



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

Astri / B.C.H. de Zwart, P.G.M.

Molenaar-Cox, D.A.G. Arts

Onderzoek

Evaluatie Besluit ontheffing
verplichtingen WW en Wet WIA

Startdatum – 1 maart 2009

Einddatum – 1 maart 2009

Categorie

Wets- en beleidsevaluatie

Evaluatie Besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA

Conclusie

Het Besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA verleent aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) vanaf 1 november 2006 de bevoegdheid om personen met een uitkering op grond van de WW of van de WIA te ontheffen van een of meer verplichtingen gericht op werkhervatting. Onderzocht is hoe het besluit in de periode van 1 november 2006 tot 1 november 2008 is toegepast en welke effecten dit heeft gehad. In de onderzochte periode was ontheffing slechts voor een klein aantal WGA-gerechtigden van belang. De evaluatie is daarom beperkt gebleven tot ontheffingen die aan WW-gerechtigden zijn verleend. De evaluatie bestond uit een analyse van dossiers en een enquête onder WW-gerechtigden met een ontheffing. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met re-integratiecoaches en beleidsmedewerkers van het UWV. In de onderzochte periode is aan 5110 WW-gerechtigden ontheffing van een of meer arbeidsverplichtingen verleend. Van deze ontheffingen had 30% betrekking op een calamiteit, 21% op mantelzorg en bijna de helft op het verrichten van vrijwilligerswerk. Zowel de ondervraagde WW-gerechtigden als de re-integratiecoaches zijn tevreden over de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden op individuele gronden te ontheffen van arbeidsverplichtingen. Vooral ontheffingen wegens een calamiteit en wegens mantelzorg voorzien volgens de uitvoerders in een maatschappelijke behoefte. Bijna alle uitkeringsgerechtigden zijn positief over de wijze waarop UWV zijn bevoegdheid uitvoert. Als verbeterpunt wordt bepleit bij de duur van de ontheffing meer maatwerk mogelijk te maken. Verder wordt gesuggereerd dat personen vanaf een bepaalde leeftijd definitief van de arbeidsverplichtingen ontheven kunnen worden. Het UWV zou uitkeringsgerechtigden eerder moeten adviseren over de mogelijkheid van ontheffing en meer hulp moeten bieden bij het vinden van vrijwilligerswerk.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/kx2h1obh>



**EVALUATIE BESLUIT ONTHEFFING
VERPLICHTINGEN WW EN WET WIA**

2 maart 2009

Projectnummer P08/482

dr. Bart C.H. de Zwart
drs. Petra G.M. Molenaar-Cox
drs. Dionne A.G. Arts

Bureau *ASTri*
Stationsweg 26
2312 AV Leiden

Tel.: 071 – 512 49 03
Fax: 071 – 512 52 47
E-mail: astri@astri.nl
Website: www.astri.nl

VOORWOORD

Voor u ligt het eindrapport van het evaluatieonderzoek naar het Besluit onthef-
fing verplichtingen WW en wet WIA. Dit onderzoek is door bureau *AStri* uitge-
voerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(SZW). Het rapport geeft de resultaten en conclusies weer omtrent de toepas-
sing, de uitvoering en de effecten van het besluit.

Graag willen wij een aantal personen op deze plaats danken voor hun bijdrage
aan het onderzoek. Allereerst danken wij alle WW-uitkeringsgerechtigden die be-
reid waren de internetvragenlijst in te vullen en daarmee hun ervaringen met de
uitvoering van het besluit te delen. Daarnaast willen wij ook de 10 re-
integratiecoaches en 2 beleidsmedewerkers van UWV bedanken voor hun me-
dewerking en openheid in de interviews.

Ten slotte gaat onze dank uit naar UWV voor de geboden logistieke ondersteu-
ning bij het onderzoek en naar de begeleidingsgroep vanuit het ministerie van
SZW voor de prettige samenwerking gedurende de uitvoering van dit evaluatie-
onderzoek.

Bart de Zwart
Projectleider *AStri*

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Doel en vraagstellingen	13
1.3 Opbouw rapport	14
2 ONDERZOEKSACTIVITEITEN	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Analyse van UWV-bestand ontheffingen	15
2.3 Internetenquête onder WW-populatie met toegekende ontheffing	16
2.4 Stroomdiagram	20
2.5 Interviews met re-integratiecoaches en beleidsmedewerkers UWV	21
3 ANALYSE UWV-BESTAND ONTHEFFINGEN WW-POPULATIE	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Resultaten	23
4 RESULTATEN VAN INTERNETENQUÊTE	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Ontheffing	27
4.3 Situatie/aanleiding ontheffing	29
4.4 Verlenging van de ontheffing	33
4.5 Ontheffingsduur	37
4.6 Uitvoering en verbeterpunten	39
4.7 Huidige situatie	42
5 UITVOERING UWV	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Uitvoeringskaders	43
5.3 De uitvoeringspraktijk: re-integratiecoaches	46
6 CONCLUSIES	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Kwantitatieve informatie	51
6.3 Procesevaluatie	52
6.4 Effectevaluatie	55
6.5 Slotconclusies	56

SAMENVATTING

Evaluatie

Met het evaluatieonderzoek zoals is beschreven in dit rapport, is getracht om meer zicht te krijgen op de toepassing van het Besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA (*kwantitatieve informatie*), de wijze waarop UWV dit besluit heeft toegepast (*procesevaluatie*) en in hoeverre het besluit voorziet in een maatschappelijke behoefte en heeft bijgedragen aan de in het besluit geformuleerde doelstellingen (*effectevaluatie*). Doordat bij aanvang bleek dat de toepassing van het besluit onder de nog relatief kleine groep WGA'ers beperkt is en er geen data voor deze groep voor handen waren, is besloten om deze groep niet mee te nemen in het onderzoek. Het onderzoek bestond derhalve uit analyse van gegevens van WW-uitkeringsgerechtigden op basis van een UWV-databestand, een internetenquête onder 1.585 WW-uitkeringsgerechtigden aan wie een ontheffing is verleend en interviews met 10 re-integratiemedewerkers en 2 beleidsmedewerkers van UWV.

Verleende ontheffingen

Op basis van het databestand van UWV kan worden geconcludeerd dat tussen 1 november 2006 (in werking treden van het besluit) en 1 oktober 2008 in totaal aan 5.110 WW-uitkeringsgerechtigden een ontheffing is verleend in het kader van het besluit. De gemiddelde omvang van de dynamische WW-populatie bedroeg in die periode rond de 200.000 uitkeringsgerechtigden. De meeste van deze ontheffingen zijn verleend in het kader van vrijwilligerswerk (49%), gevolgd door calamiteiten (30%) en mantelzorg (21%). De ontheffingen in het kader van mantelzorg en vrijwilligerswerk zijn met name toegepast bij ouderen met een lange uitkeringsduur en grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Re-integratiecoach UWV centrale rol uitvoering besluit

Het onderzoek geeft aan dat de re-integratiecoaches van UWV uitkeringsgerechtigden veelal attenderen op de mogelijkheid van het aanvragen van een ontheffing, de mogelijkheid tot een eventuele verlenging, en ook het initiatief nemen tot het uitvoeren van de aanvraag. Daarnaast wordt ook de toetsing van de aanvraag door de coaches zelf uitgevoerd. Deze speelt hiermee een centrale rol in het uitdragen en uitvoeren van het besluit onder de doelgroep.

Toetsing

Volgens de re-integratiecoaches vormen factoren als leeftijd, afstand tot de arbeidsmarkt, WW-duur en gezondheid, belangrijke criteria bij de toetsing. Daarnaast spelen ook factoren als 'vertrouwen' en 'gevoel' een rol bij de beoordeling,

aangezien bepaalde criteria in het besluit in de praktijk moeilijk zijn te toetsen. De coaches geven aan dat er vanuit UWV een zekere mate van vrijheid wordt geboden bij het professioneel handelen, waarbij afwijken van de richtlijnen is toegestaan mits dit goed wordt onderbouwd en bijdraagt aan de re-integratie van de klant. Zo wordt in de praktijk wel eens afgeweken van het 20-uurs criterium bij vrijwilligerswerk indien de persoon een gedeeltelijke uitkering heeft. Hetzelfde geldt voor het verlengen van een ontheffing wegens calamiteit als de situatie daar om vraagt, terwijl op grond van het besluit geen verlenging mogelijk is.

Tevredenheid uitkeringsgerechtigden

Uitkeringsgerechtigden aan wie een ontheffing is verleend in het kader van het besluit, zijn tevreden over zowel de wijze waarop zij hierover geïnformeerd zijn, als de wijze waarop hieraan door het UWV uitvoering wordt gegeven.

Behalen van doelstellingen

Uit analyse van het databestand van UWV blijkt dat volgens de re-integratiecoaches bij ongeveer 80% van de ontheffingen het doel wordt bereikt. Deze resultaten wijken echter af van de mening van de respondenten in de internetenquête. Hier geeft slechts 40% aan dat de doelstelling is bereikt, waarbij grote verschillen worden gezien tussen de soorten ontheffing: bij een calamiteit is dit 82% en bij vrijwilligerswerk en mantelzorg respectievelijk 25% en 28%. Een mogelijke verklaring hiervoor blijkt uit de interviews met de coaches. Zij kennen vaak een andere doelstelling toe aan een ontheffing dan zoals bedoeld met het besluit. Dit geldt met name voor een ontheffing bij mantelzorg en vrijwilligerswerk

In het geval van ontheffing naar aanleiding van een calamiteit lijkt het doel, het bereiken van een normale situatie na een crisissituatie, bereikt te worden. Zij het dat in veel gevallen hiervoor wel een 'verlenging' noodzakelijk is. Volgens de respondenten en de re-integratiecoaches leidt een ontheffing bij vrijwilligerswerk niet per saldo tot een verkleining van de afstand tot betaald werk, de doelstelling zoals geformuleerd in het besluit. Wel dient het in hun ogen een nuttige functie ten aanzien van sociale activatie en maatschappelijke participatie. Tot slot blijkt in de praktijk de mantelzorgontheffing niet altijd het doel te bereiken waarbij een alternatief wordt gevonden. Door de uitkeringsgerechtigden wordt veelal de voorkeur gegeven om de zorg zelf te (blijven) regelen. Hiermee verschuift het doel van de ontheffing in de praktijk veelal naar het uitvoeren van de mantelzorg zelf.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Verplichtingen WW en WGA

Personen die een uitkering ontvangen op grond van de Werkloosheidswet (WW) of een werkhervattinguitkering gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA-uitkering) op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), dienen aan een aantal verplichtingen te voldoen. Zo dienen zij onder andere ingeschreven te staan als werkzoekende bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)¹, zich in te zetten voor het verkrijgen van passende arbeid ('sollicitatieplicht') en passende arbeid te aanvaarden².

Maatwerkbenadering

In 2005 werd door de Sociaal Economische Raad (SER) in het advies 'Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet' geopperd om de maatwerkgedachte centraal te stellen in de benadering van de Werkloosheidswet. Hierbij werd tevens aangedrongen op een meer op maat gesneden invulling van de sollicitatieplicht. Deze maatwerkbenadering sluit ook beter aan bij de transformatie van een procesgerichte uitvoering naar een maatwerk gerichte uitvoering van de WW en de Wet WIA die UWV in die tijd doorvoerde.

Besluit

In reactie op deze ontwikkelingen werd op 1 november 2006 door minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA in werking gesteld. Op basis van het besluit kan door UWV aan de WW- en WGA-gerechtigde in bijzondere gevallen een tijdelijke ontheffing worden verleend van de verplichtingen op grond van de WW en de Wet WIA. Het Besluit kent een drietal doelstellingen en bijbehorende ontheffingen.

1. Vrijwilligersontheffing

Eerste doel van het besluit is om de afstand tot de arbeidsmarkt voor WW- en WGA-uitkeringsgerechtigden te verkleinen. In uitzonderlijke situaties kan UWV een ontheffing verlenen van de sollicitatieplicht van maximaal 6 maanden wanneer naar het oordeel van UWV het gedurende die tijd verrichten van vrijwilli-

¹ Ten tijde van dit onderzoek (december 2008) bestond het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) nog als afzonderlijke instantie. Vanaf 1 januari 2009 is CWI onderdeel van UWV onder de naam UWV WERKbedrijf.

² Bij de WGA-populatie gaat het hierbij alleen om de uitkeringsgerechtigden die niet hun volledige resterende verdien capaciteit benutten.

gerswerk (gemiddeld minimaal 20 uur per week), zonder te hoeven solliciteren, er toe bijdraagt dat de kansen van de uitkeringsgerechtigde op de arbeidsmarkt toenemen. Verlenging hiervan is onder bepaalde omstandigheden mogelijk.

2. Mantelzorgontheffing

Tweede doel van het besluit is om uitkeringsgerechtigden die mantelzorgverlener zijn, de ruimte te geven om maatregelen te treffen om alternatieven voor de mantelzorg te regelen. Wanneer een uitkeringsgerechtigde mantelzorg verleent en deze zodanig intensief is dat van hem redelijkerwijs niet kan worden gevraagd te voldoen aan de sollicitatieplicht en de verplichting om aangeboden passende arbeid te aanvaarden, kan UWV voor een periode van zes maanden voor beide verplichtingen een ontheffing verlenen. Verlenging hiervan is onder bepaalde omstandigheden mogelijk.

3. Calamiteitenontheffing

Laatste doel van het besluit betreft het geven van ruimte aan uitkeringsgerechtigden om in geval van een calamiteit te bewerkstelligen dat er weer een 'normale' situatie bestaat en er geen beletselen meer zijn om te voldoen aan de verplichtingen. Indien de uitkeringsgerechtigde wegens een plotselinge ernstige crisissituatie in de privé-sfeer redelijkerwijs niet kan voldoen aan zijn verplichtingen, kan UWV een ontheffing van maximaal vier weken verlenen voor zowel de sollicitatieplicht, de plicht om passende arbeid te aanvaarden als de plicht om als werkzoekende ingeschreven te staan bij het CWI. Verlenging hiervan is niet mogelijk.

In tabel 1.1 wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bepalingen uit het besluit onderverdeeld naar de drie verschillende soorten ontheffingen.

Evaluatie besluit

Op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer is bij het in werking treden van het besluit afgesproken om het ontheffingskader twee jaar na instelling te evalueren. De termijn van twee jaar is op 1 november 2008 bereikt. Conform deze afspraak heeft het ministerie van SZW bureau A*Stri* gevraagd om het evaluatieonderzoek uit te voeren. De voorliggende rapportage beschrijft de resultaten van dit onderzoek.

Tabel 1.1 Samenvatting Besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA naar soort ontheffing

	Vrijwilligersontheffing	Mantelzorgontheffing	Calamiteitenontheffing
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WW- en WGA-uitkeringsgerechtigden met verplichting om ingeschreven te staan als werkzoekende bij CWI, sollicitatieplicht en plicht om passende arbeid te aanvaarden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WW- en WGA-uitkeringsgerechtigden met verplichting om ingeschreven te staan als werkzoekende bij CWI, sollicitatieplicht en plicht om passende arbeid te aanvaarden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WW- en WGA-uitkeringsgerechtigden met verplichting om ingeschreven te staan als werkzoekende bij CWI, sollicitatieplicht en plicht om passende arbeid te aanvaarden
Ontheffing van verplichtingen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximaal 6 maanden ontheffing van sollicitatieplicht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximaal 6 maanden ontheffing van sollicitatieplicht en aanvaarden van passende arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximaal 4 weken ontheffing van sollicitatieplicht, aanvaarden van passende arbeid en ingeschreven staan bij CWI
Voorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grote afstand tot arbeidsmarkt ▪ vrijwilligerswerk en ontheffing dragen bij aan verkleinen afstand tot arbeidsmarkt ▪ Gedurende ontheffing minimaal 20 uur per week vrijwilligerswerk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verleende mantelzorg is zodanig intensief dat redelijkerwijs niet kan worden gevraagd te voldoen aan bovenstaande verplichtingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ernstige, plotselinge crisissituatie in de privé-sfeer, waardoor redelijkerwijs niet kan worden verlangd te voldoen aan bovenstaande verplichtingen
Initiatief	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eerste ontheffing op aanvraag of ambtshalve ▪ Verlenging op aanvraag of ambtshalve 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eerste ontheffing op aanvraag ▪ Verlenging op aanvraag of ambtshalve 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eenmalige ontheffing op aanvraag of ambtshalve

Vervolg tabel op volgende bladzijde

Vervolg tabel 1.1

	Vrijwilligersontheffing	Mantelzorgontheffing	Calamiteitenontheffing
Verlenging	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eenmalig verlenging ontheffing met een periode van maximaal 6 maanden, onder volgende voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> - voldaan wordt aan eerder genoemde voorwaarden - de afstand tot arbeidsmarkt door ontheffing is verkleind en dat verlenging naar oordeel UWV bijdraagt aan verdere verkleining afstand tot arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eenmalig verlenging ontheffing met een periode van maximaal 6 maanden, onder volgende voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> - voldaan wordt aan eerder genoemde voorwaarden - de verwachting is dat hij op korte termijn niet meer aan de voorwaarden zal voldoen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen verlenging mogelijk
Hardheidsclausule	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlenging ontheffing met telkens een periode van een maand onder volgende voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> - minimaal 20 uur per week wordt vrijwilligerswerk verricht - niet verlengen van ontheffing zal leiden tot onbillijkheid van overwegende aard 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlenging ontheffing met telkens een periode van een maand onder volgende voorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> - niet verlengen van ontheffing zal leiden tot onbillijkheid van overwegende aard 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen hardheidsclausule
Limiet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eenmalig gedurende duur van WW-uitkering of WGA-uitkering 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eenmalig per toestand of gebeurtenis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eenmalig per toestand of gebeurtenis

Regeling vrijstelling verplichtingen WW en Wet WIA

Naast het besluit is ook de hieraan sterk gerelateerde Regeling vrijstelling verplichtingen WW en Wet WIA van kracht. Het gaat hier om een (tijdelijke) overgangsregeling naar aanleiding van de herinvoering van de sollicitatieplicht voor ouderen. Deze regeling is op dezelfde WW- en WGA-populatie van kracht als het besluit, met als uitzondering dat het hier alleen gaat om:

- uitkeringsgerechtigden die op 31 december 2003 57,5 jaar of ouder waren;
- waarvan de eerste werkloosheidsdag lag vóór 1 januari 2004 of de eerste werkloosheidsdag lag op of na 1 januari 2004 en tenminste een jaar is verstreken gerekend vanaf deze eerste werkloosheidsdag;
- die gedurende een periode van drie maanden gemiddeld ten minste 20 uur per week besteedt aan vrijwilligerswerk of mantelzorg.

Het gaat hier om een categoriale regeling. De uitkeringsgerechtigde die aan deze voorwaarden voldoet is vrijgesteld van de sollicitatieverplichting, het aanvaarden van passende arbeid en de verplichting om ingeschreven te staan als werkzoekende. Doel van mantelzorg is de klant in staat te stellen noodzakelijke zorg te verlenen aan een zieke of gehandicapte in zijn naaste omgeving. Doel van het vrijwilligerswerk is maatschappelijk ervaring opdoen met alle aspecten die komen kijken bij het mogelijk verrichten van werkzaamheden binnen organisaties of klanten in staat te stellen tot sociale activering/zinnvolle tijdsbesteding. De vrijstelling geldt voor zolang deze activiteiten worden verricht en men aan de geldende voorwaarden blijft voldoen. De verschillen tussen het besluit en de regeling zijn dus dat het verrichten van vrijwilligerswerk binnen de regeling niet wordt gezien als een middel voor het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, maar meer als middel voor het stimuleren van zinnvolle maatschappelijk participatie. Daarnaast geldt de vrijstelling zolang als de activiteit voortduurt. Tenslotte is het besluit gebaseerd op een individuele aanvraag en beschikking terwijl de vrijstellingsregeling uitgaat van een categoriale vrijstelling.

In dit onderzoek ligt de focus op de evaluatie van het besluit en niet op de bovenstaande regeling.

1.2 Doel en vraagstellingen

Doel

De doelstellingen voor het evaluatieonderzoek zijn als volgt geformuleerd:

- meer zicht geven op het gebruik van het besluit (*kwantitatieve informatie*);
- inzicht geven in de wijze waarop UWV het besluit heeft toegepast (*proces-evaluatie*);

- inzicht geven in hoeverre het besluit voorziet in een maatschappelijke behoefte en heeft bijgedragen aan de drie maatschappelijk beoogde doelstellingen zoals omschreven in paragraaf 1.1 (*effectevaluatie*).

Onderzoeksvragen

Op basis van deze doelstellingen zijn de volgende onderzoeksvraagstellingen opgesteld:

- A. Vraagstellingen in kader van '*kwantitatieve informatie*':
 1. Welke kwantitatieve informatie kan worden gegeven over het gebruik van de ontheffingen in het besluit sinds de invoering op 1 november 2006?
- B. Vraagstellingen in kader van '*procesevaluatie*':
 2. Hoe gaat UWV om met de verleende bevoegdheid in beleid en uitvoering?
 3. Is deze conform het besluit?
 4. Wat zijn hierbij succes- en faalfactoren?
 5. Op welke wijze zou de uitvoering kunnen worden verbeterd?
- C. Vraagstellingen in kader van '*effectevaluatie*':
 6. Worden met het besluit de beoogde doelstellingen ook gerealiseerd?
 7. Welke verbetermogelijkheden voor het besluit kunnen worden voorgesteld ten aanzien van het realiseren van de doelstellingen?

1.3 Opbouw rapport

Indeling

In *hoofdstuk 2* worden de onderzoeksactiviteiten beschreven die zijn gehanteerd om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. *Hoofdstuk 3* beschrijft de kwantitatieve informatie uit het UWV-databestand betreffende de verleende ontheffingen. In *hoofdstuk 4* worden de resultaten van de internetenquête besproken. Op basis van interviews met UWV-medewerkers wordt in *hoofdstuk 5* de uitvoering van het besluit in de praktijk beschreven. Tot slot beschrijven we in *hoofdstuk 6* de voornaamste conclusies van dit evaluatieonderzoek.

2 ONDERZOEKSACTIVITEITEN

2.1 Inleiding

Afbakening

Het besluit heeft betrekking op zowel WW- als WGA-uitkeringsgerechtigden welke een aantal verplichtingen kennen: sollicitatieplicht, aanvaarden van passende arbeid en ingeschreven staan als werkzoekende. In overleg met de opdrachtgever is besloten om het evaluatieonderzoek alleen te richten op de WW-populatie. Dit aangezien de WGA-populatie die voor een ontheffing in aanmerking komt (gedeeltelijk arbeidsongeschikten die hun resterende verdien capaciteit niet benutten) van zeer beperkte omvang is. Het gaat hier dus om een gering aantal ontheffingen, dat in geen verhouding staat met de omvang hiervan onder de WW-populatie. Daarnaast was voor deze groep ook geen UWV-bestand met gegevens beschikbaar.

Onderzoeksactiviteiten

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een drietal onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

1. Analyse van UWV-bestand betreffende verleende ontheffingen.
2. Interviews met re-integratiecoaches en beleidsmedewerkers UWV.
3. Internetenquête onder WW-uitkeringsgerechtigden aan wie een ontheffing is verleend.

Deze drie onderzoeksactiviteiten worden in de volgende paragrafen toegelicht.

2.2 Analyse van UWV-bestand ontheffingen

Doel

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoeveel ontheffingen volgens het besluit zijn toegekend onder de WW-populatie sinds de invoering op 1 november 2006, zijn analyses uitgevoerd op het databestand ontheffingen van UWV. Dit bestand bevat een aantal basale gegeven over de toegekende ontheffingen in de periode 1 november 2006 tot 1 oktober 2008. Het bestand bevat gegevens uit twee verschillende UWV-systemen³.

³ De gegevens zijn voor het grootste deel afkomstig uit Sonar, de rest komt uit Pacta. Pacta is het oude systeem van GAK/UWV. In 2007 is men overgegaan op Sonar; dit systeem van CWI bevat meer informatie dan Pacta.

De gegevens die beschikbaar zijn in dit bestand (of uit het bestand afgeleid kunnen worden) en bruikbaar waren voor de analyses zijn:

- soort ontheffing (calamiteit, mantelzorg, vrijwilligerswerk);
- duur ontheffing (start- en einddatum);
- ontheffing nog lopend of afgesloten;
- indien beëindigd: doel wel of niet bereikt;
- geslacht;
- leeftijd (geboortedatum).

Selectie

Het databestand bevatte bij oplevering door UWV 5.925 records. Dit totale bronbestand is door UWV gebruikt om uitkeringsgerechtigden uit te nodigen voor deelname aan de internetenquête (zie ook paragraaf 2.3). Tijdens de analysefase bleek echter dat een aantal personen meerdere records in het bronbestand had. Besloten is om de records (n = 169) van deze personen niet mee te nemen in de analyses, aangezien niet was vast te stellen welk record diende te worden gebruikt.

Daarnaast bleek tijdens het uitvoeren van de analyses, dat het bestand enigszins vervuild was door opname van personen die een vrijstelling hadden gekregen in het kader van de vrijstellingsregeling voor mantelzorg of vrijwilligerswerk. Het ging hierbij om respectievelijk 29 en 108 personen. Ook deze personen zijn buiten de analyses gelaten.

Verder bevatte het bestand nog 459 records waarbij de ontheffingsperiode (ruim) voor 1 november 2006 begon, hetgeen theoretisch niet mogelijk is. Besloten is daarom om ook deze records buiten de analyses te houden. Na het uitsluiten van bovenstaande gevallen bleek het bestand nog 50 personen te bevatten die op 31 december 2003 57,5 jaar of ouder waren en waarvan geen gegevens bekend waren betreffende de aanvang van de WW-periode en de ontheffingsduur. Besloten is om ook deze personen niet op te nemen in de analyses.

2.3 Internetenquête onder WW-populatie met toegekende ontheffing

Doel

Om de reeds verkregen informatie uit de bestandsanalyse omtrent de aantallen ontheffingen en het effect van het besluit te kunnen aanvullen is een internetenquête uitgezet onder alle uitkeringsgerechtigden die een ontheffing hebben gekregen.

In deze enquête zijn tevens vragen opgenomen met betrekking tot het proces van uitvoering van het besluit door UWV.

Logistiek

Aangezien UWV geen persoons- en adresgegevens van cliënten mag doorspelen naar derden, heeft UWV alle WW-uitkeringsgerechtigden die een ontheffing hebben gehad zelf uitgenodigd voor deelname aan de internetenquête. De uitnodigingsbrief is verstuurd op 28 november 2008. De aangeschreven groep betreft alle personen die ook zijn opgenomen in het eerder beschreven (geanonimiseerde) UWV-databestand.

In de brief werden aanleiding en doel van het onderzoek aangegeven. Tevens werd in de brief een website genoemd en een unieke persoonlijke inlogcode. Met deze code konden de uitkeringsgerechtigden op de website inloggen in de internetenquête. De ingevulde enquêtes werden direct opgeslagen in een databestand, dat door *AStri* kon worden gebruikt voor de analyses. Een kleine twee weken na het versturen van de eerste brief (op 10 december 2008) is een herinneringsbrief verstuurd. Op 17 december 2008 is de internetenquête gesloten. Gedurende het onderzoek heeft *AStri* een telefonische en e-mail helpdesk ingericht om inhoudelijke of technische vragen rond de enquête te beantwoorden.

Inhoud enquête

In de enquête kwamen globaal de volgende onderwerpen aan bod:

- soort ontheffing;
- duur ontheffing;
- situatie (in geval van mantelzorg en calamiteit);
- indien beëindigd: reden beëindiging;
- heeft ontheffing bijgedragen aan doelstelling;
- ervaring met uitvoering besluit door UWV/re-integratiecoach;
- aantal verlengingen en toepassingen hardheidsclausule;
- verbeterpunten.

Respons

In het totaal zijn 5.925 uitnodigingsbrieven (het totale oorspronkelijke UWV-bestand) verstuurd naar in totaal 5.756 (voormalige) WW-uitkeringsgerechtigden (een aantal personen had meerdere records in het bestand). Dit heeft geresulteerd in 2.365 ingevulde vragenlijsten. Het bruto responspercentage komt hiermee op 41%. Van deze respondenten zijn er, na bestudering van de antwoorden, 780 buiten de analyses gehouden. Dit waren deels personen die zelf aangaven dat ze weliswaar een ontheffing van de sollicitatieplicht hebben gehad, maar dat de reden daarvoor niet lag in vrijwilligerswerk, mantelzorg of een calamiteit. Redenen voor de ontheffing die zij meerdere malen noemden waren bijvoorbeeld proeftijd bij een nieuwe baan, gezondheidsklachten of operaties, vakantie, het volgen van een opleiding of het starten van een eigen bedrijf. Doordat er in de vragenlijst veelal is gevraagd naar specifieke ervaringen per type ontheffing is ervoor gekozen deze mensen niet mee te nemen in de verdere analyses. Een ander deel dat buiten de analyses is gehouden bestond uit personen die zelf aangaven nooit WW te hebben ontvangen of geen ontheffing te hebben (gehad).

Uit de antwoorden in de vragenlijst en ook de vele telefonische reacties die zijn ontvangen kwam het beeld naar voren dat in het door UWV geleverde bestand ook personen waren opgenomen die niet onder het besluit maar onder de eerder genoemde vrijstellingsregeling vallen. Door UWV is bevestigd dat het in principe mogelijk is dat deze personen in het bestand zijn terecht gekomen door foutieve coderingen door re-integratiecoaches. Ook uit de interviews met de re-integratiecoaches (zie hoofdstuk 5) blijkt dat voor hen het onderscheid tussen een ontheffing in het kader van het besluit en een vrijstelling in het kader van de regeling vaak wordt gezien als dezelfde categorie van dienstverlening. Om het bestand op te schonen zijn alle personen die voldeden aan de criteria van de vrijstellingsregeling eveneens uit het bestand verwijderd.

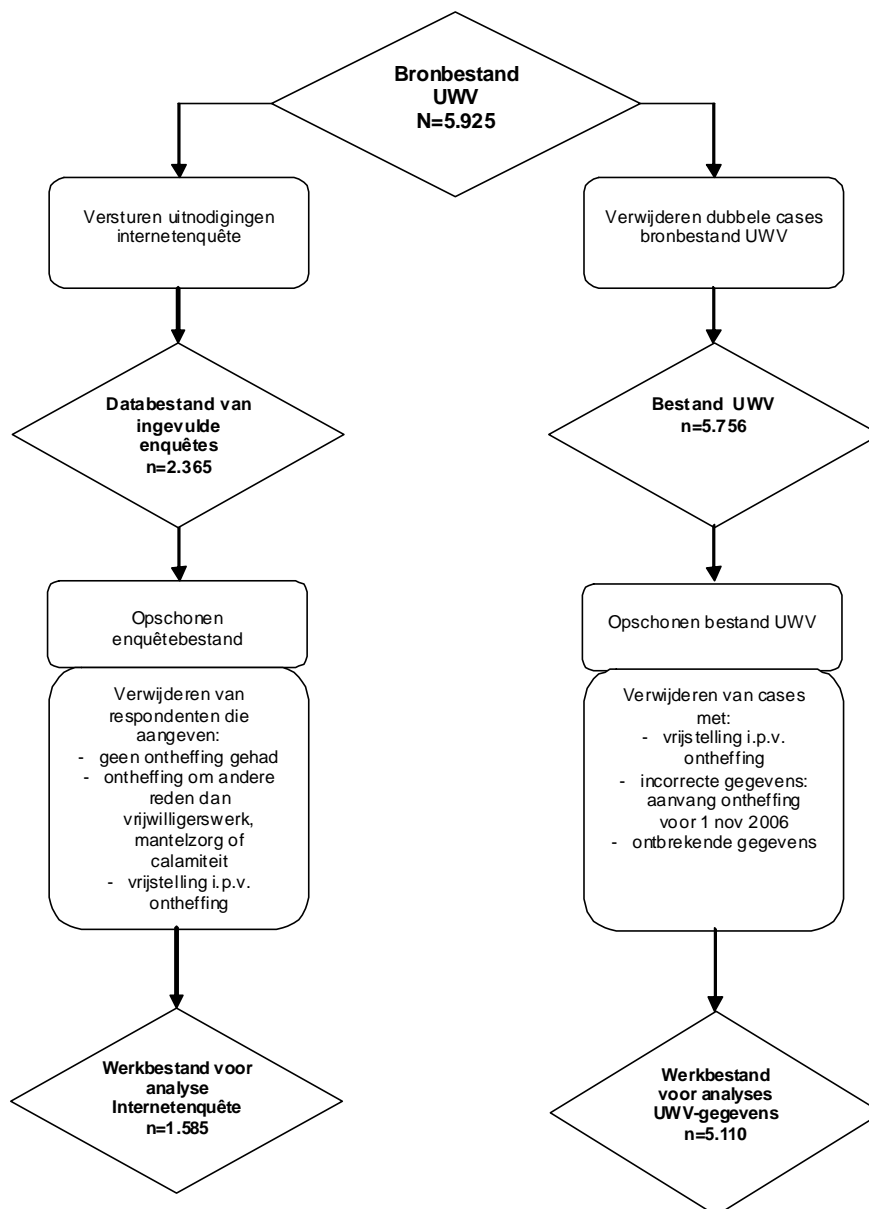
Hierdoor resteerde een bestand met de gegevens van 1.585 personen om analyses op uit te voeren (netto respons 28%). Tabel 2.1 geeft een samenvatting van de voornaamste responsgegevens. De volledige resultaten van de internetenquête worden beschreven in hoofdstuk 4.

Tabel 2.1 Respons internetenquête

	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
▪ Uitgenodigde personen (na ontdubbeling bestand)	5.756	100%		
▪ Bruto respons	2.365	41%	2.365	100%
▪ Niet bruikbaar/behoort niet tot de doelgroep			760	33%
▪ Netto respons	1.585	28%	1.585	67%

2.4 Stroomdiagram

In onderstaand stroomdiagram worden de verschillende stappen zoals die zijn ondernomen bij de kwantitatieve dataverzameling en de opschoning van zowel het UWV- bronbestand als het enquêtebestand samengevat.



Figuur 2.1 Stroomdiagram kwantitatieve data-analyses

2.5 Interviews met re-integratiecoaches en beleidsmedewerkers UWV

UWV

UWV is de instantie die uitvoering geeft aan het besluit. Uitkeringsgerechtigden die door het CWI worden begeleid kunnen een aanvraag voor een ontheffing indienen bij het CWI. Het CWI stuurt deze aanvraag echter door naar UWV die uiteindelijk ook een beslissing neemt op de aanvraag.

In het geval van de WW-uitkeringsgerechtigden spelen re-integratiecoaches een centrale rol bij de uitvoering van het besluit. Zij verlenen veelal toestemming voor de ontheffingen in het reguliere contact met de WW-uitkeringsgerechtigden. Zij zijn het ook die WW'ers dienen te wijzen op de mogelijkheid tot een ontheffing in het geval men hier zelf niet van op de hoogte is. De procedures omtrent de uitvoering zijn opgenomen in het UWV-handboek voor re-integratiecoaches.

Interviews met re-integratiecoaches

Voor het beantwoorden van de vragen 2 t/m 5 in het kader van de 'procesevaluatie' zijn telefonische interviews afgenomen met in totaal 10 re-integratiecoaches.

De interviews namen 20 à 30 minuten in beslag en omvatten de volgende onderwerpen:

- proces van aanmelding, toetsing, verlenging en beëindiging;
- standaardisatie en instrumenten;
- toetsingscriteria;
- succesfactoren en knelpunten;
- effecten van ontheffing;
- verbeterpunten procesuitvoering en besluit.

Beleidsmedewerkers UWV

Naast de telefonische interviews met re-integratiecoaches zijn twee face-to-face interviews uitgevoerd met beleidsmedewerkers werkzaam op het hoofdkantoor UWV. Het ging hier om een senior beleidsmedewerker van de afdeling WW en een senior beleidsmedewerker van de afdeling AG. Het interview nam rond de 45 minuten in beslag, waarin de volgende onderwerpen werden besproken:

- proces van aanmelding, toetsing, verlenging en beëindiging;
- standaardisatie en instrumenten;
- toetsingscriteria;
- succesfactoren en knelpunten;
- effecten van ontheffing;
- verbeterpunten procesuitvoering en besluit.

Bij beide typen interviews zijn vooraf de gesprekspunten aan de te interviewen personen gemaïld ter voorbereiding. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van deze interviews op groepsniveau beschreven.

3 ANALYSE UWV-BESTAND ONTHEFFINGEN WW-POPULATIE

3.1 Inleiding

Data

Om na te kunnen gaan hoeveel ontheffingen op grond van het besluit zijn verleend aan WW-gerechtigden sinds de invoering op 1 november 2006 en welke persoonskenmerken deze populatie heeft, zijn analyses uitgevoerd op het databestand ontheffingen van UWV. Daarnaast kon met behulp van dit bestand een eerste indicatie van het effect van het besluit worden gegeven. De resultaten van deze analyses worden in dit hoofdstuk weergegeven.

3.2 Resultaten

Aantal ontheffingen

Na opschoning van het UWV-bronbestand (zie paragraaf 2.2) kan geconcludeerd worden dat in de periode van 1 november 2006 tot 1 oktober 2008 5.110 ontheffingen zijn verleend in het kader van het besluit. Ongeveer de helft van alle ontheffingen is verleend in het kader van het verrichten van vrijwilligerswerk (49%). Verder werd 30% van de ontheffingen verleend vanwege een crisissituatie in de privé-sfeer (een calamiteit) en 21% procent om WW'ers in staat te stellen om mantelzorg te kunnen verlenen (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Aantal ontheffingen binnen WW-populatie naar soort binnen periode 1-11-2006 t/m 1-10-2008 (bron: UWV-bestand)

Soort ontheffing	Aantal	Percentage
▪ Calamiteitenontheffing	1.525	30%
▪ Vrijwilligerswerkontheffing	2.529	49%
▪ Mantelzorgontheffing	1.056	21%
Totaal aantal ontheffingen	5.110	100%

Persoonskenmerken

De totale groep WW'ers aan wie een ontheffing is verleend bevat evenveel mannen als vrouwen. Een ontheffing in verband met vrijwilligerswerk is naar verhouding vaak verleend aan mannen. Vrouwen kregen relatief vaak een ontheffing wegens een calamiteit of mantelzorg.

De gemiddelde leeftijd van de totale groep is 55 jaar. De WW'ers die een ontheffing kregen vanwege een calamiteit zijn gemiddeld echter een stuk jonger dan degenen die vanwege mantelzorg of vrijwilligerswerk werden vrijgesteld. De groep die een ontheffing kreeg vanwege vrijwilligerswerk bestaat voor de helft uit 60-plussers.

Tabel 3.2 Geslacht en leeftijd naar soort ontheffing (bron: UWV-bestand)

	Calamiteit (n = 1.525)	Vrijwilligers werk (n = 2.529)	Mantelzorg (n = 1.056)	Totaal (n = 5.110)
▪ Geslacht				
- man	39%	59%	45%	50%
- vrouw	61%	41%	55%	50%
▪ Leeftijd				
- t/m 24 jaar	1%	0%	0%	< 1%
- 25 t/m 34 jaar	9%	1%	1%	3%
- 35 t/m 44 jaar	26%	2%	7%	10%
- 45 t/m 54 jaar	32%	8%	13%	16%
- 55 t/m 59 jaar	18%	40%	38%	33%
- 60 jaar en ouder	13%	50%	41%	37%
- gemiddelde leeftijd	49 jaar	59 jaar	57 jaar	55 jaar

Duur ontheffingsperiode

Bij 35% procent van de totale groep is de ontheffingsperiode inmiddels beëindigd (in geval van een calamiteit is dat bij 80% het geval, bij mantelzorg 20% procent en bij vrijwilligerswerk 15%). Voor alle beëindigde ontheffingen is nagegaan hoe lang de ontheffingsperiode geduurd heeft, inclusief eventuele verlengingen (zie tabel 3.3).

**Tabel 3.3 Duur van de ontheffingsperiode bij beëindigde ontheffingen
(bron: UWV-bestand)**

Duur ontheffing	Calamiteit (n = 1.189)	Duur ontheffing	Vrijwilligers- werk (n = 394)	Mantelzorg (n = 220)
▪ < 4 weken	11%	▪ < 6 maanden	53%	55%
▪ Rond de 4 weken	19%	▪ Rond de 6 maanden	11%	16%
▪ > 4 weken	70%	▪ > 6 maanden	36%	29%

Bij calamiteiten is het mogelijk om voor maximaal vier weken een ontheffing te krijgen. Dit is eenmalig, verlenging is niet mogelijk. Uit het UWV-bestand blijkt echter dat de meeste ontheffingen vanwege een calamiteit zijn verleend voor een periode langer dan van vier weken. Bij het verrichten van vrijwilligerswerk krijgt men in eerste instantie een ontheffing voor de duur van maximaal zes maanden en is daarna verlenging mogelijk met eenmalig zes maanden en vervolgens telkens één maand. Bij 36% van alle beëindigde ontheffingen wegens vrijwilligerswerk duurde deze langer dan 6 maanden. Ook bij het verlenen van mantelzorg kan men in eerste instantie een ontheffing krijgen voor de duur van maximaal zes maanden. Daarna is verlenging mogelijk: eenmalig met zes maanden en vervolgens telkens één maand. Bij 29% van de beëindigde ontheffingen was de duur langer dan 6 maanden.

Ten slotte is in de UWV-bestanden bij inmiddels beëindigde ontheffingen door de UWV-medewerkers aangegeven of de ontheffing wel of niet succesvol was; met andere woorden, of het vooraf gestelde doel is bereikt of niet. Zoals in tabel 3.4 af te lezen is, is in ongeveer acht op de tien gevallen volgens de UWV-medewerkers het doel bereikt. Daarbij is er nauwelijks verschil tussen de soorten ontheffingen.

Tabel 3.4 Indien ontheffing beëindigd: doel wel of niet bereikt, naar soort ontheffing (bron: UWV-bestand)

	Calamiteit (n = 1.215)	Vrijwilligers werk (n = 377)	Mantelzorg (n = 212)	Totaal (n = 1.804)
▪ Doel bereikt?				
- onbekend	< 1%	3%	< 1%	1%
- doel niet bereikt	18%	19%	18%	18%
- doel bereikt	82%	78%	81%	81%

4 RESULTATEN VAN INTERNETENQUÊTE

4.1 Inleiding

Internetenquête

In aanvulling op de informatie die reeds is verkregen met behulp van de analyses op het UWV-bestand zijn alle (voormalige) WW-uitkeringsgerechtigden die tussen 1 november 2006 en 1 oktober 2008 een ontheffing van (sollicitatie)verplichtingen hadden uitgenodigd voor deelname aan een internetenquête. Het doel van deze enquête was een verbreding te geven van de reeds eerder verzamelde en gepresenteerde informatie in hoofdstuk 3. Het gaat hierbij met name om het in kaart brengen van de ervaringen van de doelgroep met de uitvoering van het besluit door UWV (procesevaluatie) en het effect hiervan (effectevaluatie).

In totaal bleken 1.585 van de ingevulde vragenlijsten bruikbaar voor verdere analyses (zie paragraaf 2.3). In dit hoofdstuk worden de resultaten van de internetenquête weergegeven.

4.2 Ontheffing

WW-verplichtingen

Personen met een WW-uitkering worden geacht te voldoen aan een aantal verplichtingen. Zo hebben ze een sollicitatieplicht, de plicht om passende arbeid te aanvaarden en de verplichting om als werkzoekende bij het CWI ingeschreven te staan. Een mogelijke ontheffing van deze verplichtingen is, volgens het besluit, gekoppeld aan een bepaald type ontheffing. Bij alle drie de soorten ontheffingen krijgt men een ontheffing van de sollicitatieplicht. Het verkrijgen van een tijdelijke ontheffing van de verplichting om passende arbeid te aanvaarden is volgens het besluit alleen mogelijk bij mantelzorg en calamiteit en een tijdelijke ontheffing van de verplichting om bij het CWI ingeschreven te staan geldt alleen in geval van een calamiteit.

Uit de antwoorden van respondenten blijkt echter dat er in sommige gevallen bij zowel de ontheffing wegens vrijwilligerswerk, mantelzorg als calamiteit ontheffingen zijn verleend voor alle drie de verplichtingen. De tabel laat zien dat 30% van de respondenten die een ontheffing hebben gekregen wegens vrijwilligerswerk aangeeft ook een tijdelijke ontheffing te hebben gekregen voor de verplichting tot het accepteren van passende arbeid en dat zowel 13% van de respon-

denten met een ontheffing wegens mantelzorg als 12% van de vrijwilligers ook een ontheffing voor de verplichting tot het ingeschreven staan bij het CWI hebben gekregen.

Tabel 4.1 Ontheffing van verplichtingen naar soort ontheffing

Ontheffing gekregen van verplichting tot:	Calamiteit (n = 255)	Vrijwilligers- werk (n = 867)	Mantelzorg (n = 463)	Totaal (n = 1.585)
▪ Passende arbeid accepteren	40%	30%	44%	36%
▪ Ingeschreven staan bij CWI	8%	12%	13%	12%

Uit de toelichting die respondenten konden geven bij de vragen blijkt dat een aantal personen een gedeeltelijke of halve ontheffing van de verplichtingen is geboden. Deze mensen geven aan dat zij bijvoorbeeld een of twee maal per maand moesten solliciteren in plaats van de gebruikelijke vier maal.

WW-uitkeringsduur voorafgaand aan ontheffing

Tabel 4.2 laat per type ontheffing het aantal maanden zien waarover men een WW-uitkering ontving voorafgaand aan de tijdelijke ontheffing. Zo kreeg 40% van alle respondenten een ontheffing nadat zij meer dan anderhalf jaar (19 maanden of meer) een WW-uitkering hadden ontvangen en 25% binnen 6 maanden. Ontheffingen wegens calamiteit worden vaker in de eerste 6 maanden verleend dan ontheffingen wegens mantelzorg of vrijwilligerswerk.

Tabel 4.2 WW-uitkeringsduur voorafgaand aan ontheffing naar soort ontheffing

Aantal maanden WW voorafgaand aan ontheffing	Calamiteit (n = 255)	Vrijwilligerswerk (n = 866)	Mantelzorg (n = 463)	Totaal (n = 1.584)
▪ 0 t/m 6 maanden	38%	19%	30%	25%
▪ 7 t/m 12 maanden	22%	25%	20%	23%
▪ 13 t/m 18 maanden	13%	12%	10%	12%
▪ 19 maanden of meer	27%	43%	40%	40%
Totaal	100%	100%	100%	100%

4.3 Situatie/aanleiding ontheffing

Calamiteit

Aan respondenten die een tijdelijke ontheffing hebben ontvangen wegens een calamiteit in de privé-sfeer, is gevraagd welke specifieke calamiteit of onverwachte gebeurtenis hiervoor de aanleiding was. Voor een groot deel van de respondenten bleek de aanleiding een plotseling ernstig ziektegeval binnen het gezin of de familie (46%) of problemen met de eigen mentale of fysieke gezondheid (11%). Daarnaast werden sterfgevallen in de familie of het gezin vaak genoemd (21%). In mindere mate waren problemen in de relationele sfeer (met name echtscheiding) de aanleiding (6%). Een enkele keer betrof het een situatie waarin problemen met de kinderen (bijvoorbeeld uithuisplaatsing) de aanleiding waren, problemen omtrent de woonsituatie bijvoorbeeld bij brand, of een geweldservaring.

Vrijwilligerswerk

Om in aanmerking te komen voor een ontheffing wegens vrijwilligerswerk, is het volgens het besluit een vereiste dat men gemiddeld 20 uur per week aan vrijwilligerswerk besteedt. Niet in alle gevallen blijken de respondenten aan deze voorwaarde te voldoen. Rond de 25% van de respondenten met een vrijwilligersontheffing geeft aan minder dan 20 uur te besteden aan vrijwilligerswerk, 12% besteedt er zelfs 10 uur of minder aan. De meeste respondenten doen vrijwilligerswerk voor 20 uur in de week (46%), terwijl 28% meer dan 20 uur besteedt.

Mantelzorg

Uit tabel 4.3 blijkt dat respondenten met een ontheffing wegens mantelzorg, deze zorg vooral verlenen aan de (huwelijks-) partner (40%) of één of beide ouders (33%). Ook de zorg aan het eigen kind of kleinkind komt relatief veel voor (9%).

Tabel 4.3 Perso(n)en aan wie mantelzorg wordt verleend

Zorg voor	% (n = 463)
▪ (Huwelijks-) partner	40%
▪ (Eén van de) eigen ouders	33%
▪ Kind/kleinkind	9%
▪ (Eén van de) schoonouders	4%
▪ Broer of zus	4%
▪ Vriend(in)/buurtbewoner(s)	2%
▪ Overige familieleden	1%
▪ Combinatie van 2 of meer van bovenstaande	7%
Totaal	100%

Informatievoorziening en toekenning

Op de vraag hoe men in eerste instantie geïnformeerd is over de mogelijkheid tot een ontheffing van de verplichtingen, geeft het merendeel van de respondenten, meer dan driekwart (77%), aan dat zij hiervan op de hoogte zijn gesteld door hun re-integratiecoach of contactpersoon van UWV (zie tabel 4.4). In mindere mate worden het internet, familie of collega's en contactpersoon van het CWI genoemd als informatiebron. Uit de toelichting die respondenten konden geven bij de categorie 'anders' blijkt dat een aantal van hen reeds wist dat deze mogelijkheid bestond en dat zij er zelf naar gevraagd hebben. Daarnaast worden als informatiebronnen genoemd de huisarts, maatschappelijk werker, onafhankelijk arbeidsadviseur of de media (anders dan internet).

Tabel 4.4 Informant of informatiebron naar soort ontheffing

Geïnformeerd over mogelijkheid tot ontheffing door	Calamiteit (n = 255)	Vrijwilligers werk (n = 867)	Mantelzorg (n = 463)	Totaal (n = 1.585)
▪ Re-integratie- coach/contact- persoon UWV	86%	75%	74%	77%
▪ Het internet	1%	6%	6%	5%
▪ Een folder van UWV	2%	6%	3%	5%
▪ Familie/vrienden/ (ex-) collega	2%	4%	4%	4%
▪ Contactpersoon CWI	1%	1%	2%	1%
▪ Anders	8%	8%	11%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%

De re-integratiecoach is ook degene die in de meeste gevallen het voorstel heeft gedaan om de ontheffing aan te vragen (62%). In het geval van vrijwilligerswerk (36%) en mantelzorg (33%) moest de respondent vaker zelf het initiatief nemen dan in het geval van een calamiteit (23%). In de overige gevallen (circa 5% in de categorie 'anders') gaven respondenten aan dat zij gezamenlijk, in overleg met de coach van UWV, hebben besloten een aanvraag in te dienen of dat een contactpersoon van het CWI het initiatief hiertoe heeft genomen. Een enkeling weet niet meer hoe dit proces is verlopen (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5 Initiatiefnemer bij aanvraag ontheffing naar soort ontheffing

Vorstel voor aanvraag ontheffing door	Calamiteit (n = 255)	Vrijwilligers werk (n = 867)	Mantelzorg (n = 463)	Totaal (n = 1.585)
▪ Re-integratiecoach/ contactpersoon UWV	74%	59%	61%	62%
▪ Persoon zelf	23%	36%	33%	33%
▪ Anders/weet niet	3%	5%	6%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Meer dan de helft van de respondenten (53%) heeft niet hoeven wachten op de uitslag van de aanvraag, omdat deze nog dezelfde dag werd medegedeeld (zie tabel 4.6). Dit geldt met name voor respondenten met een ontheffing wegens calamiteit (69%). In 10% van de gevallen duurde het langer dan 3 weken voordat de uitslag aan de respondent werd meegedeeld.

Tabel 4.6 Aantal dagen tussen aanvraag en mededeling uitslag naar soort ontheffing

Dagen tussen aanvraag ontheffing en mededeling uitslag	Calamiteit (n = 255)	Vrijwilligers werk (n = 867)	Mantelzorg (n = 463)	Totaal (n = 1.585)
▪ Zelfde dag	69%	46%	56%	53%
▪ 1 t/m 7 dagen	22%	19%	19%	19%
▪ 8 t/m 21 dagen	5%	22%	17%	18%
▪ 22 of meer dagen	5%	13%	8%	10%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Van alle respondenten geeft 91% aan dat zij een schriftelijke bevestiging van het UWV hebben ontvangen over de toekenning van de ontheffing van de sollicitatieplicht, voor 95% van hen bestonden er na het lezen van deze brief geen onduidelijkheden. Het kleine aandeel respondenten voor wie er nog onduidelijkheden bestonden na het lezen van de brief gaf aan dat dit vooral betrekking had op de duur van de ontheffing, of men wel of niet een werkbriefje moest invullen, of

men bij het CWI ingeschreven moest staan en of er mogelijkheden waren voor een eventuele verlenging. Het merendeel (86%) heeft na de schriftelijke toekenning ook nog een gesprek gehad met de re-integratiecoach over de toegekende ontheffing.

Op basis van de resultaten in tabel 4.7 kan worden geconcludeerd dat over het algemeen de respondenten met een ontheffing tevreden tot zeer tevreden zijn over de manier waarop ze zijn geïnformeerd over (94%) en behandeld bij (95%) de aanvraag en toekenning van de ontheffing door UWV. De kleine groep die ontevreden is draagt hiervoor uiteenlopende oorzaken aan zoals: het gebrek aan invoelend vermogen van de consultant/coach, het niet door UWV zijn geïnformeerd over de mogelijkheid tot aanvragen van een ontheffing, het niet ontvangen van een bevestiging over toekenning van de ontheffing en onduidelijkheid omtrent de precieze regels van de ontheffing.

Tabel 4.7 Tevredenheid over wijze van informeren en behandeling bij aanvraag en toekenning van ontheffing naar soort ontheffing

Tevreden over	Calamiteit (n = 255)	Vrijwilligers- werk (n = 867)	Mantelzorg (n = 463)	Totaal (n = 1.585)
▪ Wijze van informeren over inhoudelijke kant	91%	94%	95%	94%
▪ Wijze waarop u bent behandeld	93%	96%	96%	95%

4.4 Verlenging van de ontheffing

Aantal verlengingen en reden voor verlenging

Verlenging is volgens het besluit mogelijk bij zowel een ontheffing voor vrijwilligerswerk als mantelzorg; bij een calamiteit is een verlenging niet mogelijk. Uit de internetvragenlijst blijkt echter dat in de praktijk ook verlengingen van ontheffingen wegens een calamiteit hebben plaatsgevonden (zie tabel 4.8).

Relatief gezien zijn de meeste verlengingen echter verleend voor mantelzorg. Zo heeft 46% van de mantel zorgverleners geen enkele verlenging gehad en 54% wel één of meerdere.

Voor calamiteiten is in 41% van de gevallen een verlenging verleend. In bijna 6% van de gevallen is meer dan 3 keer een verlenging verleend.

Tabel 4.8 Aantal keren verlenging van ontheffing naar de, in eerste instantie, verleende soort ontheffing

Verlenging van ontheffing	Calamiteit (n = 255)	Vrijwilligerswerk (n = 867)	Mantelzorg (n = 463)	Totaal (n = 1.858)
▪ Geen verlenging	59%	52%	46%	52%
▪ 1x verlenging	22%	26%	30%	26%
▪ 2x verlenging	10%	11%	13%	11%
▪ 3x verlenging	3%	6%	6%	6%
▪ Meer dan 3x verlenging	6%	5%	5%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Als reden voor verlenging van de ontheffing wegens mantelzorg of calamiteit wordt vaak genoemd dat de situatie onveranderd is of, in het geval van mantelzorg, dat de situatie eerder is verslechterd dan verbeterd (wanneer de gezondheid van persoon voor wie men de zorg heeft verslechterd, waardoor het aantal zorguren is toegenomen).

Veel vrijwilligers geven aan verlenging te hebben gekregen omdat het vrijwilligerswerk is gecontinueerd en naar tevredenheid verloopt. Daarbij melden velen dat niet alleen het continueren van het vrijwilligerswerk een rol zal hebben gespeeld bij het verkrijgen van een verlenging maar ook hun (hogere) leeftijd en daarmee gepaard gaande geringe kansen op de arbeidsmarkt. Overigens lijken de meeste mensen die vrijwilligerswerk doen hiermee zeer tevreden en zien zij dit als een zeer zinvolle dagbesteding. Sommige respondenten combineren een aantal uren werk of mantelzorg met vrijwilligerswerk. Uit de toelichting van de respondenten kan worden opgemaakt dat in een aantal gevallen afgeweken is van de standaard, zoals bijvoorbeeld het toekennen van een halve in plaats van een hele ontheffing.

Informatievoorziening en toekenning van verlenging

Net als bij de aanvraag voor een ontheffing, heeft de re-integratiecoach in veel gevallen ook bij de verlenging voor de ontheffing het initiatief genomen (65%). In 27% van de gevallen heeft men zelf het initiatief genomen.

Tabel 4.9 Initiatiefnemer voor verlenging naar soort ontheffing

Initiatiefnemer bij aanvraag verlenging	Calamiteit (n = 105)	Vrijwilligers- werk (n = 413)	Mantelzorg (n = 252)	Totaal (n = 770)
▪ Re-integratiecoach/ contactpersoon UWV	69%	65%	65%	66%
▪ Persoon zelf	22%	28%	28%	27%
▪ Re-integratiecoach en ikzelf in overleg	3%	4%	4%	3%
▪ Weet niet/Anders	7%	3%	3%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

De meerderheid van de respondenten die een verlenging toegekend heeft gekregen (87%) heeft hierover een schriftelijke bevestiging ontvangen. Van deze personen geeft 98% aan dat alles duidelijk was en 81% heeft naderhand nog een gesprek gehad met de re-integratiecoach waarin de toegekende verlenging is besproken (tabel 4.10).

Tabel 4.10 Ontvangen bevestiging, onduidelijkheden, en gesprek over verlenging naar soort ontheffing

	Calamiteit (n = 105)	Vrijwilligers- werk (n = 413)	Mantelzorg (n = 252)	Totaal (n = 770)
▪ Schriftelijke bevestiging van verlenging ontvangen	79%	88%	90%	87%
▪ Na het lezen van brief waren er geen onduide- lijkheden	100%	97%	99%	98%
▪ Gesprek gehad met Re-integratiecoach	87%	78%	84%	81%

De toekenning of goedkeuring van de verlenging wordt in veel gevallen sneller medegedeeld aan de respondent dan de toekenning van de eerste ontheffing. Rond de 72% ontvangt de mededeling dat de verlenging is toegekend nog op de dag van aanvraag. Wederom geldt dat een toekenning van verlenging wegens

calamiteiten vaker dezelfde dag nog wordt medegedeeld dan die van de andere twee soorten ontheffingen (zie tabel 4.11).

Tabel 4.11 Aantal dagen tussen aanvraag verlenging en mededeling uitslag naar soort ontheffing

Dagen tussen aanvraag verlenging en mededeling uitslag	Calamiteit (n = 105)	Vrijwilligerswerk (n = 413)	Mantelzorg (n = 252)	Totaal (n = 770)
▪ Zelfde dag	83%	69%	71%	72%
▪ 1 t/m 5 dagen	9%	12%	13%	12%
▪ 6 t/m 10 dagen	3%	9%	8%	8%
▪ 11 of meer dagen	5%	10%	8%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Van de respondenten die eerder aangaven geen verlenging te hebben gehad (zie tabel 4.8) had 97% deze ook niet aangevraagd. Het blijkt dus dat circa 3% wel om verlenging heeft gevraagd maar dat deze niet is toegekend. De redenen waarom het UWV de aanvraag voor verlenging van de ontheffing niet heeft gehonoreerd zijn volgens de respondenten:

- dat de betreffende ontheffing maar één keer kon worden aangevraagd;
- dat de maximale duur voor de betreffende ontheffing bereikt was;
- dat men niet aan de voorwaarden voldeed (van minimaal 20 uur per week vrijwilligerswerk);
- of dat de coach het ondanks begrip voor de moeilijke situatie toch tijd vond om weer te gaan solliciteren.

Respondenten met een ontheffing wegens vrijwilligerswerk en mantelzorg die geen verlenging hadden aangevraagd, is gevraagd of zij op de hoogte waren van de mogelijkheid tot het aanvragen van een verlenging en indien zij hierop ontkennend hebben geantwoord; of ze wel een aanvraag hadden willen doen. Respondenten die een ontheffing wegens calamiteit hadden is deze vraag niet gesteld omdat er volgens het besluit in dit geval geen verlenging mogelijk is. Het blijkt dat lang niet iedereen op de hoogte was van een mogelijkheid tot het aanvragen van een verlenging. Van de vrijwilligers was 48% en van de mantelzorgers 43% hiervan niet op de hoogte. Van het totaal aantal respondenten dat niet op de hoogte was van deze mogelijkheid geeft 66% aan dat, indien zij wel op de hoogte was geweest, zij hier wel gebruik van had willen maken.

Zoals blijkt uit tabel 4.12 is de tevredenheid omtrent de wijze van informeren over de inhoudelijke kant van de verlenging als ook de wijze waarop respondenten zijn behandeld bij het aanvragen van de verlenging door de UWV-medewerkers groot (respectievelijk 94% en 95%). Een enkeling geeft aan geen schriftelijke bevestiging te hebben ontvangen en is hier ontevreden over.

Tabel 4.12 Tevredenheid met wijze waarop u door UWV bent geïnformeerd en behandeld bij aanvraag en toekenning van de verlenging naar soort ontheffing

Tevreden over	Calamiteit (n = 112)	Vrijwilligers- werk (n = 424)	Mantelzorg (n = 259)	Totaal (n = 795)
▪ Wijze van informeren over inhoudelijke kant	90%	95%	95%	94%
▪ Wijze waarop u bent behandeld	89%	95%	96%	95%

4.5 Ontheffingsduur

Duur

Aan alle respondenten (dus zowel respondenten bij wie de ontheffing reeds beëindigd is als respondenten bij wie de ontheffing nog loopt) is gevraagd hoelang de totale ontheffingsperiode, inclusief verlengingen, al voortduurt of heeft geduurd (tabel 4.13). Volgens het besluit is de maximale duur van een ontheffing bij calamiteit 4 weken, een verlenging is niet mogelijk. Het blijkt echter dat de meeste ontheffingen vanwege een calamiteit zijn verleend voor een periode langer dan van vier weken (77%). Van de vrijwilligers heeft 70% een ontheffing gehad die meer dan 6 maanden duurt of heeft geduurd en van de mantelzorgers 55%.

Tabel 4.13 Ontheffingsduur tot op moment van onderzoek (nog lopende en reeds beëindigde ontheffingen) naar soort ontheffing

Ontheffingsduur: weken	Calamiteit (n = 255)	Ontheffingsduur: maanden	Vrijwilligers- werk (n = 865)	Mantelzorg (n = 462)
▪ < 4 weken	9%	▪ < 6 maanden	22%	31%
▪ Rond de 4 weken	14%	▪ Rond de 6 maanden	8%	14%
▪ > 4 weken	77%	▪ > 6 maanden	70%	55%
Totaal	100%	Totaal	100%	100%

Bijdrage ontheffing aan doelstelling

Aan de respondenten bij wie de ontheffing reeds beëindigd is, is gevraagd of, naar hun mening, de doelstellingen die gekoppeld zijn aan betreffende ontheffingssoorten ook daadwerkelijk behaald zijn. Voor mensen die ontheffing krijgen vanwege een calamiteit in de privé-sfeer is deze doelstelling dat zij door ontheffing van de sollicitatieplicht in de gelegenheid worden gesteld om deze situatie op te lossen zodat er weer een 'normale' privé-situatie ontstaat. De doelstelling voor vrijwilligers is dat zij door het uitvoeren van dit werk hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Voor mantelzorgers is de doelstelling dat zij door de ontheffing de ruimte krijgen om maatregelen te treffen om alternatieven voor de mantelzorg te regelen.

Zoals uit tabel 4.14 blijkt worden de doelstellingen die aan de typen ontheffingen zijn verbonden lang niet door iedereen bereikt. Het blijkt dat de doelstelling met name bereikt is door mensen die een ontheffing kregen wegens een calamiteit, 82% van hen geeft aan dat de doelstelling behaald is. Van de mensen die mantelzorg verlenen is 28% erin geslaagd om gedurende de ontheffingsperiode een alternatief te regelen voor de mantelzorg die zij verleenden. Slechts 25% van de respondenten met een ontheffing voor vrijwilligerswerk geeft aan dat dit vrijwilligerswerk er ook daadwerkelijk toe heeft bijgedragen dat de kansen op de arbeidsmarkt, volgens henzelf, zijn toegenomen.

Tabel 4.14 Doelstelling bereikt naar soort ontheffing

Doelstelling bereikt?	Calamiteit (n = 79)	Vrijwilligers- werk (n = 150)	Mantelzorg (n = 88)	Totaal (n = 317)
▪ Ja	82%	25%	28%	40%
▪ Nee	13%	65%	64%	51%
▪ Weet niet	5%	11%	8%	9%
▪ Niet van toepassing ontheffing loopt nog	<i>Deze groep niet meegenomen in analyses</i>			
Totaal	100%	100%	100%	100%

4.6 Uitvoering en verbeterpunten

Uitvoering ontheffing

In totaal is 95% van de respondenten van mening dat het bieden van een mogelijkheid tot ontheffing van de verplichtingen van WW-uitkeringsgerechtigden goed tot zeer goed is. Als toelichting op deze vraag geeft een meerderheid aan dat zij door hun hoge leeftijd en of verminderde gezondheid weinig kans hebben op het vinden van werk. Dit blijkt uit het uitblijven van een reactie op sollicitaties en het niet uitgenodigd worden voor een gesprek. Hierdoor ervaart men het verplicht moeten solliciteren als zinloos en zeer frustrerend. Daarnaast ervaart men het doen van vrijwilligerswerk of het verlenen van mantelzorg als een zeer nuttige tijdsbesteding voor zowel zichzelf als de samenleving. Ook vinden mensen het belangrijk dat zij de mogelijkheid krijgen om voor een zieke partner of een naaste die zich in de laatste levensfase bevindt te kunnen zorgen. Door de mogelijkheid tot het aanvragen van een ontheffing hebben mensen het gevoel dat er naar hun individuele situatie gekeken wordt, dat er begrip wordt getoond voor de situatie. Respondenten zijn dan over het algemeen ook zeer positief in hun oordeel over hun re-integratiecoach van UWV. In box 4.1 wordt het bovenstaande geïllustreerd door een aantal citaten van respondenten.

Box 4.1 Redenen waarom de mogelijkheid tot ontheffing als positief wordt ervaren

“Ik heb als vrijwilliger veel kennis op kunnen doen, mijn netwerk uitgebreid en mede hierdoor lukte het me werk te vinden.”

“Als je in een vervelende situatie terecht komt, staat je hoofd er even niet naar te solliciteren, en op dat moment lukt het toch niet een baan te vinden. Dit alles kost een hoop energie die je op dat moment niet hebt.”

“Als je weet dat je partner door terminale ziekte aan de laatste levensfase is begonnen en steeds hulpbehoevender wordt, heb je niet de juiste motivatie om te solliciteren.”

“Er wordt nu naar persoonlijke situaties gekeken, niet iedereen over een kam geschoren.”

“Door constante afwijzingen raakte ik gedemotiveerd, wist niet meer wat ik nog moest verzinnen. Zo zinloos. Door vrijwilligerswerk heb ik er weer zin in.”

Over het algemeen is men zeer te spreken over de wijze waarop UWV in de praktijk uitvoering geeft aan de mogelijkheid om WW-uitkeringsgerechtigden een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht te geven, 87% is hierover tevreden of zeer tevreden. Enkele mensen geven aan niet tevreden te zijn. Dit heeft dan vaak te maken met het feit dat men niet (eerder) gewezen is op de mogelijkheid van een ontheffing. In box 4.2 worden enkele reacties op de uitvoering van het besluit door het UWV weergegeven.

Box 4.2 Citaten omtrent de uitvoering van het besluit door UWV

“Mijn ervaring is dat de contactpersoon algemeen geïnteresseerd is en betrokken in mijn persoonlijke situatie.”

“Goede begeleiding bij wat voor acties te ondernemen.”

“Alle aandacht voor mantelzorg en niet afgewezen worden geeft rust.”

“Duidelijke informatie, goede bereikbaarheid voor vragen, zeer professioneel.”

“Ik heb niets over deze mogelijkheid gehoord en ben er niet op geweest, je moet er zelf achterkomen dat deze mogelijkheid bestaat.”

Verbeterpunten

Op de vraag 'Wat zou er volgens u anders of beter kunnen in de uitvoering of toepassing van de tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht?' komt een aantal punten naar voren (zie ook citaten in box 4.3):

- Zo vinden veel respondenten dat vanaf een bepaalde leeftijd of als er geen uitzicht meer is op werk (door leeftijd en/of gezondheid) een definitieve ontheffing van de sollicitatieplicht mogelijk moet zijn.
- Ook raadt een aantal mensen UWV aan om beter en eerder advies te geven over de mogelijkheden voor het aanvragen en verkrijgen van een ontheffing, zeker wanneer de coach reeds op de hoogte is van de moeilijke situatie bij mensen thuis in verband met mantelzorg.
- Ondanks het feit dat veel uitkeringsgerechtigden het gevoel hebben dat er goed naar hun persoonlijke situatie is gekeken, vindt een aantal dat de regelingen meer flexibel zouden moeten zijn, met name ten aanzien van de duur van de ontheffing.
- Een aantal respondenten meent dat UWV mensen meer zou kunnen stimuleren om vrijwilligerswerk te gaan doen en ondersteuning te bieden bij het vinden van vrijwilligerswerk.
- Daarnaast wordt het inleveren van werkbriefjes tijdens de ontheffing als zinloos en als last ervaren⁴.

Ondanks bovenstaande verbeterpunten geven velen aan zeer tevreden te zijn over de uitvoering en het contact met hun re-integratiecoach.

Box 4.3 Verbeterpunten voor de uitvoering van de tijdelijke ontheffing

"Het strakke schema van inleveren van werkbriefjes met daarop de exacte uren die je hebt gewerkt was voor mij tijdens de ziekteperiode van mijn moeder een zeer zware belasting, had ik een nacht gewaakt moest ik dat briefje nog gaan invullen en op tijd opsturen."

"Vooral ouderen, die moeilijk- of geen werk meer kunnen vinden, promoten dat zij zich ook op een andere manier nuttig kunnen maken en daar de samenleving een sociale dienst mee bewijzen."

⁴ Ten tijde van het onderzoek gold het invullen en inleveren van werkbriefjes nog als verplichting, vanaf 1-1-2009 is deze verplichting komen te vervallen.

4.7 Huidige situatie

Situatie

Tenslotte is gevraagd naar de huidige situatie van de respondenten die aangeven op het moment van het onderzoek geen WW meer te ontvangen (zie tabel 4.15). Een relatief groot deel, 33%, ontvangt een andere uitkering. Hiervan ontvangt 24% een IOAW uitkering, 20% een uitkering volgens de ziektewet, 10% heeft een VUT of OBU regeling en 8% leeft van een bijstandsuitkering. In het totaal heeft 29% van de respondenten momenteel een betaalde baan, van tijdelijke (17%) of permanente aard (12%) en 14% heeft momenteel zowel geen baan als geen uitkering.

Tabel 4.15 De huidige situatie naar ontheffingssoort

Huidige situatie	Calamiteit (n = 82)	Vrijwilligers- werk (n = 122)	Mantelzorg (n = 96)	Totaal (n = 300)
▪ Ontvangt andere uitkering	22%	44%	28%	33%
▪ Tijdelijke baan	32%	10%	18%	18%
▪ Geen baan en geen uitkering	11%	15%	15%	14%
▪ Vaste baan	22%	3%	16%	12%
▪ Anders	27%	36%	29%	31%

5 UITVOERING UWV

5.1 Inleiding

Uitvoering

Om meer zicht te krijgen op de wijze waarop UWV uitvoering geeft aan het besluit, zijn interviews afgenomen bij 10 re-integratiecoaches en twee senior beleidsmedewerkers van het hoofdkantoor UWV (afdeling WW en AG). Daarnaast zijn interne handboeken bestudeerd.

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de uitvoeringskaders die door UWV zijn vastgesteld voor de uitvoering van het Besluit. Daarna gaan we in op hoe in de dagelijkse praktijk uitvoering wordt gegeven aan het besluit.

5.2 Uitvoeringskaders

Besluit

Volgens de geïnterviewde (beleids)medewerkers van UWV is door UWV in 2006 in eerste instantie met enige scepsis gekeken naar het tot stand komen van het besluit. In die tijd speelde reeds de sterke vergrijzing op de arbeidsmarkt en de noodzaak tot het verhogen van de arbeidsparticipatie. Het in bepaalde situaties verlenen van een ontheffing van de sollicitatieplicht of van de plicht tot het aanvaarden van passende arbeid was vanuit dat oogpunt enigszins tegenstrijdig aan de beleidskoers van zowel het kabinet als UWV.

Daarnaast maakte volgens de geïnterviewde (beleids)medewerkers van UWV binnen UWV in die tijd het concept van “re-integratie coaching” een sterke ontwikkeling door. Hierbij werden aan de re-integratiecoach uitgebreide bevoegdheden gegeven, waarbij soms boven de regels kan worden gewerkt indien dit in het belang is van de klant en ook kan worden verantwoord (‘werk boven regels’). In dat kader wilde men binnen UWV juist af van het dichte en verstikkende woud aan regels waarbinnen de re-integratiecoaches dienden te opereren. Alhoewel het besluit aansluit bij de gedachte van het leveren van maatwerk, bevat het volgens de (beleids)medewerkers veel regels en voorwaarden waaronder ontheffingen mogelijk zijn. Dit maakt maatwerk niet altijd mogelijk.

Uitvoeringskaders

Voor de WW-populatie zijn het de re-integratiecoaches die uitvoering geven aan het besluit in de praktijk. De wijze waarop dit dient te gebeuren is door UWV

vertaald in een tweetal interne documenten. Enerzijds in het wetstechnisch handboek en anderzijds in het proceshandboek voor re-integratiecoaches. In het wetstechnisch handboek worden de regels uit het besluit omschreven. In het proceshandboek worden deze regels nader toegelicht en ook ingegaan op de interpretatie van bepaalde begrippen en de uitvoering in de praktijk. Hieronder wordt per soort ontheffing kort ingegaan op de specifieke aanvullingen en uitwerkingen op de algemene regels in het besluit die in het proceshandboek worden genoemd. De meer algemene regels uit het besluit, die ook in tabel 1.1 staan vermeld, worden hierbij slechts gedeeltelijk genoemd.

Calamiteit

In het proceshandboek wordt omschreven dat bij een calamiteit kan worden gedacht aan een plotselinge ernstige ziekte of een sterfgeval in het gezin of wanneer de woning van de klant is afgebrand. Dit kunnen redenen zijn waarom de uitkeringsgerechtigde niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. De re-integratiecoach moet beoordelen of de ernst van de situatie zodanig is dat de klant in aanmerking komt voor ontheffing. De situatie wordt beoordeeld aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe recent is de gebeurtenis?
- Hoe reageert de klant op de gebeurtenis?
- Is de gebeurtenis aan te tonen door middel van documenten of anderszins?

Beoogd wordt een klant de gelegenheid te geven om na een dramatische gebeurtenis zijn leven weer (enigszins) op orde te brengen en op korte termijn weer beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. De re-integratiecoach kan de ontheffing ambtshalve verlenen. De beslissing op de aanvraag moet binnen een redelijke termijn van 5 dagen worden genomen. De ontheffing duurt maximaal vier weken. Na afloop van die periode kan niet meer worden gesteld dat er sprake is van een plotselinge, ernstige crisissituatie. Mocht daar reden toe zijn, dan kan de uitkeringsgerechtigde in overleg treden met de re-integratiecoach om te bezien of er een regeling moet worden getroffen, bijvoorbeeld door middel van ontheffing wegens mantelzorg.

Als een ontheffing wegens calamiteit wordt ingezet, vindt het eerste gesprek (telefonisch of in persoon) doorgaans plaats binnen vijf werkdagen. Daarnaast dient het gespreksverslag binnen twee werkdagen te zijn vastgelegd in het centraal registratiesysteem EA-ED/Sonar. De dienstverlening duurt maximaal vier weken. Het eerste coachingsgesprek vindt plaats tien werkdagen na beëindiging van de ontheffing.

Vrijwilligerswerk

In het proceshandboek wordt onder vrijwilligerswerk verstaan de onbetaalde en onverplichte activiteiten binnen een organisatie met de volgende kenmerken:

- een organisatie met maatschappelijke of ideële doelstellingen zonder winst-oogmerk en die een algemeen maatschappelijk nut dienen;
- de organisatie is grotendeels afhankelijk van onbetaalde medewerkers en de werkzaamheden worden doorgaans door onbetaalde krachten verricht;
- de werkzaamheden zijn een aanvulling op bestaande maatschappelijke voorzieningen.

Het verrichten van vrijwilligerswerk moet bijdragen aan de kortste weg naar duurzaam werk. Ontheffing van de sollicitatieplicht van maximaal zes maanden bij vrijwilligerswerk wordt alleen verleend aan klanten met een gebleken grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer de betrokkene alle pogingen heeft gedaan om aan het werk te komen en alle re-integratiemogelijkheden heeft uitgeput.

De ontheffing kan worden verleend als de klant gemiddeld tenminste twintig uur per week vrijwilligerswerk verricht. De duur van de tijdelijke ontheffing is maximaal zes maanden, met zonedig een verlenging van nog eens maximaal zes maanden. Daarna is een verlenging per maand mogelijk. Als vrijwilligerswerk wordt ingezet op verzoek van de klant, dan vindt het eerste gesprek plaats binnen vijf werkdagen na ontvangst van verzoek. Minimaal één keer per maand is er een coachingsgesprek tussen de klant en de re-integratiecoach.

Mantelzorg

In het proceshandboek wordt onder mantelzorg verstaan de noodzakelijke zorg voor een zieke of gehandicapte. Bij mantelzorg moet het gaan om zorg die in duur en in intensiteit een meer gebruikelijke gang van zaken overstijgt en niet in georganiseerd verband en niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt verleend. Er dient sprake te zijn van een voor de aanvang van de mantelzorg al bestaande sociale relatie tussen degene die de zorg nodig heeft en degene die de zorg verleent. Bij een sociale relatie moet primair gedacht worden aan gezinsleden en huisgenoten, maar deze is niet noodzakelijk beperkt tot deze groepen. Voorts dient, gezien de individuele omstandigheden, de inschatting te zijn dat de WW-gerechtigde de voor de hand liggende persoon is om mantelzorg te verlenen aan de zorgvrager. Mantelzorg is in zichzelf geen re-integratie-instrument. Het kan een reden zijn waarom de uitkeringsgerechtigde niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

UWV kan een tijdelijke ontheffing verlenen van de sollicitatieplicht en de verplichting om aangeboden passende arbeid te aanvaarden, indien de klant mantelzorg verricht en deze zodanig intensief is dat van hem in redelijkheid niet kan worden gevraagd te voldoen aan die verplichtingen. Deze ontheffing kan voor maximaal zes maanden gelden. De mantelzorger krijgt daarmee de ruimte om maatregelen te treffen en om alternatieven voor de mantelzorg te regelen.

De ontheffing kan eenmalig worden verlengd met een periode van maximaal zes maanden indien de uitkeringsgerechtigde de noodzakelijke zorg blijft verlenen en de verwachting is dat op korte termijn de noodzakelijke intensieve mantelzorg niet meer nodig is. Bijvoorbeeld in geval van een terminale zorgvrager of omdat een alternatief is geregeld. In uitzonderlijke gevallen kan na afloop van de verlengde periode van ontheffing, de ontheffing nogmaals worden verleend (als aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan en niet-verlenging zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard).

UWV kan deze ontheffing en de verlengingen ervan op aanvraag van de klant toekennen. Die aanvraag zal in veel gevallen voortkomen uit de reguliere contacten met de re-integratiecoach. De vermelding van het verzoek van de klant in de reguliere rapportage van de re-integratiecoach geldt dan als aanvraag. Met name de tweede verlenging (telkens met een maand) is zo specifiek dat daarvoor geen aanvraag vereist is. De regeling is zo vormgegeven dat de vraag of deze tweede verlenging nog nodig is kan worden afgehandeld in een gesprek of via de telefoon.

5.3 De uitvoeringspraktijk: re-integratiecoaches

Ontheffing versus vrijstelling

Op basis van de 10 telefonische interviews met de re-integratiecoaches kan op de eerste plaats worden opgemaakt dat in de praktijk de scheidslijn tussen het ontheffingsbesluit en de vrijstellingsregeling vrij dun is. Voor de coaches is het primaire onderscheid dat de vrijstellingsregeling geldt voor personen geboren voor 1 juli 1946 en het besluit voor personen geboren op of na 1 juli 1946. In de interviews werden de begrippen dan ook vaak door elkaar gebruikt.

Aantal

Alle geïnterviewde respondenten geven aan het afgelopen jaar ontheffingen te hebben verleend onder klanten die vallen onder hun caseload. Meerdere re-integratiecoaches zijn niet helemaal eenduidig in hoeverre het hier ook gaat om vrijstellingen. In de regel wordt wel aangegeven dat het veelal gaat om de 'oudere'

WW-uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een verschil is waarneembaar in verlening van soort ontheffing, alhoewel de meeste re-integratiecoaches het vaakst een ontheffing wegens vrijwilligerswerk geven en minste wegens calamiteiten, is er ook een aantal waar dit andersom is.

Aanleiding

De coaches hebben wat verschillende ervaringen hoe het initiatief wordt genomen voor een ontheffing. Een aantal van hen geeft aan dat klanten zelden zelf met het verzoek komen maar dat dit altijd van de coach komt. Vaak wordt de optie aangekaart in het coachingsgesprek. Andere re-integratiecoaches geven echter aan dat klanten ook vaak zelf komen met het verzoek, veelal als ze het zelf niet meer trekken en aan de situatie ten onder dreigen te gaan. De informatie hebben zij dan gevonden via internet (UWV-site) of gehoord van andere personen.

Toetsing

De toetsing vindt plaats door de re-integratiecoaches zelf. Zij nemen het besluit of uiteindelijk ook een ontheffing wordt verleend. Veelal wordt hierbij op basis van vertrouwen en gevoel gewerkt. Is het echt of is het om onder de verplichting uit te komen? In sommige gevallen wordt ruggespraak gepleegd met een collega of met de hulpverlener of de organisatie waar vrijwilligerswerk wordt gedaan. Factoren als leeftijd, afstand tot de arbeidsmarkt, WW-duur en gezondheid worden vaak genoemd als belangrijke toetsingscriteria. Aan jongeren worden bewust niet vaak ontheffingen toegekend voor vrijwilligerswerk. Mantelzorg is volgens de re-integratiecoaches in de praktijk vaak moeilijk te toetsen.

Voor de toetsing zijn richtlijnen beschikbaar. De re-integratiecoaches geven aan wel eens van de regels af te wijken, hetgeen noodzakelijk is om maatwerk te realiseren. Bijvoorbeeld in geval het gaat om minder dan 20 uur vrijwilligerswerk per week (bij geen volledige uitkering), wordt toch een (gedeeltelijke) ontheffing verleend. Een aantal coaches hanteert hier als vuistregel de helft van het aantal uitkeringsuren. Daarnaast wordt de definitie van vrijwilligerswerk ook vaak wat ruimer genomen. Ook komt het voor dat een ontheffing wegens een calamiteit wordt verlengd na 4 weken met bijvoorbeeld nog eens 4 weken. Daarnaast wijkt men ook wel eens af van de intern afgesproken duur tussen de contactmomenten.

De toekenning wordt veelal direct tijdens het gesprek met de re-integratiecoach meegedeeld and de klant. Dit wordt ook vastgelegd in het gespreksverslag/re-integratieverslag. Indien men nog nadere informatie moet inwinnen volgt het besluit later.

In veel gevallen wordt ook nog een bevestigingsbrief gestuurd. Hierin staat de termijn genoemd en het volgende contactmoment.

Tijdens de vrijstelling wordt contact onderhouden met de cliënt. Deze contactmomenten kunnen zowel op kantoor als telefonisch worden gevoerd.

Duur

In de regel worden bij de eerste toekenning de wettelijke normen gehandhaafd: bij een calamiteit begint men met 4 weken en bij mantelzorg en vrijwilligerswerk met 6 maanden. Een aantal coaches hanteert voor mantelzorg een eerste termijn van 3 maanden, waarna een gesprek volgt.

Verlenging

De geïnterviewde coaches geven aan dat het beoordelen van een verlenging vaak lastig is. Het vraagt van de coach om zich goed in te leven in de persoon en de situatie. Het gaat hier echt om maatwerk.

Alhoewel dat volgens het besluit niet mogelijk is, wordt in sommige situaties bij een calamiteitenonthefing toch een verlenging gegeven van bijvoorbeeld nogmaals 4 weken indien de situatie daar om vraagt. Een alternatief hierbij is dat het wordt omgezet met een mantelzorgonthefing of dat aan de klant wordt geadviseerd om zich ziek te melden (bijvoorbeeld indien na een sterfgeval de klant psychisch niet in staat is om te solliciteren). In het geval van mantelzorg wordt veelal een verlenging gegeven van 6 maanden indien de situatie niet verbeterd is en er geen alternatief is gevonden. Bij vrijwilligerswerk wordt vaak ook verlengd met een periode van een half jaar.

De zogenaamde hardheidsclausule in het besluit voor een verlenging van de ontheffing bij vrijwilligerswerk en mantelzorg met telkens een periode van een maand wordt door vrijwel geen van de coaches gebruikt en is bij een aantal ook niet bekend.

De wijze van toekenning en administratieve afwikkeling van een verlenging is in de praktijk gelijk aan deze bij de eerste toekenning van de ontheffing.

Beëindiging

De beëindiging van de ontheffingsperiode wordt op verschillende manieren meegedeeld aan de klant. Op de eerste plaats gebeurt dit in de contactmomenten tussen de klant en de re-integratiecoach en wordt dit opgenomen in het verslag. Daarnaast wordt soms ook een brief gestuurd aan het einde van de periode. De beëindigingsdatum staat ook in de eerste brief die bij de eerste toekenning is afgegeven.

Doelstellingen

In zijn algemeenheid zijn alle geïnterviewde re-integratiecoaches van mening dat de ontheffingen voldoen aan een behoefte bij de klanten. In het bijzonder daar waar het gaat om ontheffing voor mantelzorg of een calamiteit. Vrijwilligerswerk wordt niet zo zeer als een nuttig middel voor re-integratie gezien maar meer als een nuttig middel voor maatschappelijke participatie.

Doel van de calamiteitenontheffing is het bewerkstelligen van een 'normale situatie' na een crisissituatie. Volgens de meeste re-integratiecoaches is in de meeste gevallen 4 weken te kort om een normale situatie te bereiken. In de praktijk is hier vaak 2 tot 3 maanden voor nodig. Een calamiteitenontheffing geeft de nodige rust aan klanten in moeilijke tijden.

Doel van de vrijwilligersontheffing is om de afstand tot de arbeidsmarkt voor uitkeringsgerechtigden te verkleinen. Volgens de re-integratiecoaches kan dit bij jongeren een effectief middel vormen om in beweging te komen, te bouwen aan een netwerk en hiermee de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Echter, de coaches zijn het er unaniem over eens dat dit voor oudere uitkeringsgerechtigden een utopie is. Vrijwilligerswerk leidt deze groep niet naar regulier betaald werk. Veel meer dient het volgens de re-integratiecoaches hier dan gezien te worden als een middel voor sociale activering.

Doel van de mantelzorgontheffing is om de mantelzorgverlener de ruimte te geven om maatregelen te treffen om alternatieven voor de mantelzorg te regelen. In de praktijk komt dit volgens de re-integratiecoaches niet geheel uit de verf. De ontheffing wordt veel meer gebruikt om zelf de zorg uit te voeren en minder om naar alternatieven te zoeken. Vaak wil de betrokkene dit ook niet of is een alternatief ook niet haalbaar (niet te vinden of financieel ongunstig).

Instrumenten

Zoals eerder gemeld zijn alle richtlijnen door UWV beschreven in handboeken en op intranet en als zodanig beschikbaar voor de coaches. Vrijwel alle coaches geven aan dat zij in hun professioneel handelen veel vrijheid krijgen zodat zij in staat worden gesteld om maatwerk toe te passen. De handboeken zijn hierbij richtinggevend. Afwijken van de richtlijnen is toegestaan, mits dit goed wordt onderbouwd en bijdraagt aan de re-integratie van de klant. De kwaliteitsafdeling controleert steekproefsgewijs de dossiers. Een enkeling geeft aan dat door deze geboden vrijheden er de kans bestaat voor verschillen in de wijze van handelen tussen coaches.

Succesfactoren

Door de geïnterviewde re-integratiecoaches wordt een aantal succesfactoren genoemd van het besluit:

- met het besluit wordt er mede ingezet op maatschappelijk participeren. Dit is met name van belang voor de oudere groep van uitkeringsgerechtigden. Op deze wijze kunnen deze personen een nuttige bijdrage leveren aan de maatschappij;
- het is een klantvriendelijke regeling die inspeelt op de individuele vraag;
- het besluit biedt voor ouderen de mogelijkheid onder de vaak nutteloze sollicitatieverplichting uit te komen. Hierdoor ervaren zij ook minder druk;
- door individueel maatwerk waarbij rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde, ontstaat er automatisch ook een positief beeld van UWV.

Knelpunten

Als belangrijkste knelpunten van het besluit worden door de coaches genoemd:

- het gegeven dat het 20-uurscriterium bij vrijwilligerwerk niet is gebonden aan de omvang van de uitkering;
- doordat niet alle voorwaarden ook in de praktijk zijn te toetsen/controleren, biedt het besluit ook ruimte voor misbruik;
- door de geboden vrijheid in het professioneel handelen aan de coaches bestaat het gevaar dat er sprake is van verschillen in de wijze van uitvoering van het besluit.

Verbeteringen

Tot slot is door de re-integratiecoaches een aantal suggesties aangedragen voor verbetering van het besluit:

- het relateren van de uitkeringsomvang aan het criterium van het minimale aantal uur vrijwilligerswerk;
- het verruimen van de ontheffingstermijnen;

6 CONCLUSIES

6.1 Inleiding

Evaluatie

Met het evaluatieonderzoek zoals is beschreven in dit rapport, is getracht om meer zicht te krijgen op de toepassing van ontheffingen van verplichtingen WW en Wet WIA in het kader van het besluit (*kwantitatieve informatie*), de wijze waarop UWV het besluit heeft toegepast (*procesevaluatie*) en in hoeverre het besluit voorziet in een maatschappelijke behoefte en heeft bijgedragen aan de in het besluit geformuleerde doelstellingen (*effectevaluatie*).

In dit slothoofdstuk zullen we op basis van de in de vorige hoofdstukken gepresenteerde resultaten ingaan op deze drie centrale onderzoeksdoelstellingen.

6.2 Kwantitatieve informatie

Aantal ontheffingen

Op basis van het databestand van UWV kan worden geconstateerd dat tussen 1 november 2006 en 1 oktober 2008 in totaal aan 5.110 WW-uitkeringsgerechtigden een ontheffing is verleend in het kader van het besluit. De meeste ontheffingen zijn verleend in het kader van vrijwilligerswerk (49%), gevolgd door calamiteiten (30%) en mantelzorg (21%).

Persoonskenmerken

Op basis van het databestand van UWV komt naar voren dat binnen de WW-populatie, evenveel ontheffingen zijn verleend aan mannen als aan vrouwen. Ontheffingen in het geval van een calamiteit of mantelzorg worden vaker aan vrouwen dan aan mannen verleend (respectievelijk 61% en 55%). Bij vrijwilligerswerk is dit vaker aan mannen (59%). Van de personen aan wie een ontheffing is verleend is 70% ouder dan 55 jaar. Bij een ontheffing wegens vrijwilligerswerk en mantelzorg ligt dit percentage nog hoger (respectievelijk 90% en 79%). Voor ontheffing wegens een calamiteit ligt dit percentage aanzienlijk lager (31%). De voornaamste groep bevindt zich hier in de categorie 35 tot en met 54 jaar (58%).

Uitkeringsduur

De internetenquête onder de WW-populatie laat zien dat bij iets meer dan de helft van het aantal verleende ontheffingen het gaat om personen die langer dan één jaar een WW-uitkering hadden op het moment van de toekenning (52%). Bij calamiteiten gaat het relatief vaker om personen met een WW-uitkeringsduur korter dan één jaar (60%).

Ontheffingsduur

Het databestand van UWV laat zien dat bij ontheffing wegens calamiteiten 70% van de personen een ontheffingsduur kennen die langer is dan de in het besluit toegestane 4 weken. Bij een ontheffing wegens vrijwilligerswerk of mantelzorg wordt respectievelijk bij 36% en 29% na de eerste 6 maanden de ontheffingsperiode verlengd, hetgeen overigens niet in strijd is met het besluit.

Aanleiding

Bij calamiteiten blijkt het volgens de internetenquête in het algemeen te gaan om plotselinge ziektegevallen van personen in de directe omgeving (46%), problemen met de eigen gezondheid (11%), sterftegevallen (21%) of problemen in de relationele sfeer (6%). Daarnaast worden in mindere mate uiteenlopende oorzaken genoemd zoals problemen met kinderen, de woonsituatie of geweldervaring (in totaal 16%). Bij een ontheffing wegens vrijwilligerswerk geeft 25% aan minder dan de in het besluit genoemde 20 uur per week aan vrijwilligerswerk te hebben besteed. Rond de 28% heeft hieraan meer dan 20 uur besteed. Echter de meeste respondenten doen vrijwilligerswerk voor 20 uur in de week (46%). Bij mantelzorg wordt in de meeste gevallen de zorg verleend aan de partner (40%), aan één of beide ouders (33%) of (klein)kind (9%). In de overige gevallen wordt zorg verleend aan bijvoorbeeld overige familieleden of vrienden (18%).

6.3 Procesevaluatie*Informatievoorziening*

Op basis van zowel de internetenquête als de interviews met de re-integratiecoaches, kan worden geconcludeerd dat het veelal de coach zelf is die de werknemers informeert over de mogelijkheden voor ontheffing in het kader van het besluit (77% van alle ontheffingen). Het initiatief om een ontheffing aan te vragen komt dan ook doorgaans van de re-integratiecoach. Deze speelt hiermee een centrale rol in het uitdragen van de regeling.

Toekenning

De toetsing van de aanvraag wordt ook door de re-integratiecoaches zelf uitgevoerd. Hiervoor kan deze beschikken over wetstechnische informatie en procesrichtlijnen in interne handboeken en intranet. Binnen deze informatie en richtlijnen worden de kaders van de bepalingen in het besluit gevolgd.

Volgens de re-integratiecoaches zijn factoren als leeftijd, afstand tot de arbeidsmarkt, WW-duur en gezondheid, belangrijke criteria bij de toetsing. Daarnaast wordt aangegeven dat het hierbij niet altijd gaat om harde toetsingscriteria, waardoor ook factoren als 'vertrouwen' en 'gevoel' meespelen bij de beoordeling. Vrijwel unaniem geven de coaches aan dat zij in hun handelen veel vrijheid krijgen zodat zij in staat worden gesteld om op basis van hun professionaliteit maatwerk toe te passen. De handboeken zijn hierbij richtinggevend. Afwijken van de richtlijnen is toegestaan, mits dit goed wordt onderbouwd en bijdraagt aan de re-integratie van de klant. Een enkeling geeft aan dat door de geboden vrijheden de kans bestaat dat afgeweken wordt van de gestandaardiseerde werkwijze en dat er enige verschillen in de uitvoering voor kunnen komen. Steekproefsgewijs wordt door UWV aan kwaliteitsbeoordeling gedaan.

In de praktijk blijkt door de re-integratiecoaches wel eens te worden afgeweken van het 20-uurs criterium bij vrijwilligerswerk indien de persoon een gedeeltelijke uitkering heeft. Hetzelfde geldt voor de interne richtlijn over de frequentie van de contactmomenten.

In ruim de helft van de gevallen (53%) wordt de toekenning voor een ontheffing nog op dezelfde dag, veelal gedurende het gesprek waarin de aanvraag wordt besproken, meegedeeld. Vrijwel alle respondenten (91%) ontvangen hiervan ook een schriftelijke bevestiging. In het algemeen zijn de meeste respondenten tevreden over de wijze waarop zij zijn geïnformeerd over het besluit (94%), de uitvoering van de aanvraag en toekenning door UWV (95%) en de inhoud van de bevestigingsbrief (95%).

Verlenging

Ook bij de verlengingen heeft in het merendeel van de gevallen (66%) de re-integratiecoach het initiatief genomen en zelf ook de toetsing uitgevoerd. Bij 72% van de gevallen wordt de toekenning van de verlenging nog op dezelfde dag, veelal gedurende het gesprek waar de verlenging wordt besproken, meegedeeld. Vrijwel alle respondenten (87%) ontvangen hiervan ook een schriftelijke bevestiging. In het algemeen zijn de meeste respondenten tevreden over de wijze waarop zij zijn geïnformeerd over de verlenging (94%), de uitvoering ervan door UWV (95%) en de inhoud van de bevestigingsbrief (98%). Van de personen die

geen verlenging hebben gehad, geeft 3% aan deze wel te hebben aangevraagd. Reden voor het niet toekennen zijn onder andere: niet toegestaan volgens besluit (calamiteiten) of de persoon voldeed niet aan de voorwaarden voor verlenging in het besluit. Een groot deel van de respondenten geeft aan niet op de hoogte te zijn geweest van de mogelijkheid tot verlenging. Van deze groep geeft 66% aan dat ze hier anders wel gebruik van hadden willen maken.

Ook in het geval van de verlengingen wordt door de re-integratiecoaches wel eens van de richtlijnen afgeweken, indien een bepaalde individuele situatie hier om vraagt. Zo wordt in de praktijk na een ontheffing van 4 weken wegens een calamiteit soms toch een verlenging gegeven, hetgeen niet in lijn is met het besluit. Dit verklaart tevens de eerder gepresenteerde resultaten over de grote groep uitkeringsgerechtigden met een ontheffingsduur van meer dan 4 weken bij een calamiteit. Een andere verklaring hiervoor kan zijn dat in de praktijk een calamiteitenontheffing ook frequent wordt voortgezet in een mantelzorgontheffing, indien de calamiteit een ernstig ongeluk/ziekte betreft van een persoon in de naaste omgeving, waarbij een duidelijke zorgbehoefte is. Dit staat dan mogelijk in het UWV-bestand gecodeerd onder de soort van de aanvangsontheffing (calamiteit).

De zogenaamde 'hardheidsclausule' in het besluit wordt in de praktijk nauwelijks toegepast door de re-integratiecoaches. Een aantal van hen is ook niet bekend met dit begrip.

Vrijstellingsregeling

Door de re-integratiecoaches is in de interviews veelvuldig gewezen op het bestaan van de vrijstellingsregeling naast de ontheffingsmogelijkheden met het besluit. Een maatregel die zij naar eigen zeggen veelvuldig toepassen bij werknemers die zijn geboren voor 1 juli 1946 en verder aan een aantal randvoorwaarden te voldoen. Het gaat hierbij veelal om langdurig uitkeringsgerechtigden zonder enig perspectief op bepaalde arbeid. Doordat het hier gaat om een overgangsregeling waarin niet een leeftijd als criterium is gebruikt, maar een datum waarvoor men geboren is, zal de populatie die in aanmerking komt voor deze regeling steeds kleiner worden. Vanaf 1 juli 2011 zijn er geen personen onder de 65 jaar die nog in aanmerking komen voor deze regeling. Deze komen dan allen alleen nog in aanmerking voor een ontheffing volgens het besluit.

6.4 Effectevaluatie

Doelstellingen

Met de ontheffingen volgens het besluit, is destijds door het kabinet getracht om een drietal doelstellingen te bereiken onder de doelgroep:

- Calamiteitenontheffing: het bewerkstelligen van een 'normale situatie' na een crisissituatie.
- Vrijwilligersontheffing: verkleinen afstand tot de arbeidsmarkt voor uitkeringsgerechtigden.
- Mantelzorgontheffing: mantelzorgverleners de ruimte geven om maatregelen te treffen om alternatieven voor de mantelzorg te regelen.

Analyse van het databestand van het UWV (waarin re-integratiecoaches bij beëindiging van de ontheffing dienen aan te geven of het doel van de ontheffing ook is bereikt), geeft aan dat in 81% van alle ontheffingen volgens de coach het doel is bereikt, dit percentage varieert van 78% bij vrijwilligerswerk tot 81% bij mantelzorg en 82% bij een calamiteit. Deze resultaten wijken echter af van de mening van de respondenten in de internetenquête. Hier geeft slechts 40% aan dat de doelstelling is bereikt, waarbij grote verschillen worden gezien in de soort ontheffing: bij een calamiteit is dit 82% en bij vrijwilligerswerk en mantelzorg respectievelijk 25% en 28%.

Uit de interviews komt naar voren dat de re-integratiecoaches vaak een andere doelstelling toekennen aan een ontheffing zoals deze volgens de wetgever bedoeld is, hetgeen dit verschil mogelijk kan verklaren. Met name geldt dit voor een ontheffing bij mantelzorg en vrijwilligerswerk. In deze situaties wordt de ontheffing meer gezien als een middel voor sociale activatie en maatschappelijke participatie voor met name oudere WW-uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit ligt meer in het verlengde van de doelstelling van de eerder genoemde vrijstellingsregeling. De meeste coaches geven aan dat in de praktijk vrijwilligerswerk vrijwel geen bijdrage levert aan verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt. Ook de doelstelling bij mantelzorgontheffing (het regelen van een alternatief) wordt slechts beperkt gehaald. De regeling wordt door uitkeringsgerechtigden meer gebruikt om zelf de zorg uit te voeren.

Eindoordeel

Van de respondenten is 95% van mening dat de ontheffingen zoals zijn geregeld volgens het besluit een goede zaak is. Daarnaast is 87% van de respondenten tevreden tot zeer tevreden over de wijze van uitvoering van het besluit door UWW.

Volgens de geïnterviewde re-integratiecoaches voldoen de ontheffingen aan een duidelijke behoefte onder hun klanten, maar bereiken zij niet altijd het doel zoals wordt beoogd met het besluit. Belangrijke succesfactoren van het besluit die door de coaches worden genoemd zijn: het draagt bij aan maatschappelijk participatie van een inactieve groep, de regeling is klantvriendelijk en speelt in op een individuele vraag, het besluit biedt voor ouderen de mogelijkheid onder de vaak nutteloze sollicitatieverplichting uit te komen en het draagt bij aan imagoverbetering van het UWV doordat expliciet rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

Belangrijkste knelpunten van het besluit die door hen worden genoemd zijn: het gegeven dat het 20-uurscriterium bij vrijwilligerwerk niet is gebonden aan de omvang van de uitkering, het een zekere ruimte biedt voor misbruik door uitkeringsgerechtigden doordat alle randvoorwaarden niet hard getoetst kunnen worden (veelal op basis van vertrouwen) en dat de mogelijkheid bestaat dat variatie optreedt in de wijze van uitvoering van het besluit in de praktijk, hetgeen kan leiden tot verschillen in de dienstverlening aan klanten. Dit als gevolg van de geboden vrijheid in het professioneel handelen aan de coaches, waarbij afwijken van de richtlijnen is toegestaan mits dit goed wordt onderbouwd en bijdraagt aan de re-integratie van de klant.

6.5 Slotconclusies

Toepassing

Op basis van het databestand van het UWV kan worden geconcludeerd dat tussen 1 november 2006 en 1 oktober 2008 in totaal aan 5.110 WW-uitkeringsgerechtigden, een ontheffing is verleend in het kader van het besluit. De gemiddelde omvang van de dynamische WW-populatie in die periode was ruim 200.000 uitkeringsgerechtigden. De ontheffingen in het kader van mantelzorg en vrijwilligerswerk zijn met name toegepast bij ouderen met een lange uitkeringsduur en grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het beeld bestaat dat naast het besluit ook veel gebruik is gemaakt van de zogenaamde vrijstellingsregeling voor personen van 57,5 jaar en ouder op 31 december 2003. Aangezien de leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor deze regeling langzaam doorschuift (eindigend bij 65 jaar op 1 juli 2011), zal naar verwachting het gebruik van de ontheffingsregeling volgens het besluit onder de oudere leeftijdsgroep de komende jaren fors toenemen.

Uitvoering

Uitkeringsgerechtigden aan wie een ontheffing is verleend in het kader van het besluit, zijn tevreden over de wijze waarop door het UWV hieraan uitvoering wordt gegeven. Op basis van het onderzoek lijkt bij de uitvoering van het besluit door de re-integratiecoaches een mate van vrijheid te worden genomen in de interpretatie van de bepalingen uit het besluit, indien de individuele situatie van uitkeringsgerechtigden hier om vraagt en dit ook kan worden verantwoord. Bijvoorbeeld door het loslaten van de 20-uursnorm bij vrijwilligerswerk en het verlenen van een verlenging bij ontheffing wegens calamiteiten.

Doelstellingen

In het geval van ontheffing wegens een calamiteit lijkt het besluit aan de doelstelling ervan te voldoen, zij het dat in veel gevallen hiervoor wel een 'verlenging' noodzakelijk is, terwijl dat op grond van het besluit niet mogelijk is. Volgens de respondenten en de re-integratiecoaches leidt een ontheffing bij vrijwilligerswerk niet per saldo tot een verkleining van de afstand tot betaald werk. Wel dient het in hun ogen een nuttige functie ten aanzien van sociale activatie en maatschappelijke participatie. Tot slot blijkt in de praktijk de mantelzorgontheffing niet altijd het doel te bereiken. Het doel hierbij is een alternatief te vinden voor de zorg die de mantelzorgers verlenen. Volgens de coaches geven de uitkeringsgerechtigden er echter veelal de voorkeur aan om de zorg zelf te (blijven) regelen.