



#### Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

#### Opdrachtnemer

IWI

#### Onderzoek

*Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend; nota van bevindingen*

*Startdatum – 1 april 2009*

*Einddatum – 1 april 2009*

#### Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale zekerheid*

# Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend

## Conclusie

Niet iedere burger die zich aanmeldt voor een bijstandsuitkering zet de aanvraag door. De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de situatie van mensen die afzien van een WWB-uitkering, dan wel geen WWB-uitkering toegekend krijgen. Bij zeven grote gemeenten is onderzoek gedaan naar de wijze waarop de aanvraag van WWB-uitkeringen wordt afgehandeld. Per gemeente is het werkproces in kaart gebracht, zijn circa honderd dossiers onderzocht en zijn gesprekken gevoerd met de medewerkers die direct of indirect betrokken zijn bij de besluitvorming. De onderzoekspopulatie bestaat uit mensen die zich tussen februari 2008 en mei 2008 bij het CWI hebben gemeld voor een WWB-uitkering of rechtstreeks bij de gemeente een aanvraag hebben ingediend. Bron: Bibliotheek SZW

## Link naar bestand

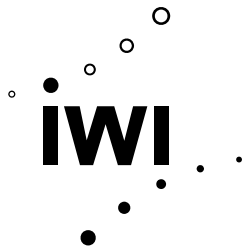
<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/qyaxr6v1>



# **Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB- uitkering of deze niet krijgen toegekend**

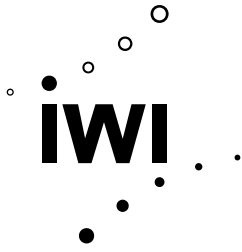
Nota van bevindingen



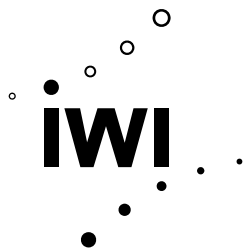


## **Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend**

Nota van bevindingen

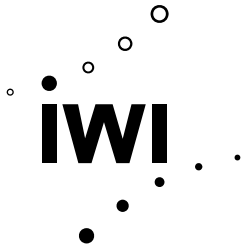


*N09/01, april 2009*



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet</b>	<b>7</b>
2.1	Onderzoeksvragen	7
<b>3</b>	<b>Afhandeling en besluitvorming aanvraag WWB-uitkering</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Kenmerken en handelswijze van afhakers en aanvragers</b>	<b>17</b>
4.1	Inleiding	17
4.2	Opzet van de telefonische enquête	17
4.3	De resultaten van de telefonische enquête	19
4.4	Wat zijn de achtergronden (kenmerken) van de geënquêteerden en waarom hebben zij geen uitkering gekregen?	19
4.5	Hebben mensen die afzien, dan wel afgewezen worden voor een WWB-uitkering, werk en zo niet zoeken zij betaald werk?	23
4.6	Hoe komen mensen die geen arbeid verrichten aan een bestaansminimum?	24
4.7	Als mensen niet werken, zijn zij dan op een andere wijze maatschappelijk actief?	26
4.8	Hebben de geënquêteerden ervaringen met work first en het handhavingsbeleid?	27
4.9	Conclusie	28
<b>5</b>	<b>Conclusies van het onderzoek</b>	<b>31</b>
	Literatuur	33







## 1 Inleiding

Niet iedere burger die zich bij aanmeldt voor een bijstandsuitkering zet de aanvraag door. De schattingen over de omvang van de groep variëren. Zo blijkt uit onderzoek bij work first projecten dat circa een derde van de mensen afziet van een uitkering, als men direct voor dergelijke activiteiten wordt ingezet<sup>1</sup>. Andere onderzoeken komen uit op percentages tussen de 10 en 20 procent<sup>2</sup>.

Voor het afzien van een uitkering kunnen goede redenen zijn: er is bijvoorbeeld werk gevonden of men is aan een opleiding begonnen en doet daarom geen verder beroep op bijstand. Het kan ook zijn dat men geen recht op bijstand heeft door inkomen van partner of vermogen. Door de omvang van de groep afhakers vraagt de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) zich af, of deze gronden alleen voldoende verklaring bieden. Of ervaren burgers te veel drempels bij het verzoek om in aanmerking te komen voor een uitkering? De inspectie wil daarom inzicht hebben in de redenen voor het afzien van een uitkering.

