kent in vergelijking met de populatie een ongeveer gelijke spreiding naar geslacht. Het afwijkend beeld in een van de grote gemeenten valt op, vrouwen zijn daar ondervertegenwoordigd.

Huishoudensamenstelling

Tabel B1-9a Responsgroep, naar huishoudensamenstelling

Gemeente	Alleenstaande			Totaal (=100%)
	Alleenstaand	ouder	(Echt)paar	
1 (groot)	50%	25%	25%	24
2 (groot)	43%	23%	33%	30
3 (middelgroot)	55%	21%	24%	29
4 (middelgroot)	57%	21%	21%	28
5 (middelgroot)	56%	33%	11%	18
6 (klein)	38%	38%	24%	45
7 (klein)	46%	42%	13%	24
8 (klein)	50%	32%	18%	28
Totaal	48%	30%	22%	226

Tabel B1-9b Bijstandspopulatie, naar huishoudensamenstelling

Gemeente	Alleenstaande			Totaal
	Alleenstaand	ouder	(Echt)paar	
1 (groot)	57%	26%	17%	100
2 (groot)	56%	23%	21%	100
3 (middelgroot)	53%	29%	19%	100
4 (middelgroot)	56%	27%	17%	100
5 (middelgroot)	54%	26%	20%	100
6 (klein)	53%	35%	13%	100
7 (klein)	62%	24%	14%	100
8 (klein)	43%	36%	21%	100

Bron: CBS, bewerking Regioplan

In vergelijking met de populatie kent de responsgroep over het geheel genomen een behoorlijk overeenkomende spreiding naar huishoudensamenstelling. Wel zijn er in de grote en middelgrote gemeenten relatief weinig alleenstaande ouders bevraagd.

Etniciteit

Tabel 1.10a Responsgroep naar etniciteit

Gemeente	Autochtonen	Niet-westerse allochtonen	Totaal
1 (groot)	52%	48%	100%
2 (groot)	77%	23%	100%
3 (middelgroot)	70%	30%	100%
4 (middelgroot)	71%	29%	100%
5 (middelgroot)	94%	6%	100%
6 (klein)	76%	33%	100%
7 (klein)	96%	4%	100%
8 (klein)	79%	21%	100%

Tabel 1.10b Bijstandspopulatie naar etniciteit, september 2004

Gemeente	Autochtonen	Niet-westerse allochtonen	Totaal
1 (groot)	38	63	100%
2 (groot)	57	43	100%
3 (middelgroot)	52	47	100%
4 (middelgroot)	69	31	100%
5 (middelgroot)	68	32	100%
6 (klein)	Geen info	Geen info	
7 (klein)	Geen info	Geen info	
8 (klein)	Geen info	Geen info	

Bron: CBS, bewerking Regioplan

In vergelijking met de populatie bevat de responsgroep over het algemeen minder mensen van niet-nederlandse etniciteit. Dit geldt zowel voor de grote als voor de middelgrote gemeenten. Eén middelgrote gemeente laat in de responsgroep vrijwel dezelfde verhouding zien tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen als in de totale bijstandspopulatie.

Uitkeringsduur

Tabel B1-11a Responsgroep, naar uitkeringsduur

Gemeente	Tot en met 12 maanden	> 12 maanden	Totaal (=100%)
1 (groot)	25%	75%	24
2 (groot)	23%	77%	30
3 (middelgroot)	13%	87%	30
4 (middelgroot)	32%	68%	28
5 (middelgroot)	28%	72%	18
6 (klein)	14%	86%	42
7 (klein)	16%	84%	25
8 (klein)	24%	76%	29
Totaal	21%	79%	226

Tabel B1-11b Bijstandspopulatie, naar uitkeringsduur

Gemeente	Tot en met 12 maanden	> 12 maanden	Totaal (=100%)
1 (groot)	14%	86%	36.270
2 (groot)	14%	86%	6.280
3 (middelgroot)	19%	81%	2.480
4 (middelgroot)	20%	80%	2.030
5 (middelgroot)	15%	85%	1.090
6 (klein)	13%	88%	570
7 (klein)	14%	87%	370
8 (klein)	20%	80%	150
Totaal	14%	86%	49.240

Bron: CBS, bewerking Regioplan

In vergelijking met de populatie bevat de responsgroep over het algemeen wat minder langdurig werklozen. Dit wordt mede veroorzaakt door het betrekken van een groep van ex-cliënten bij het onderzoek.

BIJLAGE 2

Gemeentelijk beleid

Inkomensbeleid

Toeslagen, verlagingen en bijverdienmogelijkheden

Alle acht onderzoeksgemeenten volgen het gebruikelijke toeslagenbeleid. Dat wil zeggen dat alleenstaanden en eenoudergezinnen een toeslag van twintig procent krijgen op de voor hen geldende bijstandsnorm. Dit betekent dat gehuwden of daaraan gelijkgestelden honderd procent van het minimumloon ontvangen, eenoudergezinnen ontvangen negentig procent van het minimumloon en alleenstaanden ontvangen zeventig procent van dit bedrag.

Als het gaat om verlagingen volgen de acht gemeenten ook het gebruikelijke beleid. Dat wil voornamelijk zeggen dat wanneer de kosten van huisvesting kunnen worden gedeeld, er een korting van twintig procent op het normbedrag wordt toegepast.

De WWB biedt geen mogelijkheid tot inkomstenvrijlating zoals die bestond onder de ABW. Wel biedt de WWB gemeenten de beleidsvrijheid om maandelijks een gedeelte van de arbeidsinkomsten vrij te laten als aan enkele voorwaarden is voldaan. Zo is bepaald dat bijstandscliënten over een periode van zes aaneengesloten maanden tot maximaal 25 procent van hun inkomsten uit arbeid mogen behouden, met een maximum van 177 euro per maand. Dit uitsluitend als de gemeente van oordeel is dat een en ander bijdraagt aan 'de arbeidsinschakeling'.¹³

Alle acht onderzoeksgemeenten hebben een regeling voor de vrijlating van inkomsten uit arbeid. Eén van de acht geeft echter aan wel een bepaling voor inkomstenvrijlating te hebben opgesteld, maar deze nog nooit te hebben toegepast.

Twee gemeenten hanteren geen nader criterium voor de bijdrage aan de arbeidsinschakeling en passen de vrijlating toe op iedere bijstandscliënt die inkomsten uit arbeid ontvangt. De overige vijf gemeenten hanteren verschillende voorwaarden, zoals een grote afstand tot de arbeidsmarkt, minimaal twaalf maanden zonder werk of het hebben van een (gedeeltelijke) vrijstelling van de arbeidsverplichting.

Armoedebeleid

De acht onderzoeksgemeenten verschillen in de reikwijdte van het armoedebeleid dat ze hebben geformuleerd. Alle acht gemeenten bieden (onder voorwaarden) bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag aan.

¹³ Artikel 31lid 2 onder o.

Het merendeel van de gemeenten biedt de mogelijkheid tot kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen aan of biedt een bijdrage aan op bijvoorbeeld afvalstoffenheffing.

Alle acht gemeenten bieden minima een jaarlijks bedrag aan in het kader van maatschappelijke participatie en het tegengaan van sociale uitsluiting. Het gaat dan onder andere om kortingspassen voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten en regelingen voor de directe en indirecte schoolkosten voor gezinnen met schoolgaande kinderen die van een minimuminkomen moeten rondkomen. De hoogte van het bedrag verschilt tussen de gemeenten. Vijf van de acht gemeenten bieden een collectieve aanvullende ziektekostenregeling aan.

Verder zijn er gemeentespecifieke regelingen zoals het fonds voor bijzondere noden in een grote onderzoeksgemeente, een tegemoetkoming voor stookkosten in een kleine gemeente of het gratis verstrekken van legitimatiebewijzen door een middelgrote gemeente.

Activeringsbeleid

Algemeen

Gemeenten kunnen in hun re-integratieverordening vastleggen hoe zij cliënten helpen om (weer) aan het werk te gaan of sociaal te participeren. Alle onderzoeksgemeenten zetten trajecten in voor mensen die niet direct zelf aan het werk kunnen. De trajecten zijn gericht op werk (op termijn) of sociale activering. In alle gemeenten wordt ook aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een activeringsaanbod gedaan.

Premiebeleid

Zes van de acht gemeenten hebben een premiebeleid, waarin meestal sprake is van meer dan één soort premie. Van de twee gemeenten die geen premiebeleid hebben, geeft één gemeente aan desondanks enkele premies te hebben toegekend.

Het type premie verschilt per gemeente. Voorbeelden zijn: deeltijdpremie, werkaanvaardingspremie, uitstroompremie, activeringspremie, stimuleringspremie, doorstroompremie, premie vrijwilligerswerk en scholingspremie. De voorwaarden om voor de premies in aanmerking te komen, verschillen per gemeente en per premie. De voorwaarden voor de relatief veel voorkomende werkaanvaardings- en uitstroompremies zijn bijvoorbeeld een minimale uiteringsduur van een jaar en/of het vinden van betaald werk voor minimaal een half jaar. Andere voorkomende voorwaarden voor deze premie zijn dat de cliënt moet zijn vrijgesteld van arbeidsverplichtingen of dat het werk niet gesubsidieerd is. De andere premies zijn bijvoorbeeld voor cliënten die in een activeringstraject zitten, om medische redenen niet voltijd kunnen werken (deeltijdpremie), vrijwilligerswerk doen of een specifieke opleiding starten.

Work First

Onder de noemer Work First valt een brede schakering aan instrumenten. Dit is ook terug te zien in de onderzoeksgemeenten. Er zijn verschillende projecten met verschillende titels (die allen verwijzen naar Work First) waarbij ofwel specifieke doelgroepen (jongeren, nieuwe instroom, cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, cliënten waarvan wordt vermoed dat ze zwart werken) ofwel alle cliënten op één of andere wijze aan het werk worden gezet.

Handhaving

Alle onderzoeksgemeenten hebben één of meer elementen van hoogwaardig handhaven in hun handhavingsbeleid ingebed. Het gaat dan bijvoorbeeld om procedures vereenvoudigen voor cliënten (alleen informatie verstrekken als er iets is gewijzigd in plaats van iedere maand), medewerkers trainen (fraude-alertheids cursussen), controles uitvoeren aan de hand van risicoprofielen en het sanctiebeleid consequenter toepassen.

Alle gemeenten voeren huisbezoeken uit en bij een aantal gemeenten is dit instrument in de afgelopen jaren op grotere schaal toegepast dan voorheen. Een grote gemeente meldt expliciet dat huisbezoeken niet alleen gezien worden als handhavingsinstrument maar ook als instrument om beter zicht te krijgen op de situatie van de cliënt en op die manier een beter activeringsaanbod te kunnen doen.

Cliëntenparticipatie

In zes van de acht onderzoeksgemeenten is een cliëntenraad aanwezig waarin (vertegenwoordigers van) WWB-clieñten participeren. Twee kleine onderzoeksgemeenten hebben geen (eigen) cliëntenraad.

BIJLAGE 3

Verschillen tussen huidige cliënten en ex-clieënten

Op verschillende aspecten in de analyse bestaan verschillen tussen huidige cliënten en ex-clieënten. De structuur van het rapport biedt onvoldoende gelegenheid om deze verschillen aandacht te geven. In deze bijlage geven we de verschillen weer voor de afzonderlijke hoofdthema's van de WWB. Daar waar de verschillen worden ondersteund of juist worden tegengesproken door eerder onderzoek onder cliënten en ex-clieënten ten tijde van de Abw, wordt dit vermeld.¹⁴

Inkomensondersteuning

In de inkomensondersteuning zijn enkele verschillen waar te nemen tussen cliënten en ex-clieënten. Zo zijn ex-clieënten, meer dan de huidige cliënten, van mening dat de uitkering niet paste bij hun persoonlijke situatie. Het is voorts niet verbazingwekkend dat onder de ex-clieënten het aandeel werkenden hoger is, het gebruik van minimaregelingen lager is, en het aantal sociale contacten groter is.

Activering

Op het terrein van activering hebben ex-clieënten vaker initiatief genomen om werk te vinden. Zij zijn echter minder dan huidige cliënten van mening dat sollicitatieplicht aanspoort om zelf werk te vinden. Meer dan de huidige cliënten zijn ex-clieënten van mening dat werken beter is voor je persoonlijke ontwikkeling. Ten tijde van de Abw waren deze verschillen niet aanwezig.

Ex-clieënten raken meer gemotiveerd door een activeringsaanbod dan de huidige cliënten. De verplichting om een aanbod van algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden prikkelt hen juist minder. Ook vinden ex-clieënten het minder terecht dat een verlaging op de uitkering kan worden toegepast als algemeen geaccepteerde arbeid wordt geweigerd.

Ten tijde van de Abw is een vergelijkbare vraag gesteld over een verlaging van de uitkering bij het weigeren van passende arbeid. Destijds waren juist ex-clieënten strenger op dit punt. Zij vonden, meer dan de cliënten, dat een dergelijke verlaging terecht was.

¹⁴ De vergelijking met de Abw wordt gemaakt met: M. Blommesteijn, E. van Doorn, M., de Niet en J. Soethout, *De Bijstand Beleefd. Onderzoek naar de beleving door respondenten van het landelijke beleid Bijstand en Werk tijdens de Abw*. RegioPlan Beleidsonderzoek, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werkdocument nummer 322a, juni 2004.

Handhaving

Wanneer wordt gekeken naar handhaving, blijkt dat ex-cliënten minder te maken hebben gehad met sancties. Tegelijkertijd kunnen zij minder dan de huidige cliënten begrip opbrengen voor de regels die aan de uitkering verbonden zijn, en voor de controles die gemeenten kunnen uitvoeren. Zij achten de rechten en plichten minder in proportie. Handhaving prikkelt hen dan ook minder dan de huidige cliënten om na te leven, terwijl ze met de feitelijke naleving minder moeite hebben. De regels en rompslomp die met de uitkering gemoeid zijn, prikkelen hen wel om uit te stromen.

Onderzoek ten tijde van de Abw laat juist zien dat ex-cliënten een grotere mate van acceptatie hadden voor de verplichtingen die bij de uitkering horen en voor de eventuele sancties die kunnen worden opgelegd bij regelover-treding.