



HET GEBRUIK VAN PRIKKELS IN DE BIJSTAND

ONDERZOEK BIJ ZES SOCIALE DIENSTEN

EINDRAPPORT

Opdrachtgever Ministerie van Economische Zaken

Jaap de Koning

Peter van Nes

Marinka van de Kamp

Marcel Spijkerman

Datum Juli 2006

Contactpersoon Jaap de Koning

Adres SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR ROTTERDAM

Telefoon +31-10-408 2598

Fax +31-10-408 9650

E-mail dekoning@few.eur.nl

VOORWOORD

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Het doel ervan was om nader inzicht te krijgen in het gebruik van prikkels ofwel incentive-instrumenten in de bijstand door gemeenten en in de ervaringen van gemeenten met deze instrumenten. Voor het onderzoek zijn een documentenstudie en interviews bij sociale diensten in vijf gemeenten en één regionaal samenwerkingsverband uitgevoerd.

De zes cases geven vanzelfsprekend geen representatief beeld voor alle Nederlandse gemeenten, maar wel inzicht in overeenkomsten en verschillen die tussen gemeenten in het gebruik van de instrumenten kunnen bestaan.

INHOUD

Voorwoord

1	Inleiding	1
1.1	Doel en achtergrond	1
1.2	Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak	4
1.3	Opbouw van het rapport	6
2	Bijstandsbeleid, doelstellingen en organisatie	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Het beleid op hoofdlijnen	7
2.3	De beleidsdoelstellingen	10
2.4	Prioritaire groepen	13
2.5	De uitvoering/organisatie	14
2.6	Enkele conclusies	16
3	Inzet van incentiveinstrumenten/prikkels	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Work First	18
3.2.1	Inleiding	18
3.2.2	Hoofdlijnen aanpak en doelgroep	18
3.2.3	Concrete vormgeving instrument	24
3.2.4	Aantal toepassingen en kosten	26
3.2.5	Ervaringen met de instrumenten en signalen	28
3.2.6	Enkele conclusies	28
3.3	Handhaving	29
3.3.1	Inleiding	29
3.3.2	Hoofdlijnen aanpak en doelgroepen	30
3.3.3	Aantal toepassingen en kosten	37
3.3.4	Ervaringen met de instrumenten en signalen	38
3.3.5	Enkele conclusies	39
3.4	Sancties	40

3.4.1	Inleiding	40
3.4.2	Hoofdpijnen beleid en aanpak	40
3.4.3	Doelgroepen	42
3.4.4	Concrete vormgeving afstemmingsinstrument	42
3.4.5	Aantal toepassingen en kosten	44
3.4.6	Ervaringen met het instrument en signalen	45
3.4.7	Enkele conclusies	45
3.5	Premies en bonussen	46
3.5.1	Inleiding	46
3.5.2	Hoofdpijnen beleid	46
3.5.3	Vormgeving en doelgroepen	50
3.5.4	Aantal toepassingen en kosten	53
3.5.5	Ervaringen met het instrument en signalen	53
3.5.6	Enkele conclusies	54
3.6	Ontheffingen	54
3.6.1	Inleiding	54
3.6.2	Hoofdpijnen beleid en uitkomsten	54
3.6.3	Uitkomsten	57
3.6.4	Enkele conclusies	58
3.7	Algemeen geaccepteerde arbeid	58
3.7.1	Inleiding	58
3.7.2	Toepassing van het begrip in de praktijk	58
3.7.3	Enkele conclusies	59
3.8	Ter afsluiting	60
4	Effectiviteit	64
4.1	Inleiding	64
4.2	Ervaringen	65
4.2.1	Oordelen van de gemeenten	65
4.2.2	Door de gemeente Groningen uitgevoerd onderzoek naar de effectiviteit van het Work First experiment	69
4.3	Wat zegt de internationale evaluatieliteratuur?	70
4.4	Conclusies	72
5	Conclusies	74

Literatuur	82
Interviews	87
Bijlage 1	Detailinformatie afstemming: typen sancties en hoogte afstemming
	B.1

1 INLEIDING

1.1 DOEL EN ACHTERGROND

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te bieden in het gebruik van instrumenten door gemeenten waarmee de instroom in de bijstand wordt beperkt en de uitstroom wordt bevorderd door middel van handhaving en andere prikkels. Onder handhaving verstaan we activiteiten om fraude en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Sancties en de dreiging die van sancties uitgaat zijn nauw met handhaving verbonden¹. Sancties kunnen echter ook worden gebruikt om uitkeringsgerechtigden te activeren die onvoldoende zoekactiviteiten ontplooiën of te selectief zijn bij het accepteren van banen. Een ander prikkelinstrument dat veel aandacht heeft gekregen is de zogenoemde Work First benadering. Kort gezegd komt deze erop neer dat uitkeringsgerechtigden verplicht worden deel te nemen aan activiteiten die onder toezicht staan van de gemeentelijke autoriteiten. Het gaat hierbij zowel om het uitvoeren van werkzaamheden als om activiteiten die gericht zijn op het krijgen van een baan. De verplichting deel te nemen aan deze activiteiten kan zowel een prikkel zijn om uit de bijstand te blijven als, voor degenen die in de bijstand komen, een prikkel zijn om zo snel mogelijk een baan te vinden. Premies bij het vinden van een baan zijn ook een prikkelinstrument dat gemeenten kunnen inzetten. Ontheffing van de arbeidsplicht is op zich geen prikkelinstrument maar het opheffen van de ontheffing betekent wel dat een prikkel ontstaat. Het meer selectief toekennen van ontheffing kan in die zin als prikkelinstrument worden gezien. Ten slotte zal een meer of minder strikte toepassing van de bepaling dat bijstandsccliënten algemeen geaccepteerde arbeid moeten aanvaarden, de grootte van de prikkel van de verplichting om een baan te accepteren beïnvloeden. Het onderzoek concentreert zich op de zes genoemde beleidsinstrumenten.

Box 1 Beleidsinstrumenten die centraal staan in het onderzoek

- Work First
 - Handhaving
 - Sancties
 - Premies bij werkaanvaarding
 - Striktheid ten aanzien van ontheffing van de arbeidsplicht
 - Striktheid bij de toepassing van het beginsel van algemeen geaccepteerde arbeid
-

De achtergrond van het onderzoek is dat met de invoering van de WWB per 1 januari 2004 gemeenten financieel volledig verantwoordelijk zijn voor de bijstand. Zij ontvangen van het Rijk een bepaald bedrag voor het verstrekken van uitkeringen. De omvang van dit bedrag wordt

¹ Sancties zijn feitelijk (een laatste) onderdeel van de handhaving, maar we behandelen sancties in dit rapport afzonderlijk van de andere handhavingactiviteiten.

bepaald door gemeentekennmerken die het bijstandsvolume van een gemeente bepalen, maar niet door de gemeente kunnen worden beïnvloed². Geeft de gemeente minder uit aan bijstand dan het budget dat zij krijgt dan mag zij het verschil houden, maar geeft zij meer uit dan moet zij het tekort uit eigen middelen financieren³. Dit stimuleert gemeenten om de bijstandslasten te beheersen door beperking van de instroom, bevordering van de uitstroom of beide. Om de beperking van de uitgaven handen en voeten te geven ontvangen gemeenten van het Rijk een apart budget voor activeringsinstrumenten (het zogenoemde werkdeel). Zij kunnen dit naar eigen inzicht inzetten⁴.

Voor de invoering van de WWB betaalde het Rijk het overgrote percentage van de uitkeringen ongeacht het bedrag dat een gemeente aan uitkeringen uitgaf. In de nieuwe situatie hebben gemeenten dus een aanzienlijk grotere prikkel om het bijstandsvolume te beperken. Het Rijk verwacht dat op grond hiervan gemeenten de effectiviteit van hun beleid tot beperking van de instroom in de bijstand en tot bevordering van de uitstroom uit de bijstand zullen vergroten. Één van de mogelijkheden hiertoe is het aanbrengen van een verschuiving binnen het activeringsinstrumentarium van minder naar meer effectieve instrumenten.

Internationaal (en dan vooral in de Angelsaksische landen) zien we al langer een verschuiving binnen de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid. De aandelen van scholing en gesubsidieerde arbeid dalen, terwijl het cluster instrumenten dat betrekking heeft op monitoring van zoekgedrag en bemiddeling een groter deel van de uitgaven voor zijn rekening neemt (zie tabel 1.1). Uit inventarisaties van de internationale evaluatieliteratuur blijkt dat instrumenten als monitoring van zoekgedrag, premies bij werkaanvaarding en bemiddeling relatief effectief zijn⁵. Dit geldt overigens ook voor subsidies aan werkgevers wanneer zij (langdurig) werklozen aannemen voor reguliere banen. Scholing en vooral gesubsidieerde arbeid komen er minder goed uit. Wel moet bij scholing worden aangetekend dat negatieve resultaten vooral gelden bij toepassing op jongeren; voor oudere werklozen is scholing wel een effectief instrument⁶. En gesubsidieerde arbeid blijft een waardevol instrument voor werklozen waarvoor geen werk is op de reguliere arbeidsmarkt.

² Het budget wordt bepaald op basis van de objectieve bijstandsbehoefte van een gemeente. Deze wordt berekend op basis van een regressiemodel. In dit regressiemodel worden de bijstandsuitgaven per huishouden verklaard uit objectieve gemeentekennmerken zoals de samenstelling van de bevolking en de werkgelegenheidssituatie. Het model wordt geschat op basis van de meest recent beschikbare gegevens over gemeenten via een cross-sectie analyse. Kleine gemeenten zijn overigens niet in deze systematiek opgenomen; voor hen wordt het budget bepaald op basis van gebruik van de bijstand in het verleden.

³ Het bedrag dat men zelf moet betalen bij een tekort is overigens gemaximeerd op 10% van het budget.

⁴ Uit het beschikbare onderzoek komt naar voren dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn qua inhoud en uitvoering van het beleid. Uit een door SEOR uitgevoerd onderzoek onder 6 gemeenten uit 2003 blijkt overigens dat die variatie al voor de invoering van de WWB bestond.

⁵ De Koning e.a. (2005) en Kluve (2006).

⁶ Dit wil overigens niet zeggen dat scholing niet effectief *kan* zijn voor jongeren, maar vermoedelijk hangt dit af van de kenmerken van jongeren en de aard van de scholing.

Tabel 1.1 Gemiddelde procentuele aandelen van verschillende instrumenten uit het actief arbeidsmarktbeleid voor 18^{a)} OECD-landen (1991-2003^{b)})

	Publieke arbeids- bemiddeling	Scholing	Instromsubsidies voor reguliere banen	Gesubsidieerde arbeid	Maatregelen voor gehandicapten	Overig	Totaal
1991	20	31	9	11	18	10	100
1992	21	31	9	12	16	10	100
1993	22	31	10	12	16	10	100
1994	22	32	10	13	16	8	100
1995	21	32	11	13	16	8	100
1996	23	31	10	13	15	7	100
1997	24	31	10	13	15	7	100
1998	24	29	11	13	15	7	100
1999	24	28	11	12	16	9	100
2000	24	27	12	11	17	9	100
2001	26	27	12	10	18	8	100
2002	27	27	12	9	17	8	100
2003	28	24	14	9	18	7	100

a) Griekenland, Luxemburg and Italië zijn niet opgenomen door ontbrekende data.

b) De cijfers voor scholing en de categorie 'overig' voor 2002 en 2003 zijn schattingen.

Bron: OECD.

Enkele studies beweren dat een dergelijke verschuiving weg van scholing en gesubsidieerde arbeid en in de richting van het cluster bemiddeling/incentives ook voor Nederland geldt, maar uit de OECD-cijfers komt dat niet naar voren. Deze cijfers betreffen echter de periode vóór de invoering van de WWB. Vanwege de financiële incentives die van deze wet uitgaan op gemeenten, zou kunnen worden verwacht dat deze leidt tot een vergelijkbare verschuiving als in de Angelsaksische landen en tot een groter accent op prikkelinstrumenten. Voor Nederland mag worden verwacht dat sinds 2003 de uitgaven aan gesubsidieerde arbeid verder zijn afgenomen door de afschaffing van de I/D-banen en de Wiw. Dit geldt mogelijk ook voor instroomsubsidies voor reguliere banen en scholing. Bij dit laatste dient echter te worden vermeld dat gemeenten sinds kort geneigd zijn sterker te kijken naar de duurzaamheid van uitstroom en daardoor mogelijk weer meer gebruik maken van (gemeentelijke) instroomsubsidies en scholingstrajecten.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSAANPAK

Door middel van een gedetailleerde beschrijving van de handhaving en de toepassing van prikkelinstrumenten in een zestal gemeenten willen we nader inzicht geven in de recente ontwikkeling in het gebruik van de zes in box 1 opgesomde instrumenten in Nederland. De onderzoeksvragen zijn als volgt:

Box 2 Onderzoeksvragen

- Welke veranderingen zijn de afgelopen jaren opgetreden in de toepassing van deze instrumenten?
 - Wat is de achtergrond van deze veranderingen?
 - Hoe zijn deze instrumenten vorm gegeven en hoe worden zij uitgevoerd?
 - Wat zijn de ervaringen van de gemeenten met deze instrumenten?
 - Hoe effectief achten de gemeenten deze instrumenten en waar baseren zij zich hierbij op?
 - Wat zijn de toekomstplannen wat betreft de toepassing van deze instrumenten?
-

Deze vragen zijn niet los te zien van de bredere context van de invoering van de WWB, de arbeidsmarktontwikkeling, de lokale politiek en opvattingen over de effectiviteit van andere instrumenten. Aan deze bredere context zal dan ook aandacht worden besteed.

Het belangrijkste criterium bij de selectie van de gemeenten was dat zij actief gebruik maken van prikkelinstrumenten⁷. Alleen gemeenten met (voldoende) ervaring met deze instrumenten kunnen een onderbouwde mening hebben over de effectiviteit van de inzet ervan. Daarnaast was de gemeentegrootte van belang. De werkloosheids- en inkomensproblematiek zijn in grote steden anders dan in kleine steden, wat zou kunnen leiden tot een andere prioriteit voor handhaving en prikkelinstrumenten. De grootte van een gemeente zou ook een rol kunnen spelen in de zin dat grote gemeenten een groter uitvoeringsapparaat hebben dat meer mogelijkheden voor specialisering en wellicht professionalisering biedt. Om die reden zijn gemeenten van verschillende grootte gekozen. Ten slotte is besloten om ook een samenwerkingsverband van kleinere gemeenten te selecteren. De uiteindelijke selectie is ook mede bepaald door de bereidheid van gemeenten tot medewerking. Een aanzienlijk aantal gemeenten heeft, om allerlei redenen maar vooral vanwege gebrek aan capaciteit en tijd, afgezien van deelname aan het onderzoek. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de volgende deelnemende gemeenten: Amsterdam, Rotterdam (beide behorend tot de G4), Groningen (categorie van 100- tot 250-duizend inwoners), Veenendaal (categorie van 60- tot 100-duizend inwoners), Veldhoven (categorie van 40- tot 60-duizend inwoners) en het samenwerkingsverband RSD Alblasserwaard-Oost/Vijfheerenlanden (AOV).

⁷ Om te bepalen welke gemeenten gebruik maken van de verschillende prikkelinstrumenten is gebruik gemaakt van bestaande bronnen (vooral de WWB-monitor van Divosa) en is verder telefonisch contact opgenomen met 18 gemeenten.

Per gemeente zijn de volgende gegevens verzameld:

- a. bestaande documentatie van de gemeente over het beleid (beleidsuitgangspunten, managementinformatie, verordeningen, beleidsverslagen, rapportages over inzet beleid en resultaten, e.d.);
- b. informatie uit interviews met enkele gemeentefunctionarissen (zowel op leidinggevend als op uitvoerend niveau) over de beleidsuitgangspunten, organisatie en procedures (naar aanleiding van of in aanvulling op de documentatie) en oordelen over de effectiviteit en de kosten van de verschillende prikkelinstrumenten;
- c. kwantitatieve informatie over de bijstandsontwikkeling (instroom, uitstroom en volume), zo mogelijk verdeeld naar groepen bijstandsgerechtigden, de sociaal-economische ontwikkeling in de gemeente, de verhouding tussen bijstandsuitgaven en vanuit het Rijk beschikbaar gesteld budget en informatie over toepassing van fraudeonderzoeken en sancties op basis daarvan.

In tabel 1.2 is op hoofdpunten aangegeven welke informatie per gemeente is verzameld.

Tabel 1.2 Te verzamelen informatie per instrument

Item	Indicatoren/aspecten
Doelstellingen, beleid en organisatie	Hoofduitgangspunten beleid, beïnvloedende factoren, doelstellingen, prioritaire groepen in het beleid
Uitvoering beleid en inzet van instrumenten	Beleid en overwegingen ten aanzien van de inzet van de prikkelinstrumenten Verschuivingen in de inzet van de instrumenten (onder andere als gevolg van de WWB) De concrete invulling/vormgeving van de instrumenten De organisatie van de uitvoering De doelgroepen van de instrumenten Indicatoren gebruik en toepassingen verschillende instrumenten (zo mogelijk indicaties gebruik voor en na invoering WWB) Kostenindicaties verschillende instrumenten Omvang bij uitvoering betrokken staf
Ervaringen en oordeel over de effectiviteit	Ervaringen met de verschillende instrumenten Oordeel over effectiviteit verschillende instrumenten (zo mogelijk gedifferentieerd naar doelgroepen) Onderbouwing oordeel (o.a. via eigen analyse/onderzoek/evaluatie of ervaringen elders)

Hoewel de geselecteerde gemeenten alle relatief hoge prioriteit geven aan handhaving en prikkelinstrumenten is er niettemin een zekere variatie. Zo passen sommige van deze gemeenten Work First al enige tijd toe, terwijl andere hiermee recent begonnen zijn. Bij de eerstgenoemde gemeenten zouden de effecten dan al zichtbaar zijn, terwijl dit bij de andere geselecteerde gemeenten minder het geval zal zijn. Iets dergelijks geldt bijvoorbeeld ook voor handhaving. Sommige gemeenten hebben bij de handhaving reeds in 2004 nieuwe instrumenten ingezet,

terwijl bij sommige andere gemeenten het handhavingsbeleid pas in 2005 (anders) vorm is gegeven.

1.3 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op het bijstandsbeleid van de zes gemeenten in meer algemene zin. Wat zijn de beleidsdoelstellingen en hoe is het beleid georganiseerd? Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de inzet van de zes prikkelinstrumenten in de onderzochte gemeenten beschreven. De effectiviteit van deze instrumenten vormt het onderwerp van hoofdstuk 4. We besluiten met een samenvattend en concluderend hoofdstuk waarin we tevens naar de toekomst kijken.

2 BIJSTANDSBELEID, DOELSTELLINGEN EN ORGANISATIE

2.1 INLEIDING

De WWB legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand zeer nadrukkelijk bij gemeenten neer. Dit geldt zowel voor het financiële aspect als voor een aantal beleidsinhoudelijke aspecten.

Gemeenten krijgen een uitkering van het Rijk voor het Inkomensdeel WWB. Komt men tekort, dan dient dit tekort door de gemeente zelf te worden bijgepast. Dit tekort is gemaximeerd op 10 procent van het budget, mits gemeenten kunnen aantonen dat het tekort van meer dan 10 procent niet aan hun beleid ligt. Houdt men over aan de rijksuitkering, dan kan men het overschot vrij aanwenden. Het werkdeel van het WWB-budget kan, binnen bepaalde randvoorwaarden, door gemeenten naar eigen inzicht worden aangewend. Voor het werkdeel bestaat een meeneem- en voorschotregeling⁸.

Verder biedt de WWB gemeenten de plicht en de mogelijkheid om op een aantal inhoudelijke aspecten eigen beleid te voeren. Dit dient te worden vastgelegd in verordeningen. Het betreft bijvoorbeeld reïntegratie, handhaving, afstemming (of maatregelen), toeslagen, etcetera.

In dit hoofdstuk gaan we in op de hoofdlijnen van het bijstandsbeleid van de onderzochte gemeenten⁹. Wat is het motto? Hoe geeft men dit vorm? Wat zijn belangrijke overwegingen? Welke expliciete doelstellingen hanteert men? Hoe ziet de uitvoering in grote lijnen er uit? Met welke partijen bestaan de belangrijkste samenwerkingsvormen?

2.2 HET BELEID OP HOOFDLIJNEN

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de hoofduitgangspunten van het beleid in de betrokken gemeenten. Een aantal aspecten keert regelmatig terug:

- Regulier werk, en indien dat niet mogelijk is ook andere vormen van maatschappelijke deelname, gaan boven inkomen.
- De vangnetfunctie van de WWB waar het gaat om inkomen.
- Dat het potentieel en de kansen van bijstandsklanten optimaal moeten worden benut.

⁸ Indien het werkdeel in een bepaald jaar niet volledig is besteed, kan het college het niet bestede bedrag tot maximaal 75 procent van het voor dat jaar toegekende budget toevoegen aan het werkdeel voor het daaropvolgende kalenderjaar (artikel 3.1 van het Besluit WWB). Evenzo kan men tekorten in een bepaald jaar ten laste laten komen van het werkdeel in het daaropvolgende jaar.

⁹ We bedoelen met gemeenten ook het onderzochte samenwerkingsverband AOV.

De eerste twee aspecten weerspiegelen de hoofdlijnen van de WWB (zie artikel 7.1 van deze wet). Het is een grote verandering met enkele jaren geleden, toen Sociale Diensten nog hoofdzakelijk waren gericht op de rechtmatige verstrekking van uitkeringen. De WWB zal zeker hebben bijgedragen aan deze omslag maar in verschillende gemeenten waren, wellicht vooruitlopend op de WWB, veranderingen al eerder in gang gezet. Ook voor de invoering van de WWB hadden gemeenten al in toenemende mate aandacht voor reïntegratie en uitstroom. De politiek heeft (vanzelfsprekend) grote invloed op het beleid. Dit wordt ook duidelijk uit de onderstaande toelichting per gemeente.

Tabel 2.1 Hoofduitgangspunten bijstandsbeleid

Gemeente/Sociale Dienst	Hoofduitgangspunten
RSD AOV	<p>Optimaal benutten van talenten van zowel bijstandsccliënten als medewerkers van de sociale dienst.</p> <p>Wie kan werken, moet werken.</p> <p>Tijdelijke inkomensondersteuning als laatste redmiddel.</p>
Veldhoven	<p>Missie = het bevorderen van de zelfredzaamheid van alle cliënten.</p> <p>De mogelijkheden van klanten benutten.</p> <p>Trajecten zoveel mogelijk gericht op arbeids(re)integratie.</p> <p>Het streven is om de mensen die niet permanent aangewezen zijn op de bijstand, uit te laten stromen naar regulier werk</p>
Veenendaal	<p>Werk boven inkomen</p> <p>De klant is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de voorziening in zijn bestaan</p> <p>De WWB is het vangnet in de sociale zekerheid</p>
Groningen	<p>De eigen verantwoordelijkheid van de klant staat voorop (daar waar de klant het niet op eigen kracht kan, wordt daartoe ondersteuning gegeven)</p> <p>Geen mens is gelijk: de klant is daarom de maat</p> <p>Simpeler is beter (m.b.t. verstrekken uitkering)</p> <p>Inspanningen moeten rendement opleveren</p> <p>Motto reïntegratiebeleid: Snel, duidelijk en gericht op werk</p>
Rotterdam	<p>Missie: SoZaWe Rotterdam begeleidt en ondersteunt burgers op de terreinen Werk, Inkomen en Zorg</p> <p>SoZaWe wil zoveel mogelijk klanten in staat stellen om zich zelfstandig te kunnen redden.</p> <p>Mensen aan het werk helpen staat centraal.</p> <p>Een strikt volumebeleid: SoZaWe blijft alles op alles zetten om fraude en het onterecht ontvangen van een bijstandsuitkering te voorkomen en aan te pakken.</p> <p>Opleiding en ontwikkeling van medewerkers staan onverminderd hoog op de agenda.</p> <p>Sociaal, duurzaam, solide en vernieuwend beleid</p>
Amsterdam	<p>In Amsterdam is de leidende gedachte 'Niemand aan de kant!'</p> <p>Iedere klant wordt begeleid naar werk, dat is het doel.</p> <p>Waar dit niet lukt, wordt deelname aan de samenleving bevorderd door vrijwilligerswerk, cursussen of dagbesteding.</p>

Bron: Documentenonderzoek en interviews.

In de RSD AOV komt feitelijk het beleid van zes gemeenten bij elkaar. De invoering van de WWB heeft positief gewerkt als prikkel. Klanten worden nu, veel meer dan voorheen, naast hun rechten ook op hun plichten gewezen.

In Veldhoven heeft de gemeenteraad uit een aantal alternatieven gekozen voor een streng scenario gericht op preventie en uitstroom. Uitgangspunten zijn dat iedere bijstandsontvanger een tegenprestatie levert voor het ontvangen van een uitkering. Alle inzet is gericht op instroombeperking en op het zo kort mogelijk houden van het verblijf in de uitkering. Elke vorm van arbeid is passend en de arbeidsplicht geldt voor iedereen onafhankelijk van de persoonlijke situatie. Een minder streng aspect in het scenario is dat er is gekozen voor een natuurlijke afbouw van het aantal gesubsidieerde banen.

In Amsterdam wordt aangegeven dat de WWB veel goede dingen heeft gebracht. De Sociale Dienst (thans opgegaan in de Dienst Werk en Inkomen, DWI) is omgeturnd van een budget-gestuurde organisatie naar een prestatie-gestuurde organisatie. Er zijn voorwaarden verbonden aan het verstrekken van een uitkering. DWI werkt met zijn klanten aan hun mogelijkheden om werk te vinden of op een andere manier maatschappelijk te participeren. De aanpak van het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) kent vier beginselen:

1. Alle klanten van DWI zijn op weg naar betaald werk. Dit schetst de drive om mensen te begeleiden en te ondersteunen.
2. Klanten hebben potentieel en zijn aantrekkelijk voor de arbeidsmarkt.
3. De inzet van instrumenten is erop gericht om voor de arbeidsmarkt duurzaam waarde toe te voegen aan de klant.
4. De toekomstige vraag van de arbeidsmarkt is leidend.

In Amsterdam hebben ook de afspraken met het Ministerie van SZW (Agenda voor de Toekomst) veel invloed gehad op beleid en uitvoering, vooral waar het gaat om reïntegratie (afspraken over het aantal op te starten trajecten en de uitstroom naar werk) en de controle op de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking.

In Groningen heeft SoZaWe de afgelopen zes jaar drie fases gekend:

1. als instantie die zich primair richtte op het verstrekken van uitkeringen (sociale protectie centraal);
2. als instantie die zich primair richtte op de inkoop van reïntegratietrajecten. De oriëntatie was wel verschoven van uitkering naar werk, maar de nadruk ligt daarbij op de inputkant;
3. als instantie die de feitelijke doorstroom naar werk centraal stelt.

De overgang naar de derde fase valt niet precies samen met de invoering van de WWB, maar deze heeft hieraan wel een belangrijke impuls gegeven.

SoZaWe Rotterdam heeft het Strategisch Meerjarenplan 2005 – 2008 vastgesteld. Dit plan bevat de missie, de visie, de strategische kaders en de thema's van de verschillende jaarplannen (Werk, Zorg, Inkomen en Organisatie). Op het gebied van werk worden alle mogelijke middelen ingezet om mensen aan het werk te helpen. Anders dan in het verleden, toen men vooral stuurde op aantallen reïntegratietrajecten, wil men nu meer en meer nadruk leggen op de

kwaliteit van de individuele dienstverlening. Het uitgangspunt is het vinden van de juiste en snelste weg voor iemand om weer aan de slag te kunnen. Als dat niet via betaald werk kan, zijn er andere mogelijkheden zoals sociale activering en diverse vormen van zorgverlening. Mensen snel aan de slag helpen, betekent ook het terugdringen van het aantal uitkeringen. SoZaWe wil voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op een uitkering. Dit gebeurt niet alleen door inspanningen gericht op het vinden van werk, maar ook door strikte handhaving van regels en wetten en het intensief bestrijden van fraude.

De invloed van de politiek is groot. Dit geldt onder andere voor Amsterdam, Veenendaal en Groningen. In Amsterdam wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de politiek zeer grote invloed heeft op de instrumentenbox van de DWI. In Veenendaal is bijvoorbeeld inkomensvoorziening van politiek belang. Vooral de christelijke signatuur wordt van invloed geacht. In Groningen geldt bijvoorbeeld dat de gemeenteraad een minder 'strak en streng' beleid voorstaat dan sommigen binnen de dienst eigenlijk zouden willen.

2.3 DE BELEIDSDOELSTELLINGEN

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de (belangrijkste) beleidsdoelstellingen van de betrokken gemeenten in relatie tot de bijstand. Deze doelstellingen vertonen veel overeenkomsten met elkaar. De meeste gemeenten richten het beleid op het voorkomen van instroom in, en het stimuleren van uitstroom uit de WWB.

Soms is sprake van meer specifieke doelstellingen. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft onder andere als doelstelling dat reïntegratie tot een duurzaam resultaat dient te leiden. Uit de interviews is gebleken dat ook in enkele andere gemeenten een toenemende aandacht bestaat voor de duurzaamheid van de uitstroom, maar in deze gemeenten heeft dit nog niet geleid tot een expliciete doelstelling daaromtrent.

Tabel 2.2 *Beleidsdoelstellingen*

Gemeente/Sociale Dienst	Beleidsdoelstellingen
RSD Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden	Zoveel mogelijk beperken aantal uitkeringen Voorkomen van instroom door poortwachtersfunctie Optimaliseren uitstroom (door onder meer Work First aanpak)
Veldhoven	Voorkomen instroom Vergroten uitstroom uit de uitkering Benutten van mogelijkheden van klanten Cliënten daar waar nodig ondersteuning te bieden bij het vinden van de kortste weg naar arbeidsinschakeling.
Veenendaal	Beperking van het bijstandsvolume door zowel instroombeperking als uitstroombevordering Voorkomen van instroom (poortwachtersfunctie) Een sluitende aanpak voor alle klanten Voortzetting samenwerking met CWI en UWV in het Regionale Ketenoverleg (REKO) en samenwerking met andere partners als IW4 (sw-bedrijf), werkgevers, e.d.
Groningen	Een stad met meer werk en minder werkloosheid Een stad waarin inwoners niet onder het bestaansminimum uitkomen Een stad waarin we mensen ondersteunen die financieel in de problemen (dreigen te) komen
Rotterdam	Hoofddoel WWB: Werk boven inkomen Instroombeperking bijstand Behoud van inkomenswaarborgfunctie Uitstroomvergroting (inclusief duurbeperving), zowel via reïntegratie als via handhavingsinspanningen
Amsterdam	Voorkomen van instroom in de uitkering Jongeren krijgen geen uitkering, maar opleiding of scholing, of anders werk Maximale uitstroom uit WWB Reïntegratie-inzet leidt tot duurzaam resultaat, waarbij terugval in de uitkering wordt voorkomen Ondanks verdere afbouw van gesubsidieerde arbeid, wordt niemand werkloos als gevolg van wijzigingen in het gemeentebeleid Reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden, met name allochtone vrouwen en jongeren

Bron: Documentenonderzoek en interviews.

De meeste doelstellingen zijn vrij globaal en niet erg concreet. Uitzondering hierop vormt de gemeente Amsterdam. Voor de doelstellingen ‘jongeren krijgen geen uitkering’ en ‘niemand werkloos door afbouw gesubsidieerde arbeid’ is namelijk achteraf te toetsen in hoeverre deze zijn gerealiseerd. Voor doelstellingen als ‘voorkomen van instroom in de uitkering’ en

‘stimuleren uitstroom uit de uitkering’ is dat bijvoorbeeld niet goed mogelijk omdat er geen getalsmatige invulling aan deze doelstellingen is gegeven.

In de beleidsplannen of beleidskaders worden echter in een aantal gevallen expliciete doelstellingen of te behalen resultaten (bijvoorbeeld in termen van deelname aan voorzieningen) opgenomen.

In Amsterdam bijvoorbeeld zijn de doelstellingen (zoals opgenomen in de tabel) verder uitgewerkt tot te bereiken resultaten die ook gekwantificeerd zijn, zoals:

- **Elke** jongere tot 27 jaar gaat terug naar school, of direct aan het werk, of komt op een traject naar werk.
- Eind 2006 verstrekt DWI onder gelijkblijvende omstandigheden **maximaal 40.000** WWB-uitkeringen.
- Terugval in de uitkering wordt verder teruggedrongen. In 2006 ligt het aantal klanten dat binnen 6 maanden terugkeert in de WWB **onder het niveau** van 2004.

Hierbij is het dus zo dat de doelstellingen ‘voorkomen van instroom in de uitkering’ en ‘maximale uitstroom uit WWB’ niet rechtstreeks zijn gekwantificeerd maar zijn gebundeld in het beoogde resultaat ten aanzien van het totaal aantal te verstrekken uitkeringen.

De gemeente Veenendaal formuleert in het beleidsplan veel verschillende ‘doelen’, waarvan wordt aangegeven dat die via het beleidsverslag zullen worden gevolgd. Deze ‘doelen’ hebben echter vaak het karakter van inputs, zoals de deelname aan bepaalde voorzieningen, de effectievere inkoop van reïntegratieactiviteiten, et cetera.

De gemeente Veldhoven definieert in haar uitvoeringsplan WWB 2005 een groot aantal zogenoemde beleidsregels. Deze hebben soms het karakter van een te behalen resultaat, bijvoorbeeld: ‘alle jongeren worden in 2005 in een reïntegratie-traject geplaatst’, ‘in 2005 dienen minimaal 4 jongeren uit te stromen, in 2006 minimaal 8’ en ‘in 2005 en 2006 dienen jaarlijks 15 personen uit fase 2 of 3 uit te stromen’.

In Groningen wordt de eerst genoemde doelstelling in het ‘Programma Werk en Inkomen’ van oktober 2004 vertaald in de volgende taakstellingen:

- de ontwikkeling van het bijstandsvolume is lager dan, of maximaal gelijk aan het landelijk gemiddelde:
 - van degenen die instromen in de bijstand is minimaal 50 procent na een jaar weer uitgestroomd;
 - 2.000 bijstandsgerechtigden nemen deel aan één van de voorzieningen.
- er zullen om dit te realiseren diverse experimenten gebaseerd op de aanpak van Work First worden uitgevoerd en geëvalueerd. Op basis daarvan wordt besloten over mogelijke verdere invoering van de aanpak¹⁰;
- het totaal aantal ID-banen daalt van 1.395 naar maximaal 1.205 per eind 2005.

¹⁰ Inmiddels is besloten tot uitbreiding van Work First.

In een aantal gemeenten zijn dus duidelijk stappen gezet om te komen tot meetbare te behalen resultaten.

2.4 PRIORITAIRE GROEPEN

Bij de toeleiding naar werk zetten bijna alle gemeenten in op de relatief kansrijken in de WWB. De gemeente Rotterdam lijkt de belangrijkste uitzondering te zijn op deze regel.

In AOV ligt het primaat bij mensen met een grote kans op uitstroom. Het gaat om alle mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Het idee is dat men door mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt snel uit te laten stromen, middelen beschikbaar kan houden en vrij maken om te investeren in mensen met minder kansen op de arbeidsmarkt.

De gemeente Veldhoven legt de meeste prioriteit bij jongeren tot 21 jaar en personen vanaf 21 jaar met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Het laagst op het prioriteitenlijstje staan bijvoorbeeld 1^e generatie allochtonen, personen van 57,5 jaar en ouder en overige personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aan deze prioritering liggen veelal financiële overwegingen ten grondslag, zoals het verwachte rendement van investeringen, de kosten van een reïntegratietraject, en dergelijke.

Ook Groningen investeert als het gaat om activering en reïntegratie vooral in uitkeringsgerechtigden die, eventueel met hulp, bemiddelbaar zijn naar de arbeidsmarkt. Tijdelijke gesubsidieerde arbeidsplaatsen worden ingezet voor mensen die niet bemiddelbaar zijn naar de reguliere arbeidsmarkt, maar wel kunnen werken. Dit laatste beleid is sterker dan vroeger gericht op doorstroom naar reguliere banen.

Feitelijk is een dergelijke situatie ook in Amsterdam van toepassing. Men investeert (wat betreft de Work First aanpak) vooral in jongeren tot 23 jaar, die vanwege de leeftijd relatief makkelijk bemiddelbaar zijn. Oudere instromers krijgen vooralsnog eerst de uitkering en reïntegratie komt voor deze groep pas (veel) later aan de orde.

In Rotterdam zijn jongeren tot 23 jaar de voornaamste doelgroep van de Work First aanpak. In het reïntegratiebeleid maakt Rotterdam echter onderscheid in drie programma's, namelijk:

- Het basisreïntegratieprogramma voor mensen van wie wordt verwacht dat zij zonder of met beperkte ondersteuning van de gemeente op korte termijn in staat zullen zijn tot arbeidsinschakeling.
- Het reïntegratie plusprogramma voor klanten die door een tekort aan werkervaring of opleiding op korte termijn niet in staat zijn tot arbeidsinschakeling.
- Het gemeenschapstakenplan voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of samenleving of die basale werkvaardigheden mist, waardoor arbeidsinschakeling vooralsnog niet tot de mogelijkheden behoort.

In Rotterdam lijkt de aandacht wat gelijkmatiger verspreid over de verschillende klantgroepen dan in de andere gemeenten.

Dat de meeste gemeenten prioriteit geven aan de relatief kansrijken lijkt haaks te staan op evaluatieonderzoek waaruit over het algemeen aanwijzingen komen dat reïntegratie vooral

effectief is voor mensen die verder van de arbeidsmarkt afstaan¹¹. We moeten ons echter realiseren dat het WWB-bestand grotendeels bestaat uit mensen met een heel grote afstand tot de arbeidsmarkt. In AOV behoort bijvoorbeeld 90 procent van de WWB-ers tot fase 3 of 4 en in Veldhoven behoort meer dan 80 procent tot fase 4. In Rotterdam behoort circa 80 procent van de klanten (die zijn ingedeeld) tot fase 3 of 4. Deze mensen hebben een heel kleine kans op uitstroom naar werk en een groot deel van hen is mogelijk ook niet meer terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Gegeven deze omstandigheden is het verklaarbaar dat gemeenten zich in eerste instantie richten op de relatief kansrijken en de nieuwe instroom. Relatief kansrijk wil immers nog niet zeggen dat men (zonder ondersteuning) binnen bijvoorbeeld zes maanden of één jaar een baan kan vinden.

2.5 DE UITVOERING/ORGANISATIE

In alle gevallen vindt de uitkeringsverstrekking door de Sociale Dienst (Dienst Werk en Inkomen) plaats. Ook de handhaving en het opleggen van maatregelen wordt door deze organisatie uitgevoerd. Voorzieningen zoals loonkostensubsidies of bepaalde gesubsidieerde banen worden ook veelal zelf uitgevoerd. Reïntegratietrajecten of onderdelen daarvan worden veelal uitbesteed. Dit geldt ook voor Work First (gebeurt in alle gemeenten). Er is wel een tendens zichtbaar om minder trajecten in te kopen en meer zelf trajecten aan te bieden (dit geldt bijvoorbeeld voor Amsterdam en Groningen). Schuldhulpverlening wordt veelal uitbesteed aan het gespecialiseerde bureau binnen de gemeente. In Rotterdam is echter de Gemeentelijke Kredietbank recent toegevoegd aan de dienst SoZaWe.

Een algemene trend is dat in toenemende mate klantmanagement wordt ingezet (ofwel gecombineerd voor werk en inkomen ofwel apart voor beide componenten). Dit geldt bijvoorbeeld voor AOV, Amsterdam, Rotterdam en Veldhoven. Veelal ligt dan de regie over het totale proces van de klant bij één klantmanager. Deze klantmanager beschikt dan ook over een bepaald mandaat om zelf beslissingen te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van reïntegratie, inzet van handavingsinstrumenten en het opleggen van maatregelen. Kortom, klantmanagers (of uitstroomconsulenten) zijn of worden de centrale spil in de organisatie. In Amsterdam wordt, voor klanten die verzuimen bij voorzieningen of trajecten, overwogen om verzuimbegeleiding in te kopen als ondersteuning van de klantmanager.

Het is in dat kader opvallend dat de functie van klantmanager een beperkt deel van de totale organisatie uitmaakt. In Amsterdam zijn er bijvoorbeeld 300 fte's aan klantmanagers op een totaal van meer dan 1.400 fte's bij de DWI (een aandeel van ruim 21 procent). In AOV heeft men circa 70 medewerkers, waarvan er 18 'uitstroom- of inkomensconsulent' zijn. Dit is een aandeel van ruim 25 procent. In Veldhoven maken de klantmanagers bijna 23 procent uit van het totale aantal fte's binnen de dienst (8,4 van de in totaal 37). SoZaWe Rotterdam heeft ongeveer 500 fte's klantmanagers op een totaal van circa 1.760 fte's; het aandeel van klantmanagers is dus circa 28 procent. In enkele gemeenten wordt expliciet aangegeven dat er

¹¹ Zie bijvoorbeeld: J. de Koning, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom, *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken – literatuuronderzoek*, Werkdocument 339 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2005. Wat hierbij ook een rol speelt is dat effectiviteit vaak nog wordt afgemeten aan het percentage baanvinders, terwijl van belang is in hoeverre dit percentage toeneemt door de interventie.

veel gevraagd wordt van consulenten/klantmanagers. Er zitten te veel cliënten in de caseload van een klantmanager.

Tabel 2.3 Formatie Sociale Dienst/Dienst Werk en Inkomen en aantal klanten

Gemeente/Sociale Dienst	Aantal uitkeringen WWB (65-) per eind 2005	Aantal fte in uitvoeringsorganisatie	Ratio (fte op klanten)
RSD Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden	1.060	Circa 60	1 op 18
Veldhoven	420	Circa 37 (inclusief WVG)	1 op 11
Veenendaal	1.010	Niet bekend	Niet bekend
Groningen	9.030	Circa 570	1 op 16
Amsterdam	35.150	Circa 1.400	1 op 25
Rotterdam	36.150	Circa 1.760	1 op 21

Bron: CBS Statline (WWB-uitkeringen) en interviews/documenten (aantal fte).

In alle gemeenten wordt in de uitvoering vanzelfsprekend samengewerkt met CWI en UWV. De exacte vormgeving en intensiteit van deze samenwerking was binnen de kaders van dit onderzoek niet precies vast te stellen. Vooral aan de poort wordt samengewerkt met CWI. Op enkele plaatsen zijn er bedrijfsverzamelgebouwen of zijn deze in ontwikkeling, bijvoorbeeld in AOV, Amsterdam en Rotterdam.

In AOV bestaat er daarnaast ook samenwerking met andere organisaties. Work First wordt uitbesteed aan het sw-bedrijf en een uitzendbureau. Verder wordt een zeer groot deel van de reïntegratieactiviteiten uitbesteed. Op andere vlakken is niet gesproken over samenwerking en ook in het beleidskader en het beleidsverslag 2004 wordt niet uitgebreid ingegaan op samenwerking met andere organisaties.

In Amsterdam wordt in het beleid sterk de nadruk gelegd op samenwerking met andere organisaties, bijvoorbeeld voor dak- en thuislozen en voortijdig schoolverlaters. In het praktijkcentrum (voor leerwerkplaatsen) wordt bijvoorbeeld samengewerkt met werkgevers. Samenwerking met partners in het onderwijs, het bedrijfsleven en collega-diensten moet in de praktijk worden gebracht en moet tot resultaten leiden in het voorkomen van schooluitval, realiseren van werkstages en verbetering van de aansluiting van scholing en werk. Op het terrein van de onderzochte prikkelinstrumenten vindt vooral samenwerking plaats op het gebied van jongerenloket/Work First (uitbesteding trajecten) en handhaving (samenwerking met politie, justitie, belastingdienst, andere gemeentelijke diensten).

De dienst SoZaWe van de gemeente Rotterdam geeft in het Strategisch Meerjarenplan 2005 – 2008 aan dat men actief wil blijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving en binnen de gemeente. Daarom onderhoudt men intensieve contacten met gemeentelijke diensten en alle andere partijen waarmee men in het werk te maken heeft. Reïntegratie wordt in Rotterdam uitbesteed aan reïntegratiebedrijven. Work First is uitbesteed aan de Roteb. In de handhaving wordt samengewerkt met het Inlichtingenbureau en samengewerkt met andere organisaties voor bepaalde themacontroles.

In Veenendaal vindt in de uitvoering van de WWB samenwerking plaats met het bedrijfsleven, het MKB en het uitzendwezen. Er wordt met deze partijen overlegd welke mogelijkheden er zijn om tot een match tussen vraag en aanbod te komen. Door middel van kleinschalige, praktische projecten kunnen WWB-klienten worden opgeleid voor doorstroom naar reguliere arbeid, al dan niet voorafgegaan door de inzet van een loonkostensubsidie. Het Regiobureau De Vallei voert bijvoorbeeld het MKB-leerbanenproject uit, gericht op de bestrijding van het probleem van de voortijdige schooluitval. Dit initiatief valt onder de leerwerktrajecten (leerlingen leren zowel op school als in de buitenschoolse omgeving). De leerwerktrajecten zijn een volwaardige en gelijkwaardige leerroute naar het middelbaar beroepsonderwijs.

Ook in Groningen zijn er initiatieven om vanuit verschillende gemeentelijke diensten en CWI meer en meer samen te gaan werken met werkgevers en, indien nodig, te komen tot zogenoemde arrangementen. Deze arrangementen kunnen scholing, begeleiding van kandidaten en/of de beperking van risico's voor werkgevers inhouden.

2.6 ENKELE CONCLUSIES

In het beleid van de gemeenten komt een aantal hoofduitgangspunten regelmatig terug, zoals werk boven inkomen, de WWB-uitkering als laatste vangnet en het benutten van de mogelijkheden en kansen van klanten. Dit sluit nauw aan op de hoofdlijnen van de WWB. De komst van de WWB blijkt in vrijwel alle gemeenten een impuls te hebben gegeven aan veranderingen in beleid en uitvoering. In verschillende gemeenten wordt echter aangegeven dat bepaalde veranderingen al in gang waren gezet voor de invoering van de WWB.

De beleidsdoelstellingen van de gemeenten vertonen veel overeenkomsten met elkaar. De meeste gemeenten hebben als doelstellingen het voorkomen van instroom in de WWB en het bevorderen van uitstroom. De doelstellingen die worden nagestreefd zijn meestal vrij globaal en niet zo concreet. Wanneer is bijvoorbeeld de doelstelling om instroom in de WWB te beperken of de doelstelling om uitstroom te bevorderen gehaald? De beleids- of uitvoeringsplannen bevatten in enkele gevallen wel concrete doelstellingen of te behalen resultaten. In een aantal gevallen zijn deze echter gedefinieerd in termen van inputs of outputs en niet in termen van een te bereiken resultaat. Er bestaan echter ook een aantal goede voorbeelden.

In de toeleiding naar werk geven de gemeenten veelal prioriteit aan de relatief kansrijke individuen of groepen. Dit levert in de ogen van de gemeenten op korte termijn de meeste winst op. Er is ook gezegd dat op deze manier op langere termijn middelen beschikbaar kunnen blijven voor klanten die verder van de arbeidsmarkt afstaan. De prioriteit die aan relatief kansrijken wordt gegeven, lijkt op gespannen voet te staan met het beeld dat reïntegratie vaak het meest effectief is voor mensen die verder van de arbeidsmarkt afstaan. Er dient echter te worden bedacht dat ook relatief kansrijken in de WWB in absolute zin niet over heel hoge uitstroomkansen beschikken.

In de uitvoering worden veel activiteiten door de gemeenten zelf uitgevoerd, bijvoorbeeld uitkeringsverstrekking, handhaving en sanctionering. Reïntegratie wordt (gedeeltelijk) uitbesteed, maar in verschillende gemeenten is er een tendens om op het vlak van reïntegratie minder uit te besteden en meer zelf te doen. Wat betreft de onderzochte prikkelinstrumenten wordt vooral Work First uitbesteed. De overige onderzochte instrumenten (handhaving, sancties, premies en bonussen, ontheffingen en de toepassing van het begrip algemeen

geaccepteerde arbeid) worden door de gemeenten zelf uitgevoerd. Bij handhaving vindt bijvoorbeeld bij themacontroles samenwerking plaats met andere organisaties.

3 INZET VAN INCENTIVEINSTRUMENTEN/PRIKKELS

3.1 INLEIDING

Het onderzoek heeft zich dus gericht op de volgende instrumenten: Work First, handhaving, sancties (of maatregelen), premies en bonussen, ontheffingen en algemeen geaccepteerde arbeid. Zie ook paragraaf 1.1.

Vrijwel al deze instrumenten worden door alle onderzochte gemeenten daadwerkelijk gebruikt. De belangrijkste uitzondering hierop is het instrument premies en bonussen. De meeste gemeenten zetten dit instrument niet of in beperkte mate in. Er moet verder op deze plaats reeds worden opgemerkt dat het begrip algemeen geaccepteerde arbeid door de gemeenten veelal wordt toegepast met inachtneming van de individuele omstandigheden van de bijstandsccliënt. Het wordt vaak als 'stok achter de deur' gebruikt.

In de volgende paragrafen gaan we op het gebruik van de afzonderlijke prikkelinstrumenten in. We beschrijven wat de hoofdlijnen van de aanpak/het beleid zijn en, voorzover relevant, voor welke doelgroepen het instrument is bedoeld, hoe het instrument precies is vormgegeven en we gaan, indien mogelijk, in op het aantal toepassingen en de kosten van het instrument. Een belemmering hierbij is dat niet alle gemeenten de gewenste cijfers konden leveren. Dit gold bijvoorbeeld voor het aantal opgelegde sancties. Informatie over de kosten van de verschillende instrumenten is schaars en vrij globaal. Tot slot wordt aandacht besteed aan de ervaringen van de gemeenten met de instrumenten.

3.2 WORK FIRST

3.2.1 INLEIDING

Work First staat de afgelopen jaren sterk in de belangstelling. Veel gemeenten gebruiken dit instrument voor mensen WWB-uitkering aanvragen. Het kan daarbij in principe gaan om alle nieuwe instroom of bepaalde specifieke groepen in de instroom. Er lijkt voor dit instrument sprake te zijn van navolging. Enkele jaren geleden zijn de eerste gemeenten begonnen met een Work First benadering. De benadering bleek resultaat te hebben en als gevolg daarvan zijn steeds meer gemeenten een Work First aanpak gaan toepassen. In deze paragraaf gaan we nader in op het gebruik van de Work First aanpak in de onderzochte gemeenten.

3.2.2 HOOFDLIJNEN AANPAK EN DOELGROEP

Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden (AOV)

Doel van de Work First aanpak in Alblasserwaard-Oost/Vijfheerenlanden (AOV) is om instroom zoveel mogelijk te voorkomen en wanneer dat niet mogelijk is, om de aanpak van de reïntegratie te versnellen en te intensiveren. Work First (vooral de route via het sw-bedrijf) wordt ingezet als diagnostisch instrument ten behoeve van een vervolgtraject, maar ook om

nieuwe instromers te verplichten naar werk te zoeken. Het heeft verder als bij-effect dat instroom van een aantal personen in de bijstand wordt voorkomen.

Er wordt in principe een simpel model gebruikt. Work First wordt, als onderdeel van de poortwachtersfunctie, ingezet voor alle nieuwe instromers die kunnen werken. Mensen melden zich in eerste instantie voor een uitkering aan bij het CWI. Die bepaalt of ze in aanmerking komen voor een uitkering en verwijst de cliënt vervolgens door naar de RSD. De cliënt moet verplicht de volgende dag contact opnemen met de RSD voor de intake (deze is weer overgenomen van het CWI). Er wordt beoordeeld of de cliënt kan werken en aan de hand van een quick scan wordt vervolgens beoordeeld welk traject de cliënt zal ingaan. Vervolgens gaat de cliënt gedurende 6 weken, 3 dagen per week aan de slag via Avelingen Groep. De rest van de week (2 dagen) moet worden besteed aan het zoeken naar werk. Een maand na invoering van Work First is het mogelijk geworden om mensen ook door te verwijzen naar het uitzendbureau Tempo Team. Tempo Team heeft zich verplicht de gemelde kandidaten binnen vier weken (met een mogelijkheid van verlenging tot zes weken) op regulier werk te plaatsen en zodoende de uitkering te beëindigen. Als het via Tempo Team niet lukt om de cliënt voor permanente tijd aan het werk te krijgen kan de termijn van 6 weken eventueel verlengd worden of komen de cliënten terug bij de RSD. Ook is het mogelijk om klanten alleen bij Tempo Team te melden. Dit laatste gebeurt vooral voor jongeren.

Amsterdam

In Amsterdam is niet zozeer sprake van een Work First project of programma in enge zin, maar wordt voor de doelgroep jongeren via het Jongerenloket een 'Work First aanpak' gevolgd. Jongeren melden zich bij CWI voor een uitkering. De jongeren die volgens CWI niet direct bemiddelbaar zijn, komen bij de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Omdat het vaak om jongeren zonder startkwalificatie gaat, wordt in eerste instantie geprobeerd de jongeren terug te leiden naar school/opleiding. Lukt dit niet, dan wordt gekeken naar de mogelijkheden om hen aan regulier werk te helpen. Is dit ook niet mogelijk, dan wordt de jongere op een traject gezet. Hiervoor zijn circa 130 trajecten beschikbaar, onder andere gespreid naar drie niveaus (arbeidsgewenning, functiegerichte training en meer vakgerichte scholing) en acht branches. Tijdens deelname aan het traject krijgt de jongere geen uitkering (uit het I-deel), maar een stagevergoeding (uit het W-deel) die even hoog is als de bijstandsuitkering. Een uitkering uit het I-deel wordt dus vervangen door een stagevergoeding uit het W-deel. Bij de trajecten is min of meer sprake van een arbeidsverhouding die wordt nagebootst. Jongeren worden uitdrukkelijk op hun plichten gewezen. Bijvoorbeeld een dag niet op het 'werk' verschenen is een dag geen stagevergoeding.

Hiernaast kent Amsterdam ook kleinschalige Work First projecten voor klanten die al in de uitkering zitten. Dit is het zogenoemd Hoya-project (Hoya is een slingerplant). Het is in feite een disciplineringstraject met behoud van uitkering. Er wordt direct ingegrepen als de klant niet komt of niet voldoende meewerkt. De inzet is met name gericht op klanten die om diverse redenen eerdere trajecten niet hebben afgerond. In 2005 zijn blijkbaar goede resultaten geboekt, want voor 2006 wordt het project uitgebreid naar circa 1.200 personen op jaarbasis (400 plekken).

Groningen

In Groningen wordt sinds april 2004 door het Jongerenloket een Work First benadering toegepast op jongeren tussen 18 en 23 jaar, genaamd Groningen@Work (G@W). Alle

instromende jongeren komen bij het Jongerenloket terecht, ook degenen die niet naar een Work First traject gaan. Dit laatste betreft voornamelijk tienermoeders en gehandicapte jongeren. De aanpak van G@W begint al bij het CWI waar de jongere zich meldt voor een uitkering. Daar wordt bekeken of de jongere direct bemiddeld kan worden naar een bestaande vacature en bij jongeren zonder startkwalificatie wordt bekeken of een terugkeer naar het onderwijs mogelijk is. Er wordt verder door CWI en SOZAWE gezamenlijk voorlichting gegeven over G@W en de, in vergelijking met het verleden, strengere aanpak. Ook wordt voorlichting gegeven over school, werk en uitkering. Naast de rechten komen ook uitdrukkelijk de plichten aan de orde.

Jongeren die niet direct een baan vinden, terug naar school gaan of om een andere reden alsnog geen uitkering aanvragen worden direct doorgestuurd naar het sw-bedrijf (DSW) waar G@W ruimte heeft gehuurd. Daar gaan de jongeren gedurende 6 weken 20 uur per week (vijf dagdelen) 'werken aan werk'. De activiteiten zijn primair gericht op de uitstroom naar regulier werk. Onder begeleiding van consultants, waaronder ook medewerkers van het sw-bedrijf, vergroten de jongeren hun communicatieve en sociale vaardigheden, leren zij te solliciteren en wordt er ook actief gesolliciteerd. In de resterende tijd doen de jongeren eenvoudig productiewerk bij het sw-bedrijf om werkritme op te doen. De periode van zes weken wordt verder benut om een diagnose van de situatie van de jongere op te stellen. Heeft de jongere na de periode van zes weken nog geen werk dan kan deze diagnose de basis vormen voor een vervolgetraject. Dit kan een reïntegratietraject zijn maar voor jongeren met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt ook een andere voorziening, zoals tijdelijke gesubsidieerde arbeid, vrijwilligerswerk of een zorgtraject.

Op basis van de ervaringen wordt het project in Groningen uitgebreid met de groep van 23 tot 30 jaar. Voor deze groep wordt de inhoud van de maatregel waarschijnlijk wel aangepast. Men acht bijvoorbeeld het laten uitvoeren van eenvoudige arbeid ('wasknijpers in elkaar zetten') niet geschikt voor de groep die al heeft gewerkt en voor mensen met een hogere opleiding.

Veldhoven

Work First in Veldhoven heet Direct Werk. Per 1 april 2005 gaat in principe iedereen die een bijstandsuitkering aanvraagt naar Direct Werk bij het sw-bedrijf. Het sw-bedrijf biedt de mogelijkheid voor allerlei soorten werk. Op het principe bestaan enkele uitzonderingen, namelijk heel jonge mensen (deze moeten bij voorkeur terug naar school), arbeidsgehandicapten, ouders met kinderen tot 5 jaar en andere ouders waarvoor de kinderopvang (nog) niet is geregeld. De overwegingen bij de inzet van Direct Werk zijn:

- voor wat (=uitkering) hoort wat;
- diagnosefunctie voor eventuele reïntegratietrajecten;
- motivatie.

Er wordt aan gedacht om Direct Werk ook in te gaan zetten voor het zittende bestand. Work First valt in Veldhoven onder 'werken met behoud van uitkering'. De deelnemers blijven, anders dan in Amsterdam, dus in de uitkering.

Veenendaal

De gemeente Veenendaal is 1 november 2005 begonnen met de inzet van Work First. De bedoeling was eerder te beginnen, maar er is vertraging ontstaan bij de aanbesteding. In eerste aanleg gold Work First voor de nieuwe instroom jonger dan 23 jaar. Dit is echter recentelijk uitgebreid naar ook de andere nieuwe instroom. Work First wordt ingezet in een kringloopcentrum in Veenendaal. Het centrum biedt voldoende diversiteit aan werkzaamheden voor de Work First deelnemers. De belangrijkste functie is ook hier, net als in AOV en Groningen, om via werk een diagnose te stellen. Tijdens de Work First periode wordt bekeken welke mogelijkheden de cliënt heeft en wat eventuele tekortkomingen zijn. Afhankelijk van de diagnose wordt bekeken wat het vervolgtraject wordt. De uitvoering van Work First is in handen van de Atlant Groep (een sw-bedrijf uit Helmond) samen met personeel van het kringloopcentrum. In Veenendaal wordt Direct Werk gezien als reïntegratie-instrument en als belangrijk onderdeel van de sluitende aanpak.

Rotterdam

In Rotterdam is de Work First benadering, net als in Amsterdam en Groningen, verbonden aan het Jongerenloket. Het Jongerenloket is een samenwerking tussen CWI, de dienst SoZaWe en de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) van de gemeente. In mei 2005 is een aantal initiatieven van start gegaan in een aantal wijken om de Work First aanpak uit te testen. Het initiatief is gericht op jongeren tot 23 jaar die een uitkering aanvragen. Jongeren die in de A-route vallen gaan werken bij de Roteb, dat een breed conglomeraat aan activiteiten kent. Zo is bijvoorbeeld het grootste gedeelte van de sociale werkvoorziening een aantal jaren geleden ondergebracht bij de Roteb. De jongeren gaan of productiewerk (in een echt productieachtige omgeving in één van de werkbedrijven) doen of gaan werken in de buurtserviceteams van de Roteb. Jongeren in de B-route gaan Work First doen via gemeenschapstaken, waarbij het kan gaan om zeer verschillende werkzaamheden (onder het motto schoon, heel en veilig). Veruit de meeste jongeren vallen overigens in route A.

Voor de A-route is het doel om de jongeren vanaf dag één in een werkomgeving aan de slag te laten gaan. Het uiteindelijke doel is uitstroom naar regulier werk. De diagnostische functie van Work First is in Rotterdam marginaal. De betreffende werkleiding bij de Roteb heeft daar de competenties niet voor. Na ongeveer 6 weken worden de jongeren opgeroepen voor een gesprek met een uitstroomconsulent. In dat gesprek wordt nagegaan wat de jongeren tot dan toe heeft gedaan in Work First, wat hij/zij ervan denkt en wordt een keuze gemaakt voor een reïntegratiebedrijf (Rib). De melding bij het Rib vindt veelal na de drie maanden Work First plaats. Het Rib voert een diagnose uit en stelt een trajectplan op. Het Rib kan ook het besluit nemen om de werkervaringscomponent te verlengen (maar dan buiten de Roteb bij een 'regulier' bedrijf).

De procedure is dat jongeren zich melden bij de CWI-post bij het Jongerenloket. Met deze jongeren wordt gekeken of ze eventueel terug zouden willen en kunnen naar school. Is dat niet het geval, dan krijgen zij 3 maal 5 dagen om actief te solliciteren en een baan te vinden. Lukt dat niet, dan worden zij opgeroepen voor een voorlichtingsbijeenkomst voor Work First. Pas op deze voorlichtingsbijeenkomst wordt de aanvraag voor een WWB-uitkering ingenomen door SoZaWe. Tijdens de voorlichting wordt de jongeren:

- door het CWI verteld wat ze van het CWI kunnen verwachten;
- door SoZaWe verteld over hun rechten en plichten in het kader van de WWB;

- aangegeven dat ze worden doorverwezen naar de Roteb voor Work First;
- door Roteb verteld waar ze worden geplaatst.

Een dergelijke voorlichting vindt iedere dinsdag plaats.

Een deel van de jongeren verschijnt niet op de voorlichting, een ander deel komt tijdens of na de voorlichting tot de conclusie dat ze niet aan Work First willen deelnemen. Ongeveer de helft van de jongeren komt niet op de voorlichting of start niet bij de Roteb. Bij uitval uit Work First wordt een maatregel opgelegd.

Het werk bij de Roteb beslaat 4 dagen (32 uur) per week. Per week is men 1 dag vrij. Daarnaast dient men deel te nemen aan workshops van het CWI. Dit is een soort sollicitatietraining die door een CWI-adviseur wordt gegeven. De duur van Work First is maximaal drie maanden, maar in bepaalde gevallen is een verlenging van nog eens drie maanden mogelijk. Dit gebeurt eigenlijk alleen als Roteb kan garanderen dat na de tweede periode van drie maanden de jongere een gewone baan heeft.

Work First werkt goed als poortwachter. Het aantal toekenningen van WWB-aanvragen door jongeren is gehalveerd. De voornaamste reden hiervoor is dat aanvragen worden niet doorgezet. Voorheen kreeg men bij het Jongerenloket 100 tot 200 WWB-aanvragen per week binnen. Door Work First is dat aantal nu veel minder.

Men tracht echter ook jongeren op andere manieren aan een baan te helpen. Zo bestaat er een samenwerking met een uitzendbureau om jongeren te plaatsen bij een magazijn van een grote supermarkten. Jongeren die daarvoor interesse hebben of geschikt lijken worden doorgestuurd naar het uitzendbureau. Daar moeten ze een kleine test doen. Behaalt de jongere voldoende punten, dan kan hij via het uitzendbureau aan de slag in het magazijn. Verder wordt samengewerkt met de Dienst Midden- en Kleinbedrijf (DMK). Deze hebben geregeld vacatures voor productiemedewerker en jongeren worden hierop verwezen.

Rotterdam kent naast de Work First aanpak voor jongeren ook nog Werk Direct. Dit project, eveneens in mei 2005 gestart, is voor het zittende bestand (ouder dan 23 jaar). Het gaat dan vooral om mensen die al een aantal keer (om onduidelijke redenen) uit een reïntegratietraject zijn uitgevallen of om mensen waarvoor een sterk vermoeden van fraude bestaat. De betreffende mensen worden eerst op basis van een aantal criteria geselecteerd uit het bestand; deze selectie wordt doorgesproken met klantmanagers en op basis daarvan wordt de uiteindelijke selectie gemaakt. Het betreft dus vooral mensen waarvan men het idee heeft dat deze niet in een uitkering thuishoren. Het project is gestart in Delfshaven. Het bleek dat het selecteren van de mensen die tot de doelgroep niet zo eenvoudig was. Men heeft vervolgens de criteria aangescherpt.

Het Werk Direct initiatief is in hoge mate gebaseerd op het begrip algemeen geaccepteerde arbeid. De geselecteerde personen worden opgeroepen en krijgen een baanaanbod bij de Roteb. Deze baan duurt drie maanden; het betreft een dienstverband met de Roteb en de Roteb krijgt een loonkostensubsidie voor deze mensen. De arbeidsduur van de aangeboden banen is 36 uur per week. Streven is zo snel mogelijk aan de slag (in dezelfde week als het gesprek of de week erna). Weigert men het aanbod, dan wordt een sanctie van 100% voor één maand opgelegd. Vervolgens wordt men de maand erna weer opgeroepen voor Werk Direct. Weigert men dan weer dan wordt de sanctie 100% voor twee maanden.

Geschakeld aan Werk Direct vindt ook extra dienstverlening plaats. Bepaalde mensen worden bijvoorbeeld na ongeveer één maand opgepakt door een speciaal team van consultants die (in samenwerking met het Werkgevers Service Punt) proberen een vervolgbaan te vinden voor de betreffende personen. Een ander voorbeeld: geeft men tijdens het gesprek waarin het aanbod Direct Werk wordt gedaan aan dat men gezondheidsklachten heeft, dan wordt men nog dezelfde middag door een dokter onderzocht. Is er inderdaad sprake van beperkingen, dan wordt binnen Direct Werk aangepast werk aangeboden.

Ook de ervaringen met Werk Direct zijn positief. De mensen gaan onmiddellijk aan het werk, de mensen worden bij de les gehouden en het heeft een 'zuiverende' werking op het WWB-bestand.

Overzicht

In tabel 3.1 staat voor een aantal belangrijke aspecten de informatie samengevat. Groningen en Amsterdam zijn relatief vroeg gestart met Work First of een Work First achtige aanpak. In Veldhoven, Veenendaal en Rotterdam zijn de ervaringen nog vrij recent. In de drie wat kleinere gemeenten in het onderzoek bestaat de doelgroep uit alle nieuwe instroom. In Groningen, Rotterdam en Amsterdam gaat het om de instroom tot 23 jaar. In Amsterdam is dat dus juist uitgebreid tot 27 jaar en in Groningen is uitbreiding gepland naar de groep van 23 tot 30 jaar. Ook in Rotterdam wordt gedacht aan uitbreiding van Work First naar oudere instroom en een groter deel van het zittend bestand, maar de mogelijkheden daartoe worden begrensd door de financiële ruimte in het W-deel. In vijf van de zes gemeenten speelt een sociaal werkvoorzieningsbedrijf (de Roteb in Rotterdam heeft de sociale werkvoorziening overgenomen) een belangrijke uitvoerende rol bij Work First. In Amsterdam wordt bij het Jongerenloket gebruik gemaakt van vele soorten trajecten en stages.

Tabel 3.1 *Work First: looptijd, doelgroep en aard van de voorziening*

Gemeente	Sinds:	Doelgroep	Aanbod voorziening
RSD AOV	In september 2004 eerste pilot gestart, sinds 2005 structureel	Nieuwe instroom die kan werken	Uitzendbureau (vooral jongeren) en sociale werkvoorzieningsbedrijf
Veldhoven	April 2005	Alle nieuwe instroom, behalve heel jonge mensen, arbeidsgehandicapten. mensen met kinderen tot 5 jaar	Sociale werkvoorzieningsbedrijf
Veenendaal	November 2005	Eerst instromende jongeren tot 23 jaar; nu alle nieuwe instroom	Kringloopcentrum, uitvoering door sw-bedrijf (Atlant Groep) uit Helmond
Groningen	April 2004, voorheen al jongerenloket	Instromende jongeren tot 23 jaar	Sociale werkvoorzieningsbedrijf
Rotterdam	1 mei 2005	Instromende jongeren tot 23 jaar	Route A jongeren: Roteb (productiewerk of buurtserviceteam) Route B jongeren: gemeenschapstaken
	1 mei 2005	Zittend bestand > 23 jaar, uitgevallen uit reïntegratie of vermoeden van fraude (Werk Direct)	Werk bij de Roteb
Amsterdam	2004	Instromende jongeren tot 23 jaar, wordt in 2006 uitgebreid tot alle nieuwe instroom tot 27 jaar	Circa 130 verschillende trajecten; deels ingekocht en deels 'eigen' trajecten
	2004	Met name klanten die eerdere trajecten om diverse redenen niet hebben afgerond (HOYA-project)	Werk bij de WRA-groep (sociaal werkvoorzieningsbedrijf)

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

3.2.3 CONCRETE VORMGEVING INSTRUMENT

In de meeste gemeenten wordt Work First, zo wordt gezegd, vooral gebruikt om tot een diagnose van de cliënt te komen. Deze diagnose vormt dan één van de inputs voor de keuze van een later reïntegratietraject, indien dat nog nodig is. In Amsterdam worden na deelname aan één van de trajecten in de Work First aanpak, nog andere mogelijkheden ingezet, zoals een detachering WWB vanuit DWI (er is dan sprake van een dienstverband met DWI), een loonkostensubsidie voor werkgevers of een proefplaatsing.

In alle gemeenten worden in feite alleen formele criteria gehanteerd voor de toepassing van Work First. Het gaat in de meeste gevallen in principe om nieuwe instroom in de uitkering. In de grotere gemeenten wordt daar dus bovendien een leeftijdsgrens aan verbonden (tot 23 of tot 27 jaar). De relatieve kansrijkheid speelt in zoverre mee, dat in enkele gemeenten instroom in de zogenoemde A-route eerst onder het regime van het CWI blijft vallen. In AOV en Rotterdam (A-route) gaat het juist om de groep die kan werken.

In de meeste gevallen bestaat Work First uit een gevarieerd aanbod van werkzaamheden in een sw-bedrijf. In Amsterdam loopt het aanbod via veel verschillende trajecten, waardoor een zeer gevarieerd aanbod bestaat. Hieruit blijkt dat het element van “uitkeringsgerechtigden onder druk zetten” door hen eentonig en vervelend werk te laten doen, in de meeste gevallen niet zo’n grote rol speelt. Men tracht er in de meeste gevallen achter te komen wat de capaciteiten en kwaliteiten van de cliënten zijn. De gemeente Rotterdam is hierop de uitzondering. Daar staat de diagnose zeker niet voorop tijdens Work First.

De lengte van de Work First periode (dit zou als omvang van de prikkel kunnen worden opgevat) is in vier gevallen zes weken. Ook dit duidt erop dat men Work First niet inzet om mensen te ‘pesten’, maar om in relatief korte tijd een diagnose te stellen. Rotterdam (drie maanden) en vooral Amsterdam kennen een langere Work First periode. In Amsterdam duren de trajecten gemiddeld een half jaar. Het belangrijkste doel is dan ook om de jongeren zoveel mogelijk toe te leiden naar een reguliere baan.

In de meeste gevallen gaat het om een tijdsbesteding van 20 of 24 uur per week. Ook hier zijn Rotterdam en Amsterdam weer de uitzonderingen (32 uur per week). In AOV moet de rest van de tijd worden besteed aan het zoeken naar werk, terwijl in Veenendaal juist wordt gezegd dat gedurende de zes weken minder streng wordt gekeken naar de sollicitatieplicht. In Rotterdam krijgen de jongeren gedurende de Work First toepassing ook workshops sollicitatietraining van een CWI-adviseur.

In alle gevallen wordt bij Work First samengewerkt met andere organisaties. In de meeste gevallen wordt een sw-bedrijf ingezet voor de uitvoering van Work First. In Amsterdam werkt men met ingekochte en eigen trajecten. De ingekochte trajecten betreffen vele partijen. In Amsterdam is er aan het eind van vakgerichte trajecten, bemoeienis van én samenwerking met branches en werkgeversorganisaties. In AOV wordt dus ook een uitzendbureau ingeschakeld voor de uitvoering van een gedeelte van Work First.

Tabel 3.2 *Work First: belangrijkste functie, duur in weken, aantal uren per week en soort arbeid*

Gemeente	Belangrijkste functies	Omvang prikkel		
		Duur in weken	Aantal uren per week	Soort arbeid/traject
RSD AOV	Diagnostisch Preventie instroom	6 weken	3 dagen per week	Verschillende soorten werk in sw-bedrijf
Veldhoven	Tegenprestatie uitkering Diagnostisch	6 weken	20 uur per week	Sw-bedrijf biedt mogelijkheden voor verschillende soorten werk
Veenendaal	Diagnose en komen tot een trajectplan voor het vervolg van het reïntegratietraject	6 weken, met mogelijkheid tot verlenging met nog eens 6 weken	20 uur per week werken. Daarnaast begeleidingsgesprekken en inlooppreekuur.	Diversiteit aan werkzaamheden in kringloopbedrijf
Groningen	Uitstroom naar werk Diagnostisch	6 weken	20 uur per week (vijf dagdelen)	'Werken aan werk'; communicatieve/sociale vaardigheden; leren solliciteren en eenvoudig productiewerk in sw-bedrijf
Rotterdam	Vanaf dag één in een werkomgeving. Echt in de zin van Work First	3 maanden	32 uur per week	Productiewerk in sw-werkbedrijf Buurtserviceteam Gemeenschapstaken (Route B)
Amsterdam	Diagnose Arbeidsgewenning Reïntegratie	Trajecten duren gemiddeld half jaar	Veelal 32 uur per week	Veel verschillende trajecten; 3 niveaus, 8 branches, trajecten voor speciale groepen

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

3.2.4 AANTAL TOEPASSINGEN EN KOSTEN

In deze paragraaf behandelen we de beschikbare informatie over aantal toepassingen Work First en de kosten van Work First. Zie ook tabel 3.3.

Gegevens over Work First blijken vaak moeilijk te verkrijgen. Dit geldt overigens niet alleen voor Work First, maar ook voor de andere instrumenten. Dit zal blijken in de rest van dit hoofdstuk. Vaak zijn er wel (enige) cijfers, maar zitten daar de nodige haken en ogen aan. Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal toepassingen in met name Veldhoven en Veenendaal nog vrij beperkt is. In Amsterdam en Groningen is het aantal toepassingen relatief hoog.

Alhoewel wordt gezegd dat Work First in principe voor alle nieuwe instroom wordt ingezet, blijkt dat het aantal toepassingen in Veldhoven en Veenendaal een beperkt deel van de nieuwe instroom betreft. Dit geldt ook voor Groningen en Amsterdam, maar daar is Work First dan ook beperkt tot jongeren. In deze gemeenten wordt van de instromende jongeren dus vermoedelijk

een aanzienlijk deel bereikt. In AOV wordt een groter deel van de instroom bereikt dan in Veldhoven en Veenendaal.

Tabel 3.3 Work First: aantal toepassingen en kosten

Gemeente	Aantal toepassingen (plan)	Aandeel van instroom	Indicatie van de kosten	Opmerking
RSD AOV	In 2005: 136 plaatsingen sw-bedrijf 73 plaatsingen Tempo Team Hiervan circa 50 beide stromen (zowel sw-bedrijf als Tempo team), dus in totaal circa 160 plaatsingen	Circa 50 procent van totale instroom in uitkering (ruim 300 in 2005)	Ongeveer € 175.000 Kosten per deelnemer: € 1.100	Alleen de directe kosten
Veldhoven	50 trajecten in 2005 (70 procent van de instroom van cliënten met een arbeidsplicht)	Schatting: ongeveer 1/3 van de totale instroom	Totaal geraamd voor 2005: € 84.500. Tegen de € 1.700 per traject.	Alleen de directe kosten.
Veenendaal	20 instroom in 2005 (door vertraagde start) Streven in 2006: 80, waarvan 20 personen van 23 jaar en ouder	Schatting: ongeveer 20 procent van totale instroom	Totaal geraamd op € 144.000, € 1.800 per klant in 2006	Alleen directe kosten van Direct Werk Uitvoeringskosten werkdeel (totaal € 317.600) niet toegerekend aan afzonderlijke instrumenten
Groningen	600 jongeren gaan naar G@W, 510 zijn daadwerkelijk aan de slag gegaan	Ongeveer 20 procent van de totale instroom in de WWB op jaarbasis	Circa € 1.600 per deelnemer	
Rotterdam	Vanaf 1 mei 2005: 134 jongeren doorverwezen naar Roteb	Ruim 1 procent van de totale instroom in de WWB op jaarbasis	Eén plek kost € 600 per maand bij een werkweek van 26 uur. Dus € 1.800 voor 3 maanden	
Amsterdam	Ruim 1.500 instroom op jongerenstages en detachingsbanen in 2005	Ongeveer 1/6 van de totale instroom in de WWB op jaarbasis	Totale kosten stages en trajecten geraamd op € 2,5 miljoen? Per instromer dus circa € 1.700.	

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

Work First blijkt een relatief goedkoop instrument. Voorzover er gegevens beschikbaar zijn, wijzen deze op een kostenniveau van €1.100 tot €1.800 per deelnemer. Dit zijn geen heel hoge bedragen, zeker niet als dit wordt vergeleken met de bedragen die zijn gemoeid met gesubsidieerde banen of loonkostensubsidies voor werkgevers.

Het aandeel van Work First in het totaal te besteden werkbudget is in het algemeen gering. In Veenendaal 2,5 procent van het werkbudget (plan 2004), in Veldhoven 5 procent (plan 2005) en

in Groningen 2 procent (plan 2006). Veruit het grootste deel van het werkbudget wordt in deze gemeenten besteed aan oude en nieuwe vormen van gesubsidieerd werk. Dit laatste geldt ook voor de gemeente Rotterdam, als gevolg van de bezuinigingen op het W-budget naar verwachting zelfs in toenemende mate tot 2010.

3.2.5 ERVARINGEN MET DE INSTRUMENTEN EN SIGNALLEN

In de gemeenten zijn de ervaringen met Work First overwegend positief. Zowel het diagnostische element als de preventieve werking in de sfeer van handhaving van het instrument worden als positief ervaren. In Rotterdam is het aantal aanvragen van een WWB-uitkering door jongeren na de introductie van Work First ongeveer gehalveerd.

In zowel Amsterdam als Rotterdam bestaat interesse in de vraag waar de jongeren blijven die de uitkeringsaanvraag niet doorzetten. In Amsterdam wil men daar onderzoek naar gaan doen. In Rotterdam wordt het momenteel nagegaan. Een gesprekspartner in Rotterdam geeft aan niet te verwachten dat veel jongeren het criminele circuit ingaan of problemen veroorzaken op straat. De meesten zullen werk hebben gevonden of (weer) een beroep doen op hun ouders. Verder is er in elke deelgemeente een Deelgemeentelijk overleg sluitende aanpak (DOSA), die de sluitende aanpak voor jongeren uitvoeren. Hier is bekend welke jongeren het betreft; deze jongeren worden opgespoord en, zo mogelijk, benaderd.

Zowel in AOV, Groningen als Veenendaal wordt gezegd dat de reacties en berichten van deelnemers overwegend positief zijn. Wel is het zo dat mensen in het begin eraan moesten wennen. In Groningen geeft ongeveer de helft van de deelnemende jongeren aan dat door de deelname hun kansen op werk zijn vergroot. Voorzover binnen de RSD AOV negatieve signalen van cliënten worden ontvangen, kunnen deze vooral worden teruggevoerd op de groep van cliënten bij wie al een grondhouding bestaat liever niet (binnen Work First) te willen werken. In Veldhoven geeft men aan dat de reacties van cliënten wisselend zijn. Een deel van hen heeft moeite met het feit dat het een sw-bedrijf betreft, wat stigmatiserend zou werken. In Rotterdam is het geluid weer anders: een groot deel van de jongeren heeft een hekel aan de aanpak. Sommige jongeren hebben er begrip voor.

Enkele gesprekspartners geven aan dat men graag het instrument ook voor het zittende cliëntenbestand in zou willen zetten, mede als middel om fraude tegen te gaan. Een gesprekspartner geeft aan dat er ook gebruik zou moeten kunnen worden gemaakt van private productiebedrijven (naast het sw-bedrijf). Een andere gesprekspartner geeft aan dat aanpakken met een combinatie van reïntegratie en handhaving relatief effectief zijn.

3.2.6 ENKELE CONCLUSIES

Work First wordt in alle onderzochte gemeenten op de één of andere manier toegepast. Groningen en Amsterdam zijn in 2004 gestart met Work First. In Veldhoven, Rotterdam en Veenendaal is Work First van recentere datum.

Overigens wordt in de meeste gemeenten - Rotterdam is hierop de uitzondering - vooral de diagnostische functie (voor de diagnose van de cliënt met het oog op het opstellen van een reïntegratieplan) van het instrument als de belangrijkste functie genoemd. Dit relativeert weliswaar het karakter van incentiveinstrument, maar tegelijkertijd wordt door de meeste gemeenten wel gewezen op het percentage aanvragen voor een uitkering dat door de introductie van Work First niet wordt doorgezet. Deze zogenoemde preventiequote staat echter ook onder

invloed van de strengere handhaving aan de poort. De ervaringen van gemeenten met Work First zijn over het algemeen positief tot zeer positief. Wel ziet men een aantal mogelijke ongewenste neveneffecten. In Amsterdam wordt bijvoorbeeld gesproken van een verborgen groep werkloze jongeren.

In de drie kleinere gemeenten in het onderzoek wordt Work First in principe toegepast op alle nieuwe instroom. In de drie grotere gemeenten bestaat de doelgroep vooralsnog uit instromende jongeren, maar is men bezig of van plan om de doelgroep uit te breiden. In Amsterdam en Rotterdam wordt ook een Work First aanpak ingezet voor het zittende bestand, bijvoorbeeld wanneer wordt vermoed dat de cliënt zwart werk heeft of (herhaaldelijk) om onduidelijke redenen is uitgevallen uit reïntegratietrajecten. Zo is in Amsterdam een Work First pilot uitgevoerd voor klanten die bij andere trajecten zijn uitgevallen. Hier is disciplineren en diagnose het doel. Het initiatief wordt in 2006 uitgebreid.

In vier van de zes gemeenten lijkt de Work First aanpak sterk op elkaar. Veelal gaat het om een periode van 6 weken, voor 20 of 24 uur per week en gaat het om werk bij of via een sw-bedrijf. Amsterdam onderscheidt zich door een Work-First achtige aanpak bij het jongerenloket die verder gaat dan in de andere gemeenten. In Amsterdam wordt in wezen direct ingezet op een soort reïntegratietraject (van gemiddeld 6 maanden), terwijl in de andere gemeenten het reïntegratietraject (indien nodig) volgt op de Work First periode. Rotterdam is vooral afwijkend waar het gaat om de lengte van de Work First periode (3 maanden), de duur per week (32 uur) en de beperkte aandacht binnen Work First voor de diagnostische functie.

De (directe) kosten van Work First zijn relatief laag. Vaak gaat het om een bedrag van €1.300 tot €1.800 per deelnemer. Verder blijkt, voorzover hierover iets bekend is, dat de kosten van Work First maar een beperkt deel van het W-deel van het WWB-budget uitmaken.

3.3 HANDHAVING

3.3.1 INLEIDING

In de WWB zijn gemeenten verplicht een handhavingsverordening op te stellen. Hierin dienen regels te worden opgenomen voor de bestrijding van ten onrechte ontvangen bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet¹². Hiervoor bestaat geen zogenoemde modelverordening. Uit een analyse van de IWI blijkt echter dat zo'n driekwart van de gemeenten het concept hoogwaardige handhaving heeft benoemd of beschreven in de verordening. Hoogwaardige handhaving is een landelijk door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontwikkeld concept, waarvan het doel is dat cliënten zoveel mogelijk uit zichzelf de regels naleven. Gemeenten die de verordening afwijkend hebben ingericht, gebruiken wel vaak specifieke methoden of instrumenten van het hoogwaardig handhaven. Uit ons onderzoek komt eveneens naar voren dat hoogwaardige handhaving een grote invloed heeft op de vormgeving van de handhaving in de onderzochte gemeenten.

Wat betreft de methoden is het van belang te melden dat voor het opsporen en vaststellen van witte fraude en ook andere vormen van fraude sinds 2003 het Inlichtingenbureau (IB) bestaat.

¹² IWI, *Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand, Verkennende studie*, augustus 2005.

Via dit bureau (dat verschillende administratieve bestanden met elkaar koppelt) komen signalen binnen bij de gemeenten. Vooral witte fraude wordt vrijwel volledig door dit instrumentarium afgedekt. De bestandskoppeling vindt plaats met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Belastingdienst en de Informatie Beheergroep. Een samenloopsignaal kan duiden op andere uitkeringen, dienstverbanden of vermogen. Vanaf 2005 worden ook signalen over detentie doorgegeven en wordt via het Inlichtingenbureau melding gemaakt van de bankrekeningnummers van cliënten die bij de Belastingdienst bekend zijn.

3.3.2 HOOFDLIJNEN AANPAK EN DOELGROEPEN

AOV

In AOV worden onder handhaving alle activiteiten verstaan die ervoor zorgen dat mensen zich aan de wet houden. Het bevorderen van het spontane nalevingsniveau staat voorop. Het gaat zowel om voorkomen als bestrijden, dus zowel preventie en repressie (sanctionering en terugvordering). Het samenwerkingsverband heeft niet deelgenomen aan het project Hoogwaardig Handhaven, maar het gevoerde beleid vertoont wel grote overeenkomsten daarmee, namelijk:

1. Goed voorlichten: er is een informatiemap met voorlichtingsmateriaal voor cliënten ontwikkeld.
2. Optimalisering van dienstverlening richting klant en klantvriendelijk organiseren. Het gaat hier vooral om een andere wijze van organiseren van het doorgeven van informatie door middel van statusoverzichten en mutatieformulieren (voor bepaalde risicogroepen wordt een afwijkend regime gehanteerd).
3. Controle en opsporing. Men tracht vooral de werkwijzen efficiënter te laten verlopen. Signalen van het IB worden afgehandeld. Verder worden via bestandsvergelijkingen (Suwinet-inkijk, RDW, GBA) a-selecte streekproeven van klanten gecontroleerd en gebruikt men a-selecte steekproeven voor controles op het actuele vermogen (omdat het vermogen namelijk vrij snel kan wijzigen).
4. Cliënten afschrikken door opgelegde sancties/hoge pakkans. Het opleggen van maatregelen wordt niet geschuwd. De mogelijk sancties staan weergegeven in de verordening (zie ook paragraaf 3.4).

De repressieve handhavingsactiviteiten en persberichten daarover in de regionale en lokale pers (ook over opgespoorde fraudegevallen) werken preventief. Mensen weten dat de pakkans hoog is en het aantal opgespoorde gevallen loopt terug.

In principe worden bij alle cliënten huisbezoeken afgelegd. Omdat men merkt dat dit niet altijd even effectief is (bijvoorbeeld in de kleine dorpen in het samenwerkingsverband) wordt er in toenemende mate met risicoprofielen en 'controle op maat' gewerkt. Hierbij wordt voornamelijk met duidelijk meetbare kenmerken gewerkt: Zoals éénouder-gezinnen waarin de ouder al lang alleen is (in de praktijk blijkt vaak dat wordt samengeleefd met een nieuwe partner). Bij het nieuwe bestand is men gestart om meer gebruik te maken van risicogroepen. Op dit moment wordt hiervoor geen gebruik gemaakt van kwantitatieve analyses, maar enkel ervaringsanalyses. Hierbij geldt woonfraude als uitgangspunt. Een systeem voor systematische risico-analyse (de scorekaart-methode) zal in 2006 worden aangeschaft.

De sociale rechercheurs hebben in de regio altijd dicht op fraude gezeten. Men stelt dat men in AOV meer op de hoogte is van het bestand dan in steden als Amsterdam of Rotterdam. Dit komt niet alleen door de grootte, maar ook doordat er in het verleden al veel in handhaving is geïnvesteerd. Door de WWB is het beleid wel verscherpt, bijvoorbeeld door de huisbezoeken door de sociale rechercheurs.

Er wordt tevens intensief, intensiever dan voorheen, nagezien op de medewerking van cliënten aan reïntegratieactiviteiten.

Voor het beoordelen en het volgen van (het zoekgedrag van) de cliënt zijn de klantmanagers/consulenten zelf verantwoordelijk. De sociale rechercheurs ondersteunen hierbij. Bestandsvergelijkingen worden uitgevoerd door het bureau Rechtmatigheid, waarbij bijvoorbeeld informatie wordt uitgewisseld met het SUWI-net.

Het zogenoemde stoplichtmodel wordt gebruikt voor meer gericht controleren op basis van fraudesignalen. De methode bevat protocollen voor de consulenten om bijvoorbeeld signalen te herkennen, te onderzoeken en vast te stellen of er sprake is van fraude.

Signalen worden dus verkregen via zowel bestandsvergelijkingen als de klantmanagers/consulenten. Verder komen er (anonieme) tips binnen.

Veldhoven

In Veldhoven is men samen met CWI van start gegaan met het zogenaamde scorekaartmodel. Op basis daarvan worden per cliënt factoren die samenhangen met de kans op fraude/onrechtmatigheid geïnventariseerd. Het is recent ingevoerd en er kunnen derhalve nog geen resultaten/ervaringen worden gemeld.

Veldhoven heeft als prioriteit reïntegratie naar de arbeidsmarkt, daarna pas handhaving. Het is bewust beleid om eerst in te zetten op de vormgeving van reïntegratiebeleid en daarna de handhaving op de rails te zetten. Daar is men in 2005 mee bezig geweest op basis van het concept hoogwaardige handhaving. In het Uitvoeringsplan 2005 wordt aangegeven dat men in 2005 een volledig handhavingsplan wilde ontwikkelen. Per 1 januari 2006 is men daadwerkelijk gestart met hoogwaardige handhaving en het scorekaartmodel. Verder screenen ingehuurd Bijzondere Onderzoeksambtenaren het bestand en alle nieuwe instroom. Een bijzondere actie is het kentekenonderzoek. In Veldhoven is men ook strenger geworden ten aanzien van het niet tijdig verstrekken van inlichtingen en recidive in dit opzicht. Huisbezoeken worden tot dusver alleen afgelegd als er signalen zijn dat er mogelijk iets mis is. Ook in Veldhoven wil men, net als in AOV, procedures vereenvoudigen (niet langer het maandelijks inleveren van rechtmatigheidsonderzoeksformulieren, maar statusoverzichten met mutatieformulieren die moeten worden ingevuld bij wijzigingen).

Kortom:

- Men heeft recent de scorekaart ingevoerd voor nieuwe klanten (profiling) in samenwerking met CWI.
- Verdachte gevallen worden gecontroleerd.
- Kentekenproject (aantal kentekens en de wisseling daarvan controleren, o.a. met het oog op autohandelaars).
- Op den duur wordt heel het bestand gecontroleerd (is inmiddels gestart).

De gesprekspartners zijn van mening dat het in Veldhoven wel meevalt met fraude en dergelijke. De WWB is niet direct van invloed geweest op het handhavingsbeleid, alhoewel er wel extra personeel is aangenomen voor handhaving.

Een specifieke groep in Veldhoven vormen de Roma. Men is in 2005 een speciaal project gestart in relatie tot deze groep, wat tot doel heeft dat de gangbare verplichtingen voor het verkrijgen van een bijstandsuitkering ook door hen worden nageleefd. Hierbij wordt speciaal aandacht besteed aan:

- Feitelijke verblijfplaats (Roma vertrekken soms voor een paar maanden en tegenwoordig wordt dan de uitkering stopgezet).
- Gezinsamenstelling.
- Rechtmatigheid.
- Middelentoetsing.

Veenendaal

In Veenendaal wordt aangegeven dat er op handhavingsgebied nog een slag te maken is. Volgens een gesprekspartner bestond er in het verleden geen samenhangend beleid met betrekking tot handhaving en sancties. Het zal ook een cultuuromslag van het personeel van de dienst vergen, deze moeten omschakelen van een ‘verzorgende’ naar een ‘stimulerende’ houding.

De gemeente heeft niet deelgenomen aan het project Hoogwaardig Handhaven. Men hecht verder geen absolute waarde aan risicoprofielen met het argument dat in werkelijkheid de risicogroepen (of de kenmerken van de risicogroepen) niet constant zijn.

In 2005 is in Veenendaal extra ingezet op poortwachterfunctie/hoogwaardig handhaven/fraudebestrijding. Een nieuwe aanpak met een intake team en een fraudepreventiemedewerker heeft, zo blijkt uit het eerste halfjaarverslag 2005, vruchten afgeworpen. Het afwijzingspercentage van de uitkering ligt aanmerkelijk hoger dan in 2003 en 2004. Dit is bewerkstelligd door meer verificatie (meer bewijsstukken, meer structureel gebruik maken van het inlichtingenbureau en andere databronnen) en door het plegen van aanzienlijk meer huisbezoeken. Er wordt naar gestreefd bij elke aanvraag een huisbezoek af te leggen. Het doel voor 2006 is om het percentage toegekende uitkeringsaanvragen te handhaven op het niveau van 2005 en zo mogelijk verder te verlagen. Daarnaast zal ook het zittende bestand onder de loep worden genomen door themaonderzoeken.

Groningen

In Groningen is in 2005 het zogenoemde ‘Hoogwaardig handhaven’ ingezet. De handhavingsinstrumenten worden beschreven in het Handhavingsbeleidsplan. Belangrijke (recent ingezette of voorgenomen) veranderingen in Groningen zijn:

- het collectief in plaats van individueel voorlichten van cliënten over hun rechten en plichten. Bij G@W zijn gunstige ervaringen met collectieve voorlichting verkregen;
- controleren op maat. Men tracht risicoprofielen te maken en de opsporingsactiviteiten toe te splitsen op cliënten waarbij de kans op fraude het hoogst is;

- controle aan de poort. Per 1 januari 2006 vindt bij iedere aanvrager een huisbezoek plaats (in 2005 is een pilot in een stadsdeel uitgevoerd met goede resultaten);
- reguliere controle bij bestaande cliënten. Dit gebeurt onder andere door koppeling van verschillende bestanden, zowel via het Inlichtingenbureau als rechtstreeks met GBA en CWI;
- themacontroles. Hieronder vallen diverse specifieke acties. Nieuwe vormen van fraudeonderzoek worden ontwikkeld door het Noordelijk Platform Fraudebestrijding (NPF). Soms wordt een nieuw ontwikkelde methode geïnstitutionaliseerd (is bijvoorbeeld met controle via RDW-gegevens gebeurd).

Sancties (zie paragraaf 3.4) vormen het sluitstuk van het handhavingsbeleid.

Rotterdam

De komst van de WWB heeft in Rotterdam op handhavingsgebied zeker niet geleid tot een trendbreuk. Allerlei ontwikkelingen en aanscherpingen waren reeds voor de invoering van de WWB ingezet. Onder de ABW hadden gemeenten een verplichting tot het opleggen van een maatregel en een boete. Onder de WWB hebben gemeenten de bevoegdheid hiertoe. Het gemeentelijk beleid hieromtrent moet wel in een gemeentelijke handhavings- en afstemmingsverordeningen worden vastgelegd.

Allerlei ontwikkelingen waren reeds ingezet voor de komst van de WWB. Het gaat dan bijvoorbeeld om een aanscherping van de poortwachter, een betere en slimmere controle en het beter verifiëren van allerlei documenten en stukken. Ook Rotterdam heeft aangesloten bij het concept Hoogwaardige Handhaving. Dit concept bestond ook reeds voor de invoering van de WWB.

Hoogwaardige handhaving start met een goede voorlichting aan cliënten. Dit heeft de uitdrukkelijke aandacht van de klantmanager. De cliënt krijgt precies te horen wat er van hem/haar wordt verwacht. Er is ook een klantmap, die regelmatig wordt geactualiseerd. Voorafgaand aan de invoering van de WWB is ook een brochure ('Uw WWB-uitkering') voor klanten gemaakt. In deze brochure wordt expliciet aandacht besteed aan rechten en verplichtingen van de cliënt.

Daar staat tegenover dat SoZaWe ook veel doet voor de klant. Dit geldt zowel op het gebied van reïntegratie als op het gebied van zorg. Het motto is 'Streng, sociaal en rechtvaardig'. Aan de zorgkant wordt een heel instrumentarium onder de aandacht gebracht van de klant. Dit gebeurt tevens wat betreft bijzondere bijstand. De centrale term daarin is armoedebeleid. Een ander voorbeeld is de schuldhulpverlening en het wijzen van klanten op de mogelijkheid om voor bepaalde gemeentelijke en waterschapsheffingen kwijtschelding te krijgen. Als al deze zaken niet goed geregeld zijn, hebben of krijgen klanten veelal financiële problemen. De neiging ontstaat dan misschien om fraude te gaan plegen. Dus het voeren van een goed armoede- en schuldhulpverleningsbeleid werkt preventief voor handhaving.

Controle en opsporing kent vele aspecten: het maandelijks rechtmatigheidsformulier (RMF), signalen via het IB, huisbezoeken en speciale acties. Verder heeft men in Rotterdam het doelmatigheidsaspect scherp aangesneden. Men let dus vrij sterk op het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid en op voldoende medewerking aan reïntegratie-activiteiten.

Wat betreft handhaving wordt aan de voorkant bijvoorbeeld scherp gekeken naar een aantal basisregistraties. Een check met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) is standaard. Verder wordt bijvoorbeeld gelet op vreemdelingenstatus.

Huisbezoeken worden ingezet indien er een vermoeden bestaat dat er iets niet deugt. SoZaWe is (weer) begonnen om huisbezoeken af te leggen bij nieuwe uitkeringsaanvragen. Dit en volgend jaar wordt dit verder uitgerold naar alle nieuwe aanvragen. Momenteel worden in bepaalde probleemwijken (de zogenoemde hotspots) reeds alle nieuwe aanvragers thuis bezocht. De huisbezoeken worden afgelegd door de klantmanager.

Het Rechtmatigheidsformulier wordt in Rotterdam maandelijks gebruikt. Men overweegt (nog) niet om dit anders te gaan organiseren. Voordeel van het werken met mutatieformulieren is dat het inderdaad klantvriendelijker is, maar de ervaring is dat mensen bepaalde zaken toch vergeten door te geven. Veranderingen zullen wel worden doorgevoerd indien alle noodzakelijke informatiestromen op een andere manier goed kunnen worden georganiseerd.

De samenloopsignalen van het IB worden deels administratief afgehandeld. De signalen die niet administratief kunnen worden afgehandeld worden nader onderzocht (bijzonder rechtmatigheids onderzoek). De klantmanagers verzorgen zelf de klantencontacten inzake handhaving. De klantmanagers dienen daarom ook zelf nadere onderzoekjes te doen op basis van (fraude)signalen van het hoofdkantoor. Er wordt wel op gelet dat klantmanagers iets doen met de signalen (oppakken en verwerken). Dit is het bewaken van de opvolging. Ter ondersteuning van de klantmanagers werken er op districten coaches (vanuit de Sociale Recherche), die hen speciaal trainen op fraude-alertheid en hen ondersteunen bij het aanpakken van concrete fraudezaken. De Sociale Recherche wordt alleen in specifieke gevallen ingezet. In Rotterdam is er dus sprake van integraal klantmanagement.

Er vinden verder specifieke acties plaats. Bijvoorbeeld in het kader van het thema leefbaarheid, openbare orde en veiligheid. Er is hierbij sprake van een aanpak in de echte probleemwijken. Dit gebeurt in samenwerking met de dienst Stedenbouw+Volkshuisvesting (dS+V), politie, deelgemeente en de Roteb.

Verder bestaan er de Regionale Interventie Teams, waarin wordt samengewerkt met FIOD, SIOD en Belastingdienst. Deze teams voeren ook speciale acties uit, zowel aangekondigd als onaangekondigd. Ook zijn er slimme handhavingsacties, bijvoorbeeld controle op energierekeningen en rekeningen van het waterbedrijf. Dit, en ook controle op ontvangen AOW uit de Antillen, gebeurt op steekproefbasis.

Het werken met risicoprofielen is in Rotterdam nog niet ver ontwikkeld. Soms wordt wel op basis van ervaringsgegevens een selectie gemaakt, maar een uitgebreide risico-analyse heeft (nog) niet plaatsgevonden. Men werkt (naast de huisbezoeken) toch overwegend op basis van signalen.

Belangrijk op te merken is dat Work First en Werk Direct als handhavingsinstrumenten worden gezien. Juist door zulke instrumenten wordt handhaving mede vorm gegeven.

Amsterdam

In Amsterdam heeft het accent de laatste jaren zeer zwaar op handhaving gelegen. Dit is niet alleen het gevolg van de WWB, maar vooral van het feit dat men sinds 2001 intensief op de huid wordt gezeten door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wat betreft

rechtmatigheid en effectieve reïntegratie. Er is zwaar geïnvesteerd in het opzetten van een bijzondere controlepoot. De DWI hanteert een strikt beleid ten aanzien van rechten en plichten. Het niet nakomen van afspraken over reïntegratie leidt tot opschorting / verlaging van de bijstand. Teveel betaalde bijstand wordt in principe teruggevorderd. Signalen van derden omtrent mogelijk misbruik worden altijd onderzocht en met het Openbaar Ministerie wordt samengewerkt op het terrein van opsporing van omvangrijke fraude. De focus van handhaving verschuift naar de voorkant van het primaire proces, wat resulteert in een betere rechtmatigheid.

De belangrijkste handhavingsinstrumenten in Amsterdam zijn:

- Bij nieuwe aanvragen van uitkeringen controleren handhavingspecialisten de rechtmatigheid van de aanvraag. De Sociale Dienst heeft zich in 2004, onder andere via huisbezoeken (vooral controle op woonsituatie en verblijf in buitenland) geprofileerd als strikte handhaver. Nagenoeg iedereen krijgt een huisbezoek (een kleine 10.000 per jaar). Men is hiermee in de zomer van 2004 gestart. Huisbezoeken hebben een direct effect op het percentage uitkeringsaanvragen dat wordt toegekend.
- Verder is in 2004 gestart met het project "Klant in beeld", om klanten en hun dossier voor te bereiden op de overgang naar DWI. In dat kader zijn er in 2004 1.151 controles verricht. Ook hier is huisbezoek een belangrijk onderdeel. In 17 procent was er aanleiding tot een financiële wijziging van de uitkering en in 16 procent van de gevallen leidde het onderzoek tot beëindiging van de uitkering. In een aantal gevallen is er reden om de beëindiging terug te draaien, zodat uiteindelijk circa 10 procent definitief wordt beëindigd. In 2005 zijn 17.000 huisbezoeken bij het zittend bestand afgelegd. Dit leidde tot 2.500 beëindigde uitkeringen, waarvan eenderde naderhand weer een uitkering heeft ontvangen. Het uiteindelijke beëindigingspercentage bedraagt dus ook in 2005 circa 10 procent.
- Signalen van het Inlichtingenbureau. In 2004 zijn meer dan 22.000 signalen ontvangen. In bijna 10 procent was er een vermoeden van fraude en is er nader onderzoek ingesteld.
- Thema- en sectorcontroles. In het kader van rechtmatigheid en handhaving neemt de dienst deel in speciale acties in samenwerking met andere organisaties: bijvoorbeeld het Regionale Interventie Team Noord Holland en het Horeca Interventie Team. Naast de horeca hebben bijvoorbeeld ook de taxisector en de schoonmaakbedrijven speciale aandacht. Ter voorkoming en vroegtijdige signalering van onrechtmatige bewoning en daarmee samenhangende uitkeringsfraude neemt de dienst deel aan Zoeklichtprojecten. Deze buurtgerichte projecten worden gecoördineerd door de Dienst Wonen.

Overigens neemt het aantal geconstateerde onrechtmatigheden af in de tijd. Het repressieve beleid heeft namelijk eveneens een preventieve werking. Het gaat in de stad rond dat je met bepaalde dingen niet meer wekomt.

Bij de handhaving voor nieuwe instroom heeft men niet met klantprofielen gewerkt. Bij "Klant in beeld" is wel met risicoprofielen gewerkt. Deze risicoprofielen zijn tot stand gekomen door de analyse van een groot aantal data (bijvoorbeeld uitkeringsgegevens, gegevens van de RDW, Kamer van koophandel, enz.), die via 'datamining' met elkaar zijn verbonden. Het is gebleken dat de risicoprofielen per wijk/stadsdeel kunnen verschillen. De huisbezoeken voor het zittend bestand zijn gestuurd op basis van regio-specifieke profielen.

Klanten worden voorgelicht over de handhaving. Men heeft bijvoorbeeld brochures voor klanten en verder is er ook aandacht aan handhaving in de nieuwsbrief voor klanten ('Werkwoord'). Wat in de richting van de klanten nog verbeterd kan worden is dat klanten die thuis bezocht en gecontroleerd zijn en waar geen onregelmatigheden zijn geconstateerd, hierover ook een nette terugmelding krijgen en worden bedankt voor hun medewerking.

Primair verantwoordelijk voor de handhaving bij het zittende bestand zijn de klantmanager en de inkomensspecialist. Deze kunnen handhavingspecialisten vragen om actie te ondernemen en onderzoek te doen. Sociale rechercheurs komen in principe alleen in actie bij de gevallen die uitgaan boven de aangiftengrens van €6.000. Boven het genoemde bedrag wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

De verwachting is dat in de toekomst de intensiteit van de huisbezoeken naar beneden gaat. De effecten ervan worden alsmaar kleiner. Het accent gaat vermoedelijk verschuiven naar bijvoorbeeld zwarte fraude, verblijf in het buitenland (wordt deels ook door huisbezoeken ondervangen) en identiteitsfraude. Nu gebeurt dat nog uitsluitend op basis van ontvangen signalen. Uit onderzoek komt het vermoeden dat zwart werk (inclusief het verrichten van betaalde klusjes) een grote bron van fraude is¹³.

Overzicht

Tabel 3.4 geeft per gemeente een overzicht van een tweetal belangrijke aspecten rond de aanpak van handhaving. Het eerste aspect is de inzet van huisbezoeken: voor welke groepen zet men dit middel in? Het tweede aspect is of men hierbij gebruik maakt van risicoprofielen.

¹³ Gedoeld wordt op het Periodiek Onderzoek Regelovertreding Sociale Zekerheid (POROSZ).

Tabel 3.4 Handhaving: huisbezoeken en gebruik risicoprofielen

Gemeente	Huisbezoeken	Gebruik risicoprofielen	Opmerking
RSD AOV	Voor alle nieuwe aanvragers	Men wil gericht gaan controleren op basis van risicoprofielen. Men overweegt gebruik te gaan maken van scorekaartmodel. Controle zittende bestand gebeurt op basis van risicoprofielen (soort fraude met daaraan gekoppelde onderzoeksinstrumenten).	Elementen uit hoogwaardige handhaving gebruikt
Veldhoven	Alleen op basis van signaal 'dat er iets mis is'	Men is samen met CWI van start gegaan met scorekaartmodel	Reïntegratie had meer prioriteit. Nu opzet van handhavingsbeleid
Veenendaal	In principe bij elke aanvraag een huisbezoek (sinds 2005)	Nee, niet voor huisbezoeken nieuwe aanvragen	In 2005 handhaving verder opgepakt
Groningen	In 2005 een pilot huisbezoeken aan de poort in een stadsdeel Huisbezoeken vanaf 1 januari 2006 voor alle nieuwe aanvragers	Men wil met risicoprofielen gericht gaan controleren. Daarnaast zullen themacontroles belangrijker worden.	Concept hoogwaardige handhaving gebruikt
Rotterdam	Bij vermoeden van onrechtmatigheid Huisbezoeken nieuwe instroom wordt verder uitgerold (nu wel integraal bij in de zogenoemde hotspots)	Hotspots (echte probleemwijken) is in feite een soort risicoprofiel Werken met andere risicoprofielen nog niet ver ontwikkeld	Concept hoogwaardige handhaving gebruikt
Amsterdam	Huisbezoeken nieuwe instroom (sinds zomer 2004) Huisbezoeken zittende bestand via 'Klant in beeld' (gestart in 2004, op stroom in 2005)	Nee Op basis van risicoprofielen	Zeer streng de afgelopen jaren gezien de inzet op huisbezoeken

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

3.3.3 AANTAL TOEPASSINGEN EN KOSTEN

Over de uitgevoerde handhavingsactiviteiten is weinig tot niets bekend. In de door ons ontvangen beleidsverslagen van gemeenten wordt bijvoorbeeld niet of nauwelijks gerapporteerd over het aantal in behandeling genomen signalen van het Inlichtingenbureau, het aantal uitgevoerde huisbezoeken, het aantal uitgevoerde themacontroles, etcetera. Zowel in het beleidsverslag van AOV over 2004 als in het beleidsverslag van Veldhoven over 2004 wordt vrijwel niet over handhaving en afstemming (sanctionering) gesproken.

Een uitzondering wordt gevormd door de gemeente Amsterdam, waarvoor het aantal afgelegde huisbezoeken voor nieuwe aanvragers en het zittende bestand bekend is (zie de voorgaande subparagraaf). Er zijn in 2005 17.000 huisbezoeken afgelegd voor het zittende bestand en een kleine 10.000 voor nieuwe aanvragers. In 2004 zijn in Amsterdam 22.000 signalen ontvangen van het Inlichtingenbureau. Bij 9 procent bleek een vermoeden van fraude te bestaan.

In Rotterdam zijn in 2005 ruim 11.000 huisbezoeken afgelegd.

Over de integrale kosten van handhaving is niets bekend. Er zijn echter aanwijzingen dat de kosten van handhaving een substantieel deel uitmaken van de uitvoeringskosten van de WWB:

- In AOV komen de kosten van handhaving neer op 2 fte Sociaal Rechercheurs en een deel van de tijd van klantmanagers/inkomensconsulenten.
- In Groningen werken circa 60 bijstandsccontroleurs die de huisbezoeken verrichten. Er zijn 7 tot 8 fte's fraudebestrijders werkzaam. Verder moet voor de handhaving een deel van de reguliere formatie aan consulenten worden meegeteld. De handhaving van de arbeidsverplichtingen is bijvoorbeeld onderdeel van de taken van consulenten.
- In Amsterdam bevindt ongeveer een zesde van alle fte's van DWI zich in het handhavingsteam. Dit is inclusief terugvordering en verhaal (100 fte's). Er zijn 75 fte's aan handhavingsspecialisten en circa 25 fte's Sociaal Rechercheurs. Uitgaande van kosten van €80.000 per fte (inclusief overheadkosten) zijn aan de handhavingsspecialisten en de Sociale Rechercheurs kosten verbonden van €8 miljoen op jaarbasis. Het toepassen van maatregelen gebeurt door de klantmanagers/inkomensspecialisten.
- In Rotterdam werken 60 mensen bij fraude-onderzoek en verder ongeveer 100 mensen bij terugvordering en verhaal. Daarnaast zijn klantmanagers verantwoordelijk voor de huisbezoeken en andere handhavingsonderzoekjes.

3.3.4 ERVARINGEN MET DE INSTRUMENTEN EN SIGNALLEN

De ervaringen met handhaving zijn in het algemeen positief. Dit geldt vooral voor Amsterdam. In het Amsterdamse geval loont investeren in handhaving. Handhaving drukt fraude terug en helpt het bijstandsvolume onder controle te houden. In 2004, toen de huisbezoeken zijn ingesteld, werd 54 procent van de uitkeringsaanvragen gehonoreerd. In 2003 was dat nog 70 procent. In Veenendaal is in 2005 sprake van een soortgelijk effect. Het toekenningspercentage is na invoering van de huisbezoeken gedaald van 93 procent in 2004 naar 77 procent in 2005. Ook Rotterdam is positief over de effecten van de huisbezoeken, maar men kan hierover geen exacte cijfers geven.

In Rotterdam is men vooral erg te spreken over instrumenten waarin reïntegratie en handhaving worden gecombineerd, zoals dat in de diverse Work First benaderingen wordt gedaan.

In Amsterdam worden de volgende knelpunten genoemd:

- Aan mensen die geen uitkering meer hebben, kan geen sanctie meer worden opgelegd.
- De WWB is geen gelukkig instrument in handhavingsoezicht. Er zitten veel fraudegevoelige componenten in de wet (de hoogte van de uitkering afhankelijk van een aantal factoren waarmee kan worden gemarchandeerd: woonsituatie, vermogen, ...).
- Ambtelijke verkokering van de informatievoorziening (wordt wel langzaam beter).
- Identiteitsproblemen (met name bij personen van Afrikaanse afkomst).

Genoemde verbeterpunten zijn dan ook minder verkokering van informatie en eenvoudigere regelgeving.

Een aantal opmerkingen van andere gemeenten zijn:

- in kleine of plattelandsgemeenten lijkt handhaving minder op te leveren. Dit wordt in AOV en Veldhoven genoemd;
- de opbrengsten van handhaving nemen af; de (repressieve) handhavingsinspanningen leiden tot minder misbruik (preventie) en tot minder opgespoorde gevallen. Dit punt is zowel door Amsterdam als door AOV naar voren gebracht;
- de geautomatiseerde kant kan nog efficiënter worden geregeld. Via het IB krijgt men nu alleen nog samenloopsignalen, zonder precieze bedragen. Dit kan allemaal nog beter worden geregeld;
- zwarte fraude blijft zeer moeilijk op te sporen en de opsporing ervan is kostbaar.

3.3.5 ENKELE CONCLUSIES

In alle gemeenten heeft het concept hoogwaardige handhaving grote invloed gehad op de vormgeving van de handhavingsactiviteiten. De gemeenten benutten vanzelfsprekend de signalen van het IB. Daarnaast is er een tendens om steeds meer gebruik te maken van huisbezoeken, vooral als onderdeel van de poortwachter. In elke gemeente is verder sprake van bepaalde themacontroles. In diverse gemeenten zijn er plannen of ideeën om in toenemende mate gebruik te gaan maken van risicoprofielen, maar in de meeste gemeenten is het werken met risicoprofielen nog niet ver ontwikkeld. De belangrijkste uitzonderingen zijn Amsterdam en Veldhoven.

Voor Amsterdam heeft sinds 2004 veel aandacht besteed aan de handhaving met zowel huisbezoeken aan de poort voor nieuwe aanvragen als huisbezoeken voor het zittende bestand. Ook in AOV worden al langere tijd huisbezoeken afgelegd bij nieuwe aanvragen. In Groningen volgt men nauw het concept van hoogwaardige handhaving en heeft men per 2006 de huisbezoeken ingesteld bij nieuwe aanvragen. Veenendaal en Veldhoven hebben de handhaving recent verder ontwikkeld. Veenendaal is in 2005 overgegaan tot het instellen van een fraudepreventiemedewerker en het afleggen van huisbezoeken. In Veldhoven is de afgelopen jaren vooral prioriteit gegeven aan de reïntegratie. In Rotterdam worden de huisbezoeken in 2006 verder uitgebreid naar alle nieuwe aanvragen van een uitkering.

Over het algemeen zijn de gemeenten goed te spreken over de ervaringen met (strengere) handhaving. Dit geldt in ieder geval voor Amsterdam, AOV en Veenendaal. In Amsterdam en AOV signaleert men wel afnemende opbrengsten omdat mensen op een gegeven moment weten dat er stevig wordt gecontroleerd en opgespoord. De nadruk ligt momenteel, naast de signalen die men krijgt van het Inlichtingenbureau, vrij sterk op huisbezoeken. Men sluit, zeker in Amsterdam, niet uit dat het accent in de toekomst wat gaat verschuiven naar andere methoden. In Rotterdam is men vooral goed te spreken over instrumenten waarin reïntegratie en handhaving met elkaar worden gecombineerd.

Uit de gesprekken en documentatie is overigens niet gebleken dat gemeenten veel aandacht besteden aan de situatie van mensen waarvan de uitkering wordt afgewezen of beëindigd. Er bestaat een kans op negatieve neveneffecten, bijvoorbeeld dat mensen in het zwarte of criminele circuit belanden. In Amsterdam en Rotterdam wil/gaat men onderzoeken wat er met de betreffende personen is gebeurd. Overigens dient opgemerkt te worden dat het aandeel van

gegrond verklaarde bezwaarschriften in verschillende gemeenten niet is toegenomen. Dit geeft in ieder geval aan dat niet veel uitkeringen ten onrechte zijn afgewezen of beëindigd.

3.4 SANCTIES

3.4.1 INLEIDING

Artikel 8, eerste lid, sub b van de WWB verplicht de gemeenteraad bij verordening regels te stellen met betrekking tot het verlagen van de bijstand bedoeld in artikel 18, tweede lid. Dit artikel (18) geeft aan dat de gemeenteraad de uitkering kan verlagen indien een belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont of verplichtingen uit hoofde van de WWB of de Wet Suwi niet of onvoldoende nakomt. Het verlagen van de uitkering wordt een afstemming (ook wel maatregel of sanctie) genoemd. Dit is feitelijk de laatste stap in de hoogwaardige handhaving.

Van fraude is sprake als men de inlichtingenplicht niet nakomt en dit gevolgen heeft voor de hoogte of duur van de bijstand. Is er sprake van fraude, dan wordt het recht op bijstand opgeschort. Afhankelijk van de exacte vorm van de fraude wordt later de bijstand ingetrokken of voortgezet met een afstemming. De aangiftegrens voor het Openbaar Ministerie is een benadelingsbedrag van minimaal €6.000.

3.4.2 HOOFDLIJNEN BELEID EN AANPAK

AOV

In AOV wordt aangegeven dat vanuit het handhavingsbeleid een sterke stimulans uitgaat naar cliënten om aan de slag te gaan. Werk gaat boven inkomen en het sanctiebeleid is hierop afgestemd. De mogelijke maatregelen zijn verhoogd en uitgebreid, wat heeft geleid tot een stevigere aanpak. Dit is onder meer te zien aan het toegenomen aantal klachten, van 3 in 2004 naar 9 in 2005. Het heeft echter niet geleid tot meer gegrond verklaarde bezwaren.

Sancties worden vooral opgelegd voor het weigeren van arbeid en het niet meewerken aan reïntegratieactiviteiten. Dit gebeurt in overleg met de consulent, deze legt uiteindelijk de maatregel op. Bij signalen van fraude wordt de sociale recherche ingeschakeld. In 2005 zijn overigens minder maatregelen opgelegd dan in 2004.

Veldhoven

In Veldhoven wordt gesteld dat de WWB niet van invloed is geweest op het sanctiebeleid. Men was ook voor de WWB al streng. Bovendien hoeft in Veldhoven het sanctiebeleid niet vaak te worden ingezet. Veldhoven is een kleine gemeente die bovendien bestaat uit een vijftal kleine kernen. De sociale controle is daardoor sterk.

Groningen

In Groningen is per 1 januari 2005 de nieuwe Groningse maatregelenverordening van kracht geworden. Het nieuwe sanctiebeleid dat in deze verordening is vastgelegd is inmiddels bijna een jaar van kracht, en verschilt op enkele punten van het oude sanctiebeleid. Voorafgaande aan de

invoering van het nieuwe sanctiebeleid is in de gemeenteraad uitgebreid gediscussieerd over de inzet van sancties. Op basis van deze discussie is door de raad bij amendement besloten tot de invoering van een schriftelijke waarschuwing bij verschillende (arbeids)verplichtingen voordat een maatregel wordt opgelegd. Daarnaast is besloten om enkele voorgestelde sanctieverzwaringen niet door te voeren. Zo wordt niet overgegaan tot de invoering van een maatregel, waarbij het weigeren (of door eigen toedoen niet behouden) van algemeen geaccepteerde arbeid kan leiden tot het volledig stopzetten van de uitkering voor onbepaalde tijd. Verder is afgesproken dat het gebruik van sancties wordt gevolgd en dat de resultaten daarvan worden aangeboden aan de gemeenteraad.

Rotterdam

Ook op dit vlak is in Rotterdam sprake van een cultuuromslag. Vroeger werd het nut van sancties niet ingezien, nu wel. In de uitvoering is sprake van een toegenomen begrip voor toepassing van maatregelen in vergelijking tot bijvoorbeeld tien jaar geleden. Er heeft een verzakelijking plaatsgevonden. Veel sancties worden overigens administratief afgehandeld, bijvoorbeeld als cliënten hun maandelijkse rechtmatigheidsformulier te laat inleveren. Met reïntegratiebedrijven zijn concrete afspraken gemaakt over de melding van verwijtbaar gedrag van cliënten aan SoZaWe.

Rotterdam zegt een redelijk scherpe afstemmingsverordening te hebben. De mogelijkheid van schriftelijke waarschuwingen geldt vooral voor administratieve verplichtingen. Men is van mening dat de maatregelen een bijdrage aan de uitstroom leveren, waarbij de mate/hoogte van de sanctie belangrijk is voor het effect. Er is hiernaar echter geen onderzoek gedaan.

Van belang is, is dat de bewijslast tegenwoordig veelal bij de klant kan worden teruggelegd. Zo moet de cliënt, met name in de situatie waarin over één of meerdere maanden een 100% maatregel is opgelegd, aannemelijk maken hoe men een aantal maanden zonder uitkering heeft kunnen leven.

In Rotterdam heeft men ideeën om bij Work First een aantal sancties te verzwaren.

Amsterdam

In Amsterdam is gekozen voor een slanke afstemmingsverordening met twee soorten verwijtbaar gedrag, namelijk ernstig tekortschieten en zeer ernstig tekortschieten. Hier is bewust voor gekozen op basis van de argumenten duidelijkheid en transparantie. Er wordt aangegeven dat sanctionering onder de aangiftegrens een moeizaam proces is. Bovendien kan aanpassing van de uitkering volgens de verordening alleen bij lopende uitkeringen. Dit creëert een bepaalde mate van rechtsongelijkheid omdat mensen die geen uitkering meer ontvangen niet kunnen worden gesanctioneerd. Bij fraude wordt natuurlijk altijd ingezet op terugvordering van het ten onrechte betaalde bedrag aan bijstand. Dus bij misbruik volgt altijd beëindiging van de uitkering en terugvordering. Sancties of afstemmingen komen daar eventueel bovenop.

De eenheid handhaving geeft een advies aan de klantmanager en de inkomensconsulent om de uitkering aan te passen (te verlagen). Het is vervolgens aan de klantmanager en de inkomensconsulent om hier wat mee te doen. Het is in Amsterdam niet direct bekend in hoeveel van de gevallen de adviezen van de handhavingspecialisten worden opgevolgd. Het is goed voor te stellen dat soms wordt besloten het advies niet op te volgen, bijvoorbeeld om het reïntegratietraject niet te frustreren.

In alle gemeenten wordt de uiteindelijke sanctie opgelegd door de klantmanager/consulent. Bij signalen van fraude wordt de Sociale Recherche ingeschakeld. In Amsterdam gebeurt dit alleen bij zaken met een benadelingsbedrag van boven de €6.000, die worden aangegeven bij het OM.

3.4.3 DOELGROEPEN

In de volgende subparagraaf behandelen we de inhoud van de afstemmingsverordeningen van de onderzochte gemeenten. Hieruit blijkt dat in de meeste gemeenten afstemming plaatsvindt als uitkeringsgerechtigden:

- geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, ofwel de arbeidsplicht niet nakomen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om:
 - het zich niet (tijdig) registreren bij het CWI;
 - het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
 - niet of onvoldoende medewerking aan onderzoek naar de mogelijkheden van arbeidsinschakeling;
 - niet of niet tijdig gehoor geven aan een oproep;
 - gedragingen die de arbeidsinschakeling of het doel van een reïntegratietraject belemmeren;
 - het niet (voldoende) gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening.
- de inlichtingenplicht niet nakomen, zoals:
 - het te laat verstrekken van gegevens;
 - het verstrekken van onjuiste gegevens of onvoldoende inlichtingen met gevolgen voor de bijstand (fraude);
 - het verstrekken van onjuiste gegevens of onvoldoende inlichtingen zonder gevolgen voor de bijstand.
- een tekort schietend besef van verantwoordelijkheid vertonen;
- zich (zeer) ernstig misdragen.

3.4.4 CONCRETE VORMGEVING AFSTEMMINGSINSTRUMENT

Bijlage 1 bevat detailinformatie over de inhoud van de afstemmingsverordening in de zes gemeenten. Er is informatie opgenomen over de gedragingen die aanleiding zijn voor een sanctie, de hoogte en duur van de verschillende sancties en de lengte van de recidive-periode.

De afstemmingsverordeningen van vijf van de zes gemeenten lijken sterk op elkaar. Hieronder gaan we eerst in op de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen deze vijf gemeenten. Daarna gaan we kort in op de inhoud van de verordening van de gemeente Amsterdam. De afstemmingsverordening van Amsterdam wijkt af van die van de andere gemeenten.

De meest in het oog springende overeenkomsten en verschillen tussen de vijf gemeenten zijn de volgende:

- In de meeste gemeenten wordt de verlaging vrijwel altijd gebaseerd op de bijstandsnorm. Dit betekent dat de afstemming wordt uitgedrukt als een percentage van de bijstandsnorm voor de betreffende persoon. Bij hoge uitzondering wordt een andere grondslag gebruikt. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Veenendaal, waar bij het niet nakomen van de inlichtingenplicht met gevolgen voor de bijstand de afstemming wordt uitgedrukt als percentage van het feitelijke benadelingsbedrag.
- AOV en Veenendaal kennen, behalve voor het te laat verstrekken van relevante gegevens, niet de mogelijkheid van een schriftelijke waarschuwing voor andere verwijtbare gedragingen. De gemeenten Veldhoven, Groningen en Rotterdam hebben die mogelijkheid wel opgenomen in de verordening. Voor de Veldhoven en Rotterdam geldt overigens dat niet direct duidelijk is op welke categorieën gedragingen deze mogelijkheid precies van toepassing is. In de verordeningen staat dat een waarschuwing gegeven kan worden als de verwijtbare gedraging niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, tenzij het recidive binnen 24 maanden betreft. In Rotterdam wordt aangegeven dat schriftelijke waarschuwingen vooral bij het niet nakomen van administratieve verplichtingen (zonder gevolgen voor de bijstand) worden toegepast.
- In een aantal gevallen zijn de afstemmingspercentages in AOV en Veenendaal hoger dan in Veldhoven, Groningen en Rotterdam. Dit geldt bijvoorbeeld voor een aantal categorieën gedragingen bij het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid en bij gedragingen die wijzen op een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.
- Bij vier van de vijf gemeenten is sprake van een recidive-periode van 12 maanden. Veldhoven hanteert evenwel een periode van 36 maanden.

Amsterdam heeft sinds begin 2005 een, zoals men het zelf noemt, zeer slanke afstemmingsverordening. In deze verordening zijn twee verwijtbare gedragingen gedefinieerd, namelijk ernstig tekort schieten en zeer ernstig tekort schieten. Dit wijkt sterk af van de zeer uitgebreide en gedetailleerde verordeningen van de andere gemeenten. Bij het eerste gaat het onder andere om het ernstig tekortschieten in het naar vermogen verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, het meewerken aan een voorziening en het verlenen van medewerking die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de WWB.

Van een zeer ernstig tekortschieten is onder andere sprake als vaststaat of redelijkerwijs is aan te nemen dat bijvoorbeeld het beroep door belanghebbende op algemene bijstand gedurende meer dan één maand het gevolg is van diens doen of nalaten, bij fraude of bij een misdrijf jegens het College.

Bij ernstig tekortschieten is de verlaging €200 of, indien dit lager is, de aanspraak op bijstand in de maand waarin de afstemming plaatsvindt. Bij zeer ernstig tekortschieten wordt de bijstand gedurende één maand met 100 procent verlaagd. Het College kan overigens besluiten de verlaging lager vast te stellen als de belanghebbende door de afstemming onredelijk zwaar wordt getroffen.

3.4.5 AANTAL TOEPASSINGEN EN KOSTEN

In AOV zijn over het jaar 2005 niet direct gegevens voorhanden over het aantal en de exacte redenen van de toegepaste sancties. Het geautomatiseerde systeem binnen de RSD kent namelijk niet de mogelijkheid om de eigen specifieke categorieën te benoemen. Er is zeker een tendens tot steviger sanctionering. Het gevoel is dat sancties vooral worden opgelegd voor het weigeren van werk en het niet meewerken aan bepaalde zaken.

In Groningen geeft men aan dat de redenen om een waarschuwing te geven of een maatregel op te leggen vooral zijn gelegen in het tekortschieten wat betreft de arbeidsplicht (niet ingeschreven bij CWI, onvoldoende actief zoekgedrag, onvoldoende meewerken aan reïntegratie, en dergelijke) en de inlichtingenplicht (niet tijdig of onjuiste informatie verschaffen die van belang is voor de uitkering). Waarschuwingen en maatregelen in verband met het niet voldoen aan andere verplichtingen (geen misdraging of intimidatie) komen weinig voor (in de eerste helft van 2005 slechts 48).

In Groningen is in de eerste helft van 2005 het aantal waarschuwingen toegenomen maar is het aantal opgelegde maatregelen juist afgenomen ten opzichte van dezelfde periode in 2004. Het totaal van beide is met ongeveer 10 procent toegenomen. Als we afzien van de mogelijkheid dat op één persoon verschillende waarschuwingen en sancties kunnen worden toegepast, is de kans dat iemand die een vol jaar in de bijstand zit wordt gewaarschuwd of een maatregel krijgt ongeveer 20 procent. Maar aan te nemen is dat dit percentage in werkelijkheid veel lager ligt omdat aan het opleggen van een maatregel in een aanzienlijk aantal gevallen een waarschuwing vooraf gaat. Verder kan één persoon verschillende waarschuwingen en sancties krijgen. Daarom zal het percentage waarschijnlijk aanzienlijk lager dan 20 zijn.

Het is overigens opvallend dat in Veldhoven het aantal opgelegde sancties in relatie tot het aantal lopende WWB-uitkeringen relatief hoog is. Dit lijkt in tegenspraak met de eigen opvatting dat het sanctie-instrument in Veldhoven niet zo vaak wordt gebruikt. Veruit de meeste maatregelen (bijna 80 procent van het totaal) worden echter opgelegd vanwege het niet nakomen van de inlichtingenplicht zonder financieel nadeel. Slechts een beperkt aantal maatregelen heeft te maken met fraude.

In Rotterdam zijn de afgelopen jaren aanmerkelijk meer maatregelen opgelegd dan voorheen. Er zit een duidelijk stijgende lijn in. Ook dit was al ingezet voor de WWB. Klantmanagers zijn alerter geworden en er zijn ook steeds betere afspraken met de reïntegratiebedrijven gemaakt over de terugkoppeling van bepaalde gedragingen van cliënten (weigeren van werk, onvoldoende medewerking in traject, etcetera). Er is bij een grote organisatie als SoZaWe natuurlijk sprake van langzame veranderingen. Medewerkers moeten wennen aan nieuwe werkwijzen en procedures. In Rotterdam is, door de hierboven genoemde afspraken, vooral sprake van een toename van het aantal opgelegd maatregelen in verband met reïntegratie en het aantal maatregelen voor het niet nakomen van de inlichtingenplicht met financieel nadeel.

Over de kosten van het toepassen van maatregelen is bij de gemeenten geen informatie beschikbaar.

Tabel 3.5 Sancties: aantal toepassingen (absoluut en als percentage van het aantal lopende uitkeringen)

Gemeente	Aantal toepassingen	Aantal uitkeringen tot 65 jaar	Ratio
RSD AOV	2004: 209 2005: niet beschikbaar	Circa 1.100	Circa 19%
Veldhoven	2005: 109	Circa 420	Circa 26%
Veenendaal	2004: 192 2005: 128	Circa 980 Circa 1.010	Circa 20% Circa 13%
Groningen	Eerste helft 2004: 667 Eerste helft 2005: 551	Circa 8.990 Circa 9.030	Circa 15% op jaarbasis Circa 12% op jaarbasis
Rotterdam	2003: 6.712 2004: 8.302 2005: 8.666	Circa 38.820 Circa 37.970 Circa 36.150	Circa 17% Circa 22% Circa 24%
Amsterdam	Niet beschikbaar		

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

3.4.6 ERVARINGEN MET HET INSTRUMENT EN SIGNALLEN

Tijdens de gesprekken is een aantal kanttekeningen geplaatst:

- men zit in het algemeen strakker op de klant dan voorheen. Vooral het zoekgedrag naar een baan en de medewerking aan reïntegratietrajecten en voorzieningen wordt steeds beter in de gaten gehouden;
- in de uitvoering is er meer begrip voor het toepassen van maatregelen dan enkele jaren gelden;
- in de uitvoering moet soms worden afgezien van een waarschuwing of sanctie om bijvoorbeeld het reïntegratieproces niet te frustreren;
- sanctioneren werkt niet echt bij fraudegevallen. Als de uitkering wordt stopgezet is er geen maatregel meer mogelijk. Bij fraude is daarom dus vooral terugvordering en verhaal van belang;
- Een aantal administratieve processen zou verder kunnen worden gestroomlijnd. Het stopzetten of opschorten van de uitkering bij het niet tijdig aanleveren van informatie levert klantmanagers heel veel administratief werk op. Naast de uitkering moet bijvoorbeeld in bepaalde gevallen ook een aantal betalingsregelingen (met bijvoorbeeld het energiebedrijf) worden stopgezet. Als de klant dan enkele dagen nadien de betreffende informatie levert, moet dit alles weer worden hersteld.

3.4.7 ENKELE CONCLUSIES

In vijf van de zes gemeenten lijken de afstemmingsverordeningen sterk op elkaar, vooral wat betreft de gedragingen die leiden tot het opleggen van een sanctie. Amsterdam heeft in vergelijking met de andere gemeenten een eenvoudige verordening waarin slechts twee brede

categorieën verwijtbaar gedrag zijn gedefinieerd. De recidive-periode is in de meeste gemeenten 12 maanden.

Het is daarom van groter belang te kijken naar hoe men feitelijk met de mogelijkheid tot sanctionering omgaat. Afgaande op de verkregen informatie spelen sancties vooral een rol in AOV, Veldhoven en Rotterdam. In AOV geeft men aan dat men heeft gekozen voor een steviger aanpak waarbij cliënten meer worden gewezen op hun plichten. Veldhoven geeft aan dat men al streng was voor de invoering van de WWB. In Rotterdam is de laatste jaren sprake van een toenemend aantal opgelegde sancties. Met reïntegratiebedrijven zijn betere afspraken gemaakt over de melding van verwijtbaar gedrag van cliënten.

Uit een vergelijking van de afstemmingsverordeningen tussen de gemeenten komt het beeld naar voren dat AOV en Veenendaal in principe wat zwaardere sancties kennen dan de overige gemeenten. Veldhoven kent een langere recidive-termijn dan de andere gemeenten. In Groningen heeft de politiek afgezien van een aantal voorgestelde verzwaringen in het sanctiebeleid. Groningen heeft ook in het algemeen iets lichtere vormen van sancties dan AOV en Veenendaal en een kortere recidive-periode dan Veldhoven.

In Veldhoven en Rotterdam worden sancties relatief wat vaker toegepast dan in de andere gemeenten. In Veenendaal en vooral Groningen is het aantal opgelegde sancties relatief laag. Op grond van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld of dit vooral wordt veroorzaakt door verschillen tussen gemeenten in het beleid of door verschillen in de gedragingen van cliënten. Voor Veldhoven en Groningen lijkt het echter vooral samen te hangen met het beleid.

3.5 PREMIES EN BONUSSEN

3.5.1 INLEIDING

Gemeenten kunnen premies of bonussen inzetten om bijstandsgerechtigden een prikkel of stimulans te geven om deel te nemen aan reïntegratietrajecten, scholing of een baan te aanvaarden. Deze premies worden tot een bepaald maximum bedrag niet meegeteld als inkomsten. Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) naar de invulling van de gemeentelijke verordeningen blijkt dat vier op de vijf gemeenten dergelijke premies in hun reïntegratieverordening hebben opgenomen. De IWI heeft echter geen onderzoek gedaan naar de feitelijke toepassing van deze premies.

3.5.2 HOOFDLIJNEN BELEID

In AOV worden geen premies of bonussen bij werkaanvaarding, scholing of het gaan doen van vrijwilligerswerk ingezet. De mogelijkheid wordt ook niet genoemd in de reïntegratieverordening. De reden hiervoor is dat men het geboden voorzieningenniveau een voldoende bonus vindt, bijvoorbeeld dat de Sociale Dienst op een actieve wijze meehelpt bij het vinden van werk. Verder, en dit zou als een soort bonus kunnen worden opgevat, loopt de collectieve ziektekostenverzekering van de Sociale Dienst na werkaanvaarding nog een half jaar door. Inkomstenvrijlating (conform artikel 31, tweede lid, sub o van de WWB) kan worden toegepast indien dit relevant is voor de arbeidsinschakeling van de cliënt.

De RSD kent echter wel bonussen en premies voor werkgevers die WWB-cliënten een dienstverband aanbieden. Van deze premies en bonussen, die overigens nog niet vaak zijn toegepast, wordt door de RSD veel verwacht: ze kunnen helpen bij de oplossing van bijvoorbeeld imago-problemen bij werkgevers ten aanzien van bijstandsccliënten, bij het overbruggen van een verminderde productiviteit, enzovoort. Het gaat dan overigens niet uitsluitend om financiële premies/bonussen, maar ook om een toegesneden dienstverlening zoals werving en selectie door de RSD, nazorg bij plaatsing, enzovoort.

In Veldhoven worden geen premies verstrekt aan bijstandsccliënten, hoewel daar in principe wel de mogelijkheden voor bestaan. De reïntegratieverordening van de gemeente geeft namelijk aan dat het College:

1. bepaalde categorieën van personen kan aanwijzen aan wie een subsidie kan worden verstrekt ter bevordering van de aanvaarding of het behoud van werk gericht op de arbeidsinschakeling;
2. nadere voorwaarden vaststelt over de voorwaarden voor die subsidie en de hoogte daarvan.

Het gaat volgens de gemeente dan om een ‘maatwerkstimulans’. Deze mogelijkheid wordt dus tot dusver niet gebruikt (voorheen wel). Premies worden als strijdig gezien met het feit dat cliënten een arbeidsverplichting hebben. Er moet niet iets worden beloofd wat op grond van verplichtingen of eigen verantwoordelijkheid sowieso van een bijstandsklant mag worden verwacht. Het motto is “voor wat (=uitkering) hoort wat” en daar past een premie voor bijstandsccliënten (als men voldoet aan de arbeidsverplichting) niet in.

De wettelijke regel is dat gedurende 6 maanden 25% van de inkomsten, met een maximum van € 165 per maand, kan worden vrijgelaten, nadat individueel is vastgesteld dat deeltijdwerk bevorderlijk is voor de reïntegratie van de betrokken cliënt. De gemeente Veldhoven gaat terughoudend om deze mogelijkheid voor individuele vrijlatingen (vanuit de filosofie dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor het eigen levensonderhoud).

Veenendaal kent geen uitstroompremies meer voor cliënten die uitstromen. Vroeger was dit wel het geval. Wel kent Veenendaal een premie voor bijstandsccliënten die naast de uitkering inkomsten uit arbeid ontvangen: het premiebeleid activering. Deze premie is bedoeld om deze mensen te stimuleren in deeltijd te gaan werken.

Voor de activeringspremie komen personen met een WWB-uitkering in aanmerking die geen volledige arbeidsverplichting hebben en inkomsten uit arbeid ontvangen. Deze persoon dient te voldoen aan één van de volgende criteria: 1) 23 jaar of ouder zijn en jonger dan 65; 2) arbeidsgehandicapt zijn en vanwege die handicap geen volledige arbeidsverplichting hebben; 3) alleenstaande ouder zijn en jonger zijn dan 23 jaar. Er geldt dat de verkregen inkomsten uit arbeid volledig in mindering worden gebracht op de uitkering. Na afloop van het jaar wordt echter een premie toegekend die gelijk is aan 25 procent van het totale bedrag aan inkomsten uit arbeid met een maximum conform artikel 31, lid 2, sub j WWB (voor 2004 was dat €1.944).

Groningen kent een premie bij het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid (niet zijnde een voorziening). Voor uitkeringsgerechtigden met een volledige arbeidsverplichting is de voorwaarde dat niet langer gebruik wordt gemaakt van een uitkering WWB, Ioaw of Ioaz. Voor uitkeringsgerechtigden met een gedeeltelijke arbeidsverplichting is de voorwaarde dat de

omvang van het arbeidscontract minimaal het aantal uren bedraagt waarvoor de persoon de arbeidsverplichting was opgelegd. De premie wordt eenmalig toegekend aan een uitkeringsgerechtigde die gedurende een aaneengesloten periode van twaalf maanden een uitkering heeft ontvangen en die aantoonbaar reguliere arbeid gaat verrichten. Het gaat dus om mensen die langdurig in een bijstandssituatie hebben verkeer. De hoogte van de premie is € 300.

Verder kent Groningen een deeltijdpremie voor de alleenstaande ouder met kinderen in de leeftijd van 5 tot 12 jaar indien door een dergelijk persoon inkomsten uit reguliere arbeid worden ontvangen ter hoogte van minimaal het netto minimumloon gedurende 20 uur per week. De premie bedraagt € 50 per kalendermaand waarin aan de voorwaarde is voldaan (dus maximaal € 600 per kalenderjaar). Deze premie is, volgens de toelichting op de reïntegratieverordening, niet nodig voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar omdat deze via de belastingen worden gestimuleerd om te gaan werken.

De gemeente Rotterdam kent de werkaanvaardingspremie. Deze premie bedraagt €500 netto en is bestemd voor iedere WWB-uitkeringsgerechtigde die tenminste een half jaar aaneengesloten arbeid gaat verrichten waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a van de WWB. De premie wordt maximaal één maal per 24 maanden verstrekt. De premie is netto €1.000 voor de cliënt die uitstroomt uit een I/D-baan. Deze laatste premie geldt tot 1 januari 2010. De vormgeving van de huidige premies is tot stand gekomen door een politiek compromis in de gemeenteraad.

Binnen SoZaWe is men van mening dat mensen met een WWB-uitkering geen extraatjes moeten worden geven, want dat houdt mensen juist langer in de bijstand. Mensen zouden met name worden beloond als ze uitstromen. Dit punt speelt ook in relatie tot de toekomstige 'terugkeerbanen'. Mensen een premie geven omdat ze in zo'n terugkeerbaan werken, werkt vermoedelijk contraproductief. Het zou mogelijk productiever zijn om voor de betreffende persoon tijdens de terugkeerbaan een 'spaarsaldo' op te bouwen dat alleen tot uitbetaling komt als een reguliere baan wordt gevonden en de uitkering wordt verlaten.

In Amsterdam is een aantal premies beëindigd door een aantal aanpassingen in de verordeningen in de loop van 2004. De reïntegratiepremie en de uitstroompremie zijn komen te vervallen:

- De eerste premie kon worden verleend als een cliënt gedurende twaalf maanden voldoende had meegewerkt aan de aan hem aangeboden voorziening en/of naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid had verkregen, aanvaard, respectievelijk behouden. De reïntegratiepremie bedroeg 50 procent van het bedrag genoemd in artikel 31, tweede lid, sub j van de WWB.
- De uitstroompremie kon worden verleend als een persoon als gevolg van arbeidsinschakeling gedurende tenminste 6 maanden geen recht op uitkering noch gesubsidieerd werk had. De premie bedroeg 25% van het bedrag genoemd, in artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de WWB. Er bestond ten hoogste eenmaal recht op uitstroompremie.

Per 1 mei 2005 zijn echter twee nieuwe premies ingesteld, voor specifieke groepen bijstandsklanten:

1. De trajectpremie die specifiek is bedoeld voor dak- en thuislozen als zij deelnemen aan een passend traject dat bijdraagt aan de verbetering van het maatschappelijk functioneren. Deze premie bedraagt €1.200.
2. Een werkaanvaardingspremie voor arbeidsgehandicapten en alleenstaande ouders met een kind tot 5 jaar indien deze voor een periode van 12 maanden inkomsten verwerven uit arbeid voor het aantal dagdelen per week waarvoor zij een arbeidsverplichting hebben gekregen. De hoogte van deze éénmalige premie is €250.

Uit de gesprekken in Amsterdam is naar voren gekomen dat ook de vormgeving van het premie-instrumentarium sterk onder invloed staat van de politiek. Waar de politiek in het verleden enerzijds een unaniem besluit heeft genomen om uitstroompremies in te stellen, daar vindt enkele jaren daarna een unaniem besluit plaats om dezelfde premies af te schaffen. De gesprekspartners hebben over het algemeen niet zo'n geloof in de huidige premies. Vooral de werkaanvaardingspremie wordt moeilijk tot niet uitvoerbaar geacht gezien de voorwaarden die door de gemeente aan de verstrekking van de premie worden gesteld. Bovendien gaat het om een vrij luttel bedrag.

Tabel 3.6 Mogelijke premies en bonussen aan bijstandsccliënten

Gemeente	Mogelijk volgens verordening	Aard	Feitelijk toegepast
RSD AOV	Nee	n.v.t.	Nee
Veldhoven	Ja	Algemeen de mogelijkheid om premies te gaan hanteren	Nee
Veenendaal	Ja	Premiebeleid activering	Ja
Groningen	Ja	Premie bij aanvaarding algemeen geaccepteerde arbeid	Ja
		Deeltijdpremie	Ja
Rotterdam	Ja	Werkaanvaardingspremie voor WWB-uitkeringsgerechtigde	Ja
		Werkaanvaardingspremie voor uitstroom uit I/D-baan	Ja
Amsterdam	Ja	Trajectpremie specifiek voor dak- en thuislozen	Ja
		Werkaanvaardingspremie	Nog niet, vanwege de voorwaarden

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

Naast bovengenoemde premies hebben enkele gemeenten ook een kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk. Veenendaal hanteert de kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk, indien dit deel uitmaakt van een traject gericht op arbeidsinschakeling of zelfstandige maatschappelijke participatie. Ook Rotterdam kent een onkostenvergoeding voor vrijwilligerswerk (onkostenvergoeding sociale activering en mantelzorg). Deze kostenvergoeding varieert met het aantal uur per week dat aan sociale activering of mantelzorg wordt besteed. Ook Amsterdam

kent een onkostenvergoeding voor vrijwilligerswerk. In het vervolg zullen we deze kostenvergoedingen buiten beschouwing laten.

3.5.3 VORMGEVING EN DOELGROEPEN

In de onderstaande tabel staat, mede op basis van de inhoud van de voorafgaande subparagraaf, kort weergegeven hoe hoog de toegepaste premies zijn (hoogte prikkel), wat de doelgroepen van de premies zijn en wat de specifieke voorwaarden voor de toekenning van de premies zijn.

De meest omvangrijke prikkel bestaat in Veenendaal en wel voor personen met een gedeeltelijke arbeidsverplichting, maar deze komt deels in de plaats van de maximaal zes aaneengesloten kalendermaanden 25 procent vrijstelling van inkomsten tot een maximum van € 172 per maand. De premie is echter ruimer (bijna twee keer zo hoog) dan deze vrijstelling van inkomsten.

Tabel 3.7 Doelgroepen, hoogte van de prikkel en specifieke voorwaarden per toegepaste premie

Gemeente	Toegepaste premie	Hoogte prikkel	Doelgroep	Specifieke voorwaarden	Aantal toepassingen
AOV	Geen.	-	-	-	-
Veldhoven	Geen.	-	-	-	-
Veenendaal	Premiebeleid activering	25 procent van het totale bedrag aan inkomsten uit arbeid met een maximum per jaar conform artikel 31 WWB, 2 ^e lid sub j (in 2006 € 2.054)	Personen met een gedeeltelijke arbeidsverplichting	Inkomsten uit arbeid worden volledig in mindering gebracht op de uitkering	Niet bekend
Groningen	Premie bij aanvaarding algemeen geaccepteerde arbeid	€ 300	Uitkeringsgerechtigden met een volledige arbeidsverplichting en uitkeringsgerechtigden met een gedeeltelijke arbeidsverplichting die langer dan 12 maanden achtereen een uitkering heeft ontvangen	Uitkering moet niet doorlopen of aantal uren arbeidscontract moet minimaal gelijk zijn aan de omvang van de arbeidsverplichting	Beide premies in totaal 330 keer in 2005
	Deeltijdpremie alleenstaande ouder	€ 50 per maand waarin wordt voldaan aan voorwaarden, max. € 600 per jaar	Alleenstaande ouder met kinderen van 5 tot 12 jaar	Inkomsten uit arbeid ter hoogte van minimaal het wml gedurende 20 uur per week	
Rotterdam	Werkaanvaardingspremie	€ 500 netto (maximaal 1 maal per 24 maanden)	Alle uitkeringsgerechtigden	Minimaal een half jaar aaneengesloten arbeid verrichten, niet via een voorziening	Totaal naar schatting 4.500 keer in 2005
		€ 1.000 netto (maximaal 1 maal per 24 maanden)	Personen met een I/D-baan	Minimaal een half jaar aaneengesloten arbeid verrichten, niet via een voorziening	
Amsterdam	Trajectpremie specifiek voor dak- en thuislozen	€ 1.200	Dak- en thuislozen	Deelname aan een passend traject, dat bijdraagt aan verbetering maatschappelijk functioneren	Circa 200 keer

Gemeente	Toegepaste premie	Hoogte prikkel	Doelgroep	Specifieke voorwaarden	Aantal toepassingen
	Werkaanvaardingspremie	Eenmalig € 250	Arbeidsgehandicapte Alleenstaande ouder met kind tot 5 jaar	Al dan niet aaneengesloten 12 maanden inkomsten uit arbeid verwerft voor het aantal dagdelen per week als bedoeld in artikel 4.1 van de reïntegratie-verordening	Kon in 2005 nog niet worden toegepast

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

3.5.4 AANTAL TOEPASSINGEN EN KOSTEN

Ook over het aantal toepassingen van de premies is over het algemeen weinig informatie bekend (zie ook de laatste kolom in tabel 3.7).

In Groningen heeft het instrument weinig prioriteit. In 2005 is in totaal 330 keer een bonus uitgekeerd.

In Rotterdam is alleen informatie beschikbaar over de totale kosten van de werkaanvaardingspremie in 2005. In dat jaar werd in totaal voor bijna € 2,7 miljoen aan werkaanvaardingspremies uitgekeerd. Het zal gaan om ongeveer 4.500 toepassingen.

In Amsterdam is het aantal verstrekte premies (inclusief vrijlating van inkomsten) in 2004 met 64 procent afgenomen ten opzichte van 2003. De grootste afname was toen te zien bij de scholingspremie, de uitstroompremie gesubsidieerd werk en regulier werk, maar ook bij activeringspremie en premie deeltijdwerk. In 2003 werden nog meer dan 5.300 premies verstrekt (de meeste betroffen de uitstroompremie regulier werk en de premie deeltijdwerk). Het totaalbedrag was ruim €2,5 miljoen. In 2004 was dat gedaald tot ruim 1.100 premies voor een bedrag van in totaal €558 duizend.

De werkaanvaardingspremie (de eenmalige premie van €250 na 12 gewerkte maanden) kon in 2005 nog niet worden toegepast omdat eind 2005 nog geen jaar verstreken was sinds de invoering. De trajectpremie voor daklozen is in 2005 ongeveer 200 keer toegepast.

3.5.5 ERVARINGEN MET HET INSTRUMENT EN SIGNALLEN

In Groningen hebben premies zoals gezegd weinig prioriteit. Er is ook weinig belangstelling voor. De politiek heeft weinig geloof in de effectiviteit van premies voor de uitstroom naar regulier werk. De raad ziet deze premies meer als “beloning voor goed gedrag”. Men vindt het dan belangrijk dat bijvoorbeeld iemand die vrijwilligerswerk doet hieraan financieel iets overhoudt. In Veenendaal bestaat de indruk dat cliënten er wel gevoelig voor zijn, vooral diegenen die vrijwilligerswerk doen (gevoel van waardering). De maximale duur van zes maanden voor de vrijlating van inkomsten wordt tekort gevonden. Deze periode zou langer moeten kunnen zijn, mits er concrete doelstellingen worden gesteld. Cliënten zijn niet altijd goed op de hoogte van het bestaan van premies.

In Amsterdam wordt weinig verwacht van de huidige premies. Het zijn zeer specifieke premies. In Amsterdam wordt bovendien opgemerkt dat cliënten niet alleen economisch rationeel handelen. Deeltijdwerk loont niet voor een bijstandsccliënt, maar toch werkt een aanzienlijk deel van de cliënten (circa 6.000 in aantal) in deeltijd naast de uitkering.

In Rotterdam is men van mening dat de premies, vooral die voor de uitstroom uit I/D-banen, wel tellen. Het geeft een extra aanmoediging. De premies zijn echter niet doorslaggevend. Mensen vinden over het algemeen de waardering die men in het werk krijgt belangrijker. De premie is een leuke bijkomstigheid. De Sociaal Wetenschappelijke Afdeling (SWA) van SoZaWe heeft overigens een aantal jaar geleden onderzoek gedaan naar de effecten van uitstroompremies. Hieruit kwam een beeld van een beperkte effectiviteit.

3.5.6 ENKELE CONCLUSIES

Premies en bonussen hebben in geen enkele onderzochte gemeente hoge prioriteit.

Twee gemeenten passen momenteel in het geheel geen premies en bonussen voor uitkeringsgerechtigden toe. In twee andere gemeenten, Amsterdam en Groningen, bestaan enkele zeer specifieke premies die niet vaak (enkele honderden keren per jaar) worden toegepast. In Amsterdam is een aantal premies recent afgeschaft.

In Veenendaal bestaat er een relatief omvangrijke premie voor personen met een gedeeltelijke arbeidsverplichting die in deeltijd gaan werken. Er is niet bekend hoe vaak deze premie feitelijk wordt toegepast. De gegevens staan niet vermeld in het beleidsverslag van de gemeente Veenendaal.

Van de onderzochte gemeenten heeft alleen Rotterdam momenteel een premie met een algemeen karakter. Iedereen die vanuit de WWB of vanuit een I/D-baan minimaal zes maanden aaneengesloten arbeid gaat verrichten, komt voor deze premie in aanmerking. Daardoor wordt deze premie ook relatief vaak toegepast.

Het is opvallend dat in de gevoerde gesprekken en ook in de documenten van de gemeenten weinig aandacht is en wordt besteed aan het feit dat een premie mogelijk de directe gevolgen van de werkloosheids- of armoedeval (deels) kan wegnemen.

3.6 ONTHEFFINGEN

3.6.1 INLEIDING

De WWB geeft niet langer de mogelijkheid om mensen categoriaal een ontheffing van de arbeidsverplichting te verlenen. De mogelijkheid om cliënten uitsluitend op basis van leeftijd (57,5 of ouder) of alleenstaand ouderschap te ontheffen van de arbeidsverplichtingen is dus komen te vervallen. De ontheffing kan nu alleen nog op individuele gronden worden verleend. De eventuele ontheffing is tijdelijk. Alleen voor 57,5-plussers kan eenmalig de kans op de arbeidsmarkt worden vastgesteld.

3.6.2 HOOFDLIJNEN BELEID EN UITKOMSTEN

In AOV is de nieuwe visie om beperkter ontheffingen te verlenen dan in het verleden. Er wordt steeds terughoudender met ontheffingen omgegaan. Er zijn herbeoordelingen uitgevoerd. Hierdoor is sprake van een terugloop in het aantal ontheffingen. Bijvoorbeeld éénoudergezinnen krijgen niet vanzelfsprekend ontheffing meer. De hercontroles op het zittende bestand op het gebied van doeltreffendheid moeten echter deels nog worden uitgevoerd. Met name bij de nieuwe instroom wordt veel beperkter ontheffing verleend dan voorheen. Volgens één van de gesprekspartners kan op die manier ook arbeidsongeschiktheid worden voorkomen. Bij de ontheffingen worden nu beslissingen op maat genomen. Ontheffen op basis van persoonlijke gronden gebeurt voor maximaal één jaar. De duur van de ontheffing om medische redenen wordt mede bepaald op basis van een advies van een arts.

In het Veldhovense beleid zijn er in principe twee groepen die voor ontheffing van de arbeidsverplichting in aanmerking komen:

- alleenstaande ouders. Vroeger kregen degenen met kinderen van jonger dan 12 jaar ontheffing, tegenwoordig is dat voor degenen met kinderen van jonger dan 5 jaar. Maar ook deze groep probeert men aan het werk te krijgen door actief te bemiddelen voor kinderopvang;
- arbeidsgehandicapten/medische redenen.

Voor alleenstaande ouders met kinderen van 5 tot 12 jaar geldt, dat vrijstelling van de arbeidsplicht wordt verleend als er geen passend aanbod van kinderopvang beschikbaar is.

In Veldhoven wordt ook gekeken naar de kansrijkheid van cliënten. Voor kansrijken is men strenger dan voor kansarmen. Overigens geldt voor iedereen (ook voor degenen die ontheffing van de arbeidsverplichting krijgen) dat de reïntegratieplicht in principe blijft bestaan. De gemeente Veldhoven lijkt een tamelijk streng beleid te voeren op het vlak van de ontheffingen.

In Veenendaal is het aandeel cliënten met een arbeidsverplichting tussen oktober 2004 en juli 2005 toegenomen. Maar nog steeds meer dan de helft van de cliënten heeft geen arbeidsverplichting opgelegd gekregen. Hierbij is een grote slag gemaakt tijdens de invoering van de WWB waarbij het hele bestand is omgezet naar de nieuwe vorm. Hierbij is opnieuw bekeken of een cliënt volgens de nieuwe normen nog steeds van arbeidsplicht ontheven moet worden of niet. Opgemerkt wordt wel dat de nieuwe arbeidsplichtigen veelal gekenmerkt worden door een grote afstand tot de arbeidsmarkt en dat hiervoor dus aanvullende maatregelen (voorzieningen in WWB-termen) voor nodig zijn om deze mensen uit te laten stromen. Het percentage cliënten met een arbeidsverplichting wordt echter nog steeds als laag ervaren en daarom wordt in 2006 het zittende bestand opnieuw bekeken door middel van bestandsanalyse (die mogelijk wordt uitgevoerd door een extern bureau). Men wil weten waarom zoveel mensen een ontheffing van de arbeidsverplichting hebben.

Per eind 2005 hadden in Veenendaal de meeste cliënten een ontheffing vanwege:

- Een leeftijd van 57,5 jaar of ouder (114 van de in totaal 634).
- De zorg voor een kind jonger dan vijf jaar (100).
- Volledig arbeidsongeschikt (94).
- Participatie in allerlei vormen van vrijwilligerswerk (75).

Overigens geeft de gemeente Veenendaal in de reïntegratieverordening aan invulling te geven aan de afweging tussen de combinatie arbeid en zorg van een alleenstaande ouder met minderjarige kinderen door:

1. de wens om zelf invulling te geven aan de zorgplicht van een alleenstaande ouder met kinderen tot 5 jaar of gehandicapte kinderen tot 18 jaar te respecteren;
2. de alleenstaande ouder met kinderen van 5 tot 12 jaar te verplichten in ieder geval minimaal 50 procent (20 uur per week) van de arbeidsplicht beschikbaar te zijn.

Dit geldt dus zo bezien zowel voor de arbeidsverplichting als voor de verplichting deel te nemen aan trajecten en voorzieningen.

In Groningen hebben de gesprekspartners de indruk dat het percentage uitkeringsgerechtigden dat een ontheffing van de arbeidsplicht krijgt duidelijk is afgenomen. Ontheffingen worden niet meer automatisch (categoriaal) verleend maar alleen op verzoek en in beginsel alleen aan alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar. Uit een ander gesprek blijkt dat dit behalve voor alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar de facto ook geldt voor mensen van 57,5 jaar of ouder. Op deze laatstgenoemde groep wordt geen druk uitgeoefend om mee te doen aan reïntegratietrajecten of om te solliciteren. Als men het wil, krijgt men wel hulp op dit gebied. Groningen geeft voor bovenstaande groepen op aanvraag ook een ontheffing van de verplichting om deel te nemen aan voorzieningen (conform artikel 5a van de gemeentelijke reïntegratieverordening). Ontheffing wordt voor een door het college vast te stellen periode verleend.

In Rotterdam heeft men voor de keuze gestaan om het verlenen van ontheffingen helemaal 'dicht te regelen' of om dat niet te doen. Er is gekozen voor het laatste. De klantmanager bepaalt uiteindelijk of iemand een (tijdelijke) ontheffing krijgt of niet. Ontheffing kan worden verleend om redenen van medische aard, om redenen van leeftijd, om redenen van sociaal maatschappelijke aard en om redenen van mantelzorg. Men is er in Rotterdam achter gekomen dat het percentage van het bestand dat een ontheffing heeft vrij stabiel is geweest de afgelopen jaren. Dit is wellicht reden om hier weer nader naar te gaan kijken. Er zou eigenlijk (door verloop in het bestand en door de nieuwe werkwijze sinds de invoering van de WWB) mogen worden verwacht dat het percentage ontheffingen zou teruglopen. De duur van de ontheffing is maximaal 2 jaar. In Rotterdam wordt ontheffing verleend voor drie verplichtingen tezamen, namelijk 1) naar vermogen trachten arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen, 2) als werkzoekende ingeschreven te zijn bij het CWI en 3) algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.

De gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen alleen de mogelijkheid te benutten een ontheffing te verlenen van de actieve sollicitatieplicht. Als de gemeente besluit een voorziening aan te bieden (waarmee bijvoorbeeld de afstand tot de arbeidsmarkt kan worden verkleind), is de klant wel verplicht daaraan mee te werken, tenzij omstandigheden dat (deels) verhinderen. Verminderde beschikbaarheid voor werk en/of een voorziening (wegens medische of sociale redenen, of de verzorging van kinderen) wordt geregistreerd.

In de Beleidsregels reïntegratieverordening van de gemeente Amsterdam staat het als volgt verwoord. Van zeer dringende redenen om te besluiten ontheffing te verlenen van de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen is sprake als de belanghebbende:

- a. blijktens medisch advies volledig arbeidsongeschikt is;
- b. volledig in beslag wordt genomen door sociale omstandigheden, tenzij het zorgtaken betreft waarmee rekening kan worden gehouden door middel van kinderopvang en/of;
- c. naar verwachting voorsnog geen kans maakt op inschakeling in niet-gesubsidieerde arbeid.

De duur van de ontheffing hangt af van de periode waarin de zeer dringende redenen naar verwachting van toepassing zijn, doch in beginsel niet langer dan 36 maanden. Met de

omstandigheden genoemd onder a) en b) wordt rekening gehouden bij het aanbieden van een voorziening.

3.6.3 UITKOMSTEN

Tabel 3.8 geeft informatie over de mate waarin de onderzochte gemeenten ontheffingen hebben verleend aan hun bijstandsccliënten. Veldhoven (met relatief weinig ontheffingen) en Veenendaal (met relatief veel ontheffingen) springen er duidelijk uit. AOV zit, net als Veldhoven, aan de lage kant. De drie grootste gemeenten in het onderzoek nemen een middenpositie in.

In Amsterdam had per eind 2004 ruim eenderde van het totale bestand een ontheffing van één of meerdere arbeidsverplichtingen (zie onderstaande tabel). De meesten (bijna tweederde) hebben een ontheffing vanwege medische redenen (op grond van zowel de 'oude' Abw als de WWB). Daarna volgt ouder dan 57,5 jaar en de verzorging van een kind (gebaseerd op oude Abw). De oude Abw-ontheffing kon vrijstelling van alle arbeidsverplichtingen betekenen, de nieuwe WWB-ontheffing leidt alleen tot vrijstelling van de actieve sollicitatieplicht

Eind 2005 wordt in Amsterdam alleen nog gesproken over ruim 11.600 personen die verminderd beschikbaar zijn (tot en met acht dagdelen per week, dus minder dan negen dagdelen per week).

Ook in Rotterdam worden de meeste ontheffingen gegeven vanwege medische redenen. Daarna volgen sociaal-maatschappelijke redenen.

Tabel 3.8 Aantal ontheffingen van de arbeidsverplichting (absoluut en als percentage van WWB 65-) en maximale duur van de ontheffing

Gemeente	Aantal ontheffingen ^{a)}	Omvang WWB bestand < 65 jaar (aantal uitkeringen)	Ratio aantal ontheffingen/aantal uitkeringen < 65 jaar	Maximale lengte ontheffing
RSD AOV	Eind 2004: 264	Eind 2004: 1.100	24%	1 jaar, tenzij medisch
Veldhoven	Eind 2004: 64	Eind 2004: 440	15%	1 jaar, maximaal 1 jaar verlenging mogelijk. Bij medische belemmeringen of sociale indicatie op basis van advies deskundige
Veenendaal	Eind 2004: 661 Eind 2005: 634	Eind 2004: 980 Eind 2005: 1.010	67% 63%	Onbekend
Groningen	Eind 2004: 2.800	Eind 2004: 8.990 Eind 2005: 9.030	31% 29%	Door college vast te stellen periode
Rotterdam	Eind 2004: 13.768 Maart 2006: 13.669	Eind 2004: 37.970 Maart 2006: 36.750	36% 37%	Maximaal 2 jaar
Amsterdam	Eind 2004: 13.200 Eind 2005: 11.600	Eind 2004: 39.040 Eind 2005: 35.050	34% 33%	Door college vast te stellen periode. Maximaal 3 jaar bij zeer dringende redenen

Bron: Cijfers per eind 2004 verkregen via het Ministerie van SZW.

3.6.4 ENKELE CONCLUSIES

In alle onderzochte gemeenten wordt door de wijziging die de WWB heeft gebracht nu anders omgegaan met ontheffingen dan voorheen. De tendens is om minder ontheffingen te verstrekken. Bepaalde gemeenten zijn hier verder mee dan andere gemeenten. De gemeente Veldhoven lijkt relatief streng in dit opzicht, terwijl de gemeenten Groningen en Veenendaal expliciet twee groepen noemen waarvoor (bij individuele aanvraag daarvan) min of meer automatisch ontheffing wordt gegeven. Veenendaal lijkt verder nog weinig inzicht te hebben in het waarom van de huidige ontheffingen.

In Amsterdam en Veldhoven is het zo dat de reïntegratieplicht in principe voor iedereen blijft bestaan. Dit is in Groningen, Veenendaal en Rotterdam niet zo.

Volgens de meeste gesprekspartners gaat er van het opleggen van arbeidsverplichtingen op zichzelf niet zo'n grote prikkel uit. Het gaat er vooral om dat mensen hieraan worden gehouden door een scherp toezicht op de mate waarin bijstandsgerechtigden meewerken aan arbeidsinschakeling en de deelname aan voorzieningen.

3.7 ALGEMEEN GEACCEPTEERDE ARBEID

3.7.1 INLEIDING

Het begrip algemeen geaccepteerde arbeid houdt in dat door de bijstandsccliënt geen eisen kunnen worden gesteld aan de aard, omvang en beloning van de arbeid. De gemeenten bepalen zelf hoe zij dit begrip precies invullen en hanteren. De arbeid die cliënten dienen te accepteren is niet langer beperkt tot arbeid die gangbaar is voor de betrokkene. De aansluiting van het werk op opleidingsniveau, werkervaring en (eerder) beloningsniveau van de persoon is niet langer relevant.

3.7.2 TOEPASSING VAN HET BEGRIIP IN DE PRAKTIJK

AOV streeft naar duurzame uitstroom. Daarom wordt in eerste instantie gezocht naar zo goed mogelijke passende arbeid. Hierbij spelen geografische afstand en werktijden ook een rol. Met name vanaf het platteland bestaan er in de regio relatief lange reistijden (door de beperkte beschikbaarheid van openbaar vervoer). De omgang met dit begrip hangt af van 1) hoe lang zit iemand in de bijstand; 2) achtergrond van de cliënt (opleiding/werkervaring). Wanneer het na twee/drie maanden niet lukt om "passende arbeid" te vinden, worden initiatieven op algemeen geaccepteerde arbeid gericht. Dit is ook afhankelijk van de cliënt. De cliënten zijn op de hoogte dat in principe alle gangbare arbeid aanvaard moet worden. Bij werkweigering wordt een maatregel opgelegd. Er wordt geconstateerd dat er zeker een prikkel is uitgegaan van de invoering van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid. Vanuit de uitvoering wordt aangegeven dat mensen minder snel weggkomen, wanneer zij niet daadwerkelijk willen werken.

In Amsterdam wordt hier iets anders tegen aan gekeken. Ook hier wordt gesteld dat het inderdaad in bepaalde gevallen een 'stok achter de deur' kan zijn, maar dat in eerste instantie gezocht wordt naar werk of een voorziening die aansluit op de interesses en vaardigheden van de bijstandsklant. Men vindt echter de veranderingen ten opzichte van het begrip passende arbeid de facto klein. Passende arbeid voor bijstandsgerechtigden hield vroeger ook vrijwel alle

arbeid in (er wordt gezegd dat dit zo was na een periode van 6 maanden in de uitkering). Dit geldt overigens specifiek ook voor laaggekwalificeerden. Verder geldt dat het sowieso moeilijk is om klanten aan reïntegratie te laten meewerken, dus je moet dit niet frustreren door heel rigide met het begrip algemeen geaccepteerde arbeid om te gaan.

Ook in Groningen wordt aangegeven dat het zeker niet zo is dat een uitkeringsgerechtigde vanaf het begin iedere baan moet accepteren, ook als deze volstrekt niet aansluit op de genoten opleiding en eventuele eerdere arbeidservaring. Zeker in het begin van de uitkeringsperiode wordt hier rekening mee gehouden. In de praktijk wordt ook hier het begrip veeleer als stok achter de deur ingezet voor cliënten die wel kunnen maar niet willen werken. Dat de wet voorschrijft dat mensen algemeen aanvaarde arbeid moeten accepteren kan voor deze mensen worden aangegrepen om hen uiteindelijk voor de keus te stellen: werk accepteren of een sanctie/maatregel riskeren.

In Veenendaal is er voor gekozen om het begrip toe te passen met de genuanceerdheid naar de individuele mogelijkheden. De gemeente behoudt namelijk de vrijheid om bij de uitvoering van de wet rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de klant. Er zijn dus echter nog steeds uitzonderingen mogelijk. Dit is ter beoordeling van de klantmanager en doorgaans voor bepaalde duur. Reistijd wordt, binnen het redelijke, niet gezien als belemmering voor het aanvaarden van werk. Cliënten hebben nog wel eens moeite met het begrip algemeen geaccepteerde arbeid.

In Rotterdam zijn afspraken gemaakt met de reïntegratiebedrijven over het melden van verwijtbaar gedrag van cliënten. Deze afspraken zijn gestoeld op het begrip algemeen geaccepteerde arbeid. Overigens is Werk Direct in Rotterdam rechtstreeks gebaseerd op het begrip algemeen algemeen geaccepteerde arbeid. Mensen krijgen een baan aangeboden bij de Roteb. Wordt deze baan geweigerd, dan volgt een maatregel. SoZaWe heeft richting Roteb aangegeven dat niet teruggedeinsd moet worden om mensen op staande voet te ontslaan indien daar een goede reden voor is. Er moet zoveel als mogelijk sprake zijn van een 'normale' arbeidsrelatie. Het ontslag moet wel behoorlijk worden vastgelegd, want dan kan het worden betrokken bij de beoordeling van een nieuwe uitkeringsaanvraag.

Bij de verschillende gemeenten bestaat geen expliciete aanduiding van de afstand waarover arbeid dient te worden geaccepteerd. Enkele gemeenten (AOV en Veenendaal) geven aan daarmee op een redelijke wijze om te gaan.

3.7.3 ENKELE CONCLUSIES

Het beeld komt naar voren dat het begrip algemeen geaccepteerde arbeid door gemeenten vooral wordt gebruikt als stok achter de deur. Er wordt vaak niet direct aan het begin van de uitkering mee geschermd. De prikkelwerking bestaat dus in de meeste gemeenten vooral voor cliënten die langduriger in de uitkering verblijven en/of niet (voldoende) willen meewerken aan de arbeidsinschakeling. Volgens sommige gemeenten is er daarom toch wel een prikkel uitgegaan van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid. Rotterdam heeft Werk Direct (Work First voor het zittende bestand) gebaseerd op het begrip algemeen geaccepteerde arbeid.

3.8 TER AFSLUITING

In het voorafgaande is gebleken dat er wat betreft de ingezette instrumenten zowel grote overeenkomsten als verschillen bestaan tussen gemeenten. De onderstaande tabel vat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen samen.

Het relatieve belang van de onderzochte prikkelinstrumenten in het beleid van de onderzochte gemeenten is niet heel nauwkeurig te duiden. Dienaangaande zijn wel een aantal waarnemingen te maken:

1. Een Work First project, of breder, een Work First aanpak wordt door alle onderzochte gemeenten uitgevoerd. De kosten per toepassing zijn echter relatief laag. Work First maakt maar een beperkt deel van het werkbudget uit. Oude en nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid en in mindere mate reïntegratietrajecten slokken veel meer budget op.
2. In een aantal gemeenten wordt vrij sterk ingezet op handhaving via huisbezoeken, bijvoorbeeld in Amsterdam, AOV en sinds 2005 Veenendaal en Rotterdam. Het nut van handhaving lijkt (in de perceptie van de gemeenten) af te nemen met de omvang van de gemeente. De grote belangstelling voor handhaving komt voort uit het verleden: voorheen waren Sociale Diensten toch vooral uitkeringsvertrekkende en –administrerende instanties. De rechtmatigheid speelde daarbij een zeer grote rol. De handhavingsinspanningen middels huisbezoeken lijken door de invoering van de WWB te zijn toegenomen omdat veel gemeenten zelf de financiële gevolgen van onterecht toegekende uitkeringen voelen. Andere handhavingsactiviteiten waren al in ontwikkeling voordat de WWB werd ingevoerd. De middelen die aan handhaving worden besteed, zijn op het eerste gezicht aanzienlijk. Aan de andere kant laten resultaten in Amsterdam en Veenendaal zien dat het ook veel kan opleveren in termen van niet toegekende uitkeringen. Nader onderzoek zou nodig zijn naar de kosten-batenverhouding van handhaving.

Tabel 3.9 *Samenvatting belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten wat betreft de prikkelinstrumenten*

	Overeenkomsten	Verschillen
Work First	<p>In de meeste gemeenten duur van 6 weken, bij sw-bedrijf</p> <p>Vooraf diagnostische functie</p> <p>Directe kosten per deelnemer ligt bij gemeenten ongeveer in dezelfde range</p> <p>Aandeel kosten Work First in werkbudget zeer beperkt</p> <p>(Voorgenomen) uitbreiding doelgroep</p> <p>Overwegend positieve ervaringen bij gemeenten</p>	<p>Amsterdam wijkt af: bredere Work First aanpak via Jongerenloket en via stagevergoeding i.p.v werken met behoud van uitkering. Gemiddeld 6 maanden en 32 uur per week.</p> <p>Rotterdam wijkt af in duur Work First periode (3 maanden), tijdsbeslag (32 uur per week) en minimale aandacht voor diagnose binnen Work First</p> <p>Doelgroep bij kleinere gemeenten in principe alle nieuwe instroom. In Groningen, Rotterdam en Amsterdam instromende jongeren.</p> <p>Desondanks heeft van de kleinere gemeenten alleen AOV een substantieel hoger bereikpercentage dan Amsterdam en Groningen</p> <p>Amsterdam en Groningen zijn relatief vroeg gestart; Veenendaal, Veldhoven en Rotterdam vrij recent.</p> <p>Amsterdam en Rotterdam hebben ook Work First voor zittend bestand, bij vermoeden van fraude en/of bij uitval uit trajecten</p>
Handhaving	<p>Concept hoogwaardige handhaving of onderdelen daarvan geïmplementeerd</p> <p>Benutten signalen Inlichtingenbureau</p> <p>Steeds meer gebruik van huisbezoeken</p> <p>Themaonderzoeken</p> <p>Plannen/ideeën om meer gebruik te maken van risicoprofielen (meer controle op maat)</p> <p>Goede ervaringen met huisbezoeken aan de poort (AOV, Amsterdam, Veenendaal en pilot Groningen)</p> <p>Nauwelijks detailinformatie over kosten Handhaving</p>	<p>In Amsterdam en AOV handhaving stevig opgepakt. In Veenendaal en Veldhoven aanpak handhaving nog in ontwikkeling in 2005.</p> <p>Zittend bestand ook doelgroep huisbezoeken in Amsterdam</p> <p>Moment van instelling huisbezoeken. Amsterdam en AOV vrij vroeg. In Veenendaal in 2005 en in Groningen in 2006.</p> <p>Veldhoven nu nog alleen huisbezoek op signaal</p>
Sancties	<p>De aard van de verwijtbare gedragingen opgenomen in de verordeningen</p> <p>Sancties worden uiteindelijk opgelegd door klantmanager/consulent</p> <p>Recidive-periode in meeste gemeenten 12 maanden</p>	<p>AOV en Veenendaal kennen relatief hoge afstemmingspercentages in vergelijking met Rotterdam, Groningen en Veldhoven. AOV en Veenendaal kennen bij de meeste gedragingen ook niet de mogelijkheid van een schriftelijke waarschuwing.</p> <p>Veldhoven kent lange recidive-periode van 36 maanden</p> <p>Streng beleid in AOV en Veldhoven. Minder streng in Groningen (politiek).</p> <p>In Amsterdam slanke verordening (en mogelijk ook minder toepassing sancties)</p> <p>Rotterdam en Veldhoven lijken relatief veel sancties op te leggen</p>
Premies en bonussen	<p>Geen hoge prioriteit. In het algemeen weinig gebruik van gemaakt.</p> <p>Premies recent afgeschaft in een aantal gemeenten.</p> <p>Toegepaste premies veelal voor specifieke groepen</p>	<p>Veldhoven en AOV kennen geen premies op het moment. De overige gemeenten wel enkele premies.</p> <p>Rotterdam heeft als enige gemeente een werkaanvaardingspremie met een tamelijk algemeen karakter</p>

	Overeenkomsten	Verschillen
Minder ontheffingen	Tendens tot het geven van minder ontheffingen	Verschillen in deel van cliënten met ontheffing. Veldhoven en AOV relatief laag en Veenendaal relatief hoog. Groningen en Veenendaal kennen groepen waarvoor in principe ontheffing wordt verleend als dat gevraagd wordt In principe geen vrijstelling reïntegratieplicht in Amsterdam en Veldhoven.
Algemeen geaccepteerde arbeid	In de meeste gemeenten 'stok achter de deur'. Genuanceerd gebruikt met oog voor de individuele omstandigheden Wordt niet direct aan het begin van de uitkeringsperiode mee geschermd	Bij enkele onderzochte gemeenten is er in de praktijk op dit punt weinig veranderd. In de overige onderzochte gemeenten stelt men dat van het begrip algemeen aanvaarde arbeid toch wel een extra prikkel uitgaat. Rotterdam past begrip toe in de Work First aanpak voor het zittende bestand.

3. Handhaving kan uiteindelijk leiden tot het opleggen van een maatregel of afstemming (sanctie). Het is niet heel duidelijk hoe belangrijk het sanctie-instrument feitelijk is in het gemeentelijk beleid. Dit komt mede door de weinige gegevens die gemeenten hierover direct beschikbaar hebben. Er bestaat in de meeste gemeenten een tendens om zakelijker met de cliënt om te gaan en cliënten meer dan voorheen te wijzen op en te houden aan plichten. Amsterdam geeft aan dat het bij eventuele fraude belangrijker is om de uitkering te beëindigen en het ten onrechte uitgekeerde bedrag aan bijstand terug te vorderen dan om een sanctie op te leggen.
4. Het belang van premies en bonussen in het beleid is zeer beperkt. In een aantal gemeenten zijn vrij recent bepaalde premies afgeschaft. De (nog) bestaande premies worden niet vaak toegepast. Rotterdam is hierop de uitzondering.
5. In alle gemeenten speelt dat het aantal ontheffingen van de arbeidsverplichting (sterk) is teruggelopen in de afgelopen jaren. Gemeenten geven aan dat het effect hiervan op zichzelf in de praktijk niet zo groot is. Het is veel belangrijker mensen te begeleiden, te ondersteunen en hen daarbij tegelijkertijd op hun plichten te wijzen en hen aan deze plichten te houden. Dit duidt op het belang van goed en duidelijk klantmanagement.
6. Het begrip algemeen geaccepteerde arbeid speelt niet zo'n grote rol in de uitvoering. Wel wordt het gebruikt als mensen onvoldoende meewerken of ongewenst gedrag vertonen. Het is vooral een stok achter de deur. Rotterdam lijkt het begrip wat actiever te gebruiken in verschillende instrumenten dan de andere gemeenten.

Al met al lijkt het erop dat na invoering van de WWB vooral Work First (vanwege de resultaten) en het handhavingsinstrument huisbezoeken (gezien de hieraan bestede middelen en de resultaten) in de belangstelling zijn komen te staan bij gemeenten. De meeste gemeenten geven ook aan met deze instrumenten goede ervaringen te hebben en daarom waarde te hechten aan deze instrumenten. Daarnaast wordt in verschillende gemeenten vooral gesproken over het (verder) verbeteren van het klantmanagement. Men onderkent het nut van het dichter op de klant zitten. Hierbij kunnen sancties een instrument zijn. Dat er minder ontheffingen worden gegeven is op zichzelf nuttig, maar daar moet dan in de praktijk ook naar worden gehandeld. In het klantmanagement kan het begrip algemeen geaccepteerde arbeid voor bepaalde cliënten worden gehanteerd om hen meer onder druk te zetten.

In aansluiting op het voorafgaande zouden handhaving aan de poort en Work First als algemeen toegepaste instrumenten kunnen worden beschouwd waarop de klantmanager weinig directe invloed heeft. Work First en handhaving/huisbezoeken aan de poort zijn 'staand beleid' en daar wordt in principe niet vanaf geweken. De klantmanager heeft meer discretionaire ruimte bij de toepassing van de instrumenten sancties, ontheffingen en algemeen geaccepteerde arbeid en bij handhaving tijdens de uitkering. Sommige gemeenten zijn gericht op zoek naar nieuwe en aanvullende instrumenten voor de klantmanager. Amsterdam, bijvoorbeeld, overweegt verzuimbegeleiding voor cliënten in voorzieningen en trajecten in te kopen als extra ondersteuning voor de klantmanager.

4 EFFECTIVITEIT

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de effectiviteit van de onderzochte instrumenten. We spreken van effectiviteit als de inzet van deze instrumenten leidt tot vermindering van het bijstandsvolume. Dit wordt ook wel aangegeven met de term netto-effectiviteit. Men doet dit omdat in de praktijk ook wel van effectiviteit wordt gesproken als deelnemers aan activeringsmaatregelen een baan vinden. Uit de internationale evaluatieliteratuur blijkt echter dat bij de zeer vele onderzochte maatregelen een hoog percentage van de deelnemers die een baan vinden zonder deelname ook een baan zouden hebben gevonden¹⁴. Ook uit gecontroleerde experimenten komt dit naar voren. Het percentage baanvinders zegt in feite niets over de meerwaarde van activerend beleid en wordt wel als bruto-effectiviteit aangeduid¹⁵.

Wat we idealiter zouden willen weten is hoe prikkelinstrumenten zich verhouden tot andere activeringsinstrumenten als bemiddeling, scholing en gesubsidieerde arbeid. Om een goede vergelijking te kunnen maken moet ook worden gekeken naar de kosten. In feite zou gekeken moeten worden wat besteding van een gegeven bedrag aan (netto-)effectiviteit oplevert, ofwel wat de kosten-effectiviteit ervan is. Als een instrument gemiddeld per deelnemer minder effect sorteert dan een ander instrument, maar ook aanzienlijk minder kost, dan kan eerstgenoemd instrument uitgaande van een gegeven te besteden bedrag toch meer (netto-)effectiviteit opleveren.

We hebben met dit onderzoek niet de pretentie de kosten-effectiviteit van de verschillende instrumenten uit het actief arbeidsmarktbeleid in kaart te brengen en te vergelijken. De vragen die we in dit onderzoek trachten te beantwoorden zijn:

- Wat is de mening van de onderzochte gemeenten over de effectiviteit van de onderscheiden prikkelinstrumenten?
- In hoeverre zijn de meningen gebaseerd op ervaringen?
- In hoeverre zijn de meningen onderbouwd door onderzoek elders of onderzoek door de gemeente zelf?

Het hoofdstuk is als volgt opgezet. Eerst wordt ingegaan op de ervaringen met de verschillende instrumenten in de bij het onderzoek betrokken gemeenten (paragraaf 4.2). Hierbij komen de oordelen van de gemeenten aan de orde en behandelen we verder het enige evaluatieonderzoek dat binnen deze groep gemeenten is gedaan naar de effectiviteit van prikkelinstrumenten,

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Heckman e.a. (1999) en De Koning e.a. (2005).

¹⁵ Behalve door het feit dat een deel van de deelnemers zonder deelname ook een baan had gevonden, de zogenoemde deadweight, wordt de macro-economische effectiviteit verminderd door het optreden van verdringing, dat wil zeggen het feit dat de grotere baankans van een deel van de deelnemers ten koste gaat van andere werkzoekenden.

namelijk het in opdracht van de gemeente Groningen uitgevoerde onderzoek naar het Work First instrument. Verder besteden we (in paragraaf 4.3) aandacht aan internationale ervaringen zoals deze naar voren komen uit de internationale evaluatieliteratuur. We sluiten het hoofdstuk af met de conclusies (paragraaf 4.4).

4.2 ERVARINGEN

4.2.1 OORDELEN VAN DE GEMEENTEN

Tabel 4.1 geeft een samenvatting van de oordelen van de zes gemeenten over de effectiviteit van de verschillende prikkelinstrumenten. Het meest uitgesproken zijn de oordelen over Work First en handhaving.

Work First

Alle vijf de gemeenten die al enige tijd ervaring hebben met Work First (Amsterdam, Rotterdam, AOV, Groningen en Veldhoven) zijn van mening dat dit instrument zeer effectief is. Daarbij valt op dat Amsterdam en Veldhoven vooral een effect op de instroom zien, terwijl de beide andere gemeenten van mening zijn dat het effect voor een belangrijk deel (AOV) of zelfs voornamelijk (Groningen) betrekking heeft op de uitstroom. Hierbij moet worden bedacht dat in AOV Work First als assessment instrument functioneert. Bij AOV geeft men aan dat het aantal bijstandsgerechtigden in 2005 teruggelopen is van 1.300 naar 1.200, waarbij overigens niet alleen de invoering van Work First als oorzaak wordt genoemd maar ook de betrokkenheid van uitzendbureaus en het aantrekken van de economie. In Groningen neemt begeleiding naar reguliere arbeid een belangrijke plaats in binnen Work First. In Amsterdam krijgen jongeren direct een leerplaats en komt het effect dus per definitie tot uiting in de instroom. Veenendaal is er nog maar pas mee begonnen, waardoor er nog geen zicht is op de effecten, maar men verwacht wel positieve effecten.

In Amsterdam komt een groot deel van de jongeren die zich bij de DWI melden direct in een traject waarbij zij een stagevergoeding krijgen die uit het werkdeel wordt betaald. Zij komen dus niet in de bijstand. In andere gemeenten worden mensen die aan Work First meedoen en werkervaring opdoen wel als bijstandsgerechtigde geteld. Het relatief gunstige beeld voor Amsterdam is dus voor een deel optisch.

Handhaving

Alle onderzochte gemeenten zijn van mening dat striktere handhaving tot minder instroom in de bijstand leidt. Dit betekent overigens niet dat striktere handhaving altijd hoge prioriteit heeft. Een gemeente als Veldhoven stelt dat door sociale controle fraude geen omvangrijk verschijnsel is en terugdringing ervan derhalve geen hoge prioriteit heeft. Voor AOV geldt dit tot op zekere hoogte ook. Wel wordt door dit samenwerkingsverband aangegeven dat voor specifieke risicogroepen fraudecontrole aan de voorkant helpt.

In 2005 is in Veenendaal begonnen met een nieuwe aanpak met een intake team en een fraudepreventiemedewerker. Gesteld wordt dat dit heeft geleid tot een stijging van het afwijzingspercentage van 6,6 procent in 2004 tot 23,3 procent in 2005.

Amsterdam heeft verder in 2004 ruim duizend controles op het zittende bestand verricht, waarbij huisbezoeken een belangrijke rol spelen. In 17 procent van deze gevallen leidde de controle tot een financiële wijziging van de uitkering en in nog eens 10 procent tot beëindiging van de uitkering. Op grond van dit resultaat krijgen huisbezoeken een steeds hogere prioriteit. In Groningen wordt met ingang van 2006 bij iedere aanvrager een huisbezoek afgelegd. In Amsterdam heeft de introductie van huisbezoeken aan de poort geleid tot een afname van het aandeel toegekende uitkeringen.

Sancties

De rol van sancties als instrument om de zoekintensiteit en de werkaanvaarding te bevorderen lijkt niet zo groot. De beschikbare cijfers wijzen er ook niet op dat (behalve in Rotterdam) thans vaker van dit instrument gebruik wordt gemaakt dan vroeger. In sommige gevallen is door gesprekspartners aangegeven dat frequentere inzet van sancties effect op de uitstroom zou hebben, maar dat de lokale politiek omzichtig met dit instrument omgaat.

Door Amsterdam is aangegeven dat adviezen van de afdeling Handhaving aan consulenten om sancties op te leggen niet altijd zullen worden opgevolgd en dat hiervoor ook goede redenen zijn. Als voorbeeld wordt genoemd een situatie waarbij een cliënt die na veel moeite door de consulent gaat deelnemen aan een reïntegratietraject. Een sanctie op grond van eerder weigerachtig gedrag ziet men dan als minder opportuun. Men kan een cliënt door middel van de sanctie wellicht wel dwingen tot deelname aan een traject maar de vraag is of dit dan het resultaat van het traject ten goede komt.

Premies

Premies bij werkaanvaarding spelen op dit moment in geen van de onderzochte gemeenten een belangrijke rol. In Amsterdam werd dit instrument in het verleden (2004) overigens wel vaak toegepast. Soms (zoals in Groningen) beschouwen sommige van de gesprekspartners het als een effectief instrument, maar wijst de gemeentelijke politiek het gebruik ervan op andere gronden af of brengt zij zodanige beperkingen aan (bijvoorbeeld door de hoogte van de premie sterk te beperken) dat de effectiviteit om die reden laag is. Rotterdam, de enige van de zes gemeenten met een vrij algemene werkaanvaardingspremie, geeft aan dat de premie vaak niet doorslaggevend is voor mensen maar dat het soms wel kan helpen (zeker bij I/D-ers).

De geringe betekenis die aan premies wordt gehecht is opmerkelijk omdat de werkloosheidsval (het feit dat men er financieel weinig of niet op vooruit gaat als men een baan vindt, of er netto zelfs op achteruit gaat) vaak als een belangrijke oorzaak wordt gezien voor de relatief hoge werkloosheid onder mensen die op laag betaalde arbeid zijn aangewezen. Een groot deel van de bijstandsgerechtigden valt onder deze groep. Premies bij werkaanvaarding zouden de werkloosheidsval kunnen verminderen.

Ontheffing

Het percentage van de cliënten met een ontheffing van de sollicitatie- en arbeidsplicht is over het algemeen afgenomen. De toekenning van een ontheffing wordt tegenwoordig gebaseerd op individuele aanvragen omdat onder de WWB niet meer categoriaal ontheven mag worden. Sommige gemeenten zijn minder strikt in het verlenen van ontheffingen dan andere gemeenten. In de praktijk worden in sommige gemeenten alleenstaande ouders en ouderen ontzien en wordt aan hen een ontheffing verleend als men daarom vraagt. De reden om deze groepen te ontzien is

dat men de kansen voor deze groepen op de arbeidsmarkt laag inschat. Doordat de groep die vroeger wel maar nu formeel niet meer onder de ontheffing valt in ieder geval deels uit minder kansrijken op de arbeidsmarkt bestaat, wordt het effect hiervan op de uitstroom uit de bijstand door de gemeenten als tamelijk klein ingeschat.

Veenendaal meldt een daling van het percentage cliënten met een ontheffing. De verwachting is dat een verdere daling mogelijk is. Maar ook hier wordt gesteld dat het over het algemeen gaat om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor het effect op de uitstroom als laag wordt ingeschat.

AOV stelt dat het terugbrengen van het percentage ontheffingen vooral effectief is bij alleenstaande ouders.

Algemeen geaccepteerde arbeid

Ook het effect van de aanscherping van de eisen die aan cliënten worden gesteld om werk te aanvaarden die met de invoering van de WWB gepaard is gegaan, wordt over het algemeen vrij laag ingeschat door de gemeenten. Enkele van de onderzochte gemeenten geven aan dat er in de praktijk weinig is veranderd. Van de gemeenten die aangeven op dit punt strenger te zijn geworden kan er slechts één (AOV) iets zeggen over effectiviteit. Dit samenwerkingsverband spreekt van beperkte effectiviteit. Rotterdam meldt goede ervaringen in relatie tot mensen waarbij fraude wordt vermoed (worden opgeroepen voor Werk Direct; men kan weigeren, maar dan volgt een sanctie van 100%).

Kanttekening

Gemeenten en sociale diensten zijn vaak nog midden in een cultuuromslag. Nog maar enkele jaren geleden stond in de bijstand het correct verstrekken van uitkeringen centraal, terwijl thans het beleid primair gericht is op het voorkomen en het beperken van het gebruik van de bijstand. Zowel van management als van medewerkers van de betrokken organisaties vereist dit een andere instelling en andere competenties. Dit veranderingsproces is nog niet afgesloten. Gemeenten verwachten dat, in samenhang hiermee, de effectiviteit van het beleid nog zal toenemen.

Tabel 4.1 Oordelen gemeenten over effectiviteit instrumenten

	Work First	Handhaving	Sancties	Premies op het vinden van een baan	Ontheffing	Algemeen aanvaarde arbeid
AOV	Wordt als zeer effectief gezien, maar hoofdzakelijk als diagnostisch instrument. Daarnaast ook effect op instroom	Wordt als effectief gezien. Vooral effect op instroom	Hooguit als ondersteunend instrument	Er wordt veel verwacht van subsidies en premies richting werkgevers.	Effectief bij één-ouder gezinnen	Bepert effect van strenger beleid
Veldhoven	Wordt als effectief gezien. Percentage dat aanvraag voor bijstand niet doorzet is toegenomen	Van strikter beleid worden effecten verwacht. Maar lijkt geen hoge prioriteit te hebben	Onduidelijk	Er is principieel voor gekozen geen premie op te nemen omdat men niet wil belonen voor iets wat feitelijk verplicht is.	Onduidelijk	Men is strenger geworden
Veenendaal	Verwachting is dat het effectief zal zijn	Strikter beleid leidt tot vermindering instroom	Geen duidelijk oordeel.	Geen duidelijk oordeel. Heeft geen prioriteit	Verwachting is dat afname percentage ontheffingen alleen effect zal hebben als er voor de betrokken cliënten aanvullende maatregelen worden genomen. Betreft namelijk cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt	Cliënten moeten zich flexibeler opstellen dan voorheen
Groningen	Wordt als zeer effectief gezien. Vooral effect op uitstroom	Wordt als effectief gezien. Vooral effect op instroom	Zou wellicht effectief kunnen zijn bij stringere toepassing	Zou wellicht effectiever kunnen zijn bij hogere premies	Geen duidelijk oordeel	Geen eenduidig oordeel. Wordt in de praktijk waarschijnlijk vooral als stok achter de deur gebruikt.
Rotterdam	Wordt als effectief gezien. Minder aanvragen voor een uitkering; en meer uitstroom naar regulier werk	Effectief	Gaat ongetwijfeld effect van uit, maar effect is moeilijk te onderbouwen.	Doet wel iets (met name bij I/D-ers), maar is niet doorslaggevend	Geen duidelijk oordeel	Vooral effectief toe te passen in bepaalde instrumenten (Werk Direct) en bij reïntegratietrajecten
Amsterdam	Wordt als zeer effectief gezien. Vooral effect op instroom	Is aanzienlijk strikter geworden. Vooral effect op instroom, maar in mindere mate ook toename van beëindigingen	Onduidelijk	Effectiviteit wordt als gering gezien	Ontheffing op zich doet niet veel. Alleen effect in combinatie met andere maatregelen	In de praktijk geen verandering

4.2.2 DOOR DE GEMEENTE GRONINGEN UITGEVOERD ONDERZOEK NAAR DE EFFECTIVITEIT VAN HET WORK FIRST EXPERIMENT

In de genoemde gemeenten is vrijwel geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de instrumenten die in deze studie centraal staan. Een uitzondering is het Groningse onderzoek naar Work First waarvan we hier een samenvatting geven¹⁶.

In Groningen is Work First in 2004 ingevoerd als experiment onder de naam [Groningen@Work](#) (G@W). Er is een vrij uitvoerig onderzoek uitgevoerd door het Bureau Onderzoek Gemeente Groningen (2005) om het experiment te evalueren. Het onderzoek is uitgevoerd onder jongeren die zich tussen 1 april 2004 en 1 maart 2005 bij het CWI hebben gemeld. Het betreft 474 deelnemers aan G@W uit een groep van ongeveer 1.100 die zich bij het CWI had aangemeld. De preventiequote, het percentage dat na aanmelding niet in een uitkering terecht komt is dus 59 procent.

Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geschat dat in het eerste jaar ongeveer 600 jongeren bij G@W terecht gekomen. Hiervan zijn er 510 daadwerkelijk gestart in Work First. Inclusief voorbereidingskosten bedragen de kosten van het eerste jaar G@W bijna 800.000 euro, dat wil zeggen circa 1.600 euro per deelnemer.

De deelnemende jongeren zijn over het algemeen tevreden over G@W. Ongeveer de helft geeft aan dat naar hun mening door de deelname hun kansen op werk zijn vergroot.

Het rapport bevat ook een analyse van het effect van G@W op basis van statistische gegevens. Een vergelijking tussen de instroom voor en na G@W laat geen effect op de instroom zien. Bij de uitstroom zien we wel een effect. Het lijkt erop dat onder invloed van G@W de uitstroom wat eerder plaatsvindt. Verder blijkt dat terwijl de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid in de stad Groningen voor G@W vergelijkbaar was met die in de rest van de provincie Groningen, enkele maanden na invoering van G@W het beeld voor de stad Groningen duidelijk gunstiger is. Dit zou erop kunnen wijzen dat onder invloed van G@W de jeugdwerkloosheid met ongeveer 15 procent is gedaald. Hierbij moet dan worden aangenomen dat de arbeidsmarktomstandigheden in de stad Groningen ten opzichte van de rest van de provincie niet zijn veranderd sinds medio 2004.

Er kan niet uitgesloten worden dat het sneller werk vinden door jongeren leidt tot het minder snel werk vinden van andere groepen werkzoekenden. Het is dus niet zeker dat ook de totale werkloosheid en het totale uitkeringsvolume zijn afgenomen. Dergelijke verdringingseffecten zijn niet onderzocht.

Op basis van de ervaringen wordt het project vanaf april 2006 uitgebreid met de groep van 23 tot 30 jaar. Voor deze groep zal de inhoud van de maatregel waarschijnlijk wel worden aangepast. Men acht bijvoorbeeld het laten uitvoeren van eenvoudige arbeid ('wasknijpers in elkaar zetten') niet geschikt voor de groep die al heeft gewerkt en voor mensen met een hogere opleiding. Er wordt iets meer differentiatie aangebracht, zowel in werkzaamheden als in begeleiding.

¹⁶ Een ander onderzoek is dat naar de effecten van premies in de gemeente Rotterdam. Dit onderzoek is echter al enkele jaren oud en heeft dus geen betrekking op de huidige premies in Rotterdam.

4.3 WAT ZEGT DE INTERNATIONALE EVALUATIELITERATUUR?

Hieronder geven we een samenvatting van de uitkomsten van de internationale evaluatieliteratuur met betrekking tot de instrumenten die centraal staan in dit onderzoek. Wat betreft handhaving zijn ons alleen studies bekend waarbij het effect van sancties op de uitstroom naar werk is onderzocht. Specifiek over opsporing van fraude, terugvordering van uitkeringsgelden en vervolging van fraude kennen wij geen studies¹⁷. Ook wat betreft de effecten van aanscherping van de criteria voor werkhervatting (het type banen dat men verplicht is te aanvaarden) zijn ons geen studies bekend. Voor die instrumenten waarnaar wel onderzoek is gedaan geldt over het algemeen dat de onderzoeken zich concentreren op het effect op de individuele baankans of op de uitkeringsduur van degenen waarop de instrumenten zijn toegepast. Studies waarin het effect op de baankans wordt onderzocht, beperken zich meestal tot de korte-termijneffecten; over de effecten op de baankans op langere termijn is weinig bekend. Ook het effect op de kwaliteit van de baan is slechts incidenteel onderzocht¹⁸. Verder is weinig of niets bekend over de macro-economische kosten en baten.

Het aantal beschikbare studies is vrij klein, wat het moeilijk maakt afzonderlijke uitspraken voor de bijstand te doen. Bovendien corresponderen de uitkeringssystemen in het buitenland lang niet altijd met de Nederlandse situatie.

Work First

De term Work First staat voor een tamelijk heterogene groep initiatieven. Maar een aantal kenmerkende eigenschappen, die niet alle tegelijk hoeven voor te komen, kunnen wel worden genoemd. Zo is er sprake van minder vrijblijvendheid en leidt passiviteit eerder tot uitkeringssancties, en vaak ook forsere sancties, dan in het traditionele beleid. Op de effectiviteit van sancties gaan we hieronder nader in. Een tweede kenmerk is de gerichtheid van Work First initiatieven om zo snel mogelijk door te stromen naar een reguliere baan. Zoekactiviteiten worden gestimuleerd en gevolgd. Als derde kenmerk noemen we een assessment-component. Work First wordt ook wel benut om na te gaan wat de deelnemers kunnen, op basis waarvan vervolgens kan worden bepaald wat het meest geschikte reïntegratieinstrument is. Uit de internationale evaluatieliteratuur komt naar voren dat monitoring van zoekgedrag, hulp hierbij en assessment een positief effect hebben op de werkhervattingskans¹⁹.

Work First houdt altijd in dat men gedurende een deel van de week actief is met zoeken naar werk en/of het verrichten van (vaak eenvoudig) werk. Dit kan sommige mensen ervan weerhouden een uitkering aan te vragen die dat onder het vroegere regime wel hadden gedaan²⁰.

¹⁷ Momenteel wordt hiernaar door SEOR een studie uitgevoerd.

¹⁸ De Koning e.a. (2005).

¹⁹ De Koning e.a. (2005).

²⁰ Een dergelijk effect wordt bijvoorbeeld vastgesteld door Dolton en O'Neill (1996 a en b).

Sancties

In verschillende landen is onderzoek gedaan naar het effect van sancties²¹. De meeste onderzoeken gaan over het effect van sancties op de uitkeringsduur of op transitiekans naar een baan van de gesanctioneerde. Het overheersende beeld uit deze studies is dat sancties de uitkeringsduur bekorten of de baankans vergroten. Er zijn ook aanwijzingen dat sancties een positief effect hebben op de werkhervattingskans van de niet-gesanctioneerde uitkeringsgerechtigden vanwege het dreigeffect dat er vanuit gaat. Dit geldt in de eerste plaats voor cliënten die een ‘waarschuwing’ ontvangen. Maar als een uitkeringsinstantie de reputatie heeft streng te zijn dan gaat hiervan een effect uit op cliënten in het algemeen. Dit dreigeffect is overigens slecht incidenteel onderzocht.

Denkbaar is dat sancties er weliswaar toe leiden dat mensen sneller een baan aanvaarden, maar dat dit ook tot gevolg heeft dat er een grotere kans is dat men een baan aanneemt onder het opleidingsniveau en dus minder productief is dan men zou kunnen zijn. Ook zou dit kunnen betekenen dat men snel weer opnieuw in een uitkeringssituatie terecht komt. De schaarse studies die deze effecten hebben onderzocht suggereren dat deze negatieve effecten wellicht meevallen.

Enkele studies die dit onderzocht hebben wijzen echter uit dat sancties wel degelijk ook negatieve effecten kunnen hebben. Zo blijkt niet alleen de kans op een reguliere baan toe te nemen, maar ook de kans op zwart werk en op criminele activiteiten. Ook komen ongewenste sociale effecten naar voren doordat het inkomen van betrokkenen daalt, wat niet alleen voor henzelf maar ook voor hun gezinsleden negatieve gevolgen kan hebben. Juist bij een minimumvoorziening als de Bijstand beperkt dit in de praktijk de toepassingsmogelijkheden.

Wat in de literatuur ook naar voren komt is de spanning die kan bestaan tussen het opleggen van een sanctie en deelname aan reïntegratiemaatregelen. Men kan mensen door middel van sancties wel dwingen bijvoorbeeld vaker te solliciteren, maar dit kan strategisch gedrag oproepen waarbij mensen alleen voor de vorm solliciteren en zich zo gedragen dat zij niet aangenomen worden zonder dat verwijtbaar gedrag aanwijsbaar is. Toename van het aantal sollicitaties door mensen die voor werkgevers onaantrekkelijk zijn of die pro forma solliciteren, leidt voor werkgevers tot additionele wervingskosten en vermindert de transparantie van de arbeidsmarkt.

Bonussen

Uit de internationale evaluatieliteratuur zijn enkele studies bekend naar het effect van bonussen (premies op het vinden van een baan) op de herintredingskans. Hieruit komt naar voren dat van dit instrument een significant positief effect uitgaat. Op grond van de ervaringen lijkt dit instrument vooral effectief als het ingezet wordt voor mensen die al enige tijd een uitkering hebben.

Ontheffing

Ontheffingen worden momenteel vooral toegepast om medische redenen en vanwege de zorg van alleenstaande ouders voor kleine kinderen. Daarnaast worden ouderen vaak ontzien. Gemeenten zijn echter steeds minder geneigd ontheffingen te verlenen.

²¹ Voor een overzicht: zie Zandvliet e.a. (te verschijnen).

Meager (te verschijnen) bespreekt het activeringsbeleid in het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van alleenstaande ouders. Uit de onderzoeksresultaten die hij bespreekt komt naar voren dat bij alleenstaande ouders het opleggen van de sollicitatieverplichting effect heeft op de herintredingskans, maar alleen als tegelijk de voorwaarden worden geschapen waaronder betaalde arbeid mogelijk is. Concreet komt dit neer op de mogelijkheid tot betaalbare kinderopvang.

De activering van personen met een arbeidshandicap (veelal oudere uitkeringsgerechtigden) in het VK blijkt duidelijk minder effectief te zijn. Meager vermoedt dat de reden hiervoor is dat deze groep voor werkgevers minder aantrekkelijk is. Hij noemt instroomsubsidies voor werkgevers als een mogelijkheid om de baankansen voor deze groep te verbeteren.

4.4 CONCLUSIES

Van de onderzochte instrumenten achten de gemeenten Work First en handhaving het meest effectief. Hier besteden gemeenten de meeste aandacht aan. Van het verkleinen van het percentage binnen de bijstandspopulatie met een ontheffing van de arbeidsplicht wordt ook een, zij het beperkt, effect verwacht. Men verwacht alleen een effect in combinatie met andere instrumenten zoals (in het geval van alleenstaande ouders met kleine kinderen) voorzieningen voor kinderopvang. Sancties als middel om de uitstroom naar regulier werk te bevorderen spelen geen grote rol. Behalve in Rotterdam lijkt in de onderzochte gemeenten van dit middel geen groter gebruik te worden gemaakt dan voorheen. Premies voor werkaanvaarding worden slechts weinig toegepast. Bij één gemeente wordt dit instrument thans zelfs aanmerkelijk minder toegepast dan voorheen. Het relatief geringe belang van sancties en vooral premies gaat niet altijd samen met een negatief oordeel van de gemeentelijke Sociale Dienst over de effectiviteit van deze instrumenten. Soms is het de gemeentelijke politiek die weinig van deze instrumenten verwacht of om sociale redenen de toepassing ervan afzwakt. Ook van het zesde onderscheiden instrument, verruiming van de criteria waaronder cliënten verplicht zijn een baan te aanvaarden, is de rol beperkt. Bij enkele van de onderscheiden gemeenten heeft de invoering van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid via de WWB in de praktijk weinig verandering gebracht. In enkele andere gemeenten is men iets strenger geworden.

Nog slechts enkele jaren geleden waren sociale diensten vrijwel geheel gericht op correcte uitkeringsverstrekking. De omslag naar organisaties waarin voorkoming van instroom in de bijstand en bevordering van uitstroom naar werk centraal staan is nog gaande. Gemeenten verwachten daarom dat de effectiviteit van het beleid in de toekomst zal toenemen.

De oordelen van de gemeenten over de effectiviteit van de instrumenten zijn over het algemeen niet gebaseerd op evaluatieonderzoek van de gemeenten zelf of op elders uitgevoerd onderzoek. Ook vrij basale informatie over de toepassing van instrumenten is vaak niet (direct) beschikbaar. Het onderzoek dat in Groningen is gedaan naar het Work First instrument is het enige voorbeeld. Hoewel de in dit onderzoek gehanteerde methodiek geen stellige uitspraken over de effectiviteit van het Work First experiment in Groningen toelaat, maakt het onderzoek wel aannemelijk dat de toepassing van dit instrument heeft geleid tot een vermindering van het bijstandsvolume onder jongeren.

De literatuur bevat samenvattende overzichten van de uitkomsten van het internationale evaluatieonderzoek. Hieruit komt overwegend naar voren dat instrumenten als monitoring van zoekgedrag, sancties en premies bij werkaanvaarding een positief effect hebben op de

uitstroomkans van bijstandsgerechtigden. Omdat Work First benaderingen vaak de twee eerstgenoemde componenten omvatten is ook begrijpelijk dat deze benaderingen effect sorteren. Een rol speelt ook dat deze benaderingen vaak op groepen (jongeren) worden toegepast die relatief gemakkelijk een baan kunnen vinden. Bij opheffing van de ontheffing van de arbeidsplicht is het effect vaak beperkt omdat het groepen betreft voor wie betaalde arbeid lastiger te realiseren is. Bij alleenstaande ouders is dit nog het eenvoudigst door voorzieningen voor kinderopvang aan te bieden. Voor groepen als (arbeids)gehandicapten en ouderen ligt dit moeilijker omdat zij minder goed in de markt liggen. Ook de eis aan cliënten dat zij elke vorm van algemeen geaccepteerde arbeid die hen wordt aangeboden moeten accepteren heeft voor dergelijke groepen weinig effect.

5 CONCLUSIES

Inleiding

Voor de directie Algemeen Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken heeft SEOR onderzoek gedaan naar de toepassing van zogenoemde prikkelinstrumenten in de bijstand door vijf gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Veenendaal en Veldhoven) en één samenwerkingsverband (RSD Alblasserwaard-Oost/Vijfheerenlanden). De onderzoeksvragen zijn:

- Welke veranderingen zijn de afgelopen jaren opgetreden in de toepassing van deze instrumenten?
- Wat is de achtergrond van deze veranderingen?
- Hoe zijn deze instrumenten vorm gegeven en hoe worden zij uitgevoerd?
- Wat zijn de ervaringen van de gemeenten met deze instrumenten?
- Hoe effectief achten de gemeenten deze instrumenten en waar baseren zij zich hierbij op?
- Wat zijn de toekomstplannen wat betreft de toepassing van deze instrumenten?

De vraag naar de vormgeving en de uitvoering van de instrumenten is de belangrijkste vraag in het onderzoek. In dit hoofdstuk geven we kort antwoord op de onderzoeksvragen. We gaan allereerst in op de overwegingen ten aanzien van het bijstandsbeleid en enkele kenmerken van de uitvoering.

Overwegingen beleid en organisatie

Bij de onderzochte gemeenten keert een aantal hoofduitgangspunten voor het beleid regelmatig terug. Voorbeelden zijn werk boven inkomen, de WWB-uitkering als laatste vangnet en het benutten van de mogelijkheden en kansen van klanten. De doelstellingen van gemeenten in het kader van de WWB, die eveneens overeenkomsten vertonen, zijn vrij globaal en veelal niet meet- en verifieerbaar. Wanneer is bijvoorbeeld de doelstelling behaald om instroom in de WWB te beperken of uitstroom te bevorderen? In een aantal gevallen bevatten de uitwerkingen van het beleid wel hele concrete meetpunten. Soms betreft het echter ambities op het vlak van in- en outputs en niet zozeer in termen van resultaten.

De gemeenten geven bij de toeleiding naar werk veelal prioriteit aan de relatief kansrijke individuen of groepen. Men wil, door relatief kansrijken snel uit te laten stromen, middelen vrijmaken voor klanten die verder van de arbeidsmarkt afstaan.

Het overgrote deel van de uitvoering van de bijstand wordt door gemeenten zelf ter hand genomen. Reïntegratie wordt (gedeeltelijk) uitbesteed. Hier bestaat echter wel, bijvoorbeeld in Amsterdam en Groningen, een tendens om meer zelf te gaan doen. Wat betreft de onderzochte prikkelinstrumenten wordt vooral Work First uitbesteed. Bij handhaving wordt in een aantal gemeenten nauw samengewerkt met andere instanties.

Vrijwel iedere gemeente benadrukt het belang van kwalitatief goed en strikt klantmanagement. In dat kader is het opvallend dat klantmanager/consulenten meestal maar een beperkt deel van de totale organisatie uitmaken.

De gemeentelijke politiek heeft duidelijk invloed op het beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor Groningen (voorgestelde verzwaringen in sanctiebeleid niet doorgevoerd) en Amsterdam (samenstelling instrumentenmix). In Veldhoven heeft de gemeenteraad gekozen voor een streng scenario voor de uitvoering van de WWB.

De vraagzijde van de arbeidsmarkt speelt vooral steeds meer een rol bij reïntegratie. Amsterdam en Groningen ontplooiën op dit gebied bijvoorbeeld initiatieven om tot samenwerking met werkgevers te komen. Dergelijke initiatieven zijn ook in Veenendaal waar te nemen.

Welke veranderingen zijn opgetreden de afgelopen jaren?

Voor de verschillende onderzochte instrumenten kan het volgende worden opgemerkt:

- Work First: alle onderzochte gemeenten zijn in 2004 of 2005 gestart met Work First. Groningen was één van de eerste gemeenten in Nederland met een Work First benadering. Gezien de ervaringen met het instrument wordt nu in verschillende gemeenten gewerkt of gedacht aan uitbreiding van de doelgroep tot ook oudere instroom of het zittende bestand. Men wil meer Work First in plaats van bijvoorbeeld inkoop van reïntegratie.
- Handhaving: het Inlichtingenbureau heeft de controle en de opsporing van bepaalde vormen van fraude vergemakkelijkt. Verder zien we bij de handhaving dat een aantal gemeenten (Amsterdam, AOV) in 2004 begonnen is om huisbezoeken af te leggen aan de poort. Andere gemeenten zijn daar in 2005 of 2006 mee gestart. Handhaving via huisbezoeken staat dus, net als Work First, in toenemende mate in de belangstelling. De trend is om huisbezoeken vooral bij nieuwe aanvragen van een WWB-uitkering toe te passen. Amsterdam is echter ook gestart met huisbezoeken bij het zittende bestand. Er bestaat eveneens een toenemende belangstelling voor het gebruik van risicoprofielen. Men merkt dat de repressieve activiteiten een preventieve werking hebben en daarom wil men gerichter gaan controleren. In de meeste gemeenten is het werken met risicoprofielen echter nog niet ver ontwikkeld. Uitzonderingen zijn Amsterdam en Veldhoven. Bij de controle van het zittende bestand bestaat in enkele (vooral kleinere) gemeenten de tendens om procedures voor klanten te vergemakkelijken en om meer op maat te gaan controleren.
- Sancties: er is in de verschillende gemeenten een tendens om met het klantmanagement dichter op de klant te zitten en de klanten enerzijds te ondersteunen, maar anderzijds ook te wijzen op verantwoordelijkheden en plichten. Het is, mede door het ontbreken van voldoende consistente gegevens, onduidelijk gebleven wat dit de afgelopen jaren heeft betekend voor de mate waarin sancties worden opgelegd aan mensen die onvoldoende medewerking verlenen aan arbeidsinschakeling of een aangeboden voorziening. Enkele gemeenten geven wel aan streng te zijn (Veldhoven) of strenger te zijn geworden (AOV). De indruk is dat sancties, maatregelen of waarschuwingen wel wat meer worden toegepast dan voorheen.
- Premies en bonussen. Er is een trend om dergelijke instrumenten af te schaffen. Twee gemeenten kennen momenteel in het geheel geen premies. De premies die momenteel bij drie andere gemeenten bestaan zijn voor heel specifieke groepen en worden (zeer)

- beperkt gebruikt. Alleen Rotterdam kent een werkaanvaardingspremie met een meer algemeen karakter die in 2005 ook relatief vaak is toegepast.
- Ontheffingen. De trend is om minder ontheffingen te verlenen dan voorheen. Enkele gemeenten geven mensen wel ontheffing van de arbeidsplicht maar in principe (tenzij er zeer dringende redenen zijn) niet voor de verplichting om deel te nemen aan reïntegratietrajecten/voorzieningen. Er bestaan nog vrij grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin cliënten ontheven zijn van de arbeidsverplichting. In Veenendaal is in meer dan de helft van de WWB-uitkeringen sprake van een ontheffing, terwijl dit in Veldhoven voor 15 procent het geval is. Maar ook hier bestaat mogelijk de neiging om naar elkaar te kijken en initiatieven/maatregelen met goede resultaten van elkaar over te nemen.
 - Algemeen geaccepteerde arbeid. Dit begrip is sinds de invoering van de WWB van kracht. Het wordt in de gemeenten gebruikt met inachtneming van de individuele omstandigheden van de klant. In het begin van de uitkering wordt vooral gezocht naar werk dat past bij de cliënt. Het begrip algemeen geaccepteerde arbeid speelt een wat grotere rol bij cliënten die langer in de uitkering zitten of niet/onvoldoende meewerken aan hun reïntegratie. De onderzochte gemeenten hanteren geen strikte criteria voor het geografische gebied waarbinnen cliënten een baan moeten aanvaarden.

De achtergrond van de veranderingen

Work First geeft voor een deel van de cliëntenpopulatie invulling aan het adagium ‘Werk boven inkomen’. De invoering van Work First in de verschillende gemeenten heeft ook te maken met het feit dat gemeenten sinds de invoering van de WWB sterk geneigd zijn om goede voorbeelden (initiatieven met goede resultaten) van elkaar over te nemen. Groningen was één van de eerste gemeenten met een Work First aanpak en het bleek duidelijk resultaat te hebben. Vervolgens heeft de toepassing van dit instrument zich over het land verspreid. Uit een eerste evaluatie van de WWB is ook gebleken dat gemeenten, door de concurrentie om het WWB-inkomensdeel, het nuttig vinden om te weten waar andere gemeenten zich mee bezig houden²². Men wil instrumenten die tot goede resultaten leiden ook zelf toepassen. Kortom: de achtergronden van de veranderingen zijn de resultaten en het overnemen van good-practices.

Een zelfde argumentatie is te geven voor de huisbezoeken in het kader van de handhaving. Amsterdam was één van de voorlopers en vervolgens zijn veel gemeenten (vanwege de geboekte resultaten elders) gevolgd. Ook voor andere handhavingsinstrumenten (bijvoorbeeld controles via de rekeningen voor energie- en water) zou dit in de toekomst kunnen opgaan. Bij handhaving in het algemeen heeft het concept hoogwaardige handhaving een grote rol gespeeld bij verschillende veranderingen binnen gemeenten.

De achtergronden van de trend bij gemeenten om premies en bonussen af te schaffen zijn:

- percepties over de effectiviteit van dit instrument. In Amsterdam, waar tot enkele jaren terug een groot aantal premies werd verstrekt, wordt aangegeven dat de premies vooral werden toegekend aan cliënten die ook zonder die premie wel aan het werk zouden zijn gegaan. In Groningen twijfelt vooral de politiek aan het nut van premies als

²² Regioplan, *Gemeenten en de WWB 1: geprikkeld tot werken*. Eindrapport, Amsterdam, juni 2005.

instroominstrument. Daar staat tegenover dat in Rotterdam wordt aangegeven dat de premies weliswaar niet doorslaggevend zijn, maar wel tellen;

- men wil via premies niet gedrag belonen wat vanuit de arbeidsverplichting min of meer van cliënten wordt vereist. Men vindt de ondersteuning die men cliënten geeft bij het vinden van werk een voldoende bonus.

De achtergrond voor de vermindering van het aantal ontheffingen is duidelijk gelegen in de WWB. De wet staat niet langer een categorale ontheffing toe, maar alleen op basis van individuele omstandigheden. Gemeenten zijn, wellicht ook door de onderlinge ‘concurrentie’, strikter geworden. Waarom zouden alleenstaande ouders met jonge kinderen niet kunnen werken als er passende kinderopvang wordt aangeboden?

De achtergronden voor het genuanceerde gebruik van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid zijn:

- voor duurzame uitstroom moet vooral worden gezocht naar werk dat aansluit op de kwaliteiten en interesses van de klant. Hierop wordt in de beginperiode van de uitkering dan ook vaak ingezet;
- strengere toepassing van het begrip vindt vooral plaats bij mensen die wat langer in de uitkering verblijven en die niet of onvoldoende meewerken aan trajecten of arbeidsinschakeling.

Vormgeving en uitvoering van de instrumenten

Het gaat te ver om op deze plaats de verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten nogmaals in detail te herhalen. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 3 en naar de onderstaande tabel 5.1. Bij Work First en handhaving (toename van het gebruik van het instrument huisbezoek) zijn belangrijke overeenkomsten te zien tussen gemeenten. Dit geldt ook voor premies en algemeen geaccepteerde arbeid. Bij ontheffingen en sancties bestaan wat grotere verschillen tussen gemeenten.

Tabel 5.1 *Vormgeving en toepassing prikkelinstrumenten: belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten*

	Overeenkomsten	Verschillen
Work First	<p>In de meeste gemeenten duur van 6 weken, bij sw-bedrijf</p> <p>Vooraf diagnostische functie</p> <p>Directe kosten per deelnemer ligt bij gemeenten ongeveer in dezelfde range</p> <p>Aandeel kosten Work First in werkbudget zeer beperkt</p> <p>(Voorgenomen) uitbreiding doelgroep</p> <p>Overwegend positieve ervaringen bij gemeenten</p>	<p>Amsterdam wijkt af: bredere Work First aanpak via Jongerenloket en via stagevergoeding i.p.v werken met behoud van uitkering. Gemiddeld 6 maanden en 32 uur per week.</p> <p>Rotterdam wijkt af in duur Work First periode (3 maanden), tijdsbeslag (32 uur per week) en minimale aandacht voor diagnose binnen Work First</p> <p>Doelgroep bij kleinere gemeenten in principe alle nieuwe instroom. In Groningen, Rotterdam en Amsterdam instromende jongeren.</p> <p>Desondanks heeft van de kleinere gemeenten alleen AOV een substantieel hoger bereikpercentage dan Amsterdam en Groningen</p> <p>Amsterdam en Groningen zijn relatief vroeg gestart; Veenendaal, Veldhoven en Rotterdam vrij recent.</p> <p>Amsterdam en Rotterdam hebben ook Work First voor zittend bestand, bij vermoeden van fraude en/of bij uitval uit trajecten</p>
Handhaving	<p>Concept hoogwaardige handhaving of onderdelen daarvan geïmplementeerd</p> <p>Benutten signalen Inlichtingenbureau</p> <p>Steeds meer gebruik van huisbezoeken</p> <p>Themaonderzoeken</p> <p>Plannen/ideeën om meer gebruik te maken van risicoprofielen (meer controle op maat)</p> <p>Goede ervaringen met huisbezoeken aan de poort (AOV, Amsterdam, Veenendaal en pilot Groningen)</p> <p>Nauwelijks detailinformatie over kosten Handhaving</p>	<p>In Amsterdam en AOV handhaving stevig opgepakt. In Veenendaal en Veldhoven aanpak handhaving nog in ontwikkeling in 2005.</p> <p>Zittend bestand ook doelgroep huisbezoeken in Amsterdam</p> <p>Moment van instelling huisbezoeken. Amsterdam en AOV vrij vroeg. In Veenendaal in 2005 en in Groningen in 2006.</p> <p>Veldhoven nu nog alleen huisbezoek op signaal</p>
Sancties	<p>De aard van de verwijtbare gedragingen opgenomen in de verordeningen</p> <p>Sancties worden uiteindelijk opgelegd door klantmanager/consulent</p> <p>Recidive-periode in meeste gemeenten 12 maanden</p>	<p>AOV en Veenendaal kennen relatief hoge afstemmingspercentages in vergelijking met Rotterdam, Groningen en Veldhoven. AOV en Veenendaal kennen bij de meeste gedragingen ook niet de mogelijkheid van een schriftelijke waarschuwing.</p> <p>Veldhoven kent lange recidive-periode van 36 maanden</p> <p>Streng beleid in AOV en Veldhoven. Minder streng in Groningen (politiek).</p> <p>In Amsterdam slanke verordening (en mogelijk ook minder toepassing sancties)</p> <p>Rotterdam en Veldhoven lijken relatief veel sancties op te leggen</p>
Premies en bonussen	<p>Geen hoge prioriteit. In het algemeen weinig gebruik van gemaakt.</p> <p>Premies recent afgeschaft in een aantal gemeenten.</p> <p>Toegepaste premies veelal voor specifieke groepen</p>	<p>Veldhoven en AOV kennen geen premies op het moment. De overige gemeenten wel enkele premies.</p> <p>Rotterdam heeft als enige gemeente een werkaanvaardingspremie met een tamelijk algemeen karakter</p>

	Overeenkomsten	Verschillen
Minder ontheffingen	Tendens tot het geven van minder ontheffingen	Verschillen in deel van cliënten met ontheffing. Veldhoven en AOV relatief laag en Veenendaal relatief hoog. Groningen en Veenendaal kennen groepen waarvoor in principe ontheffing wordt verleend als dat gevraagd wordt In principe geen vrijstelling reïntegratieplicht in Amsterdam en Veldhoven.
Algemeen geaccepteerde arbeid	In de meeste gemeenten 'stok achter de deur'. Genuanceerd gebruikt met oog voor de individuele omstandigheden Wordt niet direct aan het begin van de uitkeringsperiode mee geschermd	Bij enkele onderzochte gemeenten is er in de praktijk op dit punt weinig veranderd. In de overige onderzochte gemeenten stelt men dat van het begrip algemeen aanvaarde arbeid toch wel een extra prikkel uitgaat. Rotterdam past begrip toe in de Work First aanpak voor het zittende bestand.

De ervaringen met de instrumenten

Gemeenten melden vooral goede ervaringen over Work First en handhaving.

Bij Work First wordt daarbij gewezen op de diagnosefunctie van het instrument in het licht van vervoltrajecten en op de beperking van de instroom (preventieve werking). De meeste gemeenten geven aan dat cliënten over het algemeen ook vrij goed te spreken zijn over Work First. De goede ervaringen van gemeenten worden onderstreept door het voornemen van gemeenten om de inzet van het instrument Work First verder uit te breiden, hetzij tot een groter deel van de instroom, hetzij tot een deel van het zittend bestand.

De resultaten van geïntensiveerde handavingsinspanningen aan de poort via huisbezoeken in bijvoorbeeld Amsterdam en Veenendaal zijn duidelijk. Bij invoering van huisbezoeken blijkt een aanzienlijk lager deel van de uitkeringsaanvragen te worden toegekend. In Rotterdam bestaat dezelfde ervaring, maar is dit niet met exacte cijfers te onderbouwen.

De ervaringen met sancties zijn niet geheel duidelijk. De mogelijkheid van een sanctie helpt klantmanagers wel om klanten dichter op de huid te zitten. De moeilijkheid is dat vrijwel niet vast is te stellen of de afstemmingsverordeningen door gemeenten strikt of minder strikt worden toegepast.

Volgens de meeste gemeenten doet het minder opleggen van ontheffingen op zichzelf niet zoveel. Het gaat er vooral om dat mensen via de klantmanager/consulent aan hun verantwoordelijkheden en plichten worden gehouden. AOV constateert vooral een effect bij éénoudergezinnen.

De gemeenten zijn minder positief over premies. De invoering van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid lijkt niet te hebben geleid tot grote veranderingen in de uitvoeringspraktijk. Rotterdam gebruikt het begrip wel in relatie tot Werk Direct voor een deel van het zittend bestand.

Effectiviteit

Van de onderzochte instrumenten achten de gemeenten Work First en handhaving het meest effectief. Hieraan besteden gemeenten de meeste aandacht. Van het verkleinen van het percentage binnen de bijstandspopulatie met een ontheffing van de sollicitatie en arbeidsplicht wordt ook een, zij het beperkt – effect verwacht. Men verwacht alleen een effect in combinatie met andere instrumenten zoals (in het geval van alleenstaande ouders met kleine kinderen) voorzieningen voor kinderopvang. Sancties als middel om de uitstroom naar regulier werk te bevorderen spelen geen grote rol. In de meeste onderzochte gemeenten lijkt van dit middel geen groter gebruik te worden gemaakt dan voorheen. Premies voor werkaanvaarding worden slechts weinig toegepast. Bij één gemeente wordt dit instrument thans zelfs veel minder toegepast dan voorheen. Het relatief geringe belang van sancties en vooral premies gaat niet altijd samen met een negatief oordeel van de gemeentelijke Sociale Dienst over de effectiviteit van deze instrumenten. Soms is het de gemeentelijke politiek die weinig van deze instrumenten verwacht of om sociale redenen de toepassing ervan afzwakt. Ook van het zesde onderscheiden instrument, verruiming van de criteria waaronder cliënten verplicht zijn een baan te aanvaarden, is de rol beperkt. Bij enkele van de onderscheiden gemeenten heeft de invoering van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid via de WWB in de praktijk weinig verandering gebracht. In enkele andere gemeenten, zoals Rotterdam, is men iets strenger geworden.

Gemeenten tekenen aan dat zij nog in een omslagproces zijn. Nog betrekkelijk kort geleden waren sociale diensten vrijwel geheel gericht op het correct verstrekken van uitkeringen, terwijl thans het voorkomen en beperken van het gebruik van uitkeringen centraal staan. Dit vereist een andere instelling en andere competenties van management en medewerkers. Dit veranderingsproces is nog niet afgerond. Daarom verwachten gemeenten dat de effectiviteit van het beleid nog zal toenemen.

De oordelen van de gemeenten over de effectiviteit van de instrumenten zijn over het algemeen niet gebaseerd op evaluatieonderzoek van de gemeenten zelf of op elders uitgevoerd onderzoek. Ook vrij basale informatie over de toepassing van instrumenten is vaak niet (direct) beschikbaar. Het onderzoek dat in Groningen is gedaan naar het Work First instrument is het enige voorbeeld. Hoewel de in dit onderzoek gehanteerde methodiek geen stellige uitspraken over de effectiviteit van het Work First experiment in Groningen toelaat, maakt het onderzoek wel aannemelijk dat de toepassing van dit instrument heeft geleid tot een vermindering van het bijstandsvolume onder jongeren.

Uit de literatuur zijn samenvattende overzichten van de uitkomsten van het internationale evaluatieonderzoek bekend. Hieruit komt overwegend naar voren dat instrumenten als monitoring van zoekgedrag, sancties en premies bij werkaanvaarding een positief effect hebben op de uitstroomkans van bijstandsgerechtigden. Omdat Work First benaderingen vaak de twee eerstgenoemde componenten omvatten is ook begrijpelijk dat deze benaderingen effect sorteren. Een rol speelt ook dat deze benaderingen vaak op groepen (jongeren) worden toegepast die relatief gemakkelijk een baan kunnen vinden. Gezien de positieve resultaten uit de internationale literatuur voor premies bij werkaanvaarding is het geringe gebruik van dit instrument door gemeenten opmerkelijk. Bij opheffing van de ontheffing van de arbeidsplicht is het effect vaak beperkt omdat het groepen betreft voor wie betaalde arbeid lastiger te realiseren is. Bij alleenstaande ouders is dit nog het eenvoudigst door voorzieningen voor kinderopvang aan te bieden. Voor groepen als (arbeids-)gehandicapten en ouderen ligt dit moeilijker omdat zij minder goed in de markt liggen. Ook de eis aan cliënten dat zij elke vorm van algemeen aanvaarde arbeid die hen wordt aangeboden moeten accepteren heeft voor dergelijke groepen weinig effect.

De toekomstplannen

De belangrijkste toekomstplannen van gemeenten liggen wat betreft prikkelinstrumenten voornamelijk op het terrein van, wederom, Work First en handhaving:

- bij Work First is men bezig om de doelgroep uit te breiden naar een groter deel van de nieuwe instroom en/of het zittende bestand of heeft men daar plannen voor;
- op verschillende plaatsen voorziet men een (verdere) verschuiving van reïntegratietrajecten naar Work First;
- werk zal nog meer op de voorgrond komen. Dit vereist een omslag in de uitvoering van het begeleiden van mensen met een uitkering naar het begeleiden van mensen met werk;
- in één gemeente wordt de tendens genoemd om de hoofdelementen van de uitvoering van de WWB meer en meer in onderlinge samenhang uit te voeren. Het gaat dan vooral om de driehoek poortwachter, reïntegratie en handhaving. Work First speelt bijvoorbeeld voor al deze drie elementen een rol;
- bij handhaving wordt meer en meer gestreefd naar controle op maat op basis van risicoprofielen. Het werken met risicoprofielen is in de meeste gemeenten thans nog niet ver ontwikkeld;
- handhavingsactiviteiten voor het zittende bestand worden in AOV als toekomstig aandachtspunt genoemd (in navolging van Amsterdam?);
- in Amsterdam ziet men de nadruk in de toekomst mogelijk verschuiven van huisbezoeken naar andere handhavingsinstrumenten (gericht op andere vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik). Men ervaart namelijk afnemende opbrengsten van het instrument huisbezoeken;
- een aantal gemeenten wil handhavingsprocedures voor het zittende bestand vereenvoudigen, vooral bij het doorgeven van wijzigingen in relevante gegevens voor de rechtmatigheid.

Ten slotte kan worden vastgesteld dat sociale diensten steeds meer oog hebben voor hun relatie met werkgevers. Zij oriënteren zich meer op de vraagkant van de arbeidsmarkt en de aanwezige plaatsingsmogelijkheden. Ook wordt vaker contact gezocht met werkgevers ten behoeve van de bemiddeling van bijstandsccliënten.

LITERATUUR

Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden

RSD AOV, *Reïntegratieverordening*, 2004.

RSD AOV, *Verordening maatregelen en fraudebestrijding (afstemmingsverordening)*, 2004.

RSD AOV, *Beleidskader Wet Werk en Bijstand*, augustus 2004.

RSD AOV, *Onderzoeksplan 2005 WWB*, november 2004.

RSD AOV, *Beleids- en bedrijfsverslag 2004*, maart 2005.

RSD AOV, *Managementrapportage*, december 2005.

Amsterdam

Gemeente Amsterdam, *Handhavingsverordening Wet werk en bijstand*, 11 december 2003.

Gemeente Amsterdam, *Vaststelling Beleidsregels Handhavingsverordening Wet werk en Bijstand*, 16 december 2003.

Gemeente Amsterdam, *Toeslagenverordening Wet werk en bijstand*, in werking getreden op 1 januari 2004.

Gemeente Amsterdam, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*, in werking getreden op 1 januari 2004.

DWI, *In Stappen, Jaarplan Werk en Inkomen 2005*, 2^e concept, juni 2004.

Gemeente Amsterdam, *Actualisatie Beleidskader Werk en Reïntegratie Dienst Werk en Inkomen (2004-2005)*, november 2004.

Gemeente Amsterdam, *Beleidsregels Wet werk en Bijstand*, in werking getreden op 1 januari 2005.

Sociale Dienst Amsterdam, *Op weg naar duurzame en betaalbare kwaliteit* (feitelijk beleidsevaluatie 2004), maart 2005.

Gemeente Amsterdam, *Vaststelling nieuwe Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand*, maart 2005.

Gemeente Amsterdam, *Wijziging van de Toeslagenverordening Wet werk en bijstand*, maart 2005.

Gemeente Amsterdam, *Beleidsregels Reïntegratie verordening Wet werk en bijstand*, versie vanaf 1 mei 2005.

Gemeente Amsterdam, *Beleidsregels Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*, in werking getreden op 1 mei 2005.

Dienst Werk en Inkomen (DWI) Amsterdam, *Beleidskader Werk, participatie en reïntegratie 2006*, september 2005.

Groningen

Gemeente Groningen, *Nota reïntegratie gemeente Groningen*, 2004.

Commissie Werk en Inkomen, *Beleidskader WWB (notitie)*, vergaderstuk, mei 2004.

Commissie Werk en Inkomen, *Programma Werk en Inkomen*, vergaderstuk, oktober 2004.

Commissie Werk en Inkomen, *Groningen@Work: de Groningse aanpak van jongeren*, februari 2004.

Gemeente Groningen, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*, 2005.

Gemeente Groningen, *Maatregelenverordening Wet werk en bijstand*, in werking getreden op 1 januari 2005.

Gemeente Groningen, *Verordening toeslagen en verlagingen Wet werk en bijstand*, in werking getreden op 1 januari 2005.

Gemeente Groningen, *Notitie resultaten reïntegratieactiviteiten*, stand per 1 april 2005.

Bureau onderzoek gemeente Groningen, *Werkt Groningen@Work*, juli 2005.

Monique Beukeveld, Alfons Klein Rouweler, Mayan van Teerns en Jeanine Vosselman, *Werkt Groningen@Work?* Bureau Onderzoek Gemeente Groningen, juli 2005.

Gemeente Groningen, *SOZawe Werkt over*, december 2005.

Gemeente Groningen, *Handhavingbeleidsplan 2006*.

Richard Geelof en Rick Pos, *Verbreiding Groningen@Work*, januari 2006.

Gemeente Groningen, *Werken, meedoen, erbij horen: reïntegratiebeleid in samenhang met welzijn en zorg 2006-2008*.

Rotterdam

FNV, *FNV Lokale monitor werk en inkomen 2006. Onderzoek sociaal beleid gemeenten*, februari 2006.

Gemeente Rotterdam, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*, maart 2004.

Gemeente Rotterdam, *Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand*, maart 2004.

Gemeente Rotterdam, *Handhavingsverordening Wet werk en bijstand*, oktober 2004.

Gemeente Rotterdam, *Handhavingsverordening en wijziging Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand*, 2004.

Gemeente Rotterdam, *Nieuwe reïntegratieprogramma's alsmede afdoening van de motie-Van der Hilst om te bevorderen dat er op korte termijn beleid voor de zogenaamde gemeenschapstaken wordt ontwikkeld, om juist de groep bijstandsgerechtigden te activeren*, Beleid EWO 118965, 2005

SoZaWe Rotterdam, *Strategisch meerjarenplan 2005-2008*.

SoZaWe Rotterdam, *Beleidskader jongeren 2005*, februari 2005

SoZaWe Rotterdam, *Uitvoering WWB 2004*, 2005.

SoZaWe Rotterdam, *Sociale Zaken... een kwestie van doen!*, Jaarverslag 2004, Augustus 2005.

SoZaWe Rotterdam, *Uw WWB-uitkering*, brochure voor klanten

SoZaWe Rotterdam, *Managementinformatie GWS 4all, December 2005*, Afdeling Planning en Control, 2006

SoZaWe Rotterdam, *Managementinformatie GWS 4all, Maart 2006*, Afdeling Planning en Control, 2006

Veenendaal

Gemeente Veenendaal, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*, 2004.

Gemeente Veenendaal, *Beleidsregel Reïntegratievoorzieningen*, 2004.

Gemeente Veenendaal, *Reïntegratieplan 2004*, 2004.

Gemeente Veenendaal, *Beleidsregels Terugvordering 2004*.

Gemeente Veenendaal, *Verordening Maatregelen 2004 Wet werk en bijstand*, januari 2004.

Gemeente Veenendaal, Sector Maatschappelijke Ontwikkelingen, *Nota Wet Werk en Bijstand*, maart 2004.

Gemeente Veenendaal, *Verordening toeslagen en verlagingen Wet werk en bijstand 2005*.

Sector Maatschappelijke ontwikkelingen Afdeling Werk en Inkomen, *Beleidsplan 2005 Wet werk en Bijstand*, 2004.

Sector Maatschappelijke ontwikkelingen Afdeling Werk en Inkomen, *Beleidsplan 2006 Wet werk en Bijstand*, 2005.

Gemeente Veenendaal Afdeling Werk & Inkomen, *Beleidsverslag Werk & Inkomen 2005*, januari 2006.

Gemeente Veenendaal Afdeling Werk & Inkomen, *Beleidsverslag Werk & Inkomen 2005, eerste half jaar*, augustus 2005.

Atlant Groep, *Werkproces; aanbesteding Veenendaal Direct Werk*, december 2005.

Veldhoven

S.F. Joosten, Gemeente Veldhoven, *Naar een kader voor reïntegratie en afstemming; 3 scenario's*, mei 2004.

Sociale Zaken Gemeente Veldhoven, *Kadernotitie Wet werk en bijstand en gemeentelijk minimabeleid*, mei 2004.

Gemeente Veldhoven, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand Veldhoven 2004*, zoals vastgesteld bij raadsbesluit van 16 november 2004, nr. 04.210.

Gemeente Veldhoven, *Verordening fraude en afstemming Wet werk en bijstand Veldhoven 2004*, zoals vastgesteld bij raadsbesluit van 16 november 2004, nr. 04.211.

Sociale Zaken Gemeente Veldhoven, *Beleidsverslag 2004*.

Gemeente Veldhoven, *Verslag over de Uitvoering WWB 2004*.

Sociale Zaken Gemeente Veldhoven, *Bijstand? Daar maken wij werk van! Uitvoeringsplan Wet werk en bijstand 2005*, december 2004.

Algemene literatuur

P. Dolton en D. O'Neill, Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence, *Economic Journal*, Vol. 106, 1996a.

P. Dolton en D. O'Neill, The restart effect and the return to full-time stable unemployment, *Journal of the Royal Statistical Society Series A*, Vol. 159, 1996b.

J. Heckman, R. Lalonde en J. Smith, The economics and econometrics of active labor market programs, in O. Ashenfelter en D. Card, *Handbook of Labor Economics volume 3*, 1999.

IWI, *Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand, Verkennende studie*, augustus 2005.

J. Kluge, The effectiveness of European active labour market policy, *IZA Discussion Paper 2018*, 2006.

J. de Koning, Is the changing pattern in the use of ALMPs consistent with what evaluations tell us about their relative performance?, in: Jaap de Koning (red.), *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public-Private Partnership and Benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham, te verschijnen.

J. de Koning, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom, Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken – literatuuronderzoek, *Werkdocument 339 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 2005.

N. Meager, Recent developments in active labour market policies in the UK: the shifting focus from unemployment to inactivity, in Jaap de Koning (red.), *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public-Private Partnership and Benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham, te verschijnen.

Regioplan, *Gemeenten en de WWB 1: geprikkeld tot werken*. Eindrapport, Amsterdam, juni 2005.

K. Zandvliet, A. Gelderblom, K. Korolkova en J. de Koning, *Effectiviteit van sancties bij arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid- Lessen uit het buitenland*, SEOR, te verschijnen.

INTERVIEWS

Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden

Mevr. Elone van Velthuisen, Directeur Regionale Sociale Dienst.

Dhr. Bert Hoeven, Teamleider Beleid, Juridische Zaken en Voorlichting.

Dhr. Rik van der Steeg, Beleidsmedewerker Reïntegratie.

Mevr. Susan Hubert, Tempo Team.

Mevr. Saskia Basters, Inkomensconsulent.

Dhr. Atilla Karipinar, Reïntegratieconsulent.

Amsterdam

Dhr. Jens Roep, Beleidsmedewerker; reïntegratie en afstemming.

Dhr. Dirk Huiberts, Teamleider, jongerenloket.

Dhr. Ruud van Haastrecht, Beleidsmedewerker controle en opsporing op handhavingsgebied.

Groningen

Dhr. Ronald Brouwer, Kwaliteitsmanager beleidsuitvoering.

Mevr. Toos van der Hem, Hoofd Stafafdeling beleid.

Dhr. Rick Pos, Stafafdeling beleid.

Mevr. Zock, Directeur (telefonisch interview).

Rotterdam

Dhr. Klaas Folkerts, plaatsvervangend hoofd Afdeling Regie, Werk en Inkomen

Dhr. Frans Martens, Teamchef Team Regelgeving en Juridisch Advies

Dhr. Eelco Bruinsma, senior beleidsmedewerker Team Regelgeving en Juridisch Advies

Dhr. Frans van Rooij, Planning en Control (telefonisch interview)

Mevr. Conchita Marengo, klantmanager Work First Jongerenloket

Veenendaal

Dhr. Arnoud Vreugdenhil, Beleidsmedewerker afdeling werkdeel.

Dhr. Vos, Teamleider inkomen.

Veldhoven

Dhr. Wil Legius, Directeur Sociale Dienst.

Dhr. Carel Bullens, Beleidsmedewerker.

Mevr. Mattie Verhouden, Klantmanager.

BIJLAGE 1 DETAILINFORMATIE AFSTEMMING: TYPEN SANCTIES EN HOOGTE AFSTEMMING

Maatregelwaardige gedragingen	Categorieën	RSD Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden	Veldhoven	Veenendaal	Groningen	Rotterdam
Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van aga, c.q. niet nakomen arbeidsplicht	Niet tijdig registreren CWI of niet tijdig verlenen	5%	Volstaan met schriftelijke waarschuwing indien het geen recidive is	10%	Volstaan met schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	Volstaan met schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)
		1 maand	5%	1 maand	5%	5%
	Niet naar vermogen trachten aga te verkrijgen of te aanvaarden	20%	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	15%	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	10%
		1 maand	10%	1 maand	10%	1 maand
		20%	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	25%	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	10%
Niet of onvoldoende meewerken aan onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling	20%	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	10%	100% (bij geen doorgang vinden of voortijdige beëindiging)	10%	10%
	1 maand	1 maand	1 maand	1 maand	1 maand	
Niet of niet tijdig gehoor geven aan een oproep om op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen.	20%	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	10 – 20%			10%
	1 maand	1 maand	1 maand			1 maand
Gedragingen die de arbeidsinschakeling dan wel de realisatie van doel van het traject of van de reïntegratie-instrumenten belemmeren	50%	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive)	25%	25%	20%	20%
	1 maand	1 maand	20%	100% (bij geen doorgang vinden of voortijdige beëindiging)	1 maand	1 maand
			1 maand	1 maand		

Maatregelwaardige gedragingen	Categorieën	RSD Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden	Veldhoven	Veenendaal	Groningen	Rotterdam
	Het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening	50% 1 maand	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive) 20% 1 maand	25% 100% (bij geen doorgang vinden of voortijdige beëindiging) 1 maand	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive onvoldoende gebruik) 20% (onvoldoende mate) 50% (niet gebruik) 1 maand	20% 1 maand
	Het niet aanvaarden van aga	100% 1 maand	100% 1 maand	100% 1 maand	100% 1 maand	100% 1 maand
	Het door eigen toedoen niet behouden van aga	100% 1 maand	100% 1 maand	100% 1 maand	100% 1 maand	100% 1 maand
Niet nakomen inlichtingenplicht	Te laat verstrekken gegevens	5% 1 maand	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive) 5% 1 maand	5% 1 maand	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive) 5% 1 maand	Volstaan met schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive) 5% 1 maand
	Verstrekken onjuiste gegevens of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand	Afhankelijk van benadelingsbedrag Tot € 1.000 : 10% € 1.000 - € 2.000: 20% € 2.000 - € 4.000 40% € 4.000 of meer: 100% 1 maand	Afhankelijk van benadelingsbedrag Tot € 1.000 : 10% € 1.000 - € 2.000: 20% € 2.000 - € 4.000 40% € 4.000 of meer: 100% 1 maand	10% van het benadelingsbedrag met een afronding van € 10 naar boven en een minimumbedrag van € 50 Bij een benadelingsbedrag van € 6.000 of meer wordt aangifte gedaan	Afhankelijk van benadelingsbedrag Tot € 1.000 : 10% € 1.000 - € 2.000: 20% € 2.000 - € 4.000 40% € 4.000 of meer: 100% 1 maand	Afhankelijk van benadelingsbedrag Tot € 1.000 : 10% € 1.000 - € 2.000: 20% € 2.000 - € 4.000 40% € 4.000 of meer: 100% 1 maand

Maatregelwaardige gedragingen	Categorieën	RSD Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden	Veldhoven	Veenendaal	Groningen	Rotterdam
	Zonder gevolgen voor de bijstand	Schriftelijke waarschuwing is mogelijk indien in de voorgaande 2 jaar geen schriftelijke waarschuwing is gegeven 5% bijstandsnorm 1 maand	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive) 10% - 20% 1 maand	Schriftelijke waarschuwing Bij recidive binnen 24 maanden: 5% gedurende 1 maand	Schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive) Bij recidive: 5% gedurende 1 maand	Kan volstaan met schriftelijke waarschuwing (indien geen recidive) Bij recidive: 5% gedurende 1 maand
Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid		20% bijstandsnorm Afgestemd op de periode dat de belanghebbende als gevolg van zijn gedraging eerder of langer recht geeft op bijstand. < 3 maanden: 1 maand 3 – 6 mnd: 3 maanden 6 maanden of langer: 6 maanden	Afgestemd op hoogte benadelingsbedrag Tot € 1.000 : 10% € 1.000 - € 2.000: 20% € 2.000 - € 4.000 40% € 4.000 of meer: 100% 1 maand	Afgestemd op hoogte benadelingsbedrag (bij onverantwoord interen van het vermogen): Tot € 1.000 : geen € 1.000 - € 2.500: 20% gedurende 6 maanden € 2.500 - € 5.000: 20% gedurende 9 maanden € 5.000 - € 12.500: 20% gedurende 12 maanden € 12.500 - € 50.000: 20% gedurende 18 maanden € 50.000 of meer: 20% gedurende 24 maanden Bij: geen of te late aanvraag voorliggende voorziening of het niet nakomen van de verplichting tot het instellen van een alimentatievordering 100% 1 maand	Afgestemd op hoogte benadelingsbedrag Tot € 1.000 : 10% € 1.000 - € 2.000: 20% € 2.000 - € 4.000 40% € 4.000 of meer: 100% 1 maand	Afgestemd op hoogte benadelingsbedrag Nihil/niet vast te stellen: 5% Tot € 1.000 : 10% € 1.000 - € 2.000: 20% € 2.000 - € 4.000 40% € 4.000 of meer: 100% 1 maand

Maatregelwaardige gedragingen	Categorieën	RSD Alblasserwaard Oost/Vijfheerenlanden	Veldhoven	Veenendaal	Groningen	Rotterdam
(Zeer) ernstige misdragingen		Minimaal 20 procent 1 maand	100% 1 maand	10, 25 of 100% 1 maand	20, 50 of 100% 1 maand	Maximaal 40 procent 1 maand
Recidive algemeen		Binnen 12 maanden een gedraging in dezelfde of hogere categorie Verdubbeling duur	Binnen 36 maanden een gedraging in dezelfde of hogere categorie Verdubbeling duur of hoogte	Binnen 12 maanden een gedraging in dezelfde of hogere categorie Verdubbeling duur Verdubbeling hoogte bij onjuiste/onvolledige inlichtingen met gevolgen voor bijstand	Binnen 12 maanden een gedraging in dezelfde of hogere categorie Verdubbeling duur Mogelijk verdubbeling hoogte als omstandigheden daartoe aanleiding geven	Binnen 12 maanden een gedraging in dezelfde of hogere categorie Verdubbeling duur of hoogte van de maatregel
Volharding in gedrag na recidive		Onbepaalde tijd, heroverweging binnen drie maanden	Niet volkomen duidelijk, vermoedelijk bij tweede recidive	Onbepaalde tijd bij drie of meer verwijtbare gedragingen in een periode van 24 maanden	Onbepaalde duur bij drie of meer verwijtbare gedragingen in een periode van 12 maanden	Niet direct duidelijk

Bron: Documentatie en interviews met gemeenten.

Amsterdam heeft sinds begin 2005 een, zoals men het zelf noemt, zeer slanke afstemmingsverordening. Hierin zijn twee verwijtbare gedragingen gedefinieerd, namelijk ernstig tekort schieten en voor zeer ernstig tekort schieten. Dit wijkt sterk af van de zeer uitgebreide en gedetailleerde verordeningen van de andere gemeenten. Het gaat in het eerste geval om ernstig tekortschieten in (artikel 2 van de verordening):

1. Het naar vermogen verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.
2. Het meewerken aan een voorziening die in het kader van de WWB is aangeboden of die, gezien haar aard en doel, met een WWB-voorziening gelijk is te stellen.
3. Het verlenen van medewerking die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de WWB.
4. Het betonen van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.
5. Zijn gedrag jegens het College, daaronder begrepen personen van wie het de belanghebbende redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij in het kader van de uitvoering van de WWB ten dienste of in opdracht van het College werkzaam zijn én personen die betrokken zijn bij de uitvoering van een voorziening ingevolge de WWB.

Van een zeer ernstig tekortschieten is met name sprake als vaststaat of redelijkerwijs is aan te nemen dat (artikel 3 verordening):

1. Het beroep door belanghebbende op algemene bijstand gedurende meer dan één maand het gevolg is van diens doen of nalaten.
2. De belanghebbende na een besluit tot terugvordering van ten onrechte genoten bijstand opnieuw ten onrechte bijstand heeft ontvangen doordat hij feiten of omstandigheden heeft verzwegen waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moest zijn dat zij van invloed waren op zijn recht op bijstand.
3. De belanghebbende middelen heeft verzwegen waarmee hij gedurende meer dan één maand in zijn levensonderhoud kon voorzien.
4. De belanghebbende zich in zijn gedrag jegens het College schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf, als bedoeld in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

Bij de weging van het gedrag houdt het College rekening met de omstandigheden en mogelijkheden van belanghebbende en kan het rekening houden met eerdere gedragingen van de belanghebbende waarin deze tekortschoot in de naleving van verplichtingen in gevolge van de WWB.

Bij ernstig tekortschieten is de verlaging €200 of, indien dit lager is, de aanspraak op bijstand in de maand waarin de afstemming plaatsvindt. Bij zeer ernstig tekortschieten wordt de bijstand gedurende één maand met 100 procent verlaagd. Het College kan overigens de verlaging lager vaststellen als de belanghebbende door de afstemming onredelijk zwaar wordt getroffen.