Naast de afhakers is er ook een groep mensen, die wél een uitkering aanvraagt, maar deze uiteindelijk niet toegewezen krijgt. Sinds de invoering van de WWB heeft de gemeente een financieel belang om de instroom in de bijstand te beperken. De gunstige effecten daarvan op het uitkeringsvolume zijn evident. Maar wellicht bestaat er ook een schaduwzijde en zijn er ook drempels te bespeuren bij het voldoen aan de aanvraagprocedure. Het gevolg kan zijn dat mensen geen uitkering ontvangen, hoewel het hen ontbreekt aan voldoende middelen van bestaan. De inspectie heeft onderzocht of negatieve beslissingen op WWB-aanvragen op goede gronden zijn genomen. Dit rechtmatigheidsaspect sluit aan bij het risicogerichte aspectenonderzoek rechtmatigheid dat IWI jaarlijks uitvoert.

Bij zowel de afhakers als burgers met een niet toegekende uitkering acht de inspectie het risico aanwezig dat men geen of onvoldoende inkomen heeft, in een isolement geraakt en de door het kabinet gewenste maatschappelijke participatie wordt doorkruist. Niet alleen IWI onderkent dit risico, meer partijen hebben hierover zorg uitgesproken<sup>3</sup>.

Vanwege de omvang van deze totale groep is het gewenst om inzicht te krijgen in de problematiek<sup>4</sup>. Hierbij is het inzichtelijk om de groep op te knippen in deelpopulaties, ingedeeld naar de fase waarin men het intakeproces heeft doorlopen

---

<sup>1</sup> Divosa Benchmark: Work first werkt. Op weg naar evidence based work first. Divosa 2007.

<sup>2</sup> De Meta-analyse 2007 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt uit op een percentage tussen de 10 en 20 procent. De Divosamonitor noemt een percentage van 17.

<sup>3</sup> Over dit onderwerp zijn vragen in de Tweede Kamer gesteld. Bij een aantal gemeenten heeft het geleid tot een onderzoek onder de eigen populatie afhakers. De verschillende methoden die gemeenten hanteren maakt het moeilijk een onderlinge vergelijking te maken. Zie hierover de meta-analyse uit 2007 van het ministerie van SZW.

<sup>4</sup> Bij de onderzochte gemeenten ligt het percentage van uiteindelijk toegewezen aanvragen ten opzichte van het aantal oorspronkelijk aanmeldingen bij CWI en gemeenten tussen de twintig en vijftig procent.



Grosso modo is de gehele groep via CWI het stelsel van werk en inkomen binnen gekomen<sup>5</sup>. Een klein deel, de zogenoemde zij-instromers, heeft zich direct bij de gemeente voor een uitkering gemeld en zijn verder beschouwd als mensen met een niet toegekende uitkering.

De *afhakers* zijn wel bij het CWI geweest, maar hebben hun aanvraag niet doorgezet en hebben geen contact met de gemeente gehad. Hun gegevens zijn wel door het CWI vastgelegd. Daarnaast onderkent de inspectie in dit onderzoek de mensen die wel een aanvraag voor bijstand hebben ingediend, maar waarvan de aanvraag niet is toegekend. De redenen voor niet toekennen zijn als volgt.

De aanvraag is buiten behandeling gesteld (meestal wegens het onvoldoende leveren van informatie).

De aanvraag is afgewezen op grond van het niet nakomen van inlichtingen- en medewerkingsplicht (bijvoorbeeld het niet meewerken aan huisbezoek).

Om andere inhoudelijke redenen is de aanvraag afgewezen (te hoog inkomen, voorliggende voorziening).

Ten slotte is er een categorie die tijdens de intakeprocedure zelf de aanvraag heeft ingetrokken.

In deze nota geeft de inspectie antwoord op de volgende vragen: hoeveel van de afhakers en mensen met een niet-toegekende uitkering komen in de problemen. Waardoor en waarom haken zij af, of hebben zij uiteindelijk geen uitkering gekregen en wat zijn hiervan de gevolgen voor hun inkomen en participatie.

De opbouw van deze nota van bevindingen is verder als volgt.

Hoofdstuk twee van dit rapport gaat in op de onderzoeksvragen en de gekozen onderzoeksmethodiek.

Hoofdstuk drie behandelt het onderzoek naar de onderbouwing van de niet-toekenning van bijstandsaanvragen.

De achtergronden en beweegredenen van de onderzoekspopulatie (afhakers en niet-toegekende uitkeringen) zijn beschreven in hoofdstuk vier.

Het slothoofdstuk biedt een aantal conclusies.

---

<sup>5</sup> Het onderzoek heeft plaatsgevonden voor de fusie tussen CWI en UWV. Vandaar dat steeds wordt gesproken over CWI. De fusie is ingegaan op 1 januari 2009. De fusiepartijen gaan verder onder de naam UWV. De CWI-activiteiten worden voornamelijk uitgevoerd in het onderdeel UWV-WERKbedrijf. Overigens werd tijdens de onderzoeksperiode in een aantal gemeenten al gewerkt volgens het werkplein concept.



## 2 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

### 2.1 Onderzoeksvragen

IWI wil onderzoek doen met het doel antwoord te geven op de vraag of de uitvoering de inkomenszekerheid van de burger garandeert. Hierbij richt de inspectie zich op de groep die afziet van een uitkering c.q. bemiddeling en de mensen waarvan de aanvraag op een uitkering niet is toegekend. IWI verwacht een indicatief beeld te krijgen van de economische en maatschappelijke omstandigheden van de onderzochte groepen.

Voor haar onderzoek heeft de inspectie de volgende vragen geformuleerd.

*Hoe komen mensen die afzien, dan wel afgewezen worden voor een WWB-uitkering, en geen arbeid verrichten aan een bestaansminimum?*

*Ontplooiën deze mensen maatschappelijke activiteiten?*

*Op basis van welke argumenten komen gemeenten tot een afwijzing van een WWB-uitkering en gebeurt dit op goede gronden?*

#### **Deelvragen bij het onderzoek zijn**

- In welke ‘fase’ van het aanvraagproces trekken burgers zich terug en met welke motieven, en in welke ‘fase’ van het proces van verzamelen en beoordelen van cliëntgegevens komen gemeenten tot de beslissing om geen uitkering toe te kennen?
- Welke vormen zijn te onderscheiden (preventie al bij het CWI, afwijzen, buiten behandeling stellen, ingaan op het intrekken van een aanvraag door de burger, uitkering toekennen maar met een sanctie van 100 procent)?
- In hoeverre zijn afspraken tussen CWI en gemeenten van invloed op de instroom WWB?
- Zijn genomen beslissingen goed onderbouwd?
- In hoeverre speelt de bezwaarprocedure een corrigerende rol?
- Hoe belangrijk is de rol van vermoedens van misbruik bij de afwijzingen?
- Hoe belangrijk is work first bij het niet honoreren van aanvragen?
- Wat is de arbeidsmarktpositie en het arbeidsmarktgedrag van afhakers en afgewezenen?
- Hoe zit het met andere vormen van participatie?
- Zijn er mensen te vinden die zonder inkomen blijven, doordat hun aanvraag niet is gehonoreerd?
- Wat voor kenmerken hebben zij?
- Vergroten inspanningen van gemeenten om binnen hun I-budget te blijven de risico's?

### **Onderzoeksopzet**

De inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd bij zeven grote gemeenten. De oorspronkelijke onderzoeksopzet ging uit van acht gemeenten, maar een gemeente heeft aangegeven liever niet mee te werken, omdat zij al een onderzoek heeft uitgevoerd<sup>6</sup>. De inspectie heeft gekozen voor grote gemeenten, omdat alleen zij voldoende aantallen recente afhakers en niet toegekende aanvragen hebben. De onderzochte gemeenten bereiken ruim een derde van de totale bijstandpopulatie.

De onderzoekspopulatie bestaat uit mensen die zich tussen februari 2008 en mei 2008 bij het CWI hebben gemeld voor een WWB-uitkering of rechtstreeks bij de gemeente een aanvraag hebben ingediend. Van die mensen heeft een deel de aanvraag niet doorgezet en van een ander deel is de aanvraag niet toegekend. Van de afhakers is na hun vaak eenmalig bezoek aan het CWI verder niets bekend. Het lukt alleen om achter hun omstandigheden te komen en hun motivering om af te zien van een uitkering, als zij persoonlijk worden benaderd. Dit is gebeurd in de periode oktober-december 2008 door middel van een telefonische enquête.

De inspectie heeft voor haar onderzoek naar de wijze waarop de zeven gemeenten de aanvraag van WWB-uitkeringen afhandelen, per gemeente het werkproces in kaart gebracht. Daarnaast heeft zij ook per gemeente circa honderd dossiers onderzocht en zijn gesprekken gevoerd met de medewerkers die direct of indirect betrokken zijn bij de besluitvorming.

Bij de niet toegekende uitkeringen is in de dossiers bij gemeenten gekeken naar de onderbouwing van de gemeentelijke besluitvorming. Wat gaat eraan vooraf voordat gemeenten aanvragen buiten behandeling stellen of afwijzen, welke 'beelden' van aanvragers spelen daarbij een rol, op welke gronden beslissen gemeenten en kunnen de genomen beslissingen de toets der kritiek doorstaan?

Met medewerkers van gemeenten is gesproken over de procedures rond de intake en de wijze waarop zij tot besluitvorming komen.

Daarnaast is in de dossiers gekeken naar de kenmerken van de personen waar het om gaat. Per gemeente zijn gemiddeld iets minder dan honderd dossiers onderzocht.

Bij belangen- en hulporganisaties werkzaam binnen de in het onderzoek betrokken gemeenten is informatie ingewonnen over de onderzoekspopulatie, zowel over afhakers als over mensen waarvan de aanvraag niet is toegekend.

Medewerkers van de inspectie hebben ook persoonlijk een aantal gesprekken gevoerd met leden van de onderzochte groep.

Naast de afhakers zijn ook leden van de groep met een niet toegekende aanvraag telefonisch geënquêteerd.

---

<sup>6</sup> Het betreft de gemeente Groningen. Volgens dit onderzoek bestaan er geen problemen met de groep afhakers.



### 3 Afhandeling en besluitvorming aanvraag WWB-uitkering

#### **Algemene beschrijving van de aanvraagprocedure WWB**

De wijze waarop gemeenten de aanvraag van een klant in behandeling nemen is divers. Drie gemeenten kennen een geïntegreerde intake, volgens het werkplein-concept. De overige vier gemeenten kiezen vooralsnog voor een volgtijdelijke behandeling door CWI en daarna gemeente.

In het geval dat de klant zich eerst bij het CWI moet melden, geeft deze organisatie algemene voorlichting over de WWB. Een van de gemeenten met een geïntegreerde intake verplicht aanvragers een voorlichtingsbijeenkomst door het CWI bij te wonen. De klant ontvangt informatie over arbeidsplicht, informatieplicht en eventueel huisbezoek. Volgens medewerkers van het CWI leidt de voorlichting er toe dat mensen nogal eens hun aanvraag stopzetten. Gemeenten en CWI hebben in een aantal gevallen afspraken gemaakt over de preventiequote. Hier wordt verschillend mee om gegaan. Op de ene locatie wordt de preventiequote gebruikt als sturingsinstrument, elders is het niet van invloed op de handelswijze van individuele medewerkers.

De rol van het CWI als eerste loket voor de intake verschilt per gemeente en varieert tussen een globale check voor recht op uitkering, tot een meer uitgebreidere intakeprocedure. Bij twee gemeenten moet de klant na de intake bij CWI zelf contact opnemen met de gemeente. Als dit om de een of andere reden wordt nagelaten, dan blijft deze potentiële klant een onbekende voor de gemeente.

Ook komt het voor dat gemeenten de verkorte intake door het CWI met de klant nalopen. Dit papieren dossier (er is bij een aantal locaties geen digitale uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en CWI) blijkt niet altijd volledig te zijn. Dit is mede het gevolg van afspraken tussen CWI en gemeenten over bijvoorbeeld de periode die beschikbaar is om informatie van de klant in te winnen. Het is de bedoeling dat binnen de op te zetten locaties voor werk en inkomen deze problemen worden opgelost.

Alle gemeenten hebben een aparte intake voor specifieke doelgroepen. De afwijkende procedures kunnen gelden voor jongeren, dak- en thuislozen en generaal pardonners, verslaafden, mishandelden, etc. De groep waartoe je behoort, bepaalt mede de coulance waarmee de aanvraag wordt beoordeeld. Jongeren (meestal tot 27 jaar) komen niet snel in aanmerking voor een uitkering. Work first en/of het behalen van een startkwalificatie staan hier voorop<sup>7</sup>. Voor andere groepen geldt een afwijkende handelswijze. De situatie van dak/thuislozen en generaal pardonners brengt met zich mee dat het verstrekken van uitputtende informatie niet altijd mogelijk is. Met in achtneming van deze kanttekening is het overige beleid bij de aanvraag van een WWB-uitkering even strikt als bij de andere groepen.

---

<sup>7</sup> Startkwalificatie: opleiding op HAVO/VWO/MBO-2 niveau of hoger.



Een belangrijk onderdeel van de aanvraagprocedure is de zogenoemde 'aanvultermijn'. Als een klant bij de behandeling van de aanvraag niet alle informatie kan overleggen, dan krijgt zij of hij de mogelijkheid om binnen een vastgestelde periode alsnog de gewenste gegevens te leveren. Alle gemeenten bieden die mogelijkheid, maar de gegeven periode verschilt sterk: van een paar dagen tot een paar weken. Gemeenten bieden vaak de mogelijkheid voor verlenging, maar gaan hier zeer wisselend mee om. Ook binnen gemeenten varieert de toepassing van verlenging.

### **Work first**

Een van de deelvragen van het onderzoek is de rol van work first bij het niet honoreren van aanvragen.

De inzet van het instrument door gemeenten varieert zeer sterk. De bandbreedte wordt gevormd door enerzijds een gemeente die spaarzaam gebruik maakt van dit middel en anderzijds een gemeente die iedereen die in staat is tot werken, direct doorstuurt naar het work first bedrijf. De klant is op dat moment werknemer en krijgt loon in plaats van een uitkering.

Voor gemeenten die work first nauwelijks inzetten en/of na het intakeproces, speelt dit instrument geen rol bij het niet honoreren van een WWB-aanvraag.

De gemeenten die het instrument wel direct inzetten tonen een wisselend beeld, zowel in de mate waarin er gebruik van wordt gemaakt, als in de wijze waarop voorlichting plaatsvindt. Het benadrukken van rechten en plichten doet sommige mensen afzien van een verder beroep op de WWB. Maar ook gemeenten die het instrument, meer geleidelijk, tijdens het proces inzetten, zien uitval optreden. De gemeente die het instrument spaarzaam inzet, doet dit juist bij de groep (vooral jongeren) die niet enthousiast reageert op de voor die gemeente meer gebruikelijke re-integratie-instrumenten.

Voor twee gemeenten geldt dat bij geschiktheid voor work first er geen aanvraagprocedure wordt gestart. Er is namelijk werk met loon en dan krijgt men per definitie geen uitkering. Als betrokkene de aanvraag doorzet, dan volgt een sanctie van 100% gedurende een maand. Uit de dossiers van deze gemeenten is niet op te maken hoeveel mensen afhaken, juist omdat zij in meerderheid geen aanvraag indienen.

### **Inzet huisbezoek en sociale recherche**

Alle gemeenten passen huisbezoek toe als vorm van controle. Twee gemeenten doen dit in principe altijd, als vast onderdeel van de intake. Bij het huisbezoek geeft men voorlichting over de WWB en andere voorzieningen waar mogelijk recht op bestaat.

Bij de vijf andere gemeenten prevaleert het handhavingsaspect. Zij doseren meer en opereren op basis van een risicoanalyse, bijvoorbeeld aan de hand van de fraudescorecard. Ook de aard van het onderzoek kan verschillen: een lichte vorm met alleen het betreden van de woonkamer, of een intensiever huisbezoek. Bij de groep gemeenten die selectief gebruik maakt van het huisbezoek, worden naar verhouding meer aanvragen afgewezen dan bij de gemeenten die het instrument stelselmatig inzetten. In nogal wat gevallen trekken klanten dan zelf hun aanvraag in, bij de meeste andere dossiers constateert de inspectie dat het huisbezoek heeft geleid tot



afwijzing van de aanvraag. Zeker voor deze gemeenten geldt dus dat vermoedens van misbruik een rol spelen bij het verrichten van een huisbezoek.<sup>8</sup> Deze vermoedens zijn wel op de een of andere wijze onderbouwd, bijvoorbeeld vanuit de fraudescorecard. Een aantal uitvoerders is de afgelopen periode het instrument huisbezoek selectiever gaan inzetten, andere instrumenten, zoals bestandskoppelingen maken huisbezoek soms overbodig.

### **Juridische onderbouwing van de beslissingen**

De inspectie heeft per gemeente honderd dossiers opgevraagd om de besluitvorming door de gemeente voor het niet toekennen van aanvragen voor een WWB-uitkering te onderzoeken. Dit heeft in eerste instantie 653 dossiers opgeleverd. Bij het onderzoek is gebleken dat niet alle dossiers aansloten bij de onderzoeksvraag. Bij drie gemeenten trof de inspectie in de steekproef dossiers aan met in totaal 42 directe toekenningen. Deze vallen buiten het onderzoek. Uiteindelijk resteerden 611 relevante dossiers.

Bij het dossieronderzoek naar niet toegekende aanvragen onderkent de inspectie drie soorten beslissingen.

- Beslissingen waarbij de aanvraag buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 4 lid 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Op grond van dit artikel kan en mag de gemeente geen besluit nemen als er onvoldoende informatie aanwezig is. De gemeente dient daarom de klant in de gelegenheid te stellen om ontbrekende gegevens aan te vullen. Zo nodig kan de gemeente ook een tweede aanvultermijn bieden.
- Beslissingen waarbij de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 11, lid 1 jo artikel 17 lid 1 en 2 WWB, wegens het niet nakomen van de inlichtingen- en medewerkingsplicht. De reden voor afwijzing kan zijn dat een klant weigert mee te werken aan een huisbezoek.
- Beslissingen waarbij de aanvragen op andere gronden werden afgewezen. Hierbij kan men denken aan een te hoog inkomen, een voorliggende voorziening of als de aanvrager geen geldige verblijfstatus heeft.

Op één na hebben de gemeenten ook dossiers aangeleverd waaruit blijkt dat de klant zelf de aanvraag heeft ingetrokken.

---

<sup>8</sup> Naar vaste rechtspraak van de CRvB kunnen aan het niet meewerken aan een huisbezoek eerst gevolgen worden verbonden indien voor dat huisbezoek in het individuele geval een redelijke grond bestaat. Het feit dat belanghebbende tot een groep behoort met een naar het oordeel van het college - verhoogd risico op fraude vormt nog geen redelijke grond voor een huisbezoek (zie CRvB 11-04-2007, nr. 06/4398 WWB).

In onderstaande tabel zijn de onderzochte dossiers verdeeld naar soort beslissing en intrekkingen. De inspectie plaatst wel de kanttekening dat het hier vaak een formeel onderscheid betreft. Inhoudelijk hoeft er niet altijd een verschil te bestaan. Neem als voorbeeld de klant die uiteindelijk toch een Wia-uitkering ontvangt. Als de gemeente hieruit terecht concludeert dat er sprake is van een voorliggende voorziening, dan zal zij de aanvraag op inhoudelijke gronden afwijzen. Maar de klant kan bij het bericht dat er recht bestaat op een Wia-uitkering ook zelf de aanvraag intrekken. Een tweede voorbeeld betreft het huisbezoek. De gemeente kan besluiten op grond van de aangetroffen situatie de aanvraag af te wijzen. Het gebeurt echter ook dat de klant in een vergelijkbare situatie nadrukkelijk wordt verzocht om de aanvraag (schriftelijk) in te trekken.

**Tabel 3.1**  
*Beslissingen over niet toegekende aanvragen WWB*

Buitenbehandelingstelling ingevolge Awb	278
Afwijzing op grond van artikel 11/17 WWB	100
afwijzing WWB op andere (inhoudelijke) redenen	145
Intrekkingen	88
Totaal	611

De inspectie heeft alle beslissingen bekeken en komt tot de conclusie dat de besluitvorming bij gemeenten op rechtmatige wijze gebeurt. In het uitzonderlijke geval dat de juridische onderbouwing van de beslissing niet klopte, was dit vooral te wijten aan een menselijke fout in een complex geval en niet aan een verkeerde instructie of procedure. De inspectie constateert wel dat gemeenten bij de intake over het algemeen een zakelijke houding aannemen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat veel klanten een aanvultermijn krijgen aangeboden, maar dat na afloop van deze fase of de verlenging de aanvraag, bij het uitblijven van de gevraagde gegevens, buiten behandeling wordt gesteld.

De eigen verantwoordelijkheid van klanten voor de verstrekking van informatie staat voorop. Gemeenten handelen hier ook naar en stellen de aanvraag buiten behandeling, of wijzen deze af, als de klant de gewenste gegevens niet levert. Het onderzoek toont echter aan dat het ook mensen treft die om uiteenlopende redenen niet in staat zijn om de gewenste informatie te leveren, of om op tijd op een afspraak te komen. In de dossiers is de inspectie mensen tegengekomen die psychische klachten hebben, verslaafd zijn of ernstig ziek. Uit deze dossiers is niet altijd gebleken dat de betreffende gemeente rekening hield met de bijzondere problematiek.

Met het gevolg dat de aanvraag niet werd toegekend. Indicatief gaat het hierbij om 10 tot 15 procent van de gevallen. Het bijzondere is dat veel van deze klanten in een later stadium een herhaalde aanvraag indienden en deze in tweede instantie wel werd gehonoreerd. Vaak vond de aanvraag plaats met hulp van derden, maar meestal gold deze toekenning niet met terugwerkende kracht, zodat over een bepaalde periode geen uitkering is ontvangen.

Om de zaak scherp te stellen geven wij weer hoe een medewerker van een hulporganisatie hier tegen aan kijkt:

'De gemeentelijke sociale dienst is een web van regelgeving, protocollen in plaats van een organisatie gericht op mensenwerk. Voldoet een cliënt niet aan de voorwaarden dan valt de cliënt zonder pardon uit de boot. Zowel de sociale dienst als de klant geven de zaak te snel op, De





klant omdat hij niet volledig kan voldoen aan de inlichtingenplicht en de sociale dienst vraagt niet door naar mogelijke achterliggende oorzaken.'

Een van de onderzochte gemeenten is op basis van eigen onderzoek tot een zelfde conclusie gekomen. Zij heeft vanaf begin 2009 op experimentele basis de gemeentelijke procedure van buiten behandeling stelling gewijzigd. Deze gemeente heeft een actief volgtraject, waardoor de klant minder snel wordt losgelaten. Voordat men overgaat tot buitenbehandeling stellen, wordt in ieder geval nagegaan of een klant bekend is bij schuldhulpverlening en wordt gekeken of via die weg informatie kan worden ingewonnen.

### **Bezwaar- en klachtprocedure**

Uit de dossiers komt een wisselend beeld naar voren over de hoeveelheid bezwaren en klachten per gemeente. Het aantal bezwaarschriften varieert tussen de drie en acht per gemeente. Met een totaal van veertig bezwaarschriften. In elf gevallen werd het bezwaar gegrond verklaard.

Het aantal klachten over de onderzochte dossiers is bij vijf gemeenten nihil. Bij twee gemeenten zijn respectievelijk een en twee klachten aangetroffen. Deze werden door een gemeentelijke klachtencommissie ongegrond verklaard.

### **Conclusie**

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk zijn min of meer impliciet zeven deelvragen van het onderzoek aan de orde geweest.

Om de antwoorden op de onderzoeksvragen scherper te stellen, herhalen wij deze vragen en geven vervolgens op basis van het bovenstaande een beknopt antwoord.

Gezien de samenhang van de volgende drie deelvragen behandelen wij deze gezamenlijk.

- In welke 'fase' van het aanvraagproces trekken burgers zich terug en met welke motieven, en in welke 'fase' van het proces van verzamelen en beoordelen van cliëntgegevens komen gemeenten tot de beslissing om geen uitkering toe te kennen?
- Welke vormen zijn te onderscheiden (preventie al bij het CWI, afwijzen, buiten behandeling stellen, ingaan op het intrekken van een aanvraag door de burger, uitkering toekennen maar met een sanctie van 100 procent)?
- In hoeverre zijn afspraken tussen CWI en gemeenten van invloed op de instroom WWB?

Burgers trekken zich in alle fasen en om een veelvoud van redenen terug uit de procedure. Belangrijke oorzaken van het afzien van een uitkering c.q. het intrekken van de aanvraag zijn het alsnog toegewezen krijgen van een voorliggende voorziening en het vinden van werk.

Er zijn ook aanvragers die zich voor de eigenlijke intake terugtrekken, vanaf het moment dat zij door het CWI gewezen worden op rechten en plichten.

Verder zien klanten af van een uitkering als blijkt dat zij de gewenste informatie niet kunnen leveren, na een (aangekondigd) huisbezoek of bij doorverwijzing naar Work first. Deze uitkomsten zijn gedeeltelijk gebaseerd op dossierinformatie. Gestructureerde informatie is niet aanwezig in de gevallen dat mensen zich op basis van voorlichting terugtrekken, of toch de



weg naar het loket niet weten te vinden en daardoor geen aanvraag indienen. Hier baseren wij ons meer op beeldvorming, geschetst door medewerkers van gemeenten en CWI en vertegenwoordigers van externe organisaties. Het volgende hoofdstuk biedt op basis van de telefonische enquête meer kwantitatieve informatie.

Bijna de helft van de geregistreerde aanvragen komt echter niet tot uitkering door buiten behandelingstelling. De hoofdoorzaak is het niet voldoende aanleveren van informatie.

De procedure om een klant een WWB-uitkering toe te kennen kent een aantal stappen dat alle er toe dient 'het beeld' van de klant rond te krijgen. Over het algemeen loopt de procedure van extensief naar intensief. De extensieve fase bestaat uit een administratief vooronderzoek, waarbij gebruik wordt gemaakt van bekende (bestands)gegevens. De intensieve fase kent in veel gevallen een huisbezoek. In elke fase kan informatie naar voren komen die leidt tot buitenbehandeling stellen, of afwijzen van een uitkering op grond van artikel 11, lid 1 jo artikel 17 lid 1 en 2 WWB. De 100% sanctie is niet aangetroffen, omdat in een dergelijk geval eerst een uitkering moet zijn toegekend. Onze dossiers betreffen juist niet toegekende aanvragen.

Waar sprake is van een werkverdeling tussen CWI en gemeenten heeft dit op verschillende wijze invloed op de instroom. In twee gemeenten is de klant zelf de schakel tussen CWI en sociale dienst. De klant krijgt van CWI formulieren mee en dient zich vervolgens zelf bij de gemeente aan te melden. Als de klant dit om de een of andere reden nalaat, dan verdwijnt hij of zij uit beeld.

Bij andere gemeenten heeft CWI een belangrijke rol in de voorlichting over rechten en plichten. In sommige gevallen blijkt dit een zodanige drempel op te werpen, dat klanten verder afzien van een uitkering.

Een aantal onderzoeken wijst op een mogelijke drempel bij de inzet van work first<sup>9</sup>. Een van de onderzoeksvragen is dan ook:

- Hoe belangrijk is work first bij het niet honoreren van aanvragen. Het antwoord op de vraag verschilt per gemeente. Voor een aantal gemeenten is work first op dit punt niet relevant, omdat zij dit instrument nauwelijks of na de intake inzetten. Bij andere gemeenten is work first prominent aan de kop van het proces aanwezig. Uit gesprekken met medewerkers van gemeenten en externe organisaties en uit het dossieronderzoek komen duidelijke aanwijzingen dat mensen hierdoor afhaken.

Zoals hierboven aangegeven zetten alle gemeenten huisbezoek in als handhavinginstrument. De volgende vraag beantwoordt de inspectie dan ook bevestigend.

- Hoe belangrijk is de rol van vermoedens van misbruik bij de afwijzingen? Uit de dossiers blijkt dat tussen de tien en twintig procent van niet-toekenningen is gebaseerd op handhavingsonderzoek, waarbij huisbezoek een belangrijk element is.

De volgende twee onderzoeksvragen gaan over de rechtmatigheid.

- Zijn genomen beslissingen goed onderbouwd?

---

<sup>9</sup> Zie voetnoten een en twee.

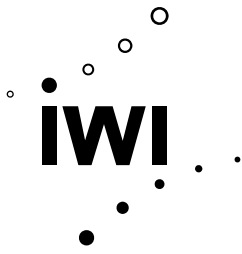


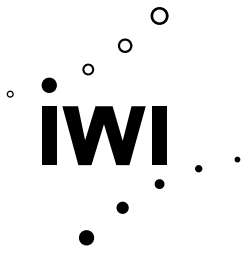
De inspectie heeft alle beslissingen bekeken en komt tot de conclusie dat de besluitvorming bij gemeenten op rechtmatige wijze gebeurt. Wel constateert de inspectie over het algemeen een weinig flexibele houding ten opzichte van de groepen die problemen hebben met de informatieplicht. Problemen die niet altijd uit onwil voortkomen.

- In hoeverre speelt de bezwaarprocedure een corrigerende rol?  
Bij 40 van de 611 relevante dossiers is een bezwaarschrift ingediend. Bij 11 waren de bezwaren gegrond.  
Een achtste onderzoeksvraag, die hierboven nog niet aan de orde is geweest, luidt als volgt:
- Vergroten inspanningen van gemeenten om binnen hun I-budget te blijven de risico's.

Met risico's bedoelt de inspectie de kans dat de gemeente als poortwachter door de financiële prikkel (te) streng wordt.

Van de zeven onderzochte gemeenten hadden twee in 2007 een tekort op het I-budget. Gemeenten met een tekort onderscheiden zich niet door een stringenter beleid van afwijzingen en buiten behandelingstelling ten opzichte van gemeenten met een overschot. Ook verbijzonderen zij zich niet met hun handhavingsbeleid en inzet van work first ten opzichte van surplus gemeenten. Wel constateert de inspectie dat alle gemeenten een zakelijke houding aannemen en strikte regels en termijnen hanteren. Deze 'strenge' houding heeft te maken met het poortwachterbeleid, dat is ingegeven door de eigen budgetverantwoordelijkheid van gemeenten en door het benadrukken van rechten én plichten die aan het ontvangen van een bijstandsuitkering verbonden zijn.





## 4 Kenmerken en handelswijze van afhaker en aanvrager

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de achtergronden van de mensen die na een bezoek aan het CWI hebben afgezien van een bijstanduitkering (hierna de afhakers) en de personen waarvan de WWB-aanvraag door de gemeente is afgewezen, buiten behandeling is gesteld, of door de klant zelf is ingetrokken. Hoewel er wel een juridisch onderscheid is tussen deze redenen van niet-toekenning, blijkt in de praktijk de onderliggende reden niet altijd te verschillen<sup>11</sup>. Aangezien voor de verdere inhoudelijke analyse dit onderscheid ook minder een rol speelt, vallen de klanten die een bezoek aan de gemeente hebben gebracht onder een noemer: de aanvragers.

De beste manier om de motivering en achtergronden van deze mensen te achterhalen, is door het hun zelf te vragen. De inspectie heeft daarom een enquêtebureau opdracht gegeven de doelgroep telefonisch te enquêteren. Waar mogelijk worden de resultaten van de enquête vergeleken met de uitkomsten van het eigen veldwerk van de inspectie: dossieronderzoek, gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten, CWI en externe organisaties.

### 4.2 Opzet van de telefonische enquête

De twee doelgroepen zijn gevonden door middel van bestanden van CWI en de zeven deelnemende gemeenten. Het CWI-bestand betreft mensen die in de maanden februari tot en met mei 2008 voor een WWB-aanvraag naar de gemeente zijn verwezen, dat van de gemeenten uit al dan niet toegekende WWB-aanvragen uit dezelfde periode. De groep afhakers is gevonden door na te gaan welke mensen wel bij CWI maar niet bij de gemeente bekend waren.

De bestanden geven al enig inhoudelijk inzicht in de problematiek. Beide bestandstypen bleken dubbele vermeldingen te bevatten. Bij de afhakers gaat het om mensen die na hun eerste gesprek bij CWI géén WWB-aanvraag hebben ingediend maar na een daaropvolgend gesprek wