

# Instroombeleid Gemeente Enschede

Eindrapport

José Gravesteijn  
Niek de Jong  
Marcel Spijkerman







# INSTROOMBELEID GEMEENTE ENSCHEDE

## EINDRAPPORT

*Opdrachtgever      Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede*

José Gravesteijn, Niek de Jong en Marcel Spijkerman

Rotterdam, 31 januari 2011



# INSTROOMBELEID GEMEENTE ENSCHEDE

*Contactpersoon* Marcel Spijkerman

*Adres* SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam  
Postbus 1738  
3000 DR ROTTERDAM

*Telefoon* 010-4082751

*Fax* 010-4089650

*E-mail* [spijkerman@ese.eur.nl](mailto:spijkerman@ese.eur.nl)



# INHOUD

<b>Voorwoord</b>	<b>i</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>iii</b>
Inleiding	iii
Beleidsdoelstellingen en -instrumenten	iv
Effectiviteit en efficiëntie van het instroombeleid	v
Volgen van personen van wie de Wwb-aanvraag is afgewezen of ingetrokken	vi
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Doel en achtergrond	1
1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak	1
1.3 Opbouw van het rapport	2
<b>2 Beleidsdoelstellingen en -instrumenten</b>	<b>3</b>
2.1 Inleiding	3
2.2 Politieke en bestuurlijke context	3
2.3 Beleidsdoelstellingen en ontwikkeling van het beleid	6
2.3.1 Uitgangspunten van het beleid	6
2.3.2 Verdere ontwikkeling van het beleid	7
2.4 Beleidsinstrumenten	9
2.4.1 Poortwachter	11
2.4.2 WorkStep Workfirst	16
2.4.3 Terugdringen voortijdig schooluitval	19
2.4.4 PIN-project: beperking instroom in de Wwb van mensen die van buiten Enschede komen	22
2.5 Organisatie, aansturing en uitvoering	24
2.6 Conclusies	25
<b>3 Effectiviteit en efficiëntie van het instroombeleid</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding	27
3.2 Poortwachter	29
3.3 WorkFirst	31
3.4 Terugdringen voortijdig schoolverlaten	34
3.5 Raamovereenkomst wonen/PIN	37
3.6 Conclusies	40

<b>4</b>	<b>Volgen van personen van wie de Wwb-aanvraag is afgewezen of ingetrokken</b>	<b>41</b>
4.1	Inleiding	41
4.2	Activiteiten van personen van wie de aanvraag is afgewezen of ingetrokken	41
4.3	Mate waarin mensen niet van activiteit veranderen	44
4.4	Conclusies	47
<b>5</b>	<b>Conclusies en suggesties voor beleid</b>	<b>48</b>
▪	<b>Literatuur</b>	<b>51</b>
	<b>Afkortingen</b>	<b>53</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>54</b>
B.1	Geïnterviewde personen	54
B.2	Beschrijvende analyse instroom en bestand Wwb	55
B.3	Resultaten analyses WorkFirst	63
B.4	RMC – Voortijdig schoolverlaten	65

## VOORWOORD

Met de introductie van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om het bijstandsbeleid vorm te geven. Daar tegenover staat dat ze financieel verantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering van het bijstandsbeleid. Van de Wwb gaat een sterke prikkelwerking uit omdat gemeenten overschotten op het budget mogen behouden, maar tekorten moeten financieren uit eigen middelen. Als gevolg hiervan zullen gemeenten trachten het beroep op de Wwb te beperken.

De gemeente Enschede behoort tot de groep gemeenten met een structureel tekort op het inkomensdeel van de Wwb. Er wordt dan ook intensief ingezet op beleid om de bijstandslasten te verminderen. Hiervoor is in de loop van de tijd beleid ontwikkeld om de instroom tegen te gaan en de uitstroom te bevorderen. Het uitstroombesluit is door SEOR al eerder in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede onderzocht.

In juli 2010 heeft de Rekenkamercommissie SEOR gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instroombesluit van de gemeente Enschede. In dit rapport worden de resultaten van dat onderzoek gepresenteerd.

Het onderzoek is vanuit de rekenkamer begeleid door (in alfabetische volgorde):

- Dhr. Cor Boom, voorzitter Rekenkamercommissie
- Dhr. Frank Galesloot, extern lid Rekenkamercommissie
- Mevr. Nienke Klerk, raadslid PvdA
- Dr. Josee Ligteringen, onderzoeksmanager Rekenkamercommissie
- Drs. Meriam Lutjann, onderzoeker/beleidsmedewerker Rekenkamercommissie
- Dr. H.G.M. Oosterwijk, extern lid Rekenkamercommissie

We bedanken mevr. Femke Koster voor de hulp met het benaderen van respondenten voor de interviews die we hebben gehouden. Dank gaat ook uit naar de personen die we hebben geïnterviewd voor dit onderzoek.

Verder bedanken we mevr. A. Hofman en dhr. Timo Keuken (Team Leerplicht) voor het verstrekken van gegevens over voortijdige schoolverlaters en dhr. D. ten Brugge (DMO) voor het beschikbaar stellen van de in dit onderzoek gebruikte gegevens over instroom in de Wwb.

Tenslotte willen we Joep Houtman van SEOR bedanken voor de bewerking in SPSS van de aangeleverde cijfers.



# SAMENVATTING

## INLEIDING

In Enschede is in de loop van de tijd beleid ontwikkeld om de instroom in de Wwb tegen te gaan en de uitstroom te bevorderen. De redenen hiervoor zijn het relatief grote aandeel van de bevolking dat een Wwb-uitkering ontvangt en de situatie dat de gemeente Enschede tot de groep gemeenten behoort die een structureel tekort op het inkomensdeel van de Wwb hebben. Het doel van het ingezette beleid is dan ook om de bijstandslasten te verminderen.

Het doel van dit onderzoek is het instroombeleid te beoordelen op effectiviteit en efficiëntie. De centrale onderzoeksvraag is daarom als volgt geformuleerd:

*In hoeverre is het beleid van de gemeente Enschede efficiënt en effectief in het beperken van de instroom in de Wwb?*

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgesplitst in de volgende vier deelvragen:

1. Welke beleidsdoelstellingen heeft de gemeente Enschede geformuleerd ten aanzien van het beperken van de instroom in de Wwb?
2. Welke beleidsinstrumenten hanteert de gemeente Enschede in dit kader?
3. In welke mate zijn de beleidsinstrumenten effectief in het beperken van de instroom?
4. In welke mate zijn de beleidsinstrumenten efficiënt ingezet?

De onderzoeksvraag naar de beleidsdoelstellingen die zijn geformuleerd kan worden onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Welke doelstellingen zijn geformuleerd?
- In welke (politieke en bestuurlijke) context zijn deze doelstellingen geformuleerd?
- Zijn de doelstellingen van het instroombeleid SMART geformuleerd?<sup>1</sup>
- Zijn de doelstellingen (tussentijds) heroverwogen?

De tweede onderzoeksvraag kan verder worden uitgesplitst in de volgende vragen:

- Welke beleidsinstrumenten worden gehanteerd met betrekking tot de instroom in de Wwb?
- Hoe zijn deze beleidsinstrumenten vormgegeven?
- Zijn deze beleidsinstrumenten in de loop van de tijd aangepast en zo ja, hoe?
- Hoe sluiten de beleidsinstrumenten aan op de geformuleerde doelstellingen?
- Vindt monitoring plaats van de inzet van beleidsinstrumenten en van prestatie-indicatoren?
- Zijn de effecten van de beleidsinstrumenten tussentijds gemeten?

---

<sup>1</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

Voor de eerste twee onderzoeksvragen is een kwalitatieve benadering het meest geschikt, voor de twee laatste onderzoeksvragen is gekozen voor een meer kwantitatieve aanpak in combinatie met een kwalitatieve analyse. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Bestaande beleidsdocumenten;
- Informatie uit interviews met de belangrijkste stakeholders;
- Data van de gemeente Enschede: een beschrijvende analyse van data heeft als doel het cijfermateriaal dat voor het onderzoek beschikbaar is op een inzichtelijke manier te presenteren. Het gaat hierbij om, onder andere:
  - Instroom in de Wwb over een periode van jaren (uitgesplitst naar een aantal kenmerken waaronder leeftijd, geslacht, leefvorm);
  - Ontwikkeling van het aantal aanvragen voor een uitkering, afgezet tegen het aantal toegekende uitkeringen;
  - Voor zo ver bekend, redenen voor het afwijzen dan wel terugtrekken van de aanvraag van een uitkering.
- Data van diverse gemeenten: door middel van een vergelijking van data van diverse gemeenten is een econometrische schatting gemaakt van een instroommodel, waarbij het effect van WorkFirst op de instroom in de Wwb wordt gemeten;
- Data van de gemeente Enschede en uit het Sociaal Statistisch bestand (SSB) voor een analyse van wat er gebeurt met mensen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen of die zelf hun aanvraag intrekken.

## **BELEIDSDOELSTELLINGEN EN -INSTRUMENTEN**

De oorzaak van het hoge percentage oudere, (zeer) langdurige uitkeringsgerechtigden is te vinden in de geschiedenis van Enschede als centrum van textielproductie. Textielarbeiders waren laag- en ongeschoolde arbeidskrachten. Toen de textielindustrie in de jaren 60-70 in de vorige eeuw te gronde ging kwamen er relatief veel laag- en ongeschoolde uitkeringsgerechtigden. Het sociale beleid in Enschede richtte zich op dit grote aantal mensen aan de onderkant van de samenleving, maar door dit beleid werd de hele infrastructuur om mensen op een sociale minimumpositie te houden in stand gehouden.

Het huidige beleid is erop gericht om burgers zo zelfstandig mogelijk te laten meedoen en doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Aanvankelijk was het uitgangspunt van het beleid dat burgers zo snel mogelijk weer economisch zouden moeten meedoen. Later is dit standpunt genuanceerd en is het accent verschoven van zo snel mogelijke uitstroom naar duurzame uitstroom.

Eén van de punten waar de gemeente op inzet in het huidige beleid is een sluitende beheersing van de nieuwe instroom. Het beste resultaat om de instroom te beheersen wordt “aan de poort” bereikt. De inzet is om de inspanningen aan de kop van het proces zo sterk mogelijk te organiseren en te bemensen. Uitgangspunt daarbij is dat niemand nodeloos of onterecht mag instromen in de bijstand. Centraal staat de kortste weg naar werk voordat de uitkering ook maar ter sprake komt. Om dit beleid om te komen tot instroombeperking te realiseren is de poortwachtersfunctie van het Werkplein verscherpt, is verdergegaan met WorkStep WorkFirst, is ingezet op een beperking van de instroom van jongeren in de Wwb door terugdringing van schooluitval en is de instroom van

mensen die zich in Enschede willen vestigen en een beroep doen op de Wwb beperkt (PIN).

De vier beleidsinstrumenten die de gemeente Enschede uitvoert om de instroom in de Wwb te beperken zijn:

1. De *Poortwachtersfunctie* van het Werkplein: deze poortwachterfunctie zit eigenlijk in alle stappen die een klant op het Werkplein zet, ingebakken. Het Werkplein richt zich op het voorkomen van instroom in de bijstand. Deze aanpak varieert van het onmiddellijk aanbieden van werk tot het vroegtijdig vaststellen dat er geen recht is op een uitkering. Middelen die hierbij worden ingezet zijn: de Quick-scan, voorlichting, bemiddeling vroegmelders, preventieve inzet van re-integratiemiddelen en handhaving (voorkomen dat bijstandsgelden onrechtmatig worden verstrekt). Een aantal respondenten heeft aanbevelingen gedaan om de poortwachtersfunctie van het Werkplein te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn gerelateerd aan de aansturing van de medewerkers van het Werkplein door zowel UWV met landelijk beleid en gemeente met gemeentelijk politiek beleid, de breedte van de kennis die een werkcoach moet hebben als gevolg van het 1-loket concept en het kennelijk nog altijd stoffige imago van het Werkplein.
2. *WorkStep WorkFirst*: dit instrument heeft ook een poortwachtersfunctie: een deel van de kandidaten valt af voor verplichte deelname door het accepteren van betaald werk en/of het afzien van de Wwb-aanvraag. Weigering van deelname leidt tot stopzetting van de Wwb-aanvraag. WorkFirst zou per 1 januari 2011 ophouden te bestaan. De opzet van de re-integratie wordt vernieuwd, waarbij er meer en directere inzet van werkgevers wordt verwacht.
3. *Terugdringen voortijdig schoolverlaten*. Ondanks alle inspanningen om het aantal jongeren dat een Wwb uitkering aanvraagt te beperken, is het aantal jongeren dat voor een uitkering naar het Werkplein komt in 2009 toegenomen. De economische recessie is hiervan de vermoedelijke oorzaak. Als gevolg hiervan worden de arbeidscontracten van veel werkende jongeren zonder startkwalificatie ontbonden en zijn en komen minder BBL-plaatsen voor jongeren beschikbaar.
4. *Het PIN-project*. De gemeente en drie woningcorporaties hebben de afspraak gemaakt dat mensen die zich in Enschede willen vestigen en voor een huurwoning in aanmerking willen komen, maar zijn aangewezen op enige vorm van Wwb-hulp, worden doorverwezen naar het Werkplein. Zij kunnen zich alleen inschrijven voor een huurwoning als ze een verklaring van de gemeente Enschede kunnen overleggen waarin staat dat zij zullen meewerken aan alle verplichtingen die hen op grond van de Wet werk en bijstand worden opgelegd.

Op het gebied van informatievoorziening en rapportage is er een verbeteringslag te maken, zowel wat betreft de frequentie, de aard van de informatie en de systemen waarin de informatie wordt opgeslagen.

## **EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN HET INSTROOMBELEID**

In welke mate zijn de beleidsinstrumenten gericht op de beperking van de instroom in de Wwb effectief ingezet en in welke mate efficiënt? Een eerste opmerking betreft het verschil tussen bruto- en netto-effectiviteit van een beleidsinstrument. In beleidsdocumenten wordt soms een vermindering van de Wwb-instroom gepresenteerd als een netto-effect van een beleidsinstrument terwijl het hooguit om een bruto-effect gaat. Het is in de praktijk ook niet altijd mogelijk om het netto-effect van een beleidsinstrument vast te stellen. Van de vier beleidsinstrumenten die de gemeente

Enschede hanteert om de instroom in de Wwb te beperken kan eigenlijk alleen voor het WorkFirst instrument het netto-effect worden vastgesteld.

De *Poortwachtersfunctie* van het Werkplein zit in alle stappen die een klant op het Werkplein zet ingebakken. Het effect ervan speelt aan de hele instroomkant. Het beleid in het kader van Poortwachter is in Enschede gepaard gegaan met een toename van de zogenaamde CWI preventiequote voor de Wwb in de periode 2004-2007. In de meeste jaren lag deze preventiequote onder het landelijk gemiddelde. In 2008 daalde de preventiequote sterk in Enschede, terwijl deze gemiddeld over alle gemeenten in Nederland wel bleef stijgen.

Tegelijkertijd nam het percentage door DMO afgehandelde aanvragen dat daadwerkelijk in een uitkering resulteerde af tussen 2004 en 2007. Dit werd gevolgd door een stijging van dit percentage in 2008 en 2009. Door een veranderde wijze van meting zijn de resultaten voor en na 2008 waarschijnlijk niet geheel vergelijkbaar.

Voor de 26 gemeenten waarover informatie over het gebruik van *WorkFirst* is verzameld, heeft dit instrument gemiddeld genomen en gecorrigeerd voor het effect van andere factoren, een instroombeperkend effect. Het geschatte effect voor de gemeente Enschede wijkt slechts weinig af van het gemiddelde effect. Het gaat voor Enschede daarbij om zo'n 120 uitkeringen per jaar minder dan in het geval dat *WorkFirst* niet zou zijn ingezet. Er moet echter wel rekening worden gehouden met een marge van onzekerheid in de schatting. Indien de ondergrens van het geschatte effect wordt genomen is de instroom in de Wwb zonder *WorkFirst* slechts marginaal hoger dan de feitelijke instroom.

Het beleid om *voortijdig schoolverlaten* terug te dringen lijkt succes gehad te hebben. Een deel van de voortijdig schoolverlaters is herplaatst naar school, werk of een werkgerelateerd traject. Daarmee is de kans verkleind dat zij (duurzaam) afhankelijk worden van een Wwb-uitkering. De mogelijkheden voor herplaatsing worden wel mede bepaald door de conjunctuur. De cijfers laten echter niet meteen zien hoe effectief het terugdringen van voortijdig schooluitval is om de instroom in de Wwb te beperken.

Volgens de evaluatie van het *PIN project* heeft 32 procent van de mensen die zich wilden inschrijven voor een huurwoning bij een van de drie woningcorporaties bij de gemeente de gevraagde verklaring ondertekend. 63 procent heeft zich niet gevestigd in Enschede, terwijl vijf procent zich via de particuliere markt heeft gevestigd en ondanks het niet tekenen van een verklaring een Wwb-uitkering heeft ontvangen. In het verleden kon iedereen die zich wilde vestigen in Enschede dat doen en – indien nodig – een Wwb-uitkering ontvangen. Het lijkt er op dat dat nu niet meer het geval is. Het is echter niet duidelijk in welke mate de verminderde instroom in de Wwb kan worden toegeschreven aan het PIN project en of ook andere factoren hierop van invloed zijn geweest.

## **VOLGEN VAN PERSONEN VAN WIE DE WWB-AANVRAAG IS AFGEWEZEN OF INGETROKKEN**

De centrale doelstelling van het instroombeleid is om de instroom in de Wwb zoveel mogelijk te beperken, tenzij er aanwijsbare redenen zijn om wel een uitkering toe te kennen. Alleen die personen die het echt nodig hebben worden toegelaten tot de Wwb. In de praktijk betekent dit dat een deel van de aanvragen voor een Wwb-uitkering niet resulteert in een Wwb-uitkering, omdat personen de aanvraag zelf intrekken of omdat de aanvraag wordt afgewezen. De centrale vraag in dit hoofdstuk is hoe personen die uiteindelijk geen Wwb-uitkering ontvangen dan wel in hun levensonderhoud (gaan) voorzien?

Wij hebben deze vraag beantwoord door koppeling van gegevens van de gemeente Enschede aan gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). De beschikbare informatie loopt tot en met 2008.

Uit de analyse blijkt dat het percentage mensen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen dan wel ingetrokken en daarna zijn gaan werken toeneemt na verloop van tijd: gemiddeld over de jaren 2004-2008 werkt na drie maanden circa 28 procent, oplopend tot 34 procent na 24 maanden.

Het percentage mensen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen dan wel ingetrokken en daarna inactief zijn neemt na verloop van tijd enigszins af (van gemiddeld bijna 27 procent na drie maanden tot 25 procent na 24 maanden).

Andere conclusies zijn:

1. Van de mensen van wie de Wwb-uitkeringsaanvraag in eerste instantie is afgewezen/ingetrokken ontvangt een deel (in 2004 circa een derde, in 2005-2007 circa een kwart) na drie maanden alsnog een Wwb-uitkering.
2. Een meerderheid van de personen van wie de Wwb-uitkeringsaanvraag is afgewezen/ingetrokken en die een baan vinden, wordt niet duurzaam betrokken in het arbeidsproces.
3. Een belangrijk deel van de personen die na afwijzing/intrekking van de aanvraag alsnog een Wwb-uitkering ontvangt, blijft langdurig (minstens 24 maanden) ontvanger van een Wwb-uitkering.

Wij concluderen hieruit dat bij de beoordeling van de effectiviteit van de instroombeperkende maatregelen de vraag meegenomen moet worden of mensen:

- Duurzaam uit de Wwb blijven.
- Van wie de aanvraag is afgewezen of die de aanvraag hebben teruggetrokken en werk hebben gevonden, duurzaam in het arbeidsproces zijn ingepast.
- Van wie de aanvraag in eerste instantie is afgewezen of die de aanvraag hebben teruggetrokken maar na verloop van maanden alsnog een Wwb-uitkering ontvangen, deze voor een korte of langere tijd krijgen.



# 1 INLEIDING

## 1.1 DOEL EN ACHTERGROND

Het doel van het onderzoek is het instroombeleid te beoordelen op effectiviteit en efficiëntie. De centrale onderzoeksvraag is daarom als volgt geformuleerd:

*In hoeverre is het beleid van de gemeente Enschede efficiënt en effectief in het beperken van de instroom in de Wwb?*

Voor dat deze centrale onderzoeksvraag kan worden beantwoord is het van belang na te gaan in welke politieke en bestuurlijke context het beleid is geformuleerd en welke beleidsinstrumenten zijn gekozen.

De belangrijkste redenen van het voeren van beleid ter beperking van de instroom in de Wwb is dat in Enschede een relatief groot aandeel van de bevolking een Wwb-uitkering ontvangt en dat de gemeente Enschede tot de groep gemeenten behoort die een structureel tekort op het inkomensdeel van de Wwb hebben. Er wordt dan ook intensief ingezet op beleid om de bijstandslasten te verminderen. Hiervoor is in de loop van de tijd beleid ontwikkeld om de instroom tegen te gaan en de uitstroom te bevorderen.

## 1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSAANPAK

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgesplitst in de volgende vier deelvragen:

1. Welke beleidsdoelstellingen heeft de gemeente Enschede geformuleerd ten aanzien van het beperken van de instroom in de Wwb?
2. Welke beleidsinstrumenten hanteert de gemeente Enschede in dit kader?
3. In welke mate zijn de beleidsinstrumenten effectief in het beperken van de instroom?
4. In welke mate zijn de beleidsinstrumenten efficiënt ingezet?

De onderzoeksvraag naar de beleidsdoelstellingen die zijn geformuleerd kan worden onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Welke doelstellingen zijn geformuleerd?
- In welke (politieke en bestuurlijke) context zijn deze doelstellingen geformuleerd?
- Zijn de doelstellingen van het instroombeleid SMART geformuleerd?;<sup>2</sup>
- Zijn de doelstellingen (tussentijds) heroverwogen?

De tweede onderzoeksvraag kan verder worden uitgesplitst in de volgende vragen:

- Welke beleidsinstrumenten worden gehanteerd met betrekking tot de instroom in de Wwb?
- Hoe zijn deze beleidsinstrumenten vormgegeven?
- Zijn deze beleidsinstrumenten in de loop van de tijd aangepast en zo ja, hoe?
- Hoe sluiten de beleidsinstrumenten aan op de geformuleerde doelstellingen?

---

<sup>2</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

- Vindt monitoring plaats van de inzet van beleidsinstrumenten en van prestatie-indicatoren?
- Zijn de effecten van de beleidsinstrumenten tussentijds gemeten?

Bij de aanpak kan een onderscheid gemaakt worden tussen de eerste twee onderzoeksvragen, waarvoor een kwalitatieve benadering het meest geschikt is, en de twee laatste onderzoeksvragen, waarvoor een meer kwantitatieve aanpak in combinatie met een kwalitatieve analyse het meest geschikt is.

De aanpak van het onderzoek bestaat uit:

- bestudering van bestaande beleidsdocumenten;
- het houden van interviews met de belangrijkste stakeholders;
- een beschrijvende analyse van data met als doel het cijfermateriaal dat voor het onderzoek beschikbaar is op een inzichtelijke manier te presenteren. Het gaat hierbij om, onder andere:
  - Instroom in de Wwb over een periode van jaren (uitgesplitst naar een aantal kenmerken waaronder leeftijd, geslacht, leefvorm);
  - Ontwikkeling van het aantal aanvragen voor een uitkering, afgezet tegen het aantal toegekende uitkeringen;
  - Voor zo ver bekend, reden voor het afwijzen dan wel terugtrekken van de aanvraag van een uitkering.
- econometrische schatting van een instroommodel waarbij het effect van WorkFirst op de instroom in de Wwb wordt gemeten door middel van een vergelijking van data van diverse gemeenten;
- analyse van wat er gebeurt met mensen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen of die zelf hun aanvraag intrekken.

### **1.3 OPBOUW VAN HET RAPPORT**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2 gaan wij in op de formulering van de beleidsdoelstellingen en de keuze van de beleidsinstrumenten. In Hoofdstuk 3 komt de effectiviteit en efficiëntie van het beleid aan de orde. In Hoofdstuk 4 gaan wij na wat er gebeurt met mensen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen of die zelf hun aanvraag intrekken. Tenslotte, in Hoofdstuk 5 presenteren wij enkele conclusies en suggesties voor beleid.

## **2 BELEIDSDOELSTELLINGEN EN -INSTRUMENTEN**

### **2.1 INLEIDING**

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste twee deelvragen:

- Welke beleidsdoelstellingen heeft de gemeente Enschede geformuleerd ten aanzien van het beperken van de instroom in de Wwb (paragraaf 2.3)?
- Welke beleidsinstrumenten hanteert de gemeente Enschede in dit kader (paragraaf 2.4)?

We beginnen in paragraaf 2.2 met een beschrijving van de context die specifiek is voor Enschede. We gaan in deze paragraaf niet in op het landelijke beleid dat ook van invloed is geweest op de achtergrond van het beleid dat Enschede heeft ontwikkeld om de instroom in de Wwb te beperken (zoals het stopzetten van de landelijke subsidieregelingen voor ID en WIW banen bij de invoering van de Wwb). Het landelijk beleid wordt voor kennisgeving aangenomen.

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op bestudering van beleidsdocumenten, uitgevoerde onderzoeken en evaluaties van de gemeente zelf en interviews met vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken instanties. (Voor een overzicht van de personen met wie een interview is gehouden, zie Bijlage B.1.)

Nadrukkelijk merken we op dat in dit onderzoek de focus geheel op het gemeentelijk beleid betreffende de instroomkant van de Wwb ligt. De effecten en de effectiviteit van het uitstroombelief van de gemeente Enschede is onderwerp van eerder onderzoek geweest (De Koning en Spijkerman 2008).

### **2.2 POLITIEKE EN BESTUURLIJKE CONTEXT**

De doelen van het Enschedese instroombelief zijn niet los te zien van de context waarin dit beleid tot stand is gekomen. Het aantal bijstandsgerechtigden in procenten van de beroepsbevolking is in Enschede nog steeds hoog in vergelijking met de situatie in veel andere gemeenten, het bestand is sterk vergrijsd en bestaat voor een groot deel uit klanten met een (zeer) langdurige uitkering.

Het instroombelief van Enschede is ontwikkeld om twee redenen die in elkaars verlengde liggen, namelijk:

- het hoge percentage Wwb-gerechtigden in Enschede;
- en tekortkomingen van het verdeelmodel dat de basis vormt voor allocatie van het Wwb-budget aan gemeenten.

#### ***Het hoge percentage Wwb-gerechtigden***

Enschede groeide eind 19<sup>e</sup> eeuw uit tot het belangrijkste centrum van textielproductie in Nederland maar in de jaren 1960-1970 ging de textielindustrie te gronde. Door het verdwijnen van de textielindustrie ontstond er in Enschede een hoge werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, want textielarbeiders waren laag- en ongeschoolde arbeidskrachten. Na het verdwijnen van de textielindustrie in de jaren 60 en 70 ontwikkelde Enschede zich tot dienstencentrum.

In de periode 1985-1995 was het sociale beleid in Enschede gericht op het grote aantal mensen aan de onderkant van de samenleving: mensen met een lage opleiding, een laag inkomen en/of een uitkering. Onderdeel van dit sociale beleid was het realiseren van veel sociale woningbouw. Volgens de visie van de gemeente moesten ook personen in de bijstand goed kunnen wonen en maximaal gebruik kunnen maken van alle bestaande toeslagen, van het armoedebeleid.

Maar met het gevoerde sociale beleid werd de hele infrastructuur om mensen op een sociaal minimum in een sociale minimumpositie te houden in stand gehouden. Er was veel instroom van mensen op sociaal minimumniveau uit zowel de regio als de rest van het land en zelfs uit het buitenland. De gemeente Enschede zette politiek en bestuurlijk in om mensen op het sociale minimum een goed leven te bieden en daarom was in Enschede alles goed geregeld: in Enschede kreeg iemand snel een betaalbare woning en was de uitkering snel geregeld (binnen vier weken).

### ***Het verdeelmodel***

Met de introductie van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004 hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om het bijstandsbeleid vorm te geven. Daar tegenover staat dat ze financieel verantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering van het bijstandsbeleid. Dat de gemeente Enschede grote prioriteit legt bij het voorkomen van instroom in de bijstand heeft enerzijds te maken met de grote druk van het totaal aan Wwb-uitkeringen op de gemeentebegroting. Anderzijds wil de gemeente waar mogelijk voorkomen dat mensen die een beroep (willen) doen op de Wwb hun afstand tot de arbeidsmarkt vergroten en daardoor een grotere kans hebben op duurzame afhankelijkheid van de bijstand. Een andere reden is gelegen in tekortkomingen van het verdeelmodel voor het Inkomensdeel (I-deel) van de Wwb. Het I-deel is een deel van het budget voor de uitvoering van het gemeentelijk Wwb-beleid. Een ander deel is het zogenaamde Werkdeel (W-deel). In Box 2.1 staat een nadere uitleg van het I-deel en W-deel van het Wwb-budget.

#### ***Box 2.1 I-deel en W-deel van het Wwb-budget***

Het budget voor de uitvoering van het Wwb-beleid dat gemeenten ontvangen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestaat uit een zogenaamd Inkomensdeel (I-deel) en een zogenaamd Werkdeel (W-deel).

De Wwb-uitkeringen worden door de gemeenten in beginsel betaald uit het I-deel. Gemeenten die overhouden van het inkomensdeel mogen het verschil houden en gemeenten die tekortkomen moeten het verschil zelf bijleggen. Van deze financieringssystematiek gaat een stimulans uit om het bijstandsvolume te beperken.

Voor de financiering van re-integratie van bijstandsgerechtigden om de uitstroom te bevorderen (en mogelijk de instroom te beperken), ontvangen gemeenten een apart budget, het zogenaamde Werkdeel (W-deel). Anders dan in het geval van het inkomensdeel kan een overschot op het W-deel niet voor andere doeleinden worden aangewend. Wel kan een overschot naar een volgend jaar worden meegenomen.

De allocatie van budgetten naar gemeenten vindt plaats op basis van verdeelmodellen opgesteld voor het I-deel en voor het W-deel.

*Bron: SEOR*

Vanaf de invoering van het verdeelmodel heeft Enschede een tekort op de begroting op het I-deel Wwb van gemiddeld € 4,3 miljoen per jaar. Volgens de gemeente wordt dit tekort veroorzaakt door een verdeelstoornis, omdat de huidige objectieve verdeelsleutel onvoldoende aansluit bij de specifieke situatie in Enschede, zoals hiervoor is geschetst.

Door toekenning van de MAU (Meerjarig Aanvullende Uitkering, over de periode 2009 – 2011 in totaal 10 miljoen euro) is de financiële situatie verbeterd. In het kader van de MAU aanvraag heeft IWI/APE onderzoek gedaan naar de vraag in welke mate en met welke waarschijnlijkheid het meerjarig tekort te wijten is aan verdeelstoornissen. De conclusie van IWI/APE (IWI, 2009) is dat het aannemelijk is dat het meerjarig tekort nagenoeg volledig het gevolg is van aantoonbare verdeelstoornissen en onverklaarbare factoren, maar niet of nauwelijks het gevolg is van beleid, uitvoering en sturing van de gemeente.

### *Aanleiding huidige beleid*

Het college van B&W zag in de jaren negentig in dat het op de lange termijn niet goed is om in een stad als Enschede, met een regionale centrumfunctie, een (te) hoog aandeel mensen met een lage opleiding te hebben gehuisvest. Bovendien constateerde de gemeente dat ze er niet goed in slaagde om hoger opgeleiden aan de stad te binden. De gemeente formuleerde de doelstelling om meer mensen aan te trekken die niet op het niveau van het sociale minimum leven. Maar om de stad aantrekkelijk te maken voor hogere inkomensgroepen is een ander type woningbouw noodzakelijk – meer koopwoningen en minder of geen sociale woningbouw meer – en heb je een andere stedelijke infrastructuur nodig. Enschede is daarom destijds gestart met de herinrichting van het fysieke aspect van de stad. Hieraan werd invulling gegeven door gemengd koop- en huurwoningen te bouwen, de stad aantrekkelijker te maken voor hoger opgeleiden door het winkelaanbod op die groep af te stemmen, kunstaanbod te creëren, etc.

Enschede heeft jarenlang te weinig werkgelegenheid gehad, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De in totaal aanwezige werkgelegenheid is onvoldoende om iedereen die kan werken aan een betaalde baan te helpen. Bovendien is er al jarenlang een mismatch tussen werkgelegenheid/vacatures en het aanbod van mensen. Veel aanbod is laag geschoolde en ongekwalificeerde arbeid. Door een aantrekkelijker woon-werk-leefklimaat te creëren voor hogere inkomensgroepen hoopt de gemeente ook een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor ondernemers te bieden. Daarom is ook geprobeerd om op EZ de ambtelijke structuur zodanig te maken dat ondernemers in Enschede zo weinig mogelijk voelen van de administratieve- en andere lastendruk.

Maar ondanks dat de cijfers suggereren dat de gemeente er steeds meer in slaagt de instroom terug te dringen, blijkt dat de instroom in de Wwb structureel hoger ligt dan die in vergelijkbare gemeenten en hiervoor zijn geen aantoonbare oorzaken te geven (IWI 2009:30). Een mogelijke verklaring is dat het effect van het beleid in het verleden nog steeds na-ijlt, ondanks het huidige instroombeleid dat mensen buiten de Wwb wil houden. Ook is in 2009 het aantal mensen in de bijstand in hoog tempo toegenomen, als gevolg van de crisis. Volgens het Jaarverslag Werk & Bijstand 2009 is na jaren van daling de omslag voor Enschede “dramatisch”. De toename betekent een forse aanslag op het beschikbare budget. Volgens het Jaarverslag 2009 worden “succesvolle jaren van re-integratietrajecten en projecten om mensen uit de bijstand naar een baan te helpen – als naar aantallen wordt gekeken – in één jaar weggeveegd”. De vraag is natuurlijk wat de stand van zaken zou zijn geweest als het ingezette beleid niet was gevoerd. Zonder het gevoerde beleid zou de instroom nog wel eens veel groter kunnen zijn geweest.

## 2.3 BELEIDSDOELSTELLINGEN EN ONTWIKKELING VAN HET BELEID

### 2.3.1 UITGANGSPUNTEN VAN HET BELEID

Als gevolg van de financieringssystematiek van de Wwb, het stopzetten van de landelijke subsidieregelingen voor ID en WIW bij de invoering van de Wwb en door de ongunstige conjunctuur vanaf 2002 (waardoor het aantal bijstandsgerechtigden destijds fors toenam) is in Enschede in de zogeheten “Blauwe Nota” uit november 2002 ingezet op een daling van het bijstandsvolume door uitstroombevordering van klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Het Wwb-Actieplan “Erop of eronder” uit 2005-2006 sluit in veel opzichten aan bij de doelstellingen die in de Blauwe Nota zijn geformuleerd, maar nu wordt ook instroombeperving onderdeel van de beleidsuitgangspunten (zie DMO 2005b).

In het Wwb Actieplan 2005-2006 worden de volgende acht beleidsuitgangspunten genoemd:

1. Onverkort verzet tegen het verdeelmodel Wwb: samen met de gemeenten Kerkrade, Landgraaf en Heerlen heeft Enschede lobby gevoerd om de MAU-gelden aan te passen aan de gevolgen van de economische recessie in deze steden. Als gevolg van deze lobby heeft de minister de regeling gewijzigd van een historische regeling achteraf en gefixeerd naar een nieuwe regeling afgestemd op het actuele tekort.
5. Het dichten van het Wwb-gat: Om het jaarlijkse nadeel van € 6 miljoen op het Wwb-budget op te kunnen vangen moeten structureel jaarlijks 500 Wwb-uitkeringen minder worden uitgekeerd. De sociale en economische situatie van Enschede is een bijzondere. In buurten en gezinnen gaat de bijstandsafhankelijkheid van generatie op generatie over.<sup>3</sup> Bovendien verhuizen aanmerkelijk meer mensen die een beroep doen op de Wwb naar Enschede dan dat zij de stad verlaten. Daarnaast is het aantal jongeren in de bijstand tot en met 23 jaar groter dan in vergelijkbare gemeenten en is het onbekend wat de achtergrond is van langdurig verblijf in de bijstand.
6. Punten waar de gemeente op inzet:
  - a. de beheersing van de nieuwe instroom in de bijstand is sluitend;
  - b. de uitstroom uit de bijstand wordt vergroot en versneld;
  - c. de arbeidsmarkt wordt gecoördineerd en intensief bewerkt.
7. De beheersing van de nieuwe instroom is sluitend: volgens het actieplan wordt het beste resultaat om de instroom te beheersen aan de “poort” bereikt. De inzet is dan ook om de inspanningen aan de “kop van het proces” zo sterk mogelijk te organiseren en te bemensen. Uitgangspunt is dat niemand nodeloos of onterecht mag instromen in de bijstand. Centraal staat de kortste weg naar werk voordat de uitkering ook maar ter sprake komt. Dat betekent voor wat betreft de instroombeperving: verscherpen van de poortwachtersfunctie van het Werkplein en verder gaan met WorkStep WorkFirst (heeft ten aanzien van de potentiële instroom een afschrikwekkend effect).
8. Meer klanten moeten uitstromen en sneller;
9. Verveelvoudigen en verdiepen van de klantcontacten met als sluitstuk de verdere uitbouw van brede handhaving. Om dit te bewerkstelligen is de

---

<sup>3</sup> Hier werd vanuit gegaan bij de opstelling van het Wwb actieplan 2005-2006. Er kan worden afgevraagd of dit nog steeds zo is.

uitvoeringsorganisatie kwalitatief en kwantitatief versterkt: aanstellen van meer gespecialiseerde medewerkers op (onder meer) instroombeperking (lagere caseload), verminderen van de administratieve lastendruk bij degenen die hun aandacht volledig op de klant moeten richten en verleggen naar specialisten en een gebundelde samenwerking rondom de klant vanuit één geïntegreerd werkproces van gemeente, CWI en UWV.

10. Eén werkgeversbenadering, belangrijk voor meer duurzame uitstroom;
11. Kosten en baten;

Het dient opgemerkt te worden dat sommige fracties in de raad het beleid zoals uiteengezet in de Blauwe Nota vrij hard en te ver vonden gaan en ingezet hebben op verzachting. Deze fracties vonden het belangrijk dat niet alleen naar de korte-termijn effecten wordt gekeken, want dat zou kunnen leiden tot draaideur effecten, maar ook naar duurzame uitstroom. Uiteindelijk is na discussie in de raad dit standpunt overgenomen. Het lukte de fracties om de wethouder beleidsmatig te overtuigen, maar in de praktijk ging alles gewoon door. De omslag is pas later gemaakt, toen er nieuwe mensen bij het Werkplein kwamen werken.

### **2.3.2 VERDERE ONTWIKKELING VAN HET BELEID**

In het Wwb Actieplan 2007<sup>4</sup> constateert de gemeente dat de gekozen aanpak en inspanningen daadwerkelijk hebben geresulteerd in een bestandsdaling (in 2006 met 8%). Daarom worden in het Wwb-Actieplan 2007 de gekozen drie actielijnen van 2005-2006 (3a t/m c) scherp doorgezet en doet de gemeente er nog een schepje bovenop. Voor 2007 was de ambitie een bestandsdaling die 25 procent hoger lag dan het landelijk gemiddelde van de referentiegemeenten. De grootste inspanning en de beste kwaliteit blijft ingezet worden aan de kop van het proces. Het resultaat moet zijn dat niemand die meteen aan het werk kan een uitkering krijgt. Er worden scherpere prestatieafspraken gemaakt met het voormalige CWI over instroombeperking, de inzet van WorkStep WorkFirst, gericht op de kortste weg naar werk, wordt uitgebreid en op het Werkplein wordt een Jongerenloket geopend (op 3 april 2008).

In dit Actieplan zien we bovendien een zekere nuancering voor de prioriteit voor klanten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de conjunctuur zich toen herstelde waren de meeste van deze mensen in staat om zelf een baan te vinden. De personen die in de bijstand terecht kwamen waren vooral de personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, die moeilijker bemiddelbaar waren door in de persoon gelegen factoren. In dit actieplan werd uitgesproken dat er nieuwe instrumenten nodig zijn voor deze groep. In het Wwb Actieplan 2007 krijgt deze groep dus nog meer aandacht. In dit Actieplan wordt zwaar ingezet op de weg terug naar werk, omdat het hebben van werk de beste manier is om armoede tegen te gaan (Gemeente Enschede 2007). Er worden nieuwe instrumenten geïntroduceerd voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

In het Wwb Actieplan 2007 kiest de gemeente er nadrukkelijk voor om uitkeringsgerechtigden werk te bieden met behoud van uitkering, bekostigd uit het I-deel. De gemeente wijst het alternatief, uitkeringsgerechtigden een arbeidscontract aanbieden via een door de gemeente op te richten stichting en de uitkeringsgerechtigden vervolgens te betalen uit het W-deel, nadrukkelijk af. Het argument is dat een dergelijke constructie niet zou bijdragen aan een duurzaam arbeidsperspectief van de klant. Bovendien zou een

---

<sup>4</sup> DMO (2006c) Wwb Actieplan 2007: doorgaan in 2007.

dergelijke (tijdelijke) verlaging van bekostiging uit het I-deel tot een verlaging van het macro-budget leiden, zeker als veel gemeenten hetzelfde zouden doen. Op termijn zou dit tot gevolg hebben dat er voor Enschede nog minder budget voor het I-deel beschikbaar komt, terwijl de bijstandsproblematiek als zodanig niet is veranderd.

In maart 2008 is een nieuwe armoedebestrijdingnota van de gemeente Enschede verschenen, *Niemand aan de kant*<sup>5</sup>, gebaseerd op de Blauwe Nota Armoedebeleid van 27 oktober 2007 en de motie Slagvaardig verder werken aan het Armoedebeleid van 17 december 2007. Nog steeds is het uitgangspunt dat het hebben van werk de beste oplossing is om armoede terug te dringen. Twee van de zes beleidsuitgangspunten van het armoedeoffensief 2008-2010 zijn: “de eigen verantwoordelijkheid van de burger staat voorop” en “het beleid moet gericht zijn op werk”. Voorop staat het meedoen in de maatschappij, het liefst via het hebben van regulier werk en als dat niet lukt via een andere vorm van participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk).

In juli 2008 wordt de participatievisie “meedoen telt” vastgesteld door de Raad. In het Wwb-Actieplan 2008 (DMO 2008c), dat tegelijk met de nota *Niemand aan de kant* verschijnt (maart 2008), wordt ook ingegaan op deze nieuwe participatievisie. Deze visie heeft als uitgangspunt om burgers die nu niet meedoen, geen werk hebben of anderszins aan de kant staan, te verleiden om te participeren in de samenleving. Het doel is om deze inwoners van Enschede in beweging te brengen en te activeren, zodat ze vooruitkomen en inhoud kunnen geven aan hun eigen leven.

De doelstellingen zoals geformuleerd in beleidsstukken in 2008 zijn:

- Voortzetting van het beleid gericht op vermindering van het bijstandsvolume door instroombeperking, preventie van langdurig verblijf in een uitkering (bevordering van zo snel mogelijk uitstroom bij nieuwe klanten) en efficiënte vacaturevervulling;
- Voortzetting van het beleid gericht op afbouw van de WIW en de ID (eind 2011 worden de laatste ID-banen in Enschede afgerond);
- Meer aandacht voor dienstverlening aan klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ook als er weinig uitzicht is op uitstroom uit de uitkering.

Met deze participatievisie in gedachte is ook het actieplan “*beperken instroom in de bijstand van buiten de stad*” ontwikkeld. In januari 2009 is gestart met de Pilot Instroom Nieuwkomers (het PIN-project), voor klanten die zich (opnieuw) in Enschede willen vestigen en een uitkering aanvragen (zie paragraaf 2.4.4).

Het huidige beleid van de gemeente Enschede (vastgelegd in de Blauwe Nota Armoede) is erop gericht dat burgers zo zelfstandig mogelijk meedoen en een eigen verantwoordelijkheid hebben (Gemeente Enschede 2007). Het was dus aanvankelijk het uitgangspunt dat burgers zo snel mogelijk weer economisch zouden moeten meedoen (Wwb Actieplan 2007). Later is, zoals eerder is vermeld, dit standpunt genuanceerd en is het accent verschoven van zo snel mogelijke uitstroom naar duurzame uitstroom.

---

<sup>5</sup> Gemeente Enschede, *Niemand aan de Kant! Samen de schouders eronder 2008-2010*, 6 maart 2008, in april 2008 door de Raad vastgesteld.

## **2.4 BELEIDSINSTRUMENTEN**

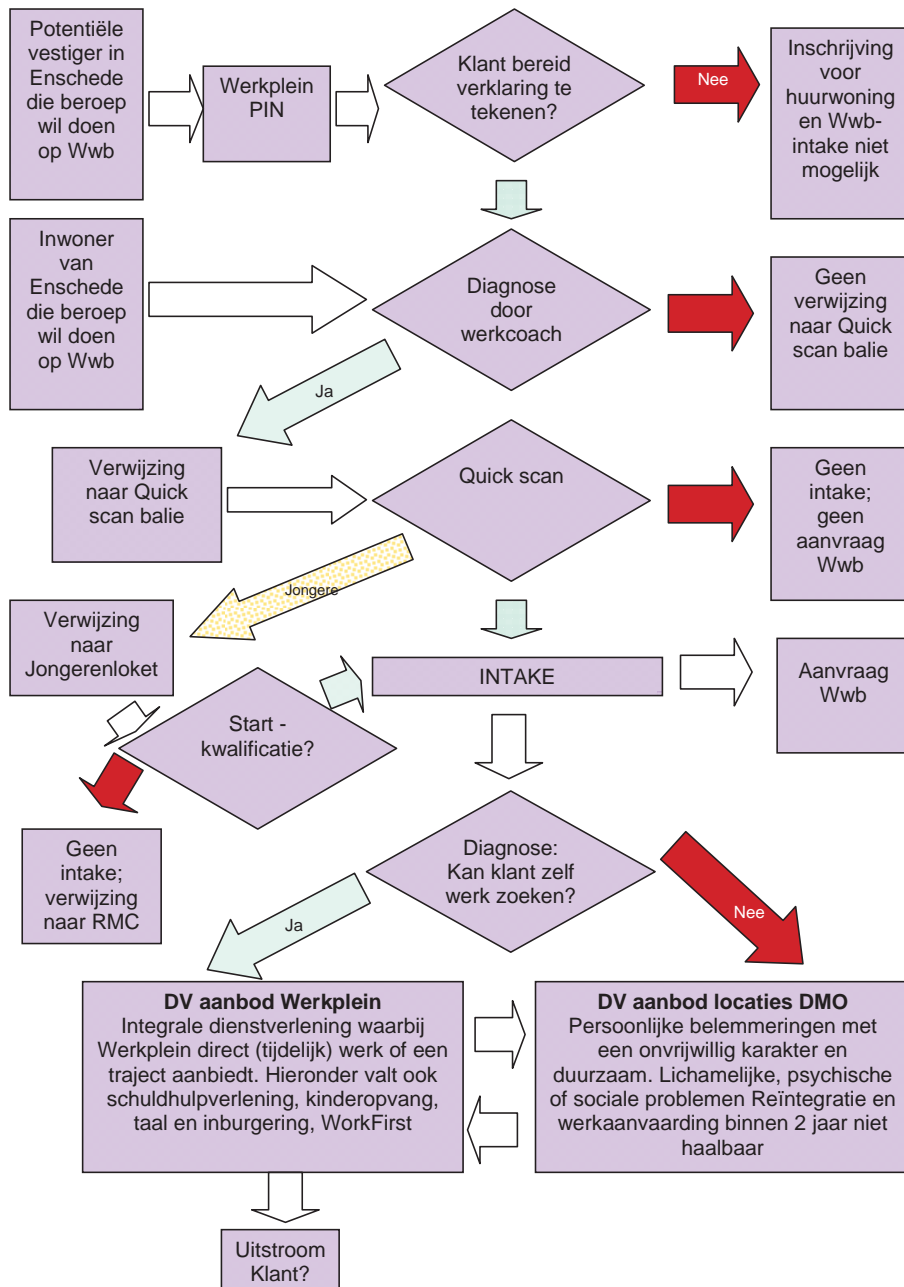
In het instroombeleid Wwb van de gemeente Enschede staan de volgende beleidsinstrumenten centraal:

- Poortwachterfunctie;
- WorkStep WorkFirst;
- Beperking van instroom van jongeren in de Wwb door terugdringen van schooluitval; het Jongerenloket.
- PIN-project: beperking instroom in de Wwb van mensen die van buiten Enschede komen

In Figuur 2.1 is in een schematisch overzicht weergegeven hoe deze vier instroombeperkende beleidsinstrumenten in de uitvoering met elkaar samenhangen

De vier beleidsinstrumenten worden hierna besproken.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht instroombeperkende maatregelen



Bron: SEOR, op basis van Werkplein Enschede (2010b).

## 2.4.1 POORTWACHTER

### *Werkplein*

De poortwachtersfunctie van het Werkplein zit eigenlijk in alle stappen die een klant op het Werkplein zet ingebakken. Volgens het Beleidsverslag 2007 richt het Werkplein “zich op het voorkomen van instroom in de bijstand. Die aanpak varieert van het onmiddellijk aanbieden van werk tot het vroegtijdig vaststellen dat er geen recht op uitkering bestaat. Handhaving maakt deel uit van deze aanpak” (DMO 2008b, p. 12).

In maart 2007 hebben de gemeente Enschede, de gemeente Haaksbergen, het CWI Enschede en het UWV Oost samen het Werkplein aan de Korte Hengelosestraat betrokken. Dit gebouw is het voormalige V&D-gebouw en straalt “handel” uit. Het Werkplein wil gebruik maken van deze uitstraling: hun “handel” is “werk”: vraag naar en aanbod van werk bij elkaar brengen. Het Werkplein is enerzijds een fysiek bedrijfsverzamelgebouw voor de keten van werk en inkomen en anderzijds een concept waarbij het doel is om aan werkzoekenden en werkgevers geïntegreerde dienstverlening aan te bieden.

### *Doeltreffendheidsonderzoek, 2007*

In 2007 is er door een projectgroep, bestaande uit medewerkers van de afdeling W&B en van DMO/Control, een doeltreffendheidsonderzoek uitgevoerd naar de beheersing van de nieuwe instroom in de Wwb<sup>6</sup>. In het Wwb Actieplan is een sluitende aanpak van de nieuwe instroom een belangrijk actiepoint. Dat wil zeggen, potentiële nieuwe Wwb-ontvangers moeten worden bereikt door het beleid. Uitgangspunt is dat de gemeente kwalitatief de grootste inspanning levert aan de kop van het proces. In het onderzoek is gekeken naar de procesgang van de aanmelding van een klant bij DMO tot de uitkeringsbeschikking. De onderzoeksvraag luidde: “*Worden de beschikbare maatregelen van de producteenschap Werk & Bijstand van de DMO effectief ingezet en welke maatregelen kan de producteenschap nog (meer) nemen om – binnen de kaders van wet- en regelgeving – de instroom in de Wwb te beperken?*” De onderzoeksvraag is als volgt beantwoord: “*de beschikbare maatregelen van de producteenschap Werk&Bijstand van de DMO worden effectief ingezet, maar vragen wel continue bezinning en vernieuwing, omdat de ontwikkelingen en inzichten in deze sector snel evolueren*”.

In dit doeltreffendheidsonderzoek is een aantal aanbevelingen aan de gemeente Enschede gedaan. Relevante aanbevelingen in het licht van de onderhavige studie zijn:

- Deskundigheidsbevordering op het gebied van poortwachteractiviteiten (onder meer voorliggende voorzieningen, gebruik instrumenten voor gegevensvalidatie en verbetering fraude-alertheid);
- Beschikbare poortwachterinstrumenten (quick-scan, huisbezoeken, voorlichting over WorkFirst activiteiten) inzetten vóór de uitkeringsintake maar in ieder geval vóór toekenning van de uitkering;
- De klant moet na de werkintake intensief worden aangepakt. Het hele scala van activiteiten gericht op “meteen aan het werk” moet uit de kast worden gehaald, waarbij de klant voortdurend moet worden geactiveerd. De klanten waar voor vastgesteld kan worden dat er geen uitzicht is op werk en die een uitkering nodig hebben moeten hierin alle medewerking krijgen.
- Deskundigheidsbevordering Sanctiebeleid en zwaardere sanctie mogelijk maken bij schending arbeidsgerichte verplichting.

---

<sup>6</sup> Doeltreffendheidsonderzoek beheersing nieuwe instroom artikel 213a Gemeentewet, juli 2007.

### *Pilot Call en Care, 2008*

Op 1 april 2008 is een pilot gestart om te komen tot volledig geïntegreerde dienstverlening, de pilot “Call en Care”. Er werd gekozen om in één van de vier arbeidsmarktclusters van het Werkplein (het cluster Call en Care) de integrale dienstverlening te gaan invoeren. Hiermee was de omvang van 25 procent van het totale werkaanbod gemoeid. Volledige geïntegreerde dienstverlening betekent dat een klant, ongeacht zijn of haar uitkeringssituatie (Wwb of WW), vanaf het eerste moment in het Werkplein te maken krijgt met een vaste contactpersoon (werkcoach) die de klant gedurende het hele traject naar werk begeleidt. Wanneer wordt voorzien dat de klant voorlopig (nog) niet geschikt is voor werk, maar een participatie- of zorgtraject nodig heeft, wordt deze doorverwezen naar één van de wijken (elk stadsdeel heeft een vestiging van DMO) en vindt er een overdracht van klantregie plaats<sup>7</sup>. De vier partijen (gemeente Enschede, de gemeente Haaksbergen, het CWI Enschede en het UWV) werken op het Werkplein samen alsof zij één organisatie zijn. De pilot duurde zes maanden. Halverwege en aan het eind van deze zes maanden heeft een evaluatie plaatsgevonden en op basis van de bevindingen van de pilot is deze vernieuwde aanpak eind 2008 uitgerold over de hele Werkplein organisatie.

In oktober 2008 is de eindevaluatie van deze pilot integrale dienstverlening Werkplein Enschede opgesteld<sup>8</sup>. In de pilot moest een aantal taakstellingen worden gerealiseerd, onder meer een toename van de preventiequote Wwb van 52 naar 60 procent. Deze taakstelling is in de pilot ruimschoots gehaald: de score op de preventiequote Wwb steeg naar 79% in zes maanden tijd. De hogere preventiequote is het gevolg van twee verbeteringen in de klantbenadering, namelijk:

- Door de bundeling van kennis in het cluster Call en Care zijn alle werkcoaches beter op de hoogte van de regelgeving Wwb;
- Alle werkcoaches hebben directe toegang tot de vacatures en de mogelijkheid te matchen.

De aanbeveling van de eindevaluatie was dan ook dat vanuit de geleverde prestaties, zowel kwantitatief als kwalitatief, besloten kon worden tot volledige uitrol van de integrale dienstverlening op het Werkplein Enschede. Op 1 februari 2009 was de volledige uitrol van de integrale dienstverlening een feit en werd volledig volgens de nieuwe werkwijze gewerkt.

### *Aanpak Werkplein*

De aanpak van het Werkplein is gericht op preventie. Middelen die hierbij worden ingezet zijn: de Quick-scan, voorlichting, bemiddeling vroegmelders en preventieve inzet van re-integratiemiddelen.

Zoals gezegd richt het Werkplein zich op het voorkomen van instroom in de bijstand, door het onmiddellijk aanbieden van werk en door het vroegtijdig vaststellen dat er geen

---

<sup>7</sup> Overigens is er ook een overdracht van klanten mogelijk vanuit de wijken naar het Werkplein, namelijk van die klanten die na verloop van tijd bemiddelbaar naar een reguliere baan worden geacht.

<sup>8</sup> Stuurgroep Integrale dienstverlening, *Eindevaluatie pilot integrale dienstverlening Werkplein Enschede*, in opdracht van MT Werkplein Enschede, 29 oktober 2008.

recht op uitkering bestaat. Sinds september 2008 wordt gewerkt met een nieuwe intakeprocedure vanuit een cluster “Intake en Preventie” (DMO 2008b, p. 12).

Op het Werkplein Enschede ligt het accent op werk, niet op het aanvragen van een uitkering. De werkcoaches vormen de front office en regelen alles met betrekking tot re-integratie en werk. Het cluster Intake en Preventie vormt de back office en neemt de uitkeringsaanvraag in behandeling.

De uitkeringsaanvraag en -behandeling zijn volledig gescheiden van de taken van de werkcoach: de werkcoach is er alleen voor werk. De werkcoach bepaalt welke klant naar de Quick scan balie gaat. De werkcoach heeft een belangrijke rol om te voorkomen dat iemand de uitkering in gaat. In het eerste gesprek zal de werkcoach dan ook zo intensief mogelijk proberen de klant op reguliere vacatures te zetten in de hoop dat het lukt werk te vinden voordat het recht op uitkering is vastgesteld: dan is instroom niet meer nodig.

Sinds mei 2008 werkt het cluster Intake en Preventie met een zogenaamde Quick-scan. De Quick-scan balie wordt bemant door de consulenten claimbeoordeling Wwb die in dienst zijn van de gemeente. Zij beoordelen aanvragen voor een Wwb- of een WIJ-uitkering op hun recht en stellen dat recht vast of wijzen de aanvraag af. Na het eerste gesprek met de werkcoach wordt de klant die komt voor een Wwb-uitkering doorverwezen naar de Quick-scan balie. Hier wordt, voorafgaande aan de daadwerkelijke aanvraag, in een kort gesprek vastgesteld of er redenen zijn om van de uitkeringsaanvraag af te zien. Tijdens dit gesprek van ongeveer een kwartier wordt de cliënt geïnformeerd over de rechten en plichten bij een bijstandsuitkering en wordt een kort vooronderzoek gestart. De consulent claimbeoordeling schat dan al gauw in of het zin heeft dat de klant een Wwb-aanvraag indient of dat het indienen van een Wwb-aanvraag zinloos is (bijvoorbeeld omdat de klant een te groot vermogen heeft). Als naar de mening van de consulent de indiening van een aanvraag zinvol is krijgt de klant alle formulieren mee die dienen voor de volledige achtergrond ter beoordeling van zijn recht op Wwb. Ook wordt een afspraak gemaakt voor een vervolgesprek, het eigenlijke beoordelingsgesprek dat gemiddeld een uur duurt.

Door deze werkwijze worden in een vroegtijdig stadium eventuele risico's in kaart gebracht en worden sommige aanvragen op voorhand niet ingediend of in behandeling genomen door de informatie uit het korte vooronderzoek. Dit levert tijdswinst op bij de aanvraagprocedure en leidt tot minder en kwalitatief betere aanvragen. Ook mensen met een WW-uitkering worden twee maanden voor de afloop van de WW-uitkering uitgenodigd voor een Quick scan gesprek (DMO 2009, p.14).

Bij de Quick-scan balie komen regelmatig mensen die toch geen recht blijken te hebben op een Wwb-uitkering (naar schatting heeft 17 à 19% van de mensen die aan de balie komen toch geen recht op Wwb en zij worden er dus door deze werkwijze uitgepikt). Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die niet blijken ingeschreven te zijn in het GBA of personen die met hun inkomen boven de bijstandsnorm uitkomen. Bij de quick scan balie wordt hen dan verteld dat het geen zin heeft om een aanvraag in te dienen, omdat deze zal worden afgewezen. Maar als de betreffende persoon toch een aanvraag wil doorzetten, heeft het Werkplein de wettelijke plicht deze aanvraag in behandeling te nemen. Maar die aanvraag zal dan in de eigenlijke claimbeoordeling worden afgewezen.

Omdat de claimbeoordeling pas komt na het eerste gesprek met de werkcoach en de werkcoach de klant met dit eerste gesprek gelijk op het spoor van werk zet, komt het voor dat de klant werk heeft gevonden voordat de Wwb-aanvraag is ingediend of voordat het recht op Wwb is vastgesteld. Dan stroomt deze persoon toch niet in en is de poortwachtersfunctie geslaagd.

Voor 2010 is de doelstelling voor de gemeente Enschede dat 51 procent van de aanvragen niet resulteert in een Wwb-uitkering (Werkplein Enschede 2010a).

### *Mogelijke verbeteringen in de aanpak van het Werkplein*

In de gesprekken met de respondenten is de vraag gesteld of het Werkplein verbeterd zou kunnen worden om de efficiency en effectiviteit te verhogen. Deze vraag is door een aantal respondenten positief beantwoord. De belangrijkste aanbevelingen die zijn gedaan zijn:

- De aansturing van de medewerkers van het Werkplein. Deze vindt plaats door het Management Team (MT). Het MT bestaat uit twee personen, één is in dienst van UWV, de andere is in dienst van de gemeente. Deze constructie veroorzaakt spanning, want de MT-er in dienst van UWV moet uitvoering geven conform de landelijke richtlijnen van UWV en de MT-er in dienst van de gemeente conform de gemeentelijke politiek in Enschede. Er is een spanningsveld tussen het landelijke UWV-beleid en de gemeentelijke politiek van de partner. Medewerkers van UWV Werkbedrijf worden dus landelijk aangestuurd, gemeentelijke werkcoaches door de gemeentelijke politiek. Dit is in Enschede nog lastiger, juist omdat hier de 1-loket gedachte zo ver gevorderd is. De spanningsvelden tussen de gemeentelijke politiek en de landelijke aansturing van UWV maakt de functie van werkcoach op zo'n geïntegreerd Werkplein lastig en ingewikkeld, maar ook weer interessanter.
- Verbetering van de werking en inrichting van het Werkplein, ter verhoging van de efficiency. Een sterk punt is dat op het Werkplein in Enschede de integratie van UWV Werkbedrijf en gemeente ver gevorderd is. Naar de klant toe hebben de werkcoaches één gezicht: de klant weet niet of de werkcoach in dienst is bij UWV Werkbedrijf of bij de gemeente. Maar volgens twee respondenten heersen er op het Werkplein nog steeds twee culturen en een wij/zij sfeer. Dat zou één van de zwakke punten van het Werkplein zijn. Er zou nog steeds sprake zijn van twee sporen. Zo zijn de arbeidsvoorwaarden van de werkcoaches die in dienst zijn van UWV Werkbedrijf anders dan die van de werkcoaches die in dienst zijn van de gemeente. Nieuwe medewerkers komen nog steeds in dienst van ofwel UWV Werkbedrijf, ofwel de gemeente.
- De poortwachtersfunctie van het Werkplein zou verder verbeterd kunnen worden, bijvoorbeeld door nieuwe werkcoaches beter in te werken en op te leiden. Hier zou een kwaliteitsslag in gemaakt kunnen worden. De huidige werkcoaches hebben destijds te weinig tijd gekregen om alle mogelijke maatregelen, instrumenten, regelgeving etc. te kennen, paraat te krijgen (coaches van UWV moesten in korte tijd alles paraat hebben van alles wat de gemeente in huis heeft en de coaches vanuit de gemeente alles wat UWV in huis heeft). Een werkcoach moet heel breed zijn in zijn of haar kennis, want hij/zij moet zowel kennis hebben van UWV-regels en instrumenten als van die van de gemeente. Werkcoaches moeten dus twee keer zoveel kennis paraat hebben als een werkcoach op een Werkplein waar de integrale werkwijze niet zo ver is doorgevoerd.
- Verbetering van het imago van het Werkplein. Hiervoor is binnen het Werkplein een culturomslag nodig. Het Werkplein wordt nu nog te veel gezien als een "suffe" organisatie. Volgens één van de raadsleden zou binnen het Werkplein ook een afdeling nodig zijn die ZZP-ers<sup>9</sup> ondersteunt. Er kan nog een slag gemaakt

---

<sup>9</sup> ZZP staat voor Zelfstandigen zonder personeel. De genoemde gewenste afdeling bestaat echter al: het ROZ (Regionale Organisatie Zelfstandigen) heeft een balie en spreekuur in het Werkplein van Enschede..

worden op het punt van het aantal werkgevers dat het Werkplein weet te vinden: dat aantal is nog laag.

### ***Handhaving***

Uitgangspunt in het Handhavingsbeleidsplan Werk en Bijstand 2007-2010 van de gemeente Enschede is dat handhaven niet alleen gericht moet zijn op het opsporen en sanctioneren van fraude, maar vooral op het voorkomen van fraude. Onder handhaving valt ook de rechtmatige verstrekking van bijstandsgelden. Door de werking van het verdeelmodel heeft de gemeente er alle belang bij om te voorkomen dat mensen die zich melden voor werk ten onrechte in de bijstand stromen en om te stimuleren dat bijstandontvangers zo snel mogelijk weer zelf in hun levensonderhoud gaan voorzien door aanvaarding van werk.

In het Handhavingsbeleidsplan 2007-2010 speelt preventie een hoofdrol. Het beleid is dat een nog groter accent gelegd wordt op het voorkomen van fraude door onder meer:

- Verbetering van de informatieverstrekking aan de cliënt;
- Versterking van de poortwachterfunctie;
- Verdere optimalisering van de dienstverlening;
- Een uitgebalanceerd rechtmatigheidscontrolesysteem.

In de periode 2003-2006 is een begin gemaakt met de invoering van hoogwaardig handhaven. Ook preventie maakte destijds deel uit van dit handhavingsbeleid door de klant vroegtijdig te informeren over de rechten en plichten die verbonden zijn aan het ontvangen van een Wwb-uitkering en aan de consequenties van niet naleving van de plichten.

De ambities voor de periode 2007-2010 zijn in het Handhavingsbeleidsplan 2007-2010 in vijf speerpunten verwoord. In het licht van het beleid om de instroom in de Wwb terug te dringen zijn de twee belangrijkste:

- Verdere versterking van de poortwachtersfunctie teneinde onnodige instroom te voorkomen;
- Meetbare toename van de nalevingsbereidheid.

### ***Vroegtijdig informeren***

Ook in de periode 2007-2010 wordt ingezet op het vroegtijdig informeren van de klant over zijn rechten en plichten als de klant een uitkering komt aanvragen. Nieuw is dat de klant tijdens het gesprek er op wordt gewezen dat zijn gegevens worden gecontroleerd en wordt verteld welke instrumenten daarvoor gebruikt (kunnen) worden: Suwinet-Inkijk, GBA, Kadaster-online, Inlichtingenbureau, huisbezoek, administratief vooronderzoek. Ook de Klantenkrant wordt meer dan voorheen getoetst op informatie en voorlichtingsmateriaal met betrekking tot handhavingaspecten. Tevens wordt door metingen en enquêtes onderzocht of de informatie daadwerkelijk overkomt bij de klant.

### ***Versterking poortwachterfunctie***

Sinds de invoering van het casemanagement zijn de consulenten bijzonder onderzoek bij Werk & Inkomen belast met de fraudepreventie op de nieuwe instroom ter versterking van de poortwachterfunctie. Als sprake is van een verhoogd risico op fraude of

oneigenlijk gebruik wordt een onderzoek ingesteld. Een onderdeel van deze aanpak is dat administratief vooronderzoek plaatsvindt via het Bureau Handhaving.

Ter versterking van de poortwachterfunctie is in de periode 2007-2010 een aantal procedures aangepast, zoals het verplicht maken van een verkort administratief vooronderzoek (VAVO), dossieronderzoek bij nieuwe instroom en gebruik van een checklist bij het intakegesprek. De intakeprocedure aanvraag Wwb wordt vanaf 2007 uitgevoerd door consultants Werk & Inkomen.

In 2007 is een pilotproject uitgevoerd met de “scorekaart aanvraag”. De scorekaart aanvraag is een instrument voor risicosturing en geeft na invulling van een aantal objectieve kenmerken van de aanvrager een risicoprofiel voor vier onderscheiden fraudesoorten.

#### *Vroegtijdige detectie en afhandeling*

Fraude of een poging daartoe kan het beste in een zo vroeg mogelijk stadium gesignaleerd worden. Volgens het Handhavingsbeleidsplan zou een poging tot fraude het liefst nog voordat de uitkering is toegekend moeten worden gesignaleerd. Ter verbetering van deze handhavingspoot is een aantal maatregelen getroffen die van invloed zijn op de instroom in de Wwb:

- Het verplicht verrichten van een verkort administratief vooronderzoek (VAVO): dit vooronderzoek vindt altijd plaats en dient als extra ondersteuning tijdens een eventueel huisbezoek. Bij het verkorte administratieve vooronderzoek levert het Bureau handhaving binnen een termijn van 24 uur gegevens van RDW, KvK, Kadaster, vorige bijstandsgemeente. Deze informatie wordt aangevuld met informatie uit GWS, GBA en Suwinet-Inkijk.
- Gebruik maken van koppelingen tussen gemeentelijke bestanden: dit kan bijdragen aan een vroegtijdige signalering van oneigenlijke gebruik van Wwb;
- Aanschaf en gebruik van kadaster online: via internet kan door middel van invoering van adres of persoonsgegevens landelijke gegevens worden verkregen inzake (gedeeltelijk) eigendom van onroerende zaken (woning, grond). Deze informatie kan in elke situatie worden opgevraagd, maar wordt als vaste check opgenomen in het (verkort) administratief onderzoek in het kader van handhaving.

## **2.4.2 WORKSTEP WORKFIRST**

### *Achtergrond*

WorkStep omvat onder meer het WorkFirst instrument van de gemeente Enschede. Het instrument wordt uitgevoerd door DCW, het gemeentelijk Sw-bedrijf. De doelgroep bestaat uit mensen die in Enschede een Wwb-uitkering aanvragen. De deelnemers worden zo snel mogelijk na hun inschrijving op het Werkplein aangemeld bij WorkStep.

In 2000-2001 heeft de gemeente aan enkele ambtenaren met een arbeidsbemiddelingsverleden de vraag gesteld om een WorkFirst instrument te ontwikkelen, waarbij inhoud en vorm belangrijke onderdelen waren. Naar idee van deze ambtenaren moest een uitkeringsgerechtigde meer geboden worden dan “alleen maar” werk. De opdracht van de gemeente was dat de ontwikkeling van een WorkFirst instrument met als doel bevordering van de uitstroom naar regulier werk, maar de ontwikkelaars wilden er ook een stuk persoonlijke aandacht en begeleiding in brengen.

De opdracht aan DCW voor de uitvoering van WorkStep WorkFirst wordt jaarlijks gedefinieerd door de programmaorganisatie van DMO. Jaarlijks wordt met DCW een

overeenkomst afgesloten, door de opstelling van een inkoopbrief. Ook worden elk jaar een Plan van Aanpak en Productieplannen (“hoeveel in- en uitstroom per maand”) opgesteld.

### ***Pilot***

De pilot WorkStep WorkFirst is op 10 januari 2005 in Enschede gestart. Opzet was om de voorgestelde methodiek eerst op kleine schaal uit te testen. Gekozen werd voor de doelgroep jongeren tussen de 18 en 24 jaar. Het college stemde in met een start van in totaal 40 jongeren. Op grond van de positieve ervaringen besloot het college verder in te zetten op WorkStep WorkFirst als poortwachter- en uitstrooinstrument (DMO 2006a, p. 8). In 2006 werd WorkStep WorkFirst opgeschaald tot 600 personen. Alle cliënten tot 35 jaar die (opnieuw) een beroep doen op de bijstand, krijgen een WorkFirst-traject aangeboden. Vanaf 2007 geldt WorkStep WorkFirst voor de gehele nieuwe instroom, behoudens scherp omschreven uitzonderingen (DMO 2006b, p. 13).

### ***Vorm en inhoud***

Deelname aan WorkStep WorkFirst is niet vrijwillig: mensen die worden doorverwezen naar WorkStep WorkFirst zijn verplicht om mee te doen. WorkStep WorkFirst heeft daardoor een poortwachtersfunctie, een instroombeperkende werking (DMO 2007 p. 5): een deel van de kandidaten valt af voor verplichte deelname door het accepteren van betaald werk en/of het afzien van de Wwb-aanvraag. Een ander deel krijgt (voorlopige) vrijstelling op grond van persoonlijke omstandigheden als ziekte. Weigering van deelname leidt tot stopzetting van de Wwb-aanvraag.

Tijdens het traject wordt de klant gedurende maximaal 26 weken werk geboden voor 36 uur per week. Slechts in zeer bijzondere situaties mag deze termijn worden verlengd (bijvoorbeeld als een werkgever nog iets langer tijd wilt krijgen, zeg vier weken, om iemand te testen en te beoordelen, waarna de persoon een reguliere baan krijgt bij die werkgever). Tijdens deze periode wordt de cliënt actief begeleid bij het vinden van passend werk. Het doel is duurzame uitstroom naar de (reguliere) arbeidsmarkt, of wanneer uitstroom naar arbeid (nog) niet haalbaar is naar activering en/of participatie. Door meteen aan het begin in te zetten op uitstroom, blijft de cliënt gemotiveerd. Cliënten worden strak gehouden aan het nakomen van de afspraken en verplichtingen. Mensen die worden doorverwezen naar WorkFirst zijn verplicht om mee te doen, maar als iemand een beter plan heeft voor zichzelf, dan mag hij het altijd komen vertellen en mag hij zijn eigen plan trekken, als het team van WorkFirst er ook wat in ziet. De klant mag zijn eigen verantwoordelijkheid nemen, maar het WorkFirst-team blijft hem volgen, controleren en begeleiden. De persoon wordt niet losgelaten.

Al werkende met de klanten kwam het besef dat niet iedereen geschikt was voor WorkFirst. Er wordt nu sneller geschakeld met de klant. Pas na verloop van tijd blijkt dat een bepaalde klant (te) veel tijd en aandacht vraagt en dat het traject langer gaat duren dan een half jaar. Daarom wordt nu na zes tot acht weken een moment gemarkeerd waarin voor iedere klant de vraag wordt gesteld of dit traject wel de beste weg is voor deze klant. Dan kan geconcludeerd worden dat dat niet zo is en kan vervolgens de vraag worden gesteld hoe de klant beter zou kunnen worden geholpen. DCW heeft met DMO afgesproken dat deze personen worden doorverwezen naar de nieuwe klimopbanen en de participatiebanen en terugkeer plaatsen. Ook de personen die na een maand of vier nog steeds een te grote afstand tot de arbeidsmarkt blijken te hebben worden alsnog hiernaartoe doorverwezen. Dit sneller schakelen is de efficiëntie van WorkFirst ten goede gekomen.

In 2007 (DMO 2007, p.13) is de procedure ietwat gewijzigd. In afwijking van voorgaande jaren worden vanaf dan de kansrijke klanten (opleiding en motivatie passend

bij de arbeidsmarkt) niet direct doorverwezen naar WorkStep Workfirst, maar intensief opgepakt door het Werkplein. Deze groep klanten krijgt drie maanden vrijstelling van WorkFirst. Als zij na drie maanden nog niet succesvol zijn bemiddeld naar werk, kan de consulent besluiten de klant alsnog bij WorkFirst aan te melden (of een ander re-integratietraject). Volgens een respondent zijn de kosten van het instrument de reden dat WorkFirst selectiever wordt ingezet.

In de loop der jaren is het accent van WorkStep WorkFirst iets verschoven. WorkFirst is oorzaak van een opschonend effect van het Wwb-bestand. Het aantal aanmeldingen neemt af, omdat een deel zegt dat ze uiteindelijk toch geen uitkering nodig hebben. Van het andere deel was er ook een deel dat niet meewerkte en om die reden geen uitkering meer ontving.

### ***Doel en resultaatafspraken***

Het belangrijkste doel van WorkFirst is om uitstroom naar regulier werk te realiseren. DMO heeft DCW opgelegd dat een uitstroompercentage van 30 moet worden gerealiseerd. Dit percentage is gemakkelijk haalbaar, want WorkFirst zit daar elk jaar boven. (In die zin is het dus geen ambitieuze doelstelling.) De mensen die niet uitstromen worden, in overleg met DMO, niet losgelaten:

- 30 procent wordt doorverwezen naar terugkeer- of participatiebanen (zitten ook bij DCW);
- 20 procent valt uit, komt na één, twee keer of na meerdere keren, niet meer terug als gevolg van de poortwachtersfunctie van WorkStep;
- 20 procent wordt terugverwezen naar het Werkplein/DMO om te worden doorverwezen naar bijvoorbeeld een zorgtraject.

De 20 procent die uitvalt wordt verder niet meer gevolgd, want die heeft vanwege de poortwachtersfunctie geen Wwb-uitkering meer. In het eerste jaar van WorkFirst hebben teamleiders van WorkStep nog wel aan DMO gevraagd wat er met die mensen is gebeurd (puur uit belangstelling en zorg). Dat heeft DMO toen wel een keer uitgezocht, maar onbekend is wat daar uit is gekomen.

Volgens twee uitvoerders van WorkStep is één van de negatieve neveneffecten van WorkFirst juist de afvallers. Een puur kale WorkFirst kan afschrikwekkend werken en de groep die je binnen wilt halen bereik je dan niet. Deze personen raken dan uit beeld. De afvallers gaan bijvoorbeeld zwart werken of kunnen in het criminele circuit terecht komen. Een positief aspect van WorkFirst is dat je mensen actief houdt en ze bewust maakt dat ze iets moeten doen voor hun uitkering.

Voor 2007 zijn twee resultaatafspraken geformuleerd:<sup>10</sup>

- minimaal 50 procent van de gestarte cliënten stroomt uit de bijstand via WorkStep Workfirst.
- minimaal 30 procent van de gestarte cliënten stroomt uit de bijstand naar werk via WorkStep Workfirst

Ook voor 2008 is afgesproken dat minimaal 30 procent van de gestarte klanten uitstroomt naar betaald werk via WorkStep Workfirst (Beleidsverslag 2008, p.15). De doelstelling is

---

<sup>10</sup> Beleidsverslag 2007 (DMO 2008b:13).

specifiek, meetbaar, acceptabel en realistisch. Hij is echter niet tijdsgebonden, omdat niet is vastgesteld binnen welke termijn de resultaten voor gestarte cliënten moeten worden gehaald. Omdat de resultaatsafspraken van minimaal 30 procent uitstroom naar werk voor elk jaar hetzelfde is, kan ook gesteld worden dat het ambitieniveau niet hoog is.

### ***Toekomstige ontwikkelingen***

In maart 2010 zijn er gemeenteraadsverkiezingen geweest. Op twee wethouders na (waaronder de wethouder Werk en Inkomen), zijn toen alle wethouders vervangen door een ander. De nieuwe coalitie is akkoord gegaan met het besluit om het arbeidsmarktbeleid in een nieuwe richting te verschuiven, namelijk meer richting werkgevers. Dit zou volgens één van de gesprekpartners de reden zijn waarom het WorkFirst instrument per 1 januari 2011 ophoudt te bestaan. Andere gesprekpartners noemen als reden bezuinigingen.

Volgens één van de geïnterviewde personen zou de systematiek van WorkFirst worden gehandhaafd, want WorkFirst werkt goed en naar de mening van die persoon moet je een beproefde methode niet overboord gooien. De systematiek van WorkFirst wordt toegepast in de klimopbanen bij werkgevers en die worden zowel voor de moeilijker als betere doelgroepen ingezet, indien nodig.

In de nieuwe opzet moet werkgelegenheid worden gecreëerd, de nieuwe opzet moet leiden tot meer en aantrekkelijker banen. Werklozen gaan rechtstreeks aan de slag bij een werkgever met behoud van uitkering. Gedurende deze periode zal er tijd en aandacht besteed worden aan begeleiding, training, oefenen met solliciteren, etc. In het nieuwe plan zullen werkgevers als een soort re-integratiebureau (RIB) werken. Werkgevers zullen directer worden benaderd en klanten zullen direct bij werkgevers worden geplaatst. De werkgevers zelf zullen dan de begeleiding doen (à la een RIB). Met de werkgever zullen afspraken worden gemaakt over de loonwaarde van de klant. Werkgevers komen dus aan de kop van het proces om werklozen naar een baan te leiden. Hoe de organisatie daarom heen wordt vormgegeven is nog onduidelijk, maar is echter geen onderwerp van ons onderzoek.

Een aantal respondenten plaatst kritische kanttekeningen bij deze nieuwe opzet. De ervaring van de uitvoerende medewerkers van WorkStep WorkFirst is dat werkgevers pas bereid zijn om klanten van WorkFirst in hun bedrijf te plaatsen als deze klanten hiervoor “rijp” zijn gemaakt. Het is DCW met WorkFirst dat er voor zorgt dat klanten gemotiveerd en met voldoende bagage bij een werkgever kan worden geplaatst. Om die reden waren werkgevers bereid om mee te werken en daarom was de uitstroom naar regulier werk hoog, 40 procent. Volgens deze respondenten zal de nieuwe opzet niet werken omdat een werkgever niet snel iemand zou willen begeleiden die er nog niet klaar voor is.

Er wordt op dit moment nagedacht om budgetten anders in te gaan zetten. Tot en met 2011 blijven de budgetten in stand. Het participatie budget voor 2011 is bekend; dit is wel lager dan in 2010. Vanaf 2012 wordt op het participatiebudget gekort. Het budget voor 2012 is nog niet definitief bekend.

### **2.4.3 TERUGDRINGEN VOORTIJDIG SCHOOLUITVAL**

Een ander instrument van het beleid om de instroom in de Wwb te beperken betreft de instroom van jongeren in de Wwb en is gericht op het terugdringen van voortijdig schooluitval.

### ***RMC en Actieteam VSV***

In 2005 is de afdeling RMC (Regionaal Meldpunt Coördinatie Schooluitval)/leerplicht opgericht. De Task Force Jeugdwerkloosheid heeft hiertoe een belangrijke impuls gegeven. Onder de RMC-wetgeving vallen alle jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie, of die het onderwijs hebben verlaten en/of die langer dan een maand zonder geldige reden het onderwijs niet meer hebben gevolgd. De doelstelling van het RMC is het voorkomen van instroom van jongeren in de Wwb door er voor te zorgen dat zij worden teruggeleid naar school voor het behalen van een startkwalificatie, of, als dat niet lukt, door voor hen werk te vinden of hen voor te dragen voor een traject. Dit doel van het RMC komt overeen met de formele beleidsdoelstelling van de gemeente.

Het is echter wel mogelijk dat jongeren tijdelijk een inkomensvoorziening ontvangen (mogelijk ook gedurende de looptijd van het traject). In dat geval is er strikt genomen geen sprake van instroombeperking in de Wwb (nu WIJ), maar wordt wel de kans op een duurzame uitkeringsafhankelijkheid verkleind.

In eerste instantie werkte het RMC samen met CWI en UWV en het ROC van Twente. Eind 2005 hebben het RMC en het CWI afgesproken dat het CWI bij jongeren die zich bij het CWI melden nagaat of zij een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben. Zo niet, dan worden ze teruggeleid naar school om alsnog een startkwalificatie te verkrijgen (Beleidsverslag 2005, DMO, 2006b, p.10). In 2007 werd het samenwerkingsverband uitgebreid met ATC Arbeidstoeleiding en Coaching (een re-integratiebedrijf), in 2008 met Werk en Bijstand van de gemeente en in 2009 met Jarabee (jeugdzorgverlening, Jeugdhulpverlening/Nazorg). Dit integrale samenwerkingsverband noemt zich het Actieteam VSV en komt wekelijks bijeen.

Volgens een van de geïnterviewde personen was scholing tot 2008 altijd een ondergeschoven kindje. In de afgelopen 1,5 á 2 jaar is scholing belangrijker geworden en in 2010 is het een prominent aspect geworden. Scholing is altijd baangericht, op MBO niveau, via BBL plaatsen. Dus, scholingstrajecten zijn gericht op sectoren waar kansen zijn.

In 2009 is er een overeenkomst op bestuurlijk niveau afgesloten met het ROC van Twente.

Door een verbeterde registratie steeg het aantal meldingen bij het samenwerkingsverband in 2006/2007. Het jaar daarna nam het aantal meldingen weer af. Deze afname zette zich echter niet door in 2008/2009 (Figuur 2.2). De economische teruggang speelde daarbij ongetwijfeld een rol.

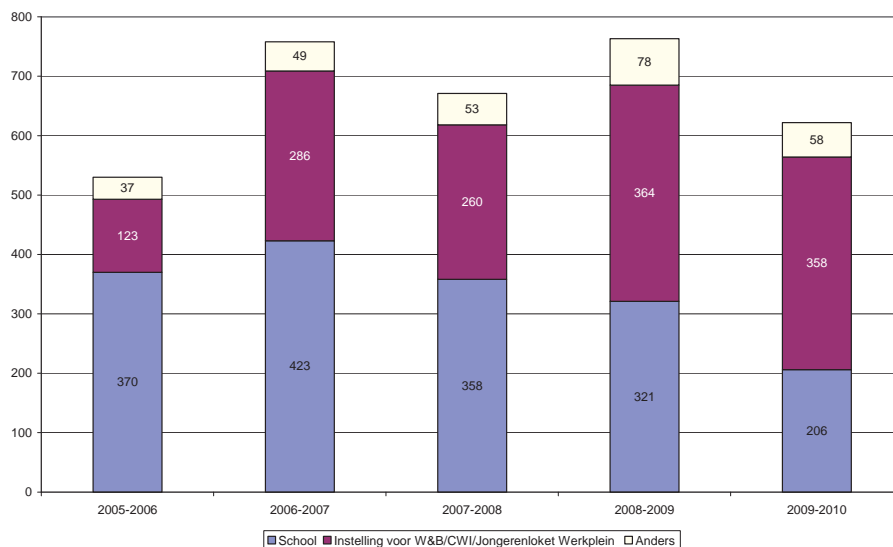
In het verleden waren scholen de belangrijkste meldingsinstantie. Maar het aandeel van meldingen door scholen is afgenomen doordat scholen de leerlingen minder snel uitschrijven en zelf trachten de jongeren te herplaatsen, almede door een stijging vanwege de economische recessie van het aantal VSV'ers die na enige tijd gewerkt te hebben zich weer aanmelden op het Werkplein om een uitkering aan te vragen.

In het schooljaar 2006-2007 zijn bij het RMC 732 voortijdig schoolverlaters gemeld. In vergelijking met het schooljaar daarvoor is het aantal nieuwe meldingen gestegen met 39 procent. Het RMC ontvangt de meeste meldingen van scholen, maar ook van de ketenpartners (UWV, voormalig CWI en gemeente), maar dan veelal van jongeren die al langer van school zijn (DMO 2008b)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, *Beleidsverslag 2007 Werk en Bijstand*, DMO, Producteenheid Werk en Bijstand, april 2008.

Figuur 2.2 Meldingen van voortijdig schoolverlaten



Bron: WWB Actieplan 2005-2006 eerste tussenrapportage, bijlage 6; Effectrapportage 2009/2010.

In het schooljaar 2007-2008 is het aantal voortijdig schoolverlaters gedaald. De scholen zijn beter in staat gebleken jongeren tussentijds te herplaatsen naar een andere opleiding. Daarnaast vinden ook meer jongeren een leerwerkbaan en werken aldus aan hun startkwalificatie. Om schooluitval te voorkomen is in het eerste halfjaar 2008 een convenant gesloten tussen het ministerie OC&W, ROC van Twente, diverse VO-scholen en de gemeente Enschede. Ook werd op 3 april 2008 het ‘‘Jongerenloket’’ geopend.

### Het Jongerenloket

Het Jongerenloket is een samenwerking tussen UWV, de gemeente Enschede en het ROC van Twente. Het doel van het Jongerenloket is om jongeren drempelloos te informeren, te begeleiden en te bemiddelen naar school of werk of een combinatie daarvan. Het Jongerenloket is met twee medewerkers gevestigd op het Werkplein. Bij het Jongerenloket kunnen jongeren zich melden met vragen over werk, opleiding of een uitkering. De medewerkers van het Jongerenloket melden de jongeren zonder startkwalificatie bij het team RMC/leerplicht. Jaarlijks worden gemiddeld ca. 250 jongeren bij het team RMC/leerplicht gemeld vanuit het Jongerenloket (In het jaar 2007-2008 ging het om 260 meldingen). In 2009 meldden de meeste jongeren zich bij het loket met vragen over een uitkering. De jongeren die zich melden krijgen een bredere ondersteuning dan alleen ondersteuning voor de aanvraag van een uitkering<sup>12</sup>.

Jongeren zonder startkwalificatie die vaak al langer uit beeld zijn bij school en voor wie de afstand tot school dan ook groot is, komen, als ze zich moeten melden voor een uitkering bij het Jongerenloket op het Werkplein.

<sup>12</sup> Werkgroep Doeltreffendheidsonderzoek VSV, Rapportage doeltreffendheidsonderzoek VSV, juni 2009.

Op 1 oktober 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) in werking getreden. Deze wet houdt in dat jongeren tussen de 16 en 27 jaar niet meer in aanmerking komen voor een uitkering zonder een leerwerkbaan te accepteren. Op 31 december 2009 deden in Enschede 123 jongeren een beroep op de WIJ.

Door de economische recessie is het aantal meldingen via het Jongerenloket in 2009 gestegen ten opzichte van 2008. Ook jongeren zonder startkwalificatie kunnen in overleg met het RMC een uitkering aanvragen en ontvangen. Een verklaring zou kunnen zijn dat in deze economisch minder gunstige tijden BBL-opleidingen moeilijk zijn te vinden, waardoor een jongere eerder in de uitkering komt. Een andere verklaring heeft er mee te maken dat in de afgelopen jaren veel jongeren zonder startkwalificatie naar werk begeleid zijn. Door de recessie worden echter veel arbeidscontracten ontbonden, waarna deze jongeren zich melden voor een WIJ-uitkering.

#### **2.4.4 PIN-PROJECT: BEPERKING INSTROOM IN DE WWB VAN MENSEN DIE VAN BUITEN ENSCHEDE KOMEN**

Naar aanleiding van de uitkomsten uit het onderzoek van I&O Research (2007)<sup>13</sup> is het PIN-project ontwikkeld. In het onderzoek van I&O Research werd vastgesteld dat een aanzienlijk deel van de instroom in de bijstand – ongeveer een kwart in 2003-2006 – het gevolg was van verhuizing naar Enschede. In de vorige woonplaats was in veel gevallen eveneens sprake van bijstandsverlening. Eén van de motieven om naar Enschede te verhuizen was dat bij verhuizing naar Enschede het netto besteedbaar inkomen kon worden gemaximeerd, omdat in Enschede het aanbod goedkope huurwoningen relatief groot is. Ook werd in Enschede van oudsher de uitkering gemakkelijk en snel geregeld. Werd een nieuwe uitkeringsgerechtigde dan na verloop van tijd benaderd om geactiveerd te worden voor werk, dan vertrok de persoon snel weer naar een volgende stad. Dit waren korte huurders die de stad dan snel weer verlieten met achterlating van schulden bij de woningcorporatie.

De Wwb-instromers van buiten Enschede ontvangen gemiddeld gedurende een langere periode een uitkering, zijn gemiddeld wat jonger en onder hen is het aandeel mannen hoger dan onder Wwb-instromers uit Enschede. De twee categorieën verschillen niet in de mate van uitstroom, maar vestigers stromen wel vaker uit omdat ze ook weer uit Enschede weg trekken en dus minder vaak omdat ze werk vinden in Enschede (I&O Research, 2007).

Om bovenstaande redenen wordt in Enschede het huisvestingsbeleid ook gezien als een middel om de instroom in de Wwb te beperken. De gemeente Enschede heeft daartoe met de drie grote woningcorporaties Ons Huis, Domein en De Woonplaats een convenant gesloten. In de *“Raamovereenkomst Wonen 2007-2010; Wonen in Enschede, een gezamenlijke opgave”*<sup>14</sup> zijn zes speerpunten geformuleerd. Daarvan houden er drie direct verband met het instroombeleid, namelijk (1) bijdragen aan stedelijke doelstellingen; (2) regionale opgaven; en (3) sociale opgaven.

In samenwerking met de drie grote woningcorporaties is de gemeente Enschede op 1 januari 2009 gestart met de Pilot Instroom Nieuwkomers (PIN). Het idee voor PIN is afgeleid van het Rotterdamse project (waar in wijken met relatief veel

---

<sup>13</sup> I&O Research, *Vestigers en instromers – Vestiging in Enschede en gelijktijdige instroom in Wwb*, Enschede, 15 oktober 2007.

<sup>14</sup> Gemeente Enschede, *Wonen in Enschede, een gezamenlijke opgave, raamovereenkomst Wonen, 2007-2010*, 2007.

bijstandsgerechtigden geen nieuwe minima zich mogen vestigen). De gemeente had al ervaring met samenwerking met de woningcorporaties. De oorsprong van deze samenwerking ligt bij de uitvoering van het Generaal Pardon een aantal jaren geleden. Tijdens het Generaal Pardon kregen asielzoekers bij voorrang adequate huisvesting, een uitkering en een traject. De regeling werd uitgevoerd door Stichting Vluchtelingenwerk, deze stichting coachte en begeleidde, maar de gemeente heeft de stichting gefaciliteerd.

De afspraak tussen de gemeente en de woningcorporaties is dat mensen die zich in Enschede willen vestigen en voor een huurwoning in aanmerking willen komen, maar zijn aangewezen op enige vorm van Wwb-hulp, worden doorverwezen naar het Werkplein, waar 1 fte werkzaam is speciaal voor het PIN-project<sup>15</sup>. Potentiële vestigers kunnen zich alleen inschrijven voor een huurwoning als ze een verklaring van de gemeente Enschede kunnen overleggen waarin staat dat zij zullen meewerken aan alle verplichtingen die hen op grond van de Wet Werk en Bijstand worden opgelegd.<sup>16, 17</sup> Op deze manier hoopt Enschede alleen de gemotiveerde nieuwkomers binnen de stadsgrenzen te halen. Personen die zich in Enschede willen vestigen en geen beroep willen doen op een uitkering in het kader van de Wwb kunnen zich wel rechtstreeks inschrijven bij een woningcorporatie voor een huurwoning.

De gegevens van de woningcorporaties gaan naar de gemeente. De gemeente doet een eerste onderzoek naar het uitkerings- en arbeidsverleden van nieuwkomers. Zodra de nieuwkomer zich in Enschede heeft gevestigd wordt hij op een traject gezet.

Veel potentiële nieuwkomers haken af al als zij worden opgeroepen voor het eerste gesprek op het Werkplein. Zij wilden alleen een woning en geen gedoe eromheen en dus komen ze niet naar het eerste gesprek. Maar zonder gesprek krijgen ze geen verklaring mee en zonder die verklaring kunnen ze zich niet inschrijven voor een woning.

De doelstellingen van het PIN-project die gerelateerd zijn aan het instroombeleid van de gemeente Enschede, zijn<sup>18</sup>:

- De inrichting van een gezamenlijk loket voor alle nieuwkomers in Enschede, die zijn aangewezen op een uitkering in het kader van de Wwb;
- Het vanuit dit loket leveren van maatwerk met betrekking tot huisvesting, voorlichting en afspraken over scholing, werk, participatie, inburgering en kinderopvang. De aanpak moet worden ingebed in het normale werkproces van de betrokken woningcorporaties;

Het beoogd resultaat van de pilot is om de leefbaarheid van de stad te vergroten door:

- Nieuwkomers in de bijstand huisvesting te bieden;
- Hen trajecten te laten volgen welke leiden tot participatie in de Enschedese samenleving;

---

<sup>15</sup> [www.enschede.nl/ariadne/loader.../enschedeappls.../view.pdf](http://www.enschede.nl/ariadne/loader.../enschedeappls.../view.pdf)

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld [http://www.de-woonplaats.nl/woning\\_zoeken/huurwoning/huurwoning.doc/](http://www.de-woonplaats.nl/woning_zoeken/huurwoning/huurwoning.doc/).

<sup>17</sup> Programmabegroting 2010-2013, p. 99.

<sup>18</sup> Andere doelstellingen zijn: het verhogen van de betrouwbaarheid van de GBA door gegevensverkeer tussen woningcorporaties en GBA inzake woon- en adresgegevens en het tegengaan van schijn/schaduwbevolking met behulp van het gegevensverkeer met de GBA.

- De instroom van deze nieuwkomers te monitoren, waarbij onder meer wordt vastgelegd welk traject zij volgen, welke nieuwkomers zijn aangewezen op een bijstandsuitkering, hoe lang men een uitkering ontvangt, op welke wijze men al dan niet uitstroomt uit de bijstand en instroomt op de arbeidsmarkt.

Een kritische kanttekening bij het PIN-project is dat mensen soms “van het kastje naar de muur worden gestuurd”. Voor de aanvraag van een uitkering moet men in de gemeente gevestigd zijn, maar voor inschrijving als woningzoekende moet iemand een inkomen hebben, of de verklaring van de gemeente in geval van een Wwb-uitkering.

Gaandeweg het proces zijn er wel aanpassingen geweest.

Oorspronkelijk zou het PIN-project tot 31 december 2009 duren, maar op dat tijdstip waren de resultaten van de nieuwkomers die wel tot Enschede werden toegelaten nog niet goed zichtbaar: er waren onvoldoende gegevens hoe deze mensen het in hun trajecten doen of hebben gedaan en wie er daadwerkelijk naar werk zijn uitgestroomd of vrijwilligerswerk zijn gaan doen. Daarom is besloten de pilot te verlengen tot 31 december 2010.

Het is de vraag of de gemeente bereid is om structureel budget vrij te maken om één fte te bekostigen als het project structureel in de organisatie zou worden ingebed. Begin 2011 beslist de Raad of het concept van PIN structureel ingebed gaat worden in de organisaties van zowel de gemeente als de woningcorporaties.

## **2.5 ORGANISATIE, AANSTURING EN UITVOERING**

Voor een beschrijving van de organisatie en de aansturing van de beleidsinstrumenten verwijzen wij wat betreft de organisatie naar De Koning en Spijkerman (2008). Op het gebied van de uitvoering is er sindsdien het een en ander veranderd, door de invoering van het concept van het Werkplein. Voor een beschrijving van de uitvoering verwijzen wij naar paragraaf 2.4.

### ***Targets***

De targets zijn opgenomen in de Wwb beleidsplannen. Volgens één van de geïnterviewde personen zijn er formeel wel targets, maar in de praktijk niet. Het is moeilijk omdat de ontwikkelingen in de Wwb te veel afhankelijk zijn van de conjunctuur. Er is moeilijk op instroom te sturen. Er wordt veel gestuurd op uitstroom, en weinig op instroom. Een reden daarvoor is dat het überhaupt moeilijk is instroomcijfers boven water te krijgen.

### ***Informatiestromen:***

In de gesprekken met de diverse stake-holders is gevraagd naar de wijze waarop de uitvoering van de diverse beleidsinstrumenten wordt gemonitord en aan wie en hoe de resultaten ervan worden gerapporteerd. Uit de antwoorden van de respondenten leiden wij af dat er veel te verbeteren is op het gebied van monitoring en rapportage van de beleidsinstrumenten.

Het Werkplein legt verantwoording af door middel van monitor rapportages aan het College van B & W. Het Werkplein rapporteert aan de politiek en levert cijfers aan. De reactie van de politiek is gericht aan het management. Het management speelt de reactie wel door naar de werkvloer als er een stuk uitleg aan de werkvloer wordt gevraagd. Maar het is de manager die zich moet verantwoorden en die moet kunnen onderbouwen wat de resultaten zijn.

Wat betreft WorkStep WorkFirst worden individuele trajectplannen op een kwalitatieve manier gemonitord. Kwantitatieve monitoring vindt plaats in de vorm van managementrapporten.

Een eerste punt van verbetering betreft het systeem waarin alle informatie van het Werkplein wordt opgenomen. Op het moment dat het veldwerk voor dit onderzoek werd uitgevoerd waren er nog twee informatiesystemen, één van UWV en een gemeentelijk netwerk.

Een tweede punt van verbetering betreft de aard van de informatie waarover wordt gerapporteerd. Volgens twee raadsleden wordt wel gerapporteerd wat de stand van zaken is, maar is er geen informatie over hoe de stand van zaken zich verhoudt tot geformuleerde doelstellingen. Volgens één raadslid is er ook veel kritiek geweest op het Jaarverslag van Werk & Bijstand omdat het te veel zou lijken op een public relations-praatje. De cijfers in de Programmabegroting zouden heel abstract zijn. Volgens een raadslid zou het moeilijk zijn om instroomcijfers boven water te krijgen.

Een derde verbeterpunt betreft de frequentie van rapporteren. Uit de gesprekken is ons niet duidelijk geworden met welke frequentie er wordt gerapporteerd. Het ene raadslid zegt dat de raad per kwartaal wordt geïnformeerd, maar volgens een ander raadslid per maand.

## 2.6 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk gaan we in op twee deelvragen van het onderzoek:

- Welke beleidsdoelstellingen heeft de gemeente Enschede geformuleerd ten aanzien van het beperken van de instroom in de Wwb?
- Welke beleidsinstrumenten hanteert de gemeente Enschede in dit kader?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord via een kwalitatieve benadering, namelijk door bestudering van bestaande beleidsdocumenten en door interviews met de belangrijkste stakeholders.

De belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk zijn:

- De twee belangrijkste redenen voor het gevoerde instroombeleid van de gemeente Enschede zijn:
  - het hoge aantal bijstandsgerechtigden in procenten van de beroepsbevolking;
  - de werking van het verdeelmodel dat voor Enschede niet goed uitpakt: steeds opnieuw moeten tekorten uit de algemene middelen worden aangevuld.
- Het huidige beleid is er op gericht om burgers zo zelfstandig mogelijk te laten meedoen en een beroep te doen op hun eigen verantwoordelijkheid.
- De doelstellingen van het instroombeleid zijn slechts ten dele SMART geformuleerd. Op onderdelen, bijvoorbeeld wat betreft de gebondenheid aan tijd, voldoen de doelstellingen niet aan SMART.
- Aanvankelijk zette de gemeente Enschede in op het zoveel mogelijk mensen uit de Wwb te houden en Wwb-ontvangers zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Later kwam de nadruk in het beleid meer te liggen op het trachten te vermijden van duurzame afhankelijkheid van de Wwb en het bevorderen van duurzame deelname in het arbeidsproces.
- Met betrekking tot de instroom in de Wwb worden de volgende vier beleidsinstrumenten gehanteerd:

- Poortwachtersfunctie van het Werkplein: uitgangspunt is dat niemand nodeloos of onterecht mag instromen in de Wwb. Centraal staat de kortste weg naar werk voordat de uitkering ook maar ter sprake komt. De poortwachtersfunctie van het Werkplein zit eigenlijk in alle stappen die een klant op het Werkplein zet, ingebakken.
  - WorkStep WorkFirst: dit beleidsinstrument heeft ook een poortwachtersfunctie, een instroombeperkende werking: een deel van de kandidaten valt af voor verplichte deelname door het accepteren van betaald werk en/of het afzien van de WWb-aanvraag. Weigering van deelname leidt tot stopzetting van de Wwb-aanvraag.
  - Terugdringing van instroom van jongeren in de Wwb en terugdringing van voortijdig schooluitval.
  - Het PIN-project: ook dit beleidsinstrument heeft een poortwachtersfunctie: de gemeente en drie woningcorporaties hebben de afspraak gemaakt dat mensen die zich in Enschede willen vestigen en voor een huurwoning in aanmerking willen komen, maar zijn aangewezen op enige vorm van Wwb-hulp, worden doorverwezen naar het Werkplein. Zij kunnen zich alleen inschrijven voor een huurwoning als ze een verklaring van de gemeente Enschede kunnen overleggen waarin staat dat zij zullen meewerken aan alle verplichtingen die hen op grond van de Wet werk en bijstand worden opgelegd. De effecten van Pin zijn tussentijds gemeten.
- De verandering in het beleid (van zo snel mogelijk uit de Wwb stromen naar zo duurzaam mogelijk uitstromen) speelt door in de uitvoering van de vier beleidsinstrumenten met betrekking tot de instroom in de Wwb.
  - Op het gebied van informatievoorziening en rapportage is er een verbeterlag te maken, zowel wat betreft de frequentie, de aard van de informatie als de systemen waarin de informatie wordt opgeslagen.

### 3 EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN HET INSTROOMBELEID

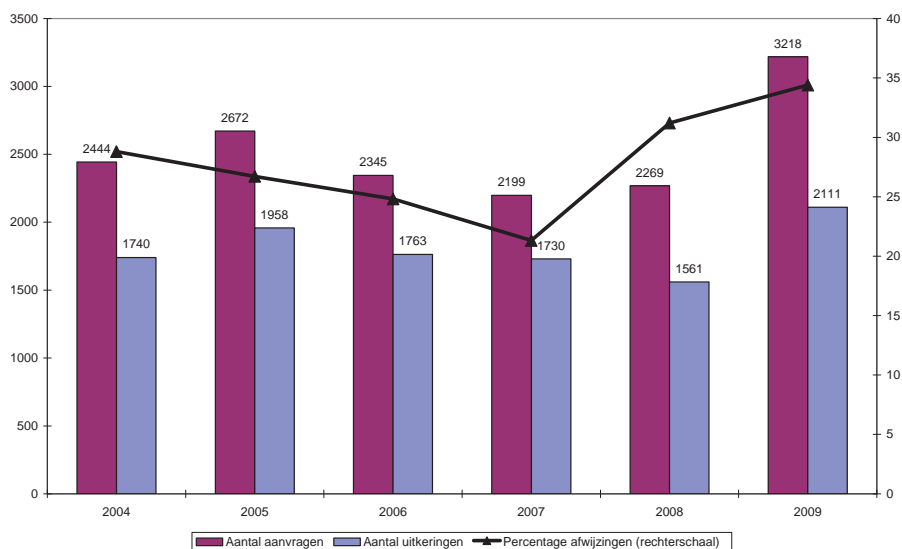
#### 3.1 INLEIDING

Een logische vervolgvraag op de in hoofdstuk 2 behandelde onderzoeksvragen is of de ingezette beleidsinstrumenten ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben. Waar mogelijk zullen ook eventuele neveneffecten worden beoordeeld. Een andere vraag is of er iets gezegd kan worden ten aanzien van de doelmatigheid van de inzet van de beleidsinstrumenten. Voordat wij echter op deze vragen ingaan, gaan wij in op de vraag wat de ontwikkeling van de instroom in de Wwb in de afgelopen jaren is geweest.

Figuur 3.1 geeft het aantal aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen weer voor personen van 15 tot 65 jaar. Het aantal afgehandelde aanvragen was bijna 2700 in 2005. Dit was ruim twee honderd hoger dan in het jaar er voor. Daarna daalde het aantal afgehandelde aanvragen tot ongeveer 2200 in 2007. In 2008 nam het aantal aanvragen weer toe en vooral in 2009 was er een sterke stijging van het aantal aanvragen voor een Wwb uitkering, waarschijnlijk als gevolg van de verslechterde economische situatie.

Het aantal toegekende uitkeringen volgt de ontwikkelingen in het aantal aangevraagde uitkeringen. Wat echter opvalt, is dat vanaf 2008 een toenemend percentage aanvragen wordt afgewezen, en dus niet in een uitkering resulteert, terwijl dit percentage afgewezen aanvragen in de voorgaande jaren steeds verder afnam.

Figuur 3.1 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen van 15 tot 65 jaar)



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

Bijlage B.2 bevat een meer gedetailleerde beschrijvende analyse van de bijstandsgegevens van DMO van de gemeente Enschede. De belangrijkste bevindingen van deze analyse kunnen als volgt worden samengevat:

- Het aantal aangevraagde en toegekende uitkeringen is aanmerkelijk hoger voor mannen dan voor vrouwen.
- Er zijn veel meer ouderen dan jongeren die een Wwb uitkering aanvragen en ontvangen. Jongeren zijn in de eerste jaren wel licht oververtegenwoordigd onder de aanvragers/ontvangers van een Wwb-uitkering, maar in latere jaren is hun aandeel ongeveer evenredig aan hun aandeel in de bevolking van 15 tot 65 jaar.
- Mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben zijn enigszins oververtegenwoordigd bij zowel de aanvragers als ontvangers van een Wwb uitkering.

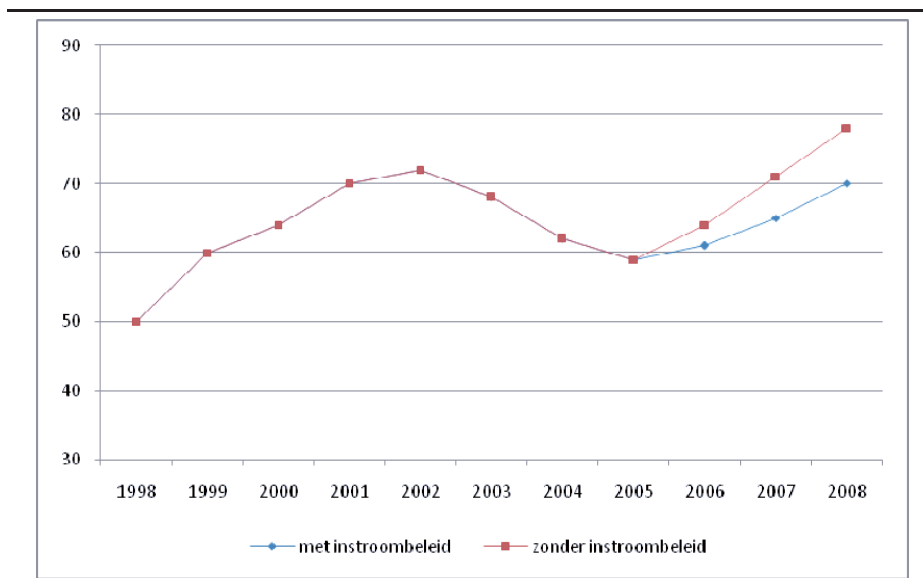
In de rest van dit hoofdstuk trachten we antwoorden te vinden op de vragen ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie van de vier eerder genoemde instrumenten van het instroombeleid.

### ***Bruto- en nettoeffectiviteit***

Ten aanzien van de effectiviteit van beleidsinstrumenten moet een onderscheid worden gemaakt tussen bruto-effectiviteit en netto-effectiviteit. Bij het bruto-effect gaat het om het totale effect, dat niet is gecorrigeerd voor het effect van andere factoren.

Bij de bepaling van de effectiviteit moet rekening gehouden met het feit dat de instroom in de Wwb niet alleen afhankelijk is van het gevoerde beleid, maar ook bepaald wordt door de conjunctuur. Dit betekent dat niet zonder meer kan worden volstaan met ontwikkelingen van de instroom over de tijd, want hierin is immers ook de invloed van andere factoren in verdisconteerd. Voor het meten van de effectiviteit moet worden bepaald wat de instroom zou zijn geweest wanneer het instroombeleid niet zou zijn ingevoerd. Dit wordt met een voorbeeld geïllustreerd in Figuur 3.2.

*Figuur 3.2 Voorbeeld van het meten van effect van beleid*



Het instroombeleid is ingevoerd in 2005. Stel dat na 2005 de instroom toeneemt, ondanks het gevoerde instroombeleid. Het zou dan niet correct zijn om te concluderen dat het beleid niet effectief zou zijn. De instroom zou wellicht veel sterker zijn toegenomen als het beleid niet zou zijn gevoerd. Het effect van het beleid is in de figuur gelijk aan het verschil tussen de instroom met en zonder instroombeleid.

In werkelijkheid wordt vanaf 2005 alleen de instroom met het instroombeleid waargenomen. Om een netto-effect te kunnen meten, moet vastgesteld worden wat de instroom zou zijn geweest als het beleid niet zou zijn gevoerd.

Om het netto-effect toch te kunnen meten wordt bij beleidsevaluaties gebruik gemaakt van een controlegroep waarop het beleid niet van toepassing is geweest. Een bekend voorbeeld is het testen van de effectiviteit van een nieuw medicijn. Een deel van de patiënten krijgt het medicijn wel en een andere deel krijgt het medicijn niet, waardoor de werking van het medicijn kan worden vastgesteld<sup>19</sup>.

In de praktijk is het niet altijd eenvoudig om een geschikte controlegroep te vinden, bijvoorbeeld omdat het beleid op alle personen van toepassing is geweest. Dit is het geval bij het beleidsinstrument Poortwachter. Poortwachter is van invloed op alle personen die een aanvraag voor een uitkering doen. Dit geldt ook voor het PIN-project. Het PIN-project is van toepassing op alle personen die vanuit andere gemeenten een woning willen huren in Enschede en een beroep doen op een Wwb-uitkering. Ook bij het instrument RCM (terugdringen voortijdig schoolverlaten) is het de bedoeling dat alle jongeren die voortijdig de opleiding verlaten worden opgepikt door het team VSV. In de praktijk lukt dit niet helemaal, maar over deze groep is weinig bekend zodat een vergelijking met de groep die wel door het team VSV wordt opgepikt niet mogelijk is. Voor deze drie beleidsinstrumenten zien wij geen goede mogelijkheden om de netto-effectiviteit te bepalen en beperken we ons tot de bruto-effectiviteit.

Voor WorkFirst zijn er wel mogelijkheden om het netto-effect te bepalen. In plaats van een vergelijking tussen personen maken bepalen we het effect door een vergelijking tussen gemeenten. WorkFirst wordt door veel maar niet alle gemeenten toegepast. Bovendien varieert het jaar waarin WorkFirst voor het eerst is toegepast tussen gemeenten. In paragraaf 3.3 worden de resultaten van deze analyse beschreven.

## **3.2 POORTWACHTER**

De poortwachtersfunctie van het Werkplein zit eigenlijk in alle stappen die een klant op het Werkplein zet ingebakken. Volgens een respondent is het effect ervan groot: het effect speelt door in de hele instroomkant.

Een deel van de poortwachtersfunctie werd in het verleden uitgeoefend door het CWI. Als indicator voor de werking van de poortwachtersfunctie kan worden gekeken naar zogenaamde preventiequotes. (Zie Box 3.1 voor een definitie van het begrip preventiequote). In het Beleidsverslag 2004 Wet werk en bijstand van de gemeente Enschede wordt ten aanzien hiervan het volgende gerapporteerd: “In 2004 bedroeg de zogenaamde preventiequote 49,9 procent (landelijk 46,8%). Dat wil zeggen dat het CWI 49,9 procent van alle aanvragen voor een uitkering levensonderhoud heeft weten te voorkomen en 50,1 procent heeft doorgestuurd naar de gemeente. De gemeente heeft vervolgens van deze aanvragen nog eens 28,7 procent afgewezen” (DMO 2005). Een

---

<sup>19</sup> Of ze krijgen een placebo, zodat de patiënten niet weten of ze het medicijn wel of niet krijgen.

ander deel van de poortwachtersfunctie werd dus door DMO uitgeoefend. Figuur 3.1 suggereert echter dat DMO van 2004 to 2007 een steeds kleiner deel van de aanvragen afwees.

### Box 3.1 Preventiequotes Wwb

---

Een preventiequote Wwb is een indicator voor de mate waarin aanvragen voor een Wwb-uitkering niet daadwerkelijk tot een Wwb-uitkering leidt. In absolute aantallen wordt de preventie gemeten als het verschil tussen het aantal personen dat zich aanmeldt voor een Wwb-uitkering en het aantal waarvoor de aanvraag wordt afgewezen (of door de aanvrager zelf ingetrokken). In dat geval gaat het om de zogenaamde 'ketenpreventie'. De ketenpreventie kan uitgedrukt worden als een percentage van het aantal aanmeldingen. Dit percentage wordt de *ketenpreventiequote* genoemd.

Het is ook mogelijk alleen naar het eerste deel van de keten te kijken. In het verleden was het een taak van het voormalige CWI om de aanmeldingen te beoordelen en te indiceren. Een indicering is een eerste indicatie dat een klant mogelijk in aanmerking komt voor een Wwb. Het CWI moest vervolgens een deel van de indiceringen niet doorverwijzen naar de gemeente. De zogenaamde *CWI preventiequote* gaf aan welke percentage van de aanvragen voor een uitkering niet door het CWI werden overgedragen aan de gemeentelijke sociale dienst (GSD).

Voor het resterende deel van de keten werd een *preventiequote GSD* berekend. Dit is het percentage overgedragen aanvragen dat niet tot een uitkering leidde.

Wat betreft de instroom via het CWI was de ketenpreventiequote gelijk aan het product van de CWI preventiequote en de preventiequote GSD.

---

*Bron: SEOR, op basis van: Lotte Oostrom en Henk Amptmeijer, Ketenprestatie-indicatoren: preventiequote Wwb en uitstroomquote Wwb, CBS, 3 maart 2008; Bijlage 2 – Prestatie-indicatoren CWI*

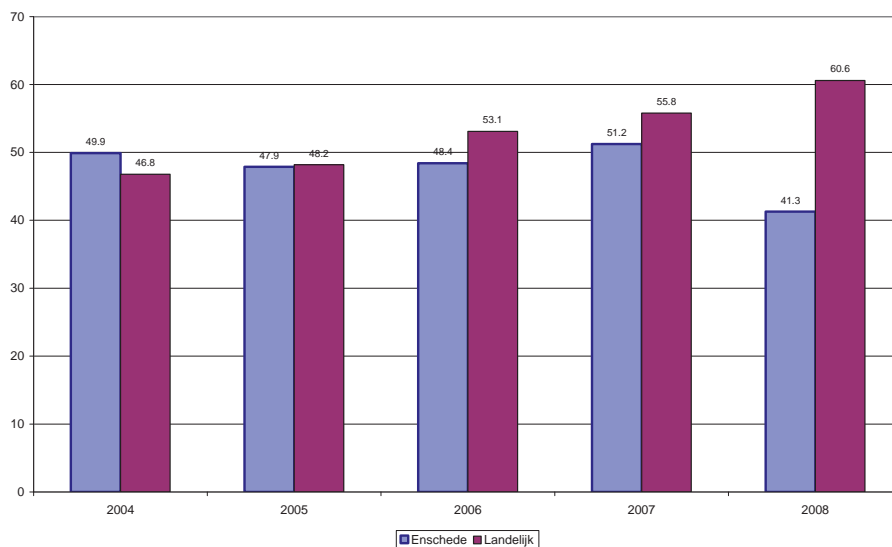
Vergelijkbare cijfers voor de 'CWI preventiequote' voor 2004-2008 laten een toename tot 2007 zien, gevolgd door een sterke afname in 2008 (Figuur 3.3). In 2005 lag de quote voor Enschede op het landelijk gemiddelde, maar voor 2006-2008 onder het landelijk gemiddelde.<sup>20</sup>

In 2009 wordt de economische crisis zichtbaar door het grote aantal mensen dat zich meldt voor een Wwb-uitkering. In 2009 hebben zich 3645 personen gemeld voor een Wwb-uitkering. Na aanmelding wordt men doorverwezen naar het intake-team Wwb (de quick-scan balie) waar de persoon een eerste gesprek krijgt over de rechten en plichten van de Wwb en de claim wordt beoordeeld. Het resultaat van deze werkwijze is dat in 2009 43 procent (preventiequote) van degenen die zich melden geen uitkering toegekend krijgen, om verschillende redenen (te veel eigen vermogen, verdienende partner, etc.). Deze preventiequote is echter niet vergelijkbaar met de 'CWI-preventiequote', omdat het hier om een ketenpreventiequote gaat (zie Box 3.1), aangezien de geïntegreerde werkwijze van het Werkplein in 2009 volledig was ingevoerd.

---

<sup>20</sup> Het Beleidsverslag 2008 meldt echter: 'In 2008 meldden zich 3082 personen voor een bijstandsuitkering en werden er uiteindelijk 1810 aanvragen daadwerkelijk ingediend. Het verschil met 2007 laat zich volgens het Beleidsverslag 2008 verklaren door de eerste gevolgen van de kredietcrisis. De preventiequote over 2008 is 75,6 procent. Daarmee scoorde Enschede hoger dan het landelijk gemiddelde dat in 2008 op 67,4 procent lag.' Dit kan niet correct zijn. Ter vergelijking, de tekst in het Beleidsverslag 2007 luidt: 'In 2007 meldden zich in eerste instantie 2803 personen voor een Wwb-uitkering. Uiteindelijk zijn er 1367 aanvragen voor een Wwb-uitkering ingediend, een preventiequote van 51,5 procent. Daarmee scoorde Enschede hoger dan het landelijke gemiddelde dat in 2007 op 50 procent lag.' De landelijk gemiddeld gerealiseerde preventiequoten genoemd in de beleidsverslagen wijken echter wel af van de gemiddelden in Figuur 3.3. De 50 procent genoemd voor 2007 heeft betrekking op de norm voor dat jaar.

Figuur 3.3 CWI Preventiequote Wwb



Bron: DMO (verschillende jaren) Beleidsverslagen Wet werk en bijstand en Prestatie-indicatoren CWI ([www.gemeenteloket.minszw.nl/.../Bijlage-2\\_-Prestatie-indicatoren-CWI](http://www.gemeenteloket.minszw.nl/.../Bijlage-2_-Prestatie-indicatoren-CWI))

We willen benadrukken dat deze cijfers geen indicatie zijn van de netto-effectiviteit van het beleid ten aanzien van Poortwachter. Het kan namelijk zijn dat de uitkeringsaanvraag in sommige gevallen niet wordt doorverwezen naar DMO omdat de persoon die zich bij CWI meldde zelf de aanvraag niet wilde doorzetten, bijvoorbeeld omdat hij of zij inmiddels een baan had gevonden.

Beschikbare cijfers voor 2007 en 2008 laten zien dat het totaal aantal door DMO afgehandelde aanvragen groter was dan het aantal door CWI doorverwezen gevallen. Een ander deel van de aanvragen kwam klaarblijkelijk direct bij DMO binnen 'in de wijken'. De in de beleidsverslagen genoemde percentages aanvragen die door DMO worden afgewezen – en ook de afwijzingspercentages in Figuur 3.1 – hebben daarom niet altijd alleen betrekking op uitkeringsaanvragen die door het CWI aan DMO zijn doorverwezen.

### 3.3 WORKFIRST

In 2008 hebben 252 personen deelgenomen aan een WorkFirst traject, in vergelijking met 430 in 2007 (DCW 2009:29). Het percentage dat is uitgestroomd naar werk is 42 procent in 2008. Hiermee is de doelstelling van een minimale uitstroom naar werk van 30 procent ruimschoots gehaald (DMO 2009, p.15). In 2009 zijn in totaal 74 van de 235 deelnemers uiteindelijk doorgestroomd naar werk of een studie (DCW 2010:13). Dit betekent dat de bruto-effectiviteit van WorkFirst als uitstroominstrument 31 procent was in 2009. Maar het moet worden opgemerkt dat het niet alleen om uitstroom naar werk gaat (er is bijvoorbeeld ook uitstroom naar zorgtrajecten), dus waarschijnlijk is in 2009 de beoogde minimale uitstroom naar werk niet gerealiseerd.

Volgens één van de bij de uitvoering van WorkFirst betrokken personen was de uitstroom naar werk altijd zo'n 35 procent, maar was dat hoger in 2010 door de grotere nadruk die werd gelegd op het snellere schakelen, d.w.z. het sneller besluiten om een klant wel of

niet door te laten gaan met een WorkFirst traject. Dit sneller schakelen is ook de efficiëntie van WorkFirst ten goede gekomen.

Hoewel WorkFirst vooral ontwikkeld is om de uitstroom naar werk te bevorderen, heeft het instrument mogelijk ook een instroombeperkend effect. Eén van de respondenten denkt dat het effect van WorkFirst als Poortwachtersfunctie best groot is geweest. Volgens deze respondent komt een bepaald percentage van de mensen die worden doorverwezen naar WorkStep uiteindelijk niet opdagen.

Om inzicht te krijgen in de netto-effectiviteit van WorkFirst als instroombeperkend instrument – dus om vast te stellen wat de instroom zou zijn geweest als het instroombeleid niet zou zijn gevoerd – is een kwantitatieve analyse uitgevoerd met behulp van een econometrisch model waarin de Wwb-instroomkans van gemeenten wordt verklaard door een aantal structuurkenmerken<sup>21</sup> en een variabele die het gebruik van WorkFirst meet (zie Box 3.2 voor de variabelen die zijn opgenomen en de informatiebronnen). Het model is geschat op basis van data voor 26 gemeenten, waaronder Enschede.

---

### Box 3.2 Opgenomen variabelen en informatiebronnen

---

Gemeenten verschillen in structuurkenmerken. Deze structuurkenmerken zijn van invloed op de kans op instroom in de bijstand. Om het effect van WorkFirst op de instroomkans te isoleren van de overige kenmerken (dus om het effect van WorkFirst zuiver te meten) moet voor deze kenmerken gecorrigeerd worden. De structuurkenmerken worden meegenomen als controlevariabelen en corrigeren dus voor structurele verschillen in de instroomkans tussen gemeenten. De structuurkenmerken zijn afkomstig van het onderzoek naar het inkomensdeel van het verdeelmodel. Deze gegevens zijn aangevuld voor het jaar 2009 en er is een extra kenmerk, te weten *instroom in WW uitkeringen* toegevoegd. Deze laatste variabele wordt meegenomen om de conjunctuur mee te nemen in het model.

Gegevens over het gebruik van WorkFirst zijn verkregen door middel van een kleine internetenquête die door SEOR is uitgezet onder grotere gemeenten (met uitzondering van de G4). Dit zijn de 32 gemeenten die behoren tot de zogenaamde G32. Deze gemeenten komen voor wat betreft de omvang van de bevolking ongeveer overeen met Enschede. Na een rappel en nabellen is de uiteindelijke respons uitgekomen op 26 van de 32 benaderde gemeenten.

In de enquête zijn vragen opgenomen over het gebruik van Work First (startjaar en eventuele jaar van stopzetting), het doel van het instrument en de intensiteit van de inzet van het instrument. Uit de antwoorden blijkt dat er voldoende spreiding zit in het gebruik van WorkFirst over de tijd en tussen gemeenten. Een dergelijke spreiding is nodig om een effect te kunnen bepalen.

---

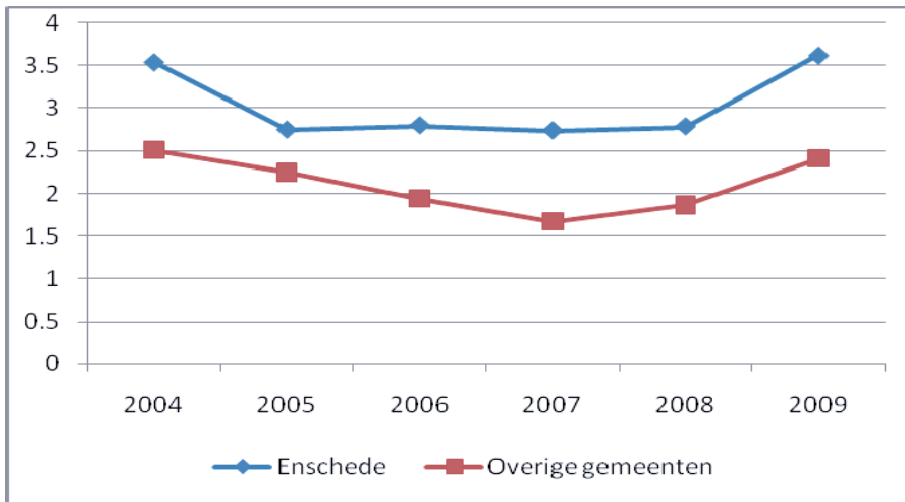
Bron: SEOR.

De absolute instroom hangt uiteraard samen met het inwonersaantal van de gemeenten. Om hiervoor te corrigeren berekenen we de instroom als fractie (instroomkans) van het aantal huishoudens in de gemeente. In Figuur 3.4 is de instroomkans voor de gemeente Enschede en de (gemiddelde) instroomkans in de overige gemeenten weergegeven.

---

<sup>21</sup> Opgenomen structuurkenmerken zijn bijvoorbeeld: de samenstelling van de bevolking naar opleidingsniveau, percentage alloctonen, de regionale arbeidsmarkt naar banengroei en percentage banen in de handel en horeca.

Figuur 3.4 Instroomkans (instroom als percentage aantal huishoudens)



Bron: CBS Statline, bewerking SEOR

Uit Figuur 3.4 blijkt dat de instroomkans in de gemeente Enschede in alle jaren hoger is dan in de overige gemeenten in de steekproef. In de overige gemeenten neemt de instroomkans tot en met 2007 gestaag af. Dit is niet het geval in Enschede. Hier neemt de instroomkans in 2005 sterk af maar blijft vervolgens min of meer constant om in 2009 weer sterk toe te nemen.

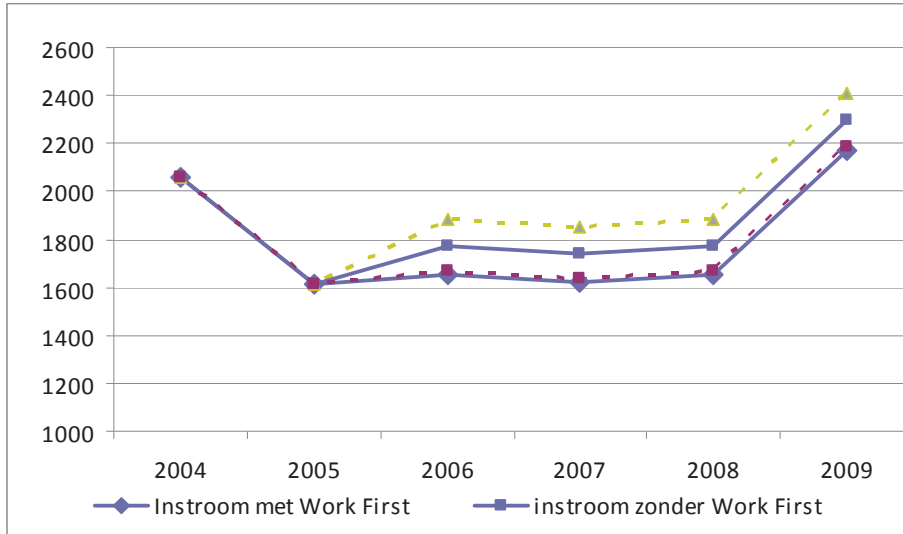
Uit de analyses blijkt dat de inzet van WorkFirst een negatief en statistisch significant effect heeft op de instroom in de Wwb (zie Bijlage B.3). We hebben verschillende varianten van het model uitgetest om te kijken of het effect robuust is. Dit blijkt zo te zijn; het effect verschilt weliswaar in omvang, maar is in alle varianten negatief en significant. Dit betekent dat, rekening houdend met de invloed van overige factoren, de instroom in de Wwb lager is als gevolg van de inzet van WorkFirst. Dit is een gemiddeld effect gemeten over alle gemeenten in de steekproef. De omvang van het effect kan echter verschillen tussen gemeenten die WorkFirst hebben ingezet. Met behulp van econometrische technieken is het mogelijk om het effect van WorkFirst voor de gemeente Enschede te bepalen<sup>22</sup>. Uit deze analyses blijkt dat het effect van WorkFirst in Enschede slechts weinig afwijkt van het gemiddelde effect, gemeten over alle gemeenten in de steekproef.

Aan de hand van de resultaten van de voorgaande analyses kan een schatting gemaakt worden van de mate waarin de instroom in de Wwb is afgenomen als gevolg van WorkFirst. Hieruit blijkt dat als gevolg van WorkFirst de instroom in de gemeente Enschede met ongeveer 120 uitkeringen per jaar is afgenomen. Statistische analyses gaan altijd gepaard met onzekerheidsmarges. In Figuur 3.5 zijn de geschatte instroom zonder WorkFirst en de feitelijke instroom met WorkFirst weergegeven waarbij voor de geschatte instroom zonder WorkFirst een boven- en ondergrens is weergegeven<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> We maken hierbij gebruik van een zogenaamd *Random Effects* analyse.

<sup>23</sup> De boven- en ondergrens geven het 95-procent betrouwbaarheidsinterval van de geschatte instroom weer.

Figuur 3.5 Instroom in de Wwb met en zonder WorkFirst



Bron: CBS Statline, bewerking SEOR

Wanneer de ondergrens van het geschatte effect wordt aangenomen is de instroom zonder WorkFirst slechts marginaal hoger dan de feitelijke situatie met WorkFirst. Wanneer de bovengrens van het effect wordt aangenomen zou de instroom zonder WorkFirst veel hoger zijn geweest dan in de feitelijke situatie met WorkFirst.

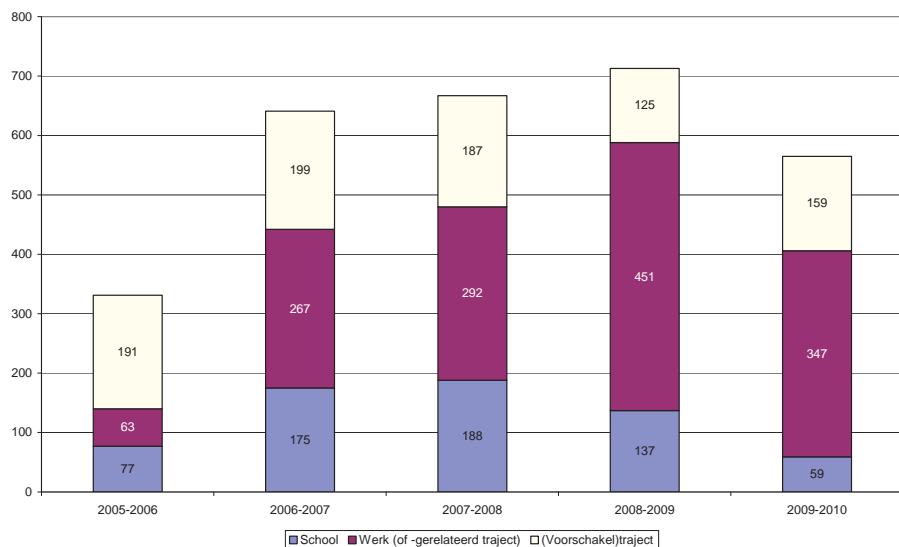
Wat betreft de efficiëntie van WorkFirst, kan volgens een betrokkene het instrument zeker efficiënter. Er is volgens deze respondent een gebrek aan coördinatie tussen DCW en het Werkplein wat betreft samenwerking met plaatselijke werkgevers. Werkplein en WorkFirst zou een wij-zij gedachte zijn. Het Werkplein ziet DCW als een concurrent. Het zou een verbetering zijn als Werkplein en DCW beter van elkaar zouden profiteren en elkaar zouden ondersteunen. Een betere afstemming zou efficiencyverhogend werken.

### 3.4 TERUGDRINGEN VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten is er op gericht jongeren in de doelgroep kansen te bieden op een duurzame deelname in het arbeidsproces. Door tussenkomst van het RMC en herplaatsing naar school, werk of een werkgerelateerd traject, wordt de kans verkleind dat voortijdige schoolverlaters (duurzaam) afhankelijk worden van een Wwb uitkering. De mogelijkheden hiervoor hangen echter wel af van de stand van de conjunctuur.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat het aantal aanmeldingen van voortijdig schoolverlaten tot 2008/2009 is toegenomen, afgezien van een dip in 2007/2008. In laatstgenoemd schooljaar vindt er weer een daling plaats van het aantal aanmeldingen. In grote lijnen volgde het aantal herplaatsingen het aantal aanmeldingen. Figuur 3.6 laat zien dat het aantal herplaatsingen is toegenomen over de tijd. In 2007/2008 nam het aantal herplaatsingen verder toe, ondanks een daling van het aantal aanmeldingen.

Figuur 3.6 Aantal herplaatsingen van voortijdig schoolverlaters



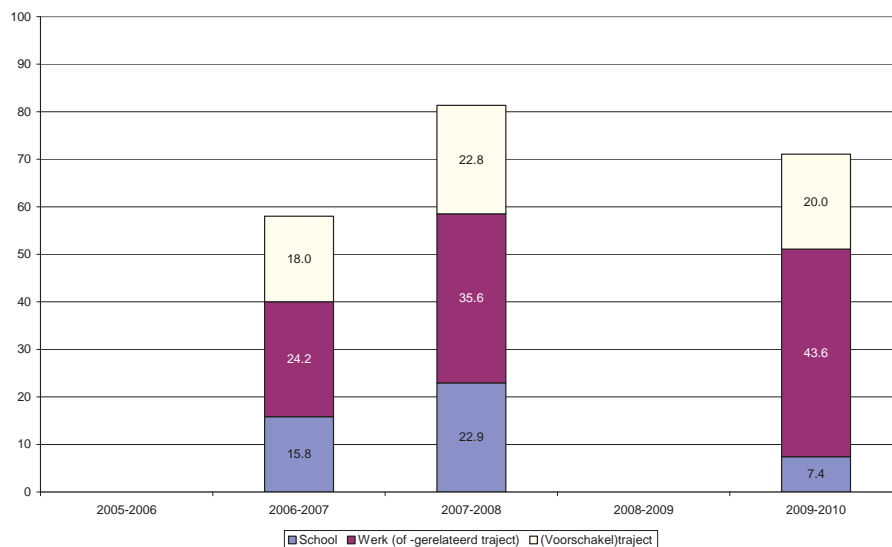
Bron: Eigen bewerking van cijfers van RMC/Leerplicht

Het aantal herplaatsingen naar scholen als aandeel in het totaal aantal herplaatsingen nam aanvankelijk nog toe, maar is vervolgens sterk gedaald in de laatste twee schooljaren. Het aandeel herplaatsingen naar voorschakeltrajecten neemt al af sinds 2005/2006. Daarentegen is het aandeel van herplaatsingen naar werk of werkgerelateerde projecten gestegen van 42 procent in 2006/2007 naar ruim 60 procent in de laatste twee schooljaren (zie Tabel 4.1 in Bijlage B.4). In die schooljaren gebeurde dat slechts in 2 gevallen zonder tussenkomst van het RMC. Herplaatsing door UWV of Werk en Bijstand is sterk toegenomen ten opzichte van 2007/2008. Dit houdt uiteraard ook verband met het grotere aantal aanmeldingen op het Werkplein door jongeren die al langer van school zijn en enige tijd gewerkt hebben.

Voor de jaren waarvoor cijfers van het aantal nieuwe en bestaande voortijdig schoolverlaters (VSV'ers) beschikbaar zijn, kan het aantal herplaatsingen worden berekend als percentage van het totale aantal schoolverlaters. Figuur 3.7 laat zien dat, niet geheel verwonderlijk, het percentage herplaatsingen het hoogst was in 2007/2008, namelijk meer dan 80 procent. Dit was aanmerkelijk hoger dan in 2006/2007.<sup>24</sup> Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in de twee voorgaande jaren het bestand wat opgeschoond is door een groter aantal uitschrijvingen wegens onwilligheid/bereikbaarheid dan in andere jaren. In 2009/2010 is de proportie herplaatsingen 71 procent en dus weer iets lager, maar wordt wel een groter deel van de VSV'ers herplaatst naar werk of werkgerelateerd traject, namelijk 43,6 procent, in vergelijking met 35,6 procent in 2007/2008.

<sup>24</sup> Het percentage voortijdig schoolverlaters dat herplaatst wordt is de laatste jaren wel veel hoger dan in de schooljaren 2001/2002 tot 2004/2005, zie Gemeente Enschede (2006) *Zicht op Enschede. Monitor Stedelijke Ontwikkeling Enschede 2005*, p. 51.

Figuur 3.7 Proporties VSV'ers herplaatst naar school, werk of voorschakeltraject



Bron: Eigen bewerking van cijfers van RMC/Leerplicht

De cijfers laten niet meteen zien hoe effectief het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is voor beperking van de instroom in de Wwb. Ten eerste is niet bekend hoeveel jongeren die worden teruggeleid naar school tijdelijk een uitkering ontvangen. Ten tweede laten de cijfers niet zien welk deel van de jongeren wordt herplaatst naar werk, en welk deel naar werkgerelateerde projecten. Ook is niet bekend in hoeverre in het laatste geval er uitkeringen worden verstrekt. De toename tot 2007/2008 van de proportie herplaatsingen suggereert een toename van de effectiviteit van het instrument. Maar ook daarbij gaat het hooguit om een verhoging van de bruto-effectiviteit. Het is niet statistisch vast te stellen wat de netto-effectiviteit – dat wil zeggen, de effectiviteit gecorrigeerd voor de invloed van andere factoren – is en hoe die zich ontwikkeld heeft over de tijd. In dit verband is het ook niet duidelijk of de lagere proportie VSV'ers die herplaatst wordt in 2009/2010 (ten opzichte van de proportie in 2007/2008) is toe te schrijven aan conjuncturele factoren of dat die een gevolg is van andere factoren.

Volgens het Beleidsverslag 2008<sup>25</sup> heeft de forse stijging in 2008 van het aantal jongeren dat een baan vindt of weer terugkeert naar school te maken met de intensievere aanpak van jongeren in de overgang van VMBO naar MBO, het opsporen van werkende jongeren zonder startkwalificatie en jongeren in een uitkeringssituatie.

In het Beleidsverslag 2008 wordt gewezen op de groep jongeren die zich onttrekt aan de RMC-aanpak, de groep onwilligen/onbereikbaren. Deze jongeren zijn wel op naam in beeld en worden periodiek benaderd en bevestigd. Deze groep jongeren bestaat uit risicoleerlingen en vertoont zorgmijnd gedrag. Het aantal uitschrijvingen uit het RMC bestand vanwege onwilligheid is de laatste twee schooljaren wel sterk afgenomen (tot 27 in 2009/2010). Dit suggereert dat de RMC-aanpak in dit opzicht succesvoller is

<sup>25</sup> Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, *Beleidsverslag 2008 Werk en Bijstand*, DMO, Producteenheid Werk en Bijstand, mei 2009.

geworden. (Maar de aantallen kunnen ook lager zijn als gevolg van de grotere aantallen uitschrijvingen vanwege onwilligheid in de twee voorgaande schooljaren.)

In het jaarverslag Werk & Bijstand 2009<sup>26</sup> is opgenomen dat het aantal herplaatsingen naar werk van VSV-ers van 18 tot 23 jaar sterk is toegenomen. Dit wordt echter grotendeels veroorzaakt doordat meer jongeren zonder startkwalificatie een WW-uitkering hebben aangevraagd of een Wwb/WIJ uitkering. Daarbij ligt de focus van zowel de jongere als de instelling veelal op uitstroom naar werk. Het aantal herplaatsingen naar school blijft achter bij de begroting: de reden hiervan is dat jongeren die voorheen als VSV-er werden gemeld nu binnen de school worden herplaatst en dus niet door de school worden uitgeschreven.

Volgens één van de geïnterviewde personen is het terugdringen van voortijdig schoolverlaten in brede zin een effectief instrument om instroom in de Wwb te beperken. Door vroegtijdig signaleren is vroegtijdig ingrijpen mogelijk en kan de kans op (duurzame) afhankelijkheid van de Wwb worden verkleind. Oudere VSV'ers zijn moeilijker te herplaatsen naar werk of terug te leiden naar school (bijv. door verslaving, aanraking met justitie). Bij nieuwe meldingen gaat het vaker om problemen op school en door vroegtijdig ingrijpen kunnen andere problemen worden voorkomen.

### **3.5 RAAMOVEREENKOMST WONEN/PIN**

Een indicatie van de netto-effectiviteit van dit instrument kan alleen op kwalitatieve wijze worden vastgesteld. Beschikbare cijfers uit evaluaties kunnen wel een indicatie geven van de bruto-effectiviteit van het instrument.

Volgens de Programmabegroting 2010-2013 zijn in 2009 met de nieuwe aanpak goede resultaten geboekt: 'Zo'n 70 procent van de nieuwe instromers heeft na kennisname van deze aanpak afgezien van huisvesting in Enschede. 25 procent heeft een verklaring ondertekend waarin zij aangeven te zullen voldoen aan de verplichtingen van de WWB. Vijf procent heeft inmiddels een woning in Enschede en ontvangt een uitkering of de uiterkingsaanvraag is nog in behandeling' (Gemeente Enschede 2009:99).

In een nieuwsbrief van het CDA is het volgende gemeld ten aanzien van PIN:

“Er is 29 keer een verklaring afgegeven aan personen die zich in Enschede kunnen vestigen en in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. Er is 111 keer geen verklaring verstrekt omdat men (bij nader inzien) afziet van vestiging, niet is verschenen op een afspraak op Het Werkplein (49 keer), geen binding met Enschede heeft, een ‘shopper’ is of niet gemotiveerd is om aan de verplichtingen van de WWB te voldoen”<sup>27</sup>.

Dit bericht is waarschijnlijk gebaseerd op de tussentijdse evaluatie van december 2009 waarin geconcludeerd wordt dat dankzij PIN heel veel mensen buiten de poort werden gehouden. De werkwijze van PIN wordt ook steeds bekender en werkt als een olievlek, waardoor ook steeds minder mensen zich van buiten Enschede komen melden. Het nieuws is inmiddels ook doorgedrongen bij het AZC.

In de jaren vóór de start van het PIN-project kreeg de gemeente gemiddeld circa 350 aanmeldingen per jaar. Deze 350 personen werden daadwerkelijk in Enschede gehuisvest en kregen ook allemaal een Wwb-uitkering. Een groot percentage van hen vertrok dan weer uit Enschede zodra ze actief naar werk moesten gaan zoeken.

---

<sup>26</sup> Gemeente Enschede, Werk & Bijstand, Jaarverslag 2009.

<sup>27</sup> [http://www.cda-enschede.nl/Nieuws/Nieuwsbrieven/Pilot-Instroom-Nieuwkomers-\(PIN\)/](http://www.cda-enschede.nl/Nieuws/Nieuwsbrieven/Pilot-Instroom-Nieuwkomers-(PIN)/)

In oktober 2010 is het PIN-project opnieuw geëvalueerd.<sup>28</sup> Sinds de start van de pilot (eerste week van januari 2009) tot 1 juli 2010 hebben zich 425 personen op de site van de drie woningcorporaties gemeld voor huisvesting in Enschede en zijn vervolgens doorverwezen naar het Werkplein. Van deze 425 personen hebben 137 personen (32 procent) een verklaring ondertekend, waarin zij aangeven te zullen voldoen aan de verplichtingen in het kader van de Wwb. Van hen hebben inmiddels 55 personen (13 procent) een woning en ontvangen een Wwb-uitkering.

Van de 425 personen hebben 288 personen geen verklaring ondertekend. Zij zijn niet verschenen op de afspraak op het Werkplein, hebben zich afgemeld, hadden voldoende eigen inkomen of hebben na het gesprek op het Werkplein toch afgezien van huisvesting in Enschede vanwege studie of het verplicht doorlopen van een traject. Van deze 288 personen hebben zich toch nog 19 personen in Enschede gevestigd. Deze 19 personen hebben dus geen verklaring ondertekend, maar hebben zich via de particuliere markt alsnog in Enschede gevestigd. Zij ontvangen een Wwb-uitkering en zijn ook allemaal op een traject gezet.

Van de 74 (55 + 19) personen (17 procent) die zich in Enschede hebben gevestigd en een Wwb-uitkering ontvangen, is in oktober 2010 voor tien personen de uitkering inmiddels weer beëindigd. Vier van hen zijn uitgestroomd naar werk, drie personen hebben Enschede weer verlaten, één persoon voldeed niet aan de Wwb-verplichtingen en één persoon ontving inkomsten van de partner. Van de laatste persoon is de uitkering beëindigd om een andere dan de hiervoor genoemde redenen.

De 74 personen die een Wwb-uitkering ontvangen of ontvingen volgen dan wel volgden in totaal 80 trajecten, waarvan 36 trajecten met goed gevolg zijn voltooid.

---

<sup>28</sup> A.G. Assink, *Stand van zaken Pilot Instroom Nieuwe Enschedeërs (PIN)*, oktober 2010.

Volgens de wethouder Werk en Inkomen is van de vier instroombeperkende instrumenten het PIN-project het meest effectief. Uit de evaluatie van oktober 2010 blijkt dat door het PIN-project circa 65 procent van gemiddelde jaarlijkse potentiële vestigers in Enschede zich niet meer melden voor huisvesting en een uitkering. De belangrijkste conclusies uit de evaluatie zijn:

- De samenwerking tussen de corporaties en de gemeenten in het project verloopt goed;
- De corporaties ervaren dat de toestroom van mensen, die minder gemotiveerd zijn om in Enschede maatschappelijk te participeren, duidelijk afneemt;
- De gemeente ervaart dat veel potentiële vestigers, na te zijn uitgenodigd voor een intake-gesprek op het Werkplein, de plannen voor vestiging in Enschede niet doorzetten (circa 65%);
- Vrijwel alle nieuwe Enschedeërs nemen deel aan een traject gericht op maatschappelijke participatie.

In één van de gesprekken is als mogelijk neveneffect van PIN genoemd dat er in de omliggende gemeenten een stijging van het Wwb-bestand is geweest.

Een andere geïnterviewde persoon is van mening dat het heel lastig is om een verschil vast te stellen sinds de invoering van PIN. Twee van de drie betrokken woningcorporaties hanteren een systeem van loting en registreren geen inschrijfdatum.<sup>29</sup> De gemeente registreert aantallen en maakt overzichtslijsten. De gemeente registreert welke werkzoekende wordt doorgemeld. Als men een positieve verklaring heeft kan men deelnemen in het lotingsysteem.

De vraag of PIN heeft geleid tot minder aanmeldingen is ook om een andere reden lastig te beantwoorden. Het aantal aanmeldingen was in 2010 weliswaar veel minder dan in 2009, maar dit kan ook komen doordat de woningmarkt op slot zit.

De effectiviteit is dus moeilijk vast te stellen. Volgens één van de respondenten heeft PIN ‘gevoelsmatig een beperkend effect op de instroom in de Wwb gehad. Wat wel zeker is, is dat de instroom die zich wel vestigt mensen betreft die een traject volgen. Als je PIN niet zou hebben zou dat minder het geval zijn.’

Wat betreft de effectiviteit van PIN zijn er volgens één van de geïnterviewde personen wel dingen die beter kunnen, zoals bijvoorbeeld het feit dat de gemeente nu (nog) geen grip heeft op de mensen die zich vestigen bij familie en vrienden en vervolgens een kamer huren bij een particulier. Met hen is er geen intake gesprek op het Werkplein en zij tekenen geen bereidheidsverklaring. Hier zou een format voor moeten worden bedacht. Dit kan effectiever.

Een andere geïnterviewde noemde dat er in het begin wel veel extra kosten gemoeid waren met PIN, vanwege de noodzakelijke aanpassingen van de systemen en de extra communicatie. Nu is dat niet meer het geval.

---

<sup>29</sup> Er speelt eigenlijk ook nog iets anders. Er was onbekendheid met het lotingsysteem. Bij de Woonplaats bestaat dit systeem nu een paar jaar. Maar er is nog niet cijfermatig naar gekeken.

### 3.6 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in welke mate de beleidsinstrumenten effectief zijn in het beperken van de instroom in de Wwb en in welke mate deze beleidsinstrumenten efficiënt zijn ingezet. Wij vatten hier de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk samen:

- In beleidsdocumenten wordt soms een vermindering van de Wwb-instroom gepresenteerd als een netto-effect van een beleidsinstrument terwijl het hooguit om een bruto-effect gaat.
- De Poortwachtersfunctie van het Werkplein zit in alle stappen die een klant op het Werkplein zet ingebakken. Het effect ervan speelt aan de hele instroomkant.
- Het beleid in het kader van Poortwachter is in Enschede gepaard gegaan met een toename van de zogenaamde CWI preventiequote voor de Wwb in de periode 2004-2007. In de meeste jaren lag deze preventiequote onder het landelijk gemiddelde. In 2008 daalde de preventiequote sterk in Enschede, terwijl deze gemiddeld over alle gemeenten in Nederland wel bleef stijgen.
- Tegelijkertijd nam het percentage door DMO afgehandelde aanvragen dat daadwerkelijk in een uitkering resulteerde af tussen 2004 en 2007. Dit werd gevolgd door een stijging van dit percentage in 2008 en 2009. Door een veranderde wijze van meting zijn de resultaten voor en na 2008 waarschijnlijk niet geheel vergelijkbaar.
- Voor de 26 gemeenten waarover informatie over het gebruik van WorkFirst is verzameld, heeft dit instrument gemiddeld genomen en gecorrigeerd voor het effect van andere factoren, een instroombeperkend effect. Het geschatte effect voor de gemeente Enschede wijkt slechts weinig af van het gemiddelde effect.
- Het gaat voor Enschede daarbij om zo'n 120 uitkeringen per jaar minder dan in het geval dat WorkFirst niet zou zijn ingezet. Er moet echter wel rekening worden gehouden met een marge van onzekerheid in de schatting. Indien de ondergrens van het geschatte effect wordt genomen is de instroom in de Wwb zonder WorkFirst slechts marginaal hoger dan de feitelijke instroom.
- Het beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen lijkt succes gehad te hebben. Een deel van de voortijdig schoolverlaters is herplaatst naar school, werk of een werkgerelateerd traject. Daarmee is de kans verkleind dat zij (duurzaam) afhankelijk worden van een Wwb-uitkering. De mogelijkheden voor herplaatsing worden wel mede bepaald door de conjunctuur. De cijfers laten echter niet meteen zien hoe effectief het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is om de instroom in de Wwb te beperken.
- Volgens de evaluatie van het PIN project heeft 32 procent van de mensen die zich wilden inschrijven voor een huurwoning bij een van de drie woningcorporaties bij de gemeente de gevraagde verklaring ondertekend. 63 procent heeft zich niet gevestigd in Enschede, terwijl vijf procent zich via de particuliere markt heeft gevestigd en ondanks het niet tekenen van een verklaring een Wwb-uitkering heeft ontvangen. In het verleden kon iedereen die zich wilde vestigen in Enschede dat doen en – indien nodig – een Wwb-uitkering ontvangen. Het lijkt er op dat dat nu niet meer het geval is. Het is echter niet duidelijk in welke mate de verminderde instroom in de Wwb kan worden toegeschreven aan het PIN project en of ook andere factoren hierop van invloed zijn geweest.

## **4 VOLGEN VAN PERSONEN VAN WIE DE Wwb-AANVRAAG IS AFGEWEEZEN OF INGETROKKEN**

### **4.1 INLEIDING**

De centrale doelstelling van het instroombeleid is om de instroom in de Wwb zoveel mogelijk te beperken, tenzij er aanwijsbare redenen zijn om wel een uitkering toe te kennen. Door middel van het beleid rondom Poortwachter, WorkFirst, voortijdig schoolverlaten en huisvesting wordt getracht alleen de personen die het echt nodig hebben toe te laten tot de Wwb. In de praktijk betekent dit dat een deel van de aanvragen voor een uitkering uiteindelijk niet resulteert in een Wwb-uitkering, omdat personen de aanvraag zelf intrekken of omdat de aanvraag wordt afgewezen. De vraag is hoe personen die uiteindelijk geen Wwb-uitkering ontvangen dan wel in hun levensonderhoud (gaan) voorzien. Vinden zij een baan, ontvangen ze een andere uitkering of is er sprake van voldoende inkomen of vermogen in het huishouden? Of verhuizen personen naar een andere gemeente waar ze wel een Wwb uitkering ontvangen? Deze vraag is relevant omdat de gemeente bredere verantwoordelijkheden heeft dan alleen de Wwb.

De vraag hoe personen die de aanvraag intrekken of van wie de aanvraag wordt afgewezen in hun levensonderhoud voorzien kan tot op zekere hoogte worden beantwoord door koppeling van gegevens van de gemeente Enschede over personen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen of ingetrokken aan gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. In het SSB zijn gegevens opgenomen van alle personen met een uitkering (WW, Wwb, AOW en Arbeidsongeschiktheid, ofwel AO) of een baan (als werknemer of als zelfstandige).<sup>30</sup> De SSB bestanden zijn voor een aantal jaren beschikbaar en kunnen op basis van een versleuteld burger service nummer (BSN) onderling en over de tijd worden gekoppeld. Vervolgens kunnen personen worden gevolgd in de bestanden en kan worden bepaald of ze op een bepaald tijdstip een uitkering, een baan of inactief zijn.

Het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) is gebaseerd op bronbestanden van de verschillende organisaties. Zo leveren de gemeenten de informatie over de Wwb, het UWV over WW en AO, etc. Voordat de gegevens in deze bestanden worden verwerkt tot het SSB worden door het CBS bewerkingen en controles toegepast. Het gevolg is dat het SSB achterloopt op de actualiteit. Momenteel is het SSB beschikbaar tot en met 2008.

### **4.2 ACTIVITEITEN VAN PERSONEN VAN WIE DE AANVRAAG IS AFGEWEEZEN OF INGETROKKEN**

Figuur 4.1 laat voor een reeks van jaren waarin aanvragen voor een Wwb uitkering zijn afgewezen of ingetrokken zien wat de activiteit van de desbetreffende personen is na drie, zes, twaalf en 24 maanden. Uit de figuur komt een duidelijk patroon naar voren. Het percentage mensen van wie de Wwb-uitkeringsaanvraag is afgewezen/ingetrokken en die daarna werken neemt na verloop van tijd toe. Gemiddeld over de jaren 2004-2008 is dit

---

<sup>30</sup> In het registratiebestand Wwb is geen informatie opgenomen over personen die een aanvraag voor een Wwb uitkering doen, maar deze uiteindelijk niet krijgen. Het CBS biedt de mogelijkheid om externe informatie te importeren waarna het BSN versleuteld wordt tot een uniek nummer. Vervolgens kunnen de externe gegevens worden gekoppeld aan de statistieken van het CBS.

voor de mensen die volgbaar zijn ongeveer 28 procent na drie maanden, oplopend tot 34 procent na 24 maanden. Tegelijkertijd neemt van deze mensen het percentage dat inactief is na verloop van tijd enigszins af. Gemiddeld was in 2004-2008 hun aandeel bijna 27 procent na drie maanden en 25 procent na 24 maanden. De afname na verloop van tijd trad echter alleen op in de jaren 2004 tot en met 2006.

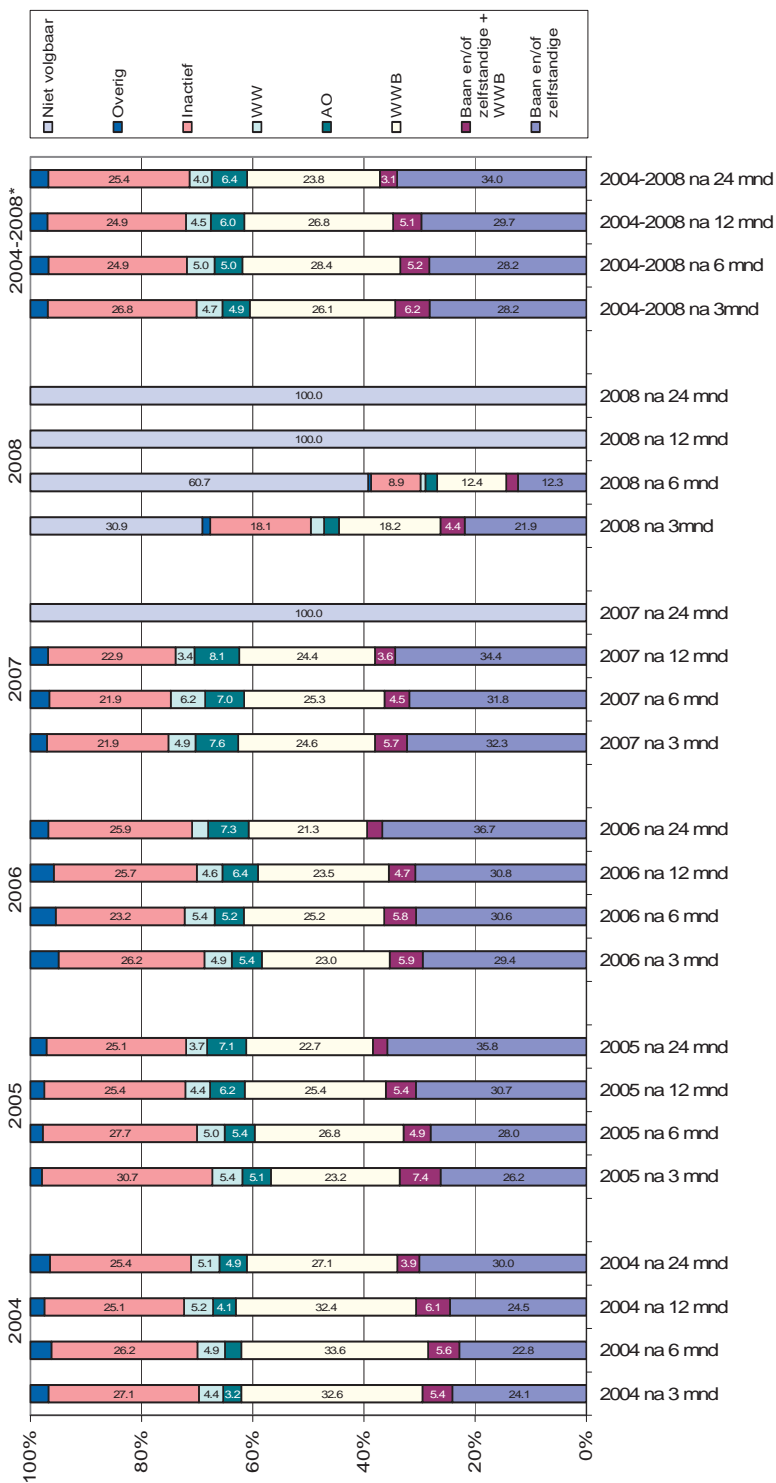
Van de mensen van wie de Wwb-uitkeringsaanvraag in eerste instantie is afgewezen/ingetrokken ontving een deel na drie maanden alsnog een uitkering. In 2004 gebeurde dat nog in bijna een derde van de gevallen. In 2005-2007 ontving ongeveer een kwart van de mensen van wie de aanvraag aanvankelijk werd afgewezen/ingetrokken alsnog na drie maanden een Wwb-uitkering. In die jaren was het percentage mensen dat alsnog een Wwb-uitkering ontving na zes maanden zelfs nog iets hoger dan na drie maanden, maar 12 maanden na afwijzing/intrekking van de aanvraag was het weer wat lager.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemand van wie de aanvraag aanvankelijk niet is gehonoreerd (of ingetrokken) een aantal maanden later alsnog een Wwb-uitkering ontvangt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de afwijzing niet terecht was. Het is ook mogelijk dat de inkomens- of woonsituatie is veranderd en er na een paar maanden wel recht op Wwb is ontstaan. Ook gevallen van fraude kunnen niet worden uitgesloten.

Omdat in een aanzienlijk deel van de gevallen waarin een aanvraag wordt afgewezen of ingetrokken alsnog na enige tijd een Wwb-uitkering wordt ontvangen, moet dit aspect meegenomen worden in de beoordeling van de effectiviteit van de instroombeperkende maatregelen. De vraag is immers of mensen duurzaam uit de Wwb blijven.

In die zin is het ook van belang om te bekijken in hoeverre mensen wel of niet van activiteit veranderen nadat hun aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen (of door hen zelf ingetrokken). Dit geeft enig inzicht in de hoogte van de kans dat bijvoorbeeld iemand van wie de aanvraag niet is gehonoreerd en een baan heeft gevonden na verloop van tijd nog steeds een baan heeft. Als zou blijken dat die kans snel afneemt dan kan worden getwijfeld aan de duurzaamheid van het instroombeperkend beleid. Een dergelijke analyse geeft ook inzicht in het verloop onder de mensen die na drie maanden na afwijzing/intrekking van de aanvraag alsnog een Wwb-uitkering ontvangt. Blijven ze die uitkering ontvangen in de maanden (jaren) daarna, of zijn ze ook weer snel uit de Wwb? Als een groot deel na drie maanden toch voor langere tijd een Wwb-uitkering ontvangt dan is het instroombeperkend beleid niet effectief geweest voor deze mensen.

Figuur 4.1 Activiteit na X maanden van personen van wie de Wwb aanvraag is afgewezen of ingetrokken (als percentage van het totaal aantal afwijzingen/intrekkingen)



Bron: Cijfers gemeente Enschede en SSB

### 4.3 MATE WAARIN MENSEN NIET VAN ACTIVITEIT VERANDEREN

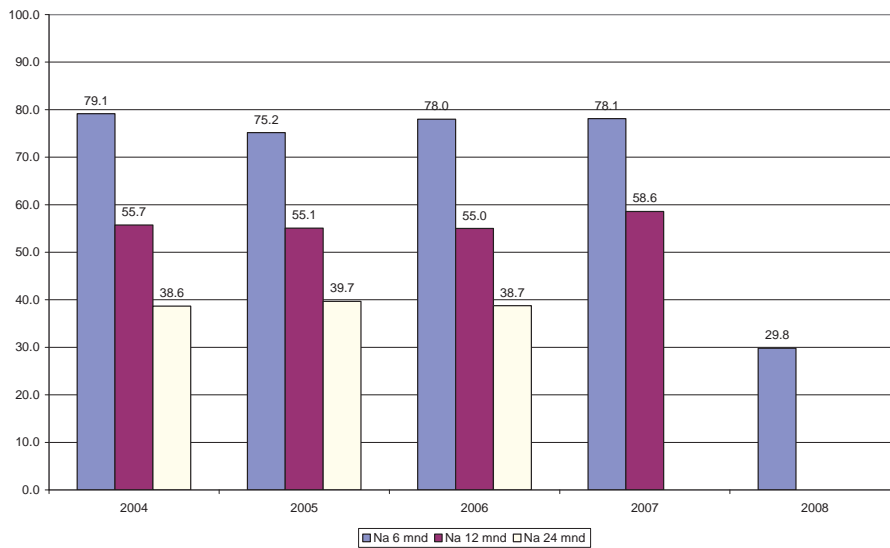
Figuur 4.2 laat zien welk percentage van de mensen na verloop van tijd dezelfde activiteit heeft als drie maanden na afwijzing/intrekking van de aanvraag voor een Wwb-uitkering. Ook hier is het patroon duidelijk. In de jaren 2004-2007 heeft 75 tot 80 procent van de personen na zes maanden dezelfde activiteit als na drie maanden. Na twaalf maanden is dat ongeveer 55 procent en – in 2004-2006 – na 24 maanden iets minder dan 40 procent.

In grote lijnen is dit ook het patroon voor de mensen die na drie maanden inactief zijn en dat daarna ook blijven (Figuur 4.3). Het valt alleen op dat het percentage dat na 24 maanden nog steeds inactief is hoger is in 2006 dan in de twee voorgaande jaren.

Van de mensen van wie de uitkeringsaanvraag is afgewezen of ingetrokken en die na drie maanden een baan hebben, heeft ongeveer 80 procent drie maanden later nog steeds een baan. Dit percentage daalt tot 60 procent na 12 maanden na afwijzing/intrekking van de aanvraag en tot minder dan de helft na 24 maanden na afwijzing/intrekking (Figuur 4.4). Dit betekent dat toch een meerderheid van de personen van wie de uitkeringsaanvraag is afgewezen of ingetrokken en die een baan vinden, niet duurzaam betrokken is in het arbeidsproces. De vraag is echter of de mobiliteit naar werkloosheid of inactiviteit in deze groep mensen hoger is dan in een anderszins vergelijkbare groep personen die geen Wwb-uitkering heeft aangevraagd en een baan vindt.

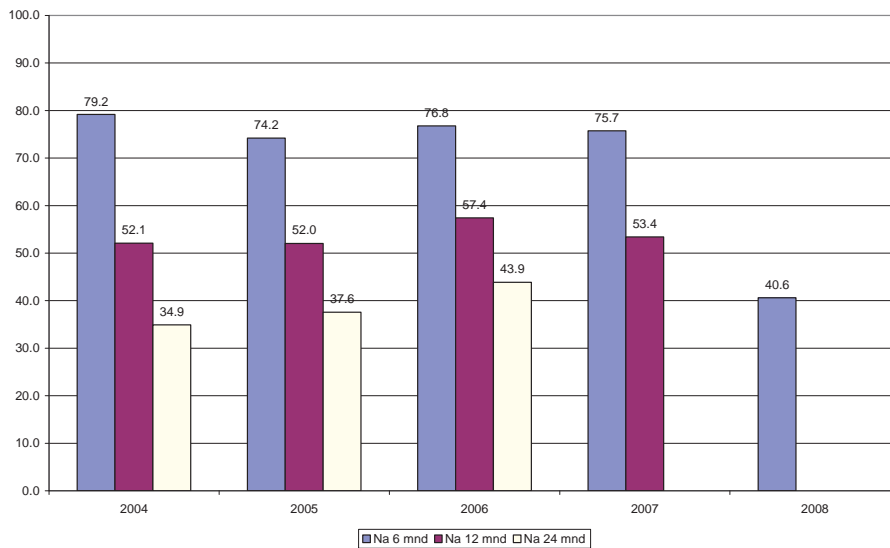
Van de personen die na drie maanden na afwijzing/intrekking van de aanvraag alsnog een Wwb-uitkering ontvangen is ruim 80 procent drie maanden later nog steeds Wwb-ontvanger (Figuur 4.5). Weer zes maanden later is dit gedaald tot rond de 60 procent. Tenslotte, 24 maanden na de afwijzing/intrekking van de aanvraag blijft minder dan de helft van de personen die alsnog na drie maanden een Wwb-uitkering ontvangt deze uitkering ontvangen. Dit aandeel is 37 procent in 2006, hetgeen wel aanmerkelijk lager dan de 46 procent in 2004 en 2005. Het zou kunnen zijn dat in 2006 (toen WorkFirst werd opgeschaald) in vergelijking met de jaren 2004 en 2005, een groter aantal mensen die alsnog een uitkering ontving na een tijd toch weer uit de Wwb ging omdat ze niet voldeden aan de verplichting van deelname aan een WorkFirst traject. Het kan echter ook een conjunctureel effect zijn. Wanneer de data beschikbaar komen zodat ook mensen van wie de aanvraag in 2007 of 2008 is afgewezen of ingetrokken langer gevolgd kunnen worden kan een meer systematische vergelijking worden gemaakt.

**Figuur 4.2** Percentage afgewezen personen die zelfde activiteit hebben als na 3 maanden



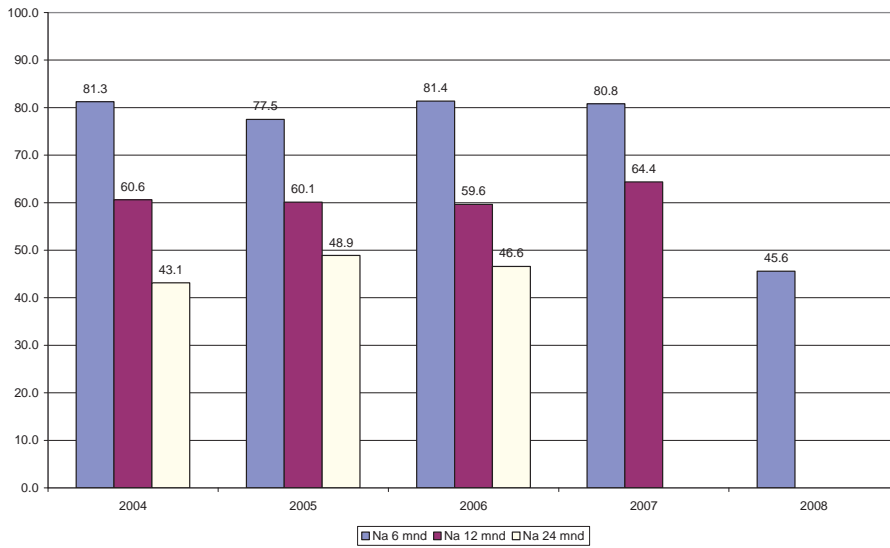
Bron: Cijfers van de gemeente Enschede en SSB

**Figuur 4.3** Percentage afgewezen personen die inactief blijven (als percentage van het aantal personen dat na 3 maanden inactief is)



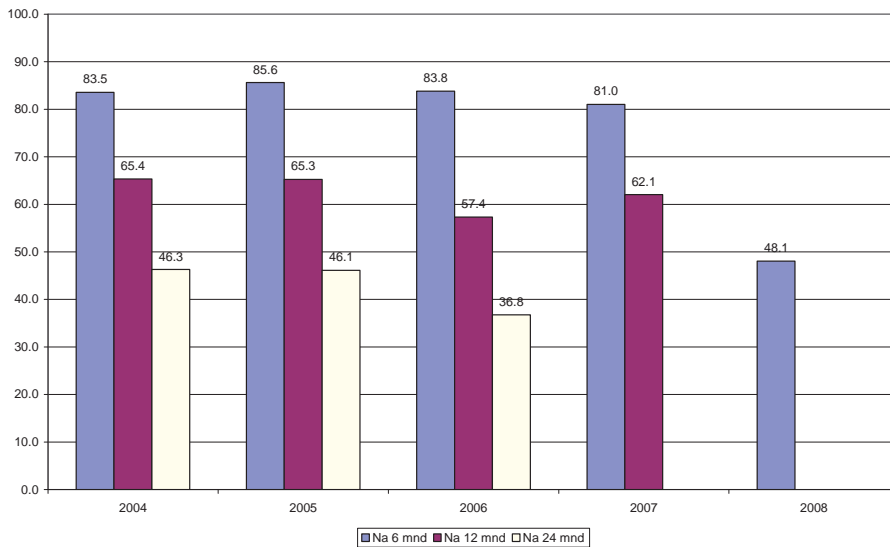
Bron: Cijfers van de gemeente Enschede en SSB

**Figuur 4.4** Percentage afgewezen personen die een baan blijven hebben (als percentage van het aantal personen dat na 3 maanden een baan heeft)



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede en SSB

**Figuur 4.5** Percentage afgewezen personen die een Wwb uitkering blijven ontvangen (als percentage van het aantal personen die na 3 maanden een Wwb uitkering ontvangt)



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede en SSB

## 4.4 CONCLUSIES

De centrale doelstelling van het instroombeleid is om de instroom in de Wwb zoveel mogelijk te beperken, tenzij er aanwijsbare redenen zijn om wel een uitkering toe te kennen. Alleen die personen die het echt nodig hebben worden toegelaten tot de Wwb. In de praktijk betekent dit dat een deel van de aanvragen voor een Wwb-uitkering niet resulteert in een Wwb-uitkering, omdat personen de aanvraag zelf intrekken of omdat de aanvraag wordt afgewezen. De centrale vraag in dit hoofdstuk is hoe personen die uiteindelijk geen Wwb-uitkering ontvangen dan wel in hun levensonderhoud (gaan) voorzien?

Wij hebben deze vraag beantwoord door koppeling van gegevens van de gemeente Enschede aan gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). De beschikbare informatie loopt tot en met 2008.

We vatten de belangrijkste conclusies samen.

1. Het percentage mensen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen dan wel ingetrokken en daarna:
  - Zijn gaan werken neemt na verloop van tijd toe: gemiddeld over de jaren 2004-2008 werkt na drie maanden circa 28 procent, oplopend tot 34 procent na 24 maanden.
  - Inactief zijn gebleven neemt na verloop van tijd enigszins af (van gemiddeld bijna 27 procent na drie maanden tot 25 procent na 24 maanden).
2. Van de mensen van wie de Wwb-uitkeringsaanvraag in eerste instantie is afgewezen/ingetrokken ontvangt een deel (in 2004 circa een derde, in 2005-2007 circa een kwart) na drie maanden alsnog een Wwb-uitkering.
3. Een meerderheid van de personen van wie de Wwb-uitkeringsaanvraag is afgewezen/ingetrokken en die een baan vinden, wordt niet duurzaam betrokken in het arbeidsproces.
4. Een belangrijk deel van de personen die na afwijzing/intrekking van de aanvraag alsnog een Wwb-uitkering ontvangt, blijft langdurig (minstens 24 maanden) ontvanger van een Wwb-uitkering.
5. Bij de beoordeling van de effectiviteit van de instroombeperkende maatregelen moet de vraag meegenomen worden of mensen:
  - Duurzaam uit de Wwb blijven.
  - Van wie de aanvraag is afgewezen of die de aanvraag hebben teruggetrokken en werk hebben gevonden, duurzaam in het arbeidsproces zijn ingepast.
  - Van wie de aanvraag in eerste instantie is afgewezen of die de aanvraag hebben teruggetrokken maar na verloop van maanden alsnog een Wwb-uitkering ontvangen, deze voor een korte of langere tijd krijgen.

## 5 CONCLUSIES EN SUGGESTIES VOOR BELEID

Op basis van de analyses waarover in de vorige hoofdstukken is gerapporteerd trekken we de volgende conclusies ten aanzien van het beleid ter beperking van de instroom in de Wwb:

- De twee belangrijkste redenen voor het gevoerde instroombeleid van de gemeente Enschede zijn:
  - het hoge aantal bijstandsgerechtigden in procenten van de beroepsbevolking;
  - de werking van het verdeelmodel dat voor Enschede niet goed uitpakt: steeds opnieuw moeten tekorten uit de algemene middelen worden aangevuld.
- Het huidige beleid is er op gericht om burgers zo zelfstandig mogelijk te laten meedoen en een beroep te doen op hun eigen verantwoordelijkheid.
- De doelstellingen van het instroombeleid zijn slechts ten dele SMART geformuleerd. Op onderdelen, bijvoorbeeld wat betreft de gebondenheid aan tijd, voldoen de doelstellingen niet aan SMART.
- Aanvankelijk zette de gemeente Enschede in op het zoveel mogelijk mensen uit de Wwb te houden en Wwb-ontvangers zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Later kwam de nadruk in het beleid meer te liggen op het trachten te vermijden van duurzame afhankelijkheid van de Wwb en het bevorderen van duurzame deelname in het arbeidsproces.
- Met betrekking tot de instroom in de Wwb worden de volgende vier beleidsinstrumenten gehanteerd:
  - Poortwachtersfunctie van het Werkplein: uitgangspunt is dat niemand nodeeloos of onterecht mag instromen in de Wwb. Centraal staat de kortste weg naar werk voordat de uitkering ook maar ter sprake komt. De poortwachtersfunctie van het Werkplein zit eigenlijk in alle stappen die een klant op het Werkplein zet, ingebakken.
  - WorkStep WorkFirst: dit beleidsinstrument heeft ook een poortwachtersfunctie, een instroombeperkende werking: een deel van de kandidaten valt af voor verplichte deelname door het accepteren van betaald werk en/of het afzien van de WWb-aanvraag. Weigering van deelname leidt tot stopzetting van de Wwb-aanvraag.
  - Terugdringing van instroom van jongeren in de Wwb en terugdringing van voortijdig schoolverlaten.
  - Het PIN-project: ook dit beleidsinstrument heeft een poortwachtersfunctie: de gemeente en drie woningcorporaties hebben de afspraak gemaakt dat mensen die zich in Enschede willen vestigen en voor een huurwoning in aanmerking willen komen, maar zijn aangewezen op enige vorm van Wwb-hulp, worden doorverwezen naar het Werkplein. Zij kunnen zich alleen inschrijven voor een huurwoning als ze een verklaring van de gemeente Enschede kunnen overleggen waarin staat dat zij zullen meewerken aan alle verplichtingen die hen op grond van de Wet werk en bijstand worden opgelegd. De effecten van Pin zijn tussentijds gemeten.
- De verandering in het beleid (van zo snel mogelijk uit de Wwb stromen naar zo duurzaam mogelijke uitstroom) speelt door in de uitvoering van de vier beleidsinstrumenten met betrekking tot de instroom in de Wwb.
- Op het gebied van informatievoorziening en rapportage is er een verbeteringslag te maken, zowel wat betreft de frequentie, de aard van de informatie, als de systemen waarin de informatie wordt opgeslagen.

- In beleidsdocumenten wordt soms een vermindering van de Wwb-instroom gepresenteerd als een netto-effect van een beleidsinstrument terwijl het hooguit om een bruto-effect gaat.
- Het beleid in het kader van Poortwachter is in Enschede gepaard gegaan met een toename van de zogenaamde CWI preventiequote voor de Wwb in de periode 2004-2007. In de meeste jaren lag deze preventiequote onder het landelijk gemiddelde. In 2008 daalde de preventiequote sterk in Enschede, terwijl deze gemiddeld over alle gemeenten in Nederland wel bleef stijgen.
- Tegelijkertijd nam het percentage door DMO afgehandelde aanvragen dat daadwerkelijk in een uitkering resulteerde af tussen 2004 en 2007. Dit werd gevolgd door een stijging van dit percentage in 2008 en 2009. Door een veranderde wijze van meting zijn de resultaten voor en na 2008 waarschijnlijk niet geheel vergelijkbaar.
- Voor de 26 gemeenten waarover informatie over het gebruik van WorkFirst is verzameld, heeft dit instrument gemiddeld genomen en gecorrigeerd voor het effect van andere factoren, een instroombeperkend effect. Het geschatte effect voor de gemeente Enschede wijkt slechts weinig af van het gemiddelde effect.
- Het gaat voor Enschede daarbij om zo'n 120 uitkeringen per jaar minder dan in het geval dat WorkFirst niet zou zijn ingezet. Er moet echter wel rekening worden gehouden met een marge van onzekerheid in de schatting. Indien de ondergrens van het geschatte effect wordt genomen is de instroom in de Wwb zonder WorkFirst slechts marginaal hoger dan de feitelijke instroom.
- Het beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen lijkt succes gehad te hebben. Een deel van de voortijdig schoolverlaters is herplaatst naar school, werk of een werkgerelateerd traject. Daarmee is de kans verkleind dat zij (duurzaam) afhankelijk worden van een Wwb-uitkering. De mogelijkheden voor herplaatsing worden wel mede bepaald door de conjunctuur. De cijfers laten echter niet meteen zien hoe effectief het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is om de instroom in de Wwb te beperken.
- Volgens de evaluatie van het PIN project heeft 32 procent van de mensen die zich wilden inschrijven voor een huurwoning bij een van de drie woningcorporaties bij de gemeente de gevraagde verklaring ondertekend. 63 procent heeft zich niet gevestigd in Enschede, terwijl 5 procent zich via de particuliere markt heeft gevestigd en ondanks het niet tekenen van een verklaring een Wwb-uitkering heeft ontvangen. In het verleden kon iedereen die zich wilde vestigen in Enschede dat doen en – indien nodig – een Wwb-uitkering ontvangen. Het lijkt er op dat dat nu niet meer het geval is. Het is echter niet duidelijk in welke mate de verminderde instroom in de Wwb kan worden toegeschreven aan het PIN project en of ook andere factoren hierop van invloed zijn geweest.
- Een deel van de personen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen (of door henzelf ingetrokken) ontvangt 3 maanden later toch een Wwb-uitkering. In 2004 betrof dit een derde van de aanvragers en in 2005-2007 een kwart.
- De meeste personen van wie de aanvraag voor een Wwb-uitkering is afgewezen heeft drie maanden later een vorm van inkomen (werk, uitkering). Circa een kwart heeft geen enkele vorm van inkomen. Van deze groep is niet bekend hoe ze in hun levensonderhoud voorzien.
- Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we geen harde conclusies trekken ten aanzien van de efficiëntie van het instroombeleid. Echter, een aantal respondenten heeft aangegeven dat er ruimte is voor verhoging van de efficiëntie van de ingezette beleidsinstrumenten.

Uitgaande van deze conclusies doen wij de volgende suggesties voor beleid (en beleidsevaluaties):

- Blijven inzetten op beleid gericht op het vermijden van duurzame afhankelijkheid van de Wwb en het bevorderen van duurzame deelname in het arbeidsproces, zoals, bijvoorbeeld, het beleid om voortijdig schoolverlaten te verminderen.
- Betere inwerking, scholing en begeleiding van nieuw personeel op het Werkplein die zowel UWV- als gemeentelijke taken moeten kennen.
- Een betere afstemming/samenwerking van het Werkplein met DCW.
- Betere en meer frequente informatievoorziening aan de Gemeenteraad.
- In beleidsdocumenten duidelijker aangeven of het om een bruto- of netto-effect van een beleidsinstrument gaat.
- De succesvolle elementen van WorkFirst behouden. Hierbij denken wij aan de poortwachterfunctie van WorkFirst en de bijdrage van WorkFirst aan duurzame uitstroom en daarmee aan beperking van herhaalde instroom.
- Bij het beleid ter beperking van instroom in de Wwb van vestigers in Enschede moet worden nagegaan om welke redenen men geen verklaring van de gemeente heeft aangevraagd. Als om redenen andere dan het niet bereid zijn aan de verplichtingen van de Wwb te voldoen geen verklaring wordt aangevraagd – bijvoorbeeld omdat men een baan heeft gevonden – dan moeten dergelijke gevallen waarin geen verklaring wordt aangevraagd niet als een effect van het Wwb-instroombeperkend beleid worden aangemerkt.
- Nagaan om welke redenen personen van wie aanvankelijk de uitkeringsaanvraag niet tot een Wwb-uitkering leidt alsnog na 3 maanden een dergelijke uitkering krijgen toegewezen, wat de reden is waarom aanvankelijk geen uitkering werd toegekend, en waar nodig de beoordelingsprocedures aanpassen. Door een systematische vergelijking van de redenen van afwijzing en toekenning kan enerzijds vaker worden voorkomen dat de aanvragen door mensen die wel recht hebben op een Wwb-uitkering ten onrechte worden afgewezen. Anderzijds kunnen daardoor in geval van twijfel over de rechtmatigheid wellicht meer onterechte aanvragen worden afgewezen.

## LITERATUUR

- Assink, A.G. (2010) Stand van zaken Pilot Instroom Nieuwe Enschedeërs (PIN). Enschede: oktober 2010.
- DCW (2009) Jaarverslag 2008. Enschede: Dienst Complementaire Werken. ([www.dcw.nl/images1/dcw/File/Jaarverslag2008.pdf](http://www.dcw.nl/images1/dcw/File/Jaarverslag2008.pdf))
- DCW (2010) Jaarverslag 2009. Enschede: Dienst Complementaire Werken. ([www.dcw.nl/images1/dcw/File/Jaarverslag%20DCW2009\\_WEB.pdf](http://www.dcw.nl/images1/dcw/File/Jaarverslag%20DCW2009_WEB.pdf))
- DMO (2005a) Beleidsverslag 2004 Wet werk en bijstand. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2005b) WWB Actieplan 2005 – 2006: erop of eronder. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2006a) WWB Actieplan 2005 – 2006: eerste tussentijdse rapportage. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2006b) Beleidsverslag 2005 Wet werk en bijstand. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2006c) WWB Actieplan 2007. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2007) Beleidsverslag 2006 Wet werk en bijstand. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2008a) Voortgangsrapportage WWB Actieplan 2007. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2008b) Beleidsverslag 2007 Werk en bijstand. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2008c) WWB Actieplan 2008. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- DMO (2009) Beleidsverslag 2008 Werk en bijstand. Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Producteenheid Werk en Bijstand.
- IWI (2009) Rapport naar aanleiding van de aanvraag Meerjarige aanvullende uitkering 2009 op grond van artikel 74 WWB van de gemeente Enschede. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie Werk en Inkomen.
- de Koning, Jaap, en Marcel Spijkerman (2008) Effecten en effectiviteit uitstroombesluit gemeente Enschede en de rol van gesubsidieerde arbeid, in opdracht van de Rekenkamercommissie Gemeente Enschede. Rotterdam: SEOR.
- Gemeente Enschede (2006) Zicht op Enschede. Monitor Stedelijke Ontwikkeling Enschede 2005.
- Gemeente Enschede (2007) Blauwe Nota Armoede. Kaderstellende nota t.b.v. debat in het randprogramma op 29 oktober 2007 (27 september 2007).
- Gemeente Enschede (2009) Programmabegroting 2010-2013. Enschede: Gemeente Enschede, Concernstaf – S&C.
- Gemeente Enschede (2010) Verslag Leerplicht 2009-2010. Leren Werkt! Enschede: Gemeente Enschede, PE Zorg – Leerplicht & Wijkzorgteams.
- Gemeente Enschede (2010) “De werkgever op kop.” Met vertrouwen aan het werk met de vernieuwende arbeidsmarktaanpak in Enschede. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede, de Woonplaats, Domijn, Ons huis (2007) Wonen in Enschede, een gezamenlijke opgave. Raamovereenkomst Wonen 2007-2010.

- I&O Research (2007) Vestigers en instromers. Vestiging in Enschede en gelijktijdige instroom in Wwb. Onderzoek in opdracht van de gemeente Enschede (Oktober 2007).
- PvdA, VVD, CDA, BBE (2010) Vertrouwen in Enschede. Coalitieakkoord gemeente Enschede.
- RMC (2009) Rapportage doeltreffendheidsonderzoek Voortijdig schoolverlaters. Enschede: Regionaal Meldpunt Coördinatie Voortijdig Schoolverlaten.
- Werkplein Enschede (2008) Eindevaluatie pilot integrale dienstverlening Werkplein Enschede.
- Werkplein Enschede (2009) Ketenjaarplan 2009. Enschede: MT Werkplein Enschede.
- Werkplein Enschede (2010a) Ketenjaarplan 2010. Enschede: MT Werkplein Enschede (januari 2010).
- Werkplein Enschede (2010b) “Werkplein Enschede Werkt Voor U” Dienstverleningsconcept Werkplein Enschede. Enschede: Werkplein Enschede, Werkgroep Methodiek (januari 2010).
- Werkplein Enschede (2010c) Jaarverslag Werk & Bijstand 2009. Enschede: Werkplein Enschede (september 2010).
- Werkplein Enschede (2010d) Jaarverslag Handhaving Werk & Bijstand 2009. Enschede: Werkplein Enschede (september 2010).

## AFKORTINGEN

DCW	Dienst Complementaire Werken
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
ID-banen	Instroom/doorstroombanen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
MAU	Meerjarig Aanvullende Uitkering
PIN	Pilot Instroom Nieuwkomers
RMC	Regionaal Meldpunt Coördinatie Schooluitval
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WIW	Wet Inzet Werklozen
Wwb	Wet werk en bijstand

# BIJLAGEN

## B.1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Naam	Functie	Organisatie
André Assink	Projectleider	PIN (Pilot Instroom Nieuwe Enschedeërs)
John Banneberg	Senior Beleidsadviseur	Cliëntenraad Werk en inkomen
Dennis Bouwman	Raadslid fractie PvdA	Gemeenteraad
Tonnie de Groot	Consulent wonen	De Woonplaats
Linda Hegeman	Consulent claimbeoordeling	Werkplein
Anja Hofman	Adviseur Jeugd en Onderwijs	RMC
Arjan Kampman	Manager	Werkplein
Mirjam Kappert	Coach	MAC
Ineke Kleine	Manager LP/RMC	DMO
Ayfer Koc	Raadslid fractie CDA	Gemeenteraad
Myra Koomen	Wethouder	Gemeente Enschede
Femke Koster	Hoofd Stafafdeling	Gemeente Enschede, cluster Werk en bijstand
Jelle Kort	Raadslid fractie GroenLinks	Gemeenteraad
Evelyne Lichtendahl	Consulent claimbeoordeling	Werkplein
Eric van Putten	Manager trajectbegeleiding	DCW
Roelof Reiling	Adjunct vestigingsmanager	Leerwerkloket Werkplein
Marianne Witvoet	Coördinator	Workstep
Janarathanan Sundaram	Raadslid fractie D66	Gemeenteraad
Bernard Veldkamp	Raadslid fractie ChristenUnie	Gemeenteraad
Albert Veldt	Raadslid fractie BBE	Gemeenteraad
Johan ten Vergert	Casemanager Werk en Inkomen	Werkplein
Paul van der Vloet	Raadslid fractie VVD	Gemeenteraad

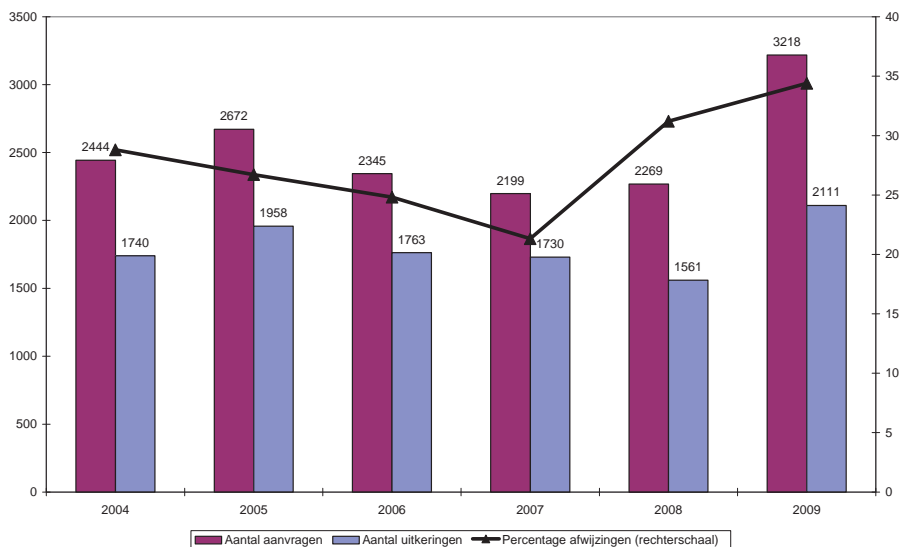
## B.2 BESCHRIJVENDE ANALYSE INSTROOM EN BESTAND WWB

### *Totale instroom*

Figuur B2.1 geeft het aantal aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen weer voor personen van 15 tot 65 jaar. Het aantal afgehandelde aanvragen was bijna 2700 in 2005. Dit was ruim twee honderd hoger dan in het jaar er voor. Daarna daalde het aantal aanvragen tot ongeveer 2200 in 2007. In 2008 nam het aantal aanvragen weer toe en vooral in 2009 was er een sterke stijging van het aantal aanvragen voor een Wwb uitkering, waarschijnlijk als gevolg van de verslechterde economische situatie.

Het aantal toegekende uitkeringen volgt de ontwikkelingen in het aantal aangevraagde uitkeringen. Wat echter op valt is dat vanaf 2008 een toenemend percentage aanvragen niet in een uitkering resulteert, terwijl in voorgaande jaren dit percentage steeds verder afnam. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de cijfers tot en met 2007 vermoedelijk niet helemaal vergelijkbaar zijn met die van 2008 en 2009, omdat toen de geïntegreerde werkwijze van het Werkplein nog niet was ingevoerd. Met andere woorden, de cijfers van het aantal aanvragers zijn voor de jaren 2004-2007 waarschijnlijk niet geheel vergelijkbaar met die voor de jaren 2008 en 2009. De vermoedelijke reden daarvan is dat tot en met 2007 het aantal aanvragen is gemeten als het aantal exclusief de aanmeldingen bij het toenmalige CWI die niet werden overgedragen aan DMO.

*Figuur B2.1 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen van 15 tot 65 jaar)*

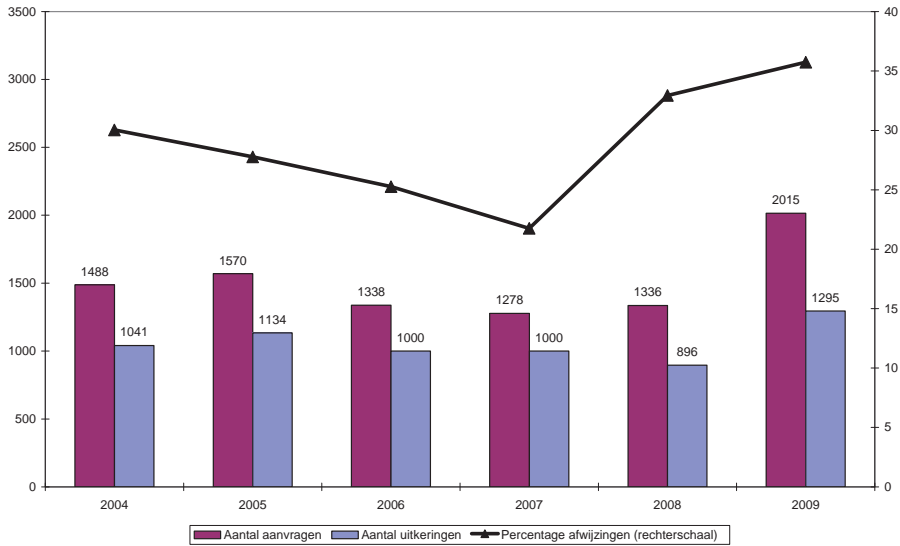


Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

### *Instroom per geslacht*

Figuren B2.2 en B2.3 laten zien dat zowel het aantal aanvragen als het aantal uitkeringen hoger is voor mannen dan voor vrouwen, ondanks een iets hoger afwijzingspercentage voor de eerste groep.<sup>31</sup>

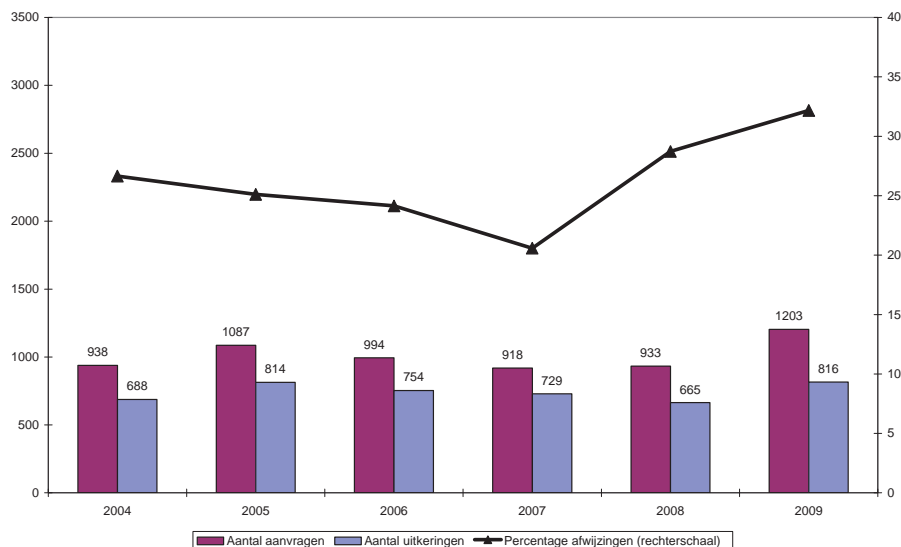
*Figuur B2.2 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (mannen van 15 tot 65 jaar)*



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

<sup>31</sup> Het percentage afwijzingen in de grafieken is inclusief het percentage van aanvragen die door de aanvragers zelf zijn ingetrokken.

Figuur B2.3 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (vrouwen van 15 tot 65 jaar)



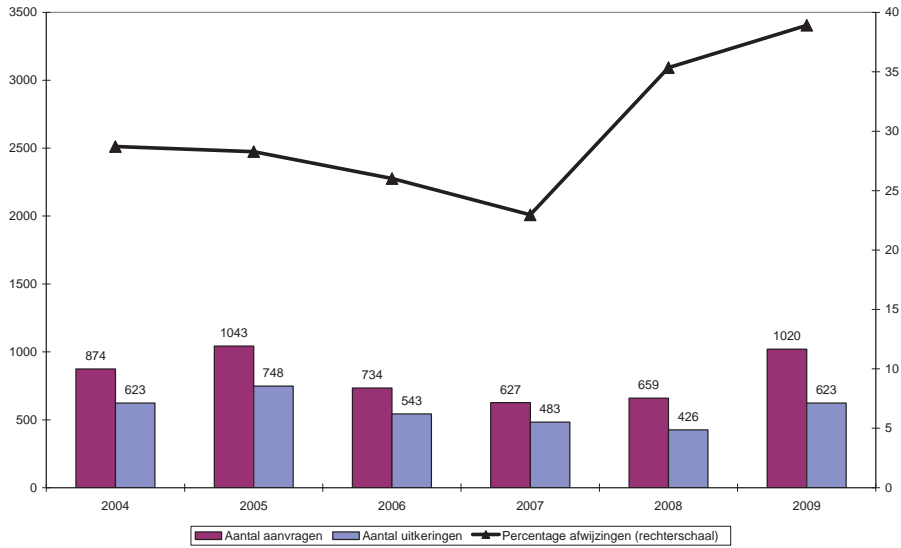
Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

### *Instream per leeftijdsgroep*

Figuren B2.4 en B2.5 laten zien dat er meer ouderen dan jongeren een Wwb uitkering aanvragen en ontvangen. In vergelijking met hun aandeel in de bevolking van 15 to 65 jaar zijn jongeren in de eerste jaren wel licht oververtegenwoordigd.<sup>32</sup> In geval van jongeren wordt er vanaf 2005 een iets hoger percentage aanvragen afgewezen (of ingetrokken) dan in geval van ouderen. In de laatste jaren is hun aandeel in het aantal Wwb-ontvangers ongeveer evenredig aan hun aandeel in de bevolking van 15-65 jaar.

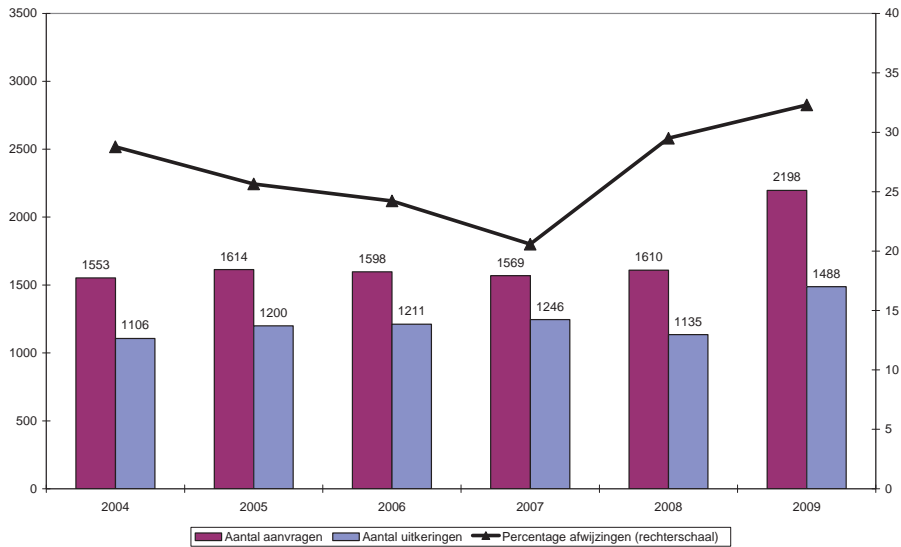
<sup>32</sup> Volgens *Enschede in cijfers 2010* maken jongeren van 15 to 28 jaar ongeveer 29% uit van de bevolking van 15 tot 65 jaar (zie Gemeente Enschede 2010, Tabel 2.4).

Figuur B2.4 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen van 15 tot 28 jaar)



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

Figuur B2.5 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen van 28 tot 65 jaar)

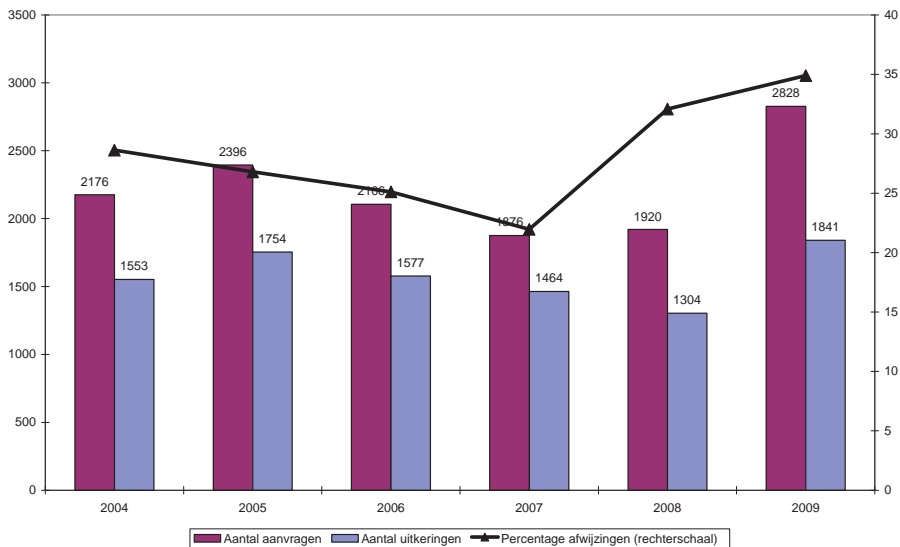


Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

### ***Instroom naar nationaliteit***

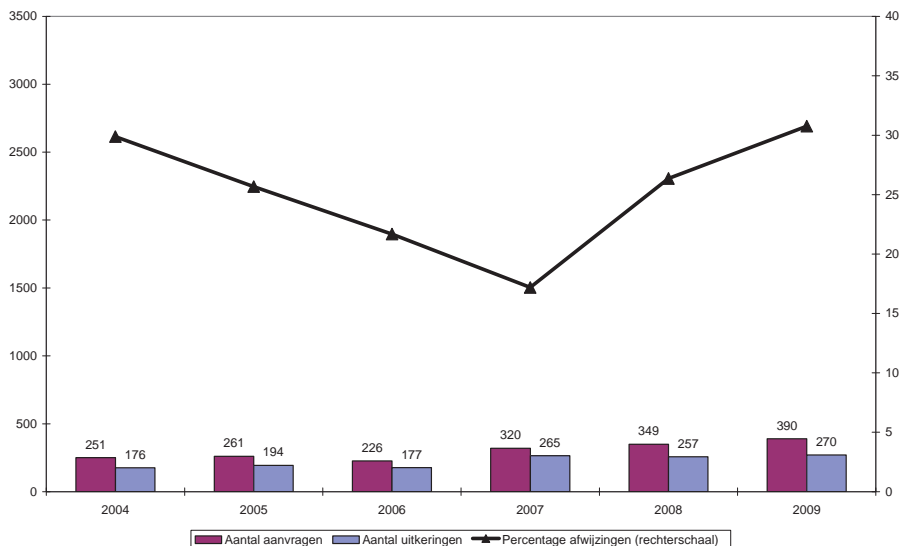
Op 1 Januari 2010 had volgens *Enschede in cijfers 2010* ongeveer 7% van de bevolking van 15 tot 65 jaar niet de Nederlandse nationaliteit. Mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben zijn enigszins oververtegenwoordigd bij zowel de aanvragers als ontvangers van een Wwb uitkering. Ze maken 10 a 15% uit van het totaal aantal aanvragers/ontvangers van 15 tot 65 jaar. Hun aantal is iets meer toegenomen in de tijd dan dat van mensen met de Nederlandse nationaliteit (Figuren B2.6 en B2.7). Het percentage afwijzingen was de laatste jaren ook iets lager dan voor personen met de Nederlandse nationaliteit.

*Figuur B2.6 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen met Nederlandse nationaliteit)*



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

Figuur B2.7 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen met niet-Nederlandse nationaliteit)



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

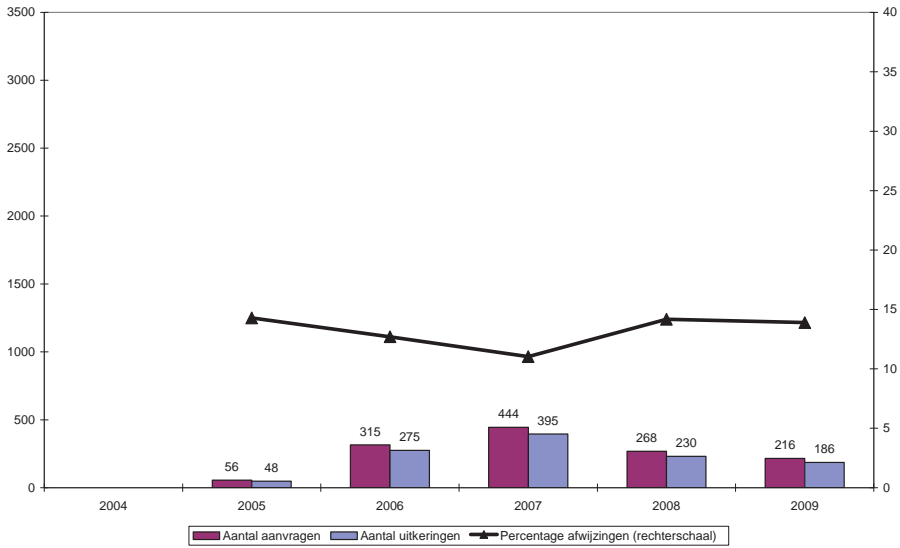
### **WorkFirst en instroom**

Een klein deel van de aanvragers voor een Wwb uitkering is aangemeld voor een WorkFirst traject (Figuren B2.8 en B2.9). De resultaten suggereren dat de verplichting van deelname aan WorkFirst leidt tot een hoger percentage van aanvragers die uiteindelijk een uitkering ontvangen. Waarschijnlijk is het zo dat mensen die voor WorkFirst worden aangemeld meer voldoen aan de criteria voor het ontvangen van een Wwb uitkering. Van de aanvragers die niet deel hoeven te nemen aan WorkFirst (of niet deel willen nemen) ontvangt een lager percentage daadwerkelijk een Wwb uitkering. De groep aanvragers die wel aan WorkFirst moet deelnemen maar niet wil zal geen uitkering ontvangen. Dit kan zijn doordat zulke aanvragen worden afgewezen omdat mensen niet aan de verplichting voldoen of doordat mensen de aanvraag zelf intrekken.<sup>33</sup>

Van de personen die een Wwb uitkering ontvangen neemt volgt een klein deel een WorkFirst traject (Figuur B2.10). WorkFirst is als pilot gestart in 2005. In dat jaar nam 2,5 procent van de wwb ontvangers aan een traject. Het percentage deelnemers nam toe tot 23 procent in 2007, waarna het weer daalde tot minder dan 9 procent in 2009.

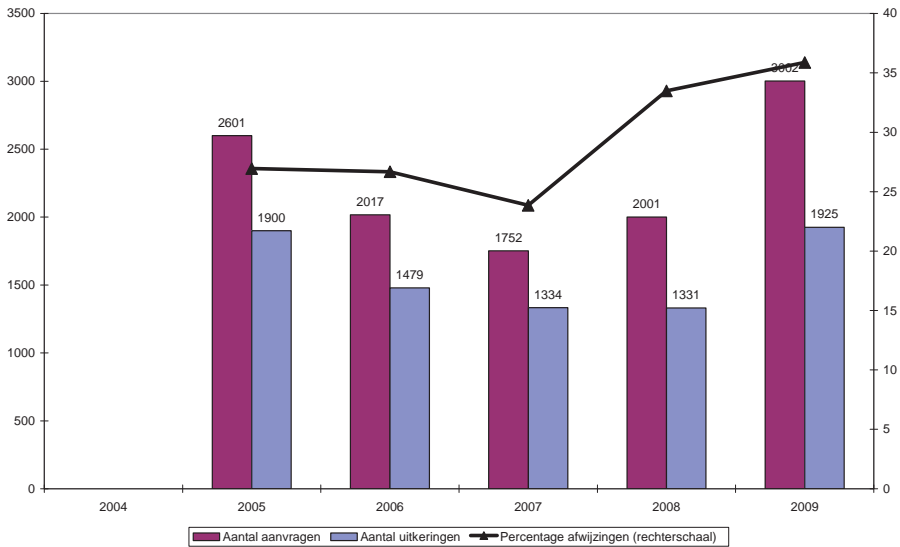
<sup>33</sup> Volgens het cijfers van de gemeente Enschede is het aantal ingetrokken aanvragen de laatste jaren sterk toegenomen.

Figuur B2.8 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen aangemeld voor WorkFirst)



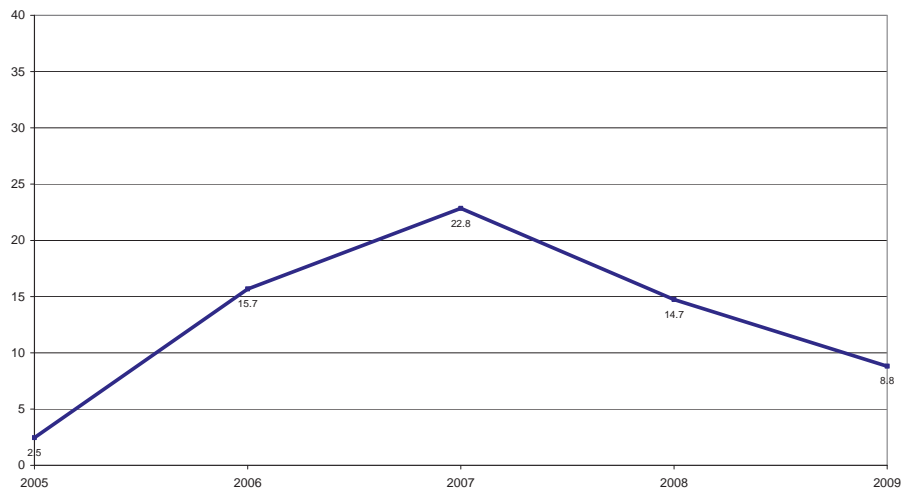
Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

Figuur B2.9 Aangevraagde en toegekende Wwb uitkeringen (personen niet aangemeld voor WorkFirst)



Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

Figuur B2.10 Deelname aan WorkFirst door ontvangers van een Wwb uitkering (percentage van alle Wwb ontvangers)



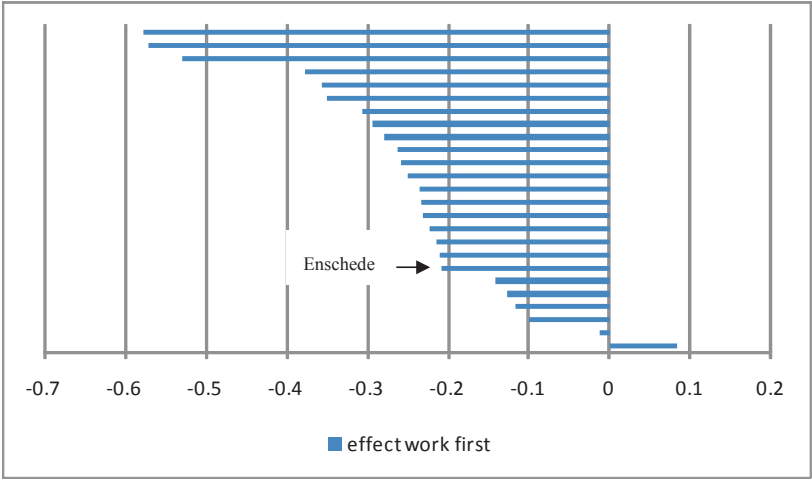
Bron: Cijfers van de gemeente Enschede

## B.3 RESULTATEN ANALYSES WORKFIRST

Tabel B3.1 *Vergelijkende analyse Work First*

Kenmerk	coëfficiënt	Standaard deviatie	P-waarde
Lage inkomens 15-64 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar met inkomen)	0.075	0.022	0.0010
Eenouderhuishoudens 15-44 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar)	0.238	0.127	0.0610
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (% van inwoners 15-64 jaar)	-0.016	0.065	0.8010
Totaal alloctonen 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)	-0.016	0.022	0.4780
Laag opgeleiden 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)	-0.007	0.017	0.6890
Huurwoningen (% van het totaal aantal woningen)	0.014	0.012	0.2730
Regionaal klantenpotentieel (in % van het aantal inwoners)	0.002	0.002	0.3600
Inwoners in stedelijk gebied (% van inwoners)	-0.009	0.010	0.3440
Werkzame beroepsbevolking op COROP-niveau (% van totale beroepsbevolking)	-0.112	0.041	0.0060
Banen handel en horeca in COROP-regio (% van totaal aantal banen)	0.030	0.040	0.4530
Procentuele banengroei in COROP-regio	-0.028	0.023	0.2120
Aantal banen in COROP-regio (% van totale beroepsbevolking)	0.009	0.008	0.2470
Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei	-0.049	0.079	0.5370
instroom in WW	0.017	0.005	0.0000
<b>Work First</b>	<b>-0.255</b>	<b>0.094</b>	<b>0.0070</b>
Dummy variabelen voor jaar (referentiejaar = 2006)			
2004	0.330	0.140	0.0190
2005	0.183	0.120	0.1270
2007	0.059	0.115	0.6060
2008	0.519	0.131	0.0000
2009	1.042	0.142	0.0000
Constate	7.726	4.019	0.0550

Figuur B3.1 Verdeling van het effect van Work First



## **B.4 RMC – VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN**

Tabel B4.1- RMC – Voortijdig  
Schoolverlaten

**Meldingen naar meldingsinstantie**

	Aantallen		2005-2006		2006-2007		2007-2008		2008-2009		2009-2010	
	2004-2005	2005-2006	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
School		370	423	358	321	206						
Jeugdhulpverlening		5	20	9	9	9						
Ouder		1		3	0	1						
Instelling W&B / CWI; WP-JL		123	286	260	364	358						
Leerplicht		8	13	14	18	22						
Politie, arbeidsinspectie		3	16	2	0	1						
Opsporingsproject			0	25	51	25						
Onbekend		20										
<b>TOTAAL</b>	<b>343</b>	<b>530</b>	<b>758</b>	<b>671</b>	<b>763</b>	<b>622</b>						

**Aantal nieuwe VSV'ers gemeld**

	526	732	636	712	572
	..	1105	820	..	795

**Aantal nieuwe VSV'ers en  
openstaande VSV'ers van vorig jaar**

	Procentuele aandelen in het totaal					
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
School	69.8	55.8	53.4	42.1	33.1	
Jeugdhulpverlening	0.9	2.6	1.3	1.2	1.4	
Ouder	0.2	0.0	0.4	0.0	0.2	
Instelling W&B / CWI; WP-JL	23.2	37.7	38.7	47.7	57.6	
Leerplicht	1.5	1.7	2.1	2.4	3.5	
Politie, arbeidsinspectie	0.6	2.1	0.3	0.0	0.2	
Opsporingsproject	0.0	0.0	3.7	6.7	4.0	
Onbekend	3.8	0.0	0.0	0.0	0.0	
<b>TOTAAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

	Priorities van aantal VSV'ers			
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
School	15.8	22.9		7.4
Jeugdhulpverlening	24.2	35.6		43.6
Ouder	0.0	7.4		15.2
Instelling W&B / CWI; WP-JL	0.0	4.6		15.8
Leerplicht	0.0	15.4		8.4
Politie, arbeidsinspectie	0.0	8.2		4.3
Opsporingsproject	18.0	22.8		20.0
<b>TOTAAL</b>	<b>58.0</b>	<b>81.3</b>		<b>71.2</b>

**Herplaatsingen**

School	77	175	188	137	59
Werk (of -gerelateerd traject)	63	267	292	451	347
- UWV			67	139	121
- W&B			38	168	126
- Arbeidscontract			126	101	67
- Overig (Uitzendbureau, Wajong, etc.)			67	43	34
(Voorschakel)traject	191	199	187	125	159
<b>TOTAAL</b>	<b>331</b>	<b>641</b>	<b>667</b>	<b>713</b>	<b>566</b>

School	23.3	27.3	28.2	19.2	10.4
Werk (of -gerelateerd traject)	19.0	41.7	43.8	63.3	61.3
- UWV	0.0	0.0	9.1	19.5	21.4
- W&B	0.0	0.0	5.7	23.6	22.3
- Arbeidscontract	0.0	0.0	18.9	14.2	11.8
- Overig (Uitzendbureau, Wajong, etc.)	0.0	0.0	10.0	6.0	6.0
(Voorschakel)traject	57.7	31.0	28.0	17.5	28.1
<b>TOTAAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

School	15.8	22.9		7.4
Jeugdhulpverlening	24.2	35.6		43.6
Ouder	0.0	7.4		15.2
Instelling W&B / CWI; WP-JL	0.0	4.6		15.8
Leerplicht	0.0	15.4		8.4
Politie, arbeidsinspectie	0.0	8.2		4.3
Opsporingsproject	18.0	22.8		20.0
<b>TOTAAL</b>	<b>58.0</b>	<b>81.3</b>		<b>71.2</b>







*SEOR doet onafhankelijk toegepast economisch onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. SEOR is een onderdeel van de Erasmus School of Economics (ESE) en is een onafhankelijke werkmaatschappij van de EUR Holding, Erasmus Universiteit Rotterdam*

*SEOR provides independent applied economic research on behalf of the public and the private sector. SEOR belongs to the Erasmus School of Economics (ESE) and is an independent subsidiary of the EUR Holding, Erasmus University Rotterdam*

Burgemeester Oudlaan 50  
3062 PA Rotterdam  
[www.seor.nl](http://www.seor.nl)

Postbus / P.O. Box 1738  
3000 DR Rotterdam  
The Netherlands

T +31 10 408 2220  
F +31 10 408 9650  
E [seor-secr@ese.eur.nl](mailto:seor-secr@ese.eur.nl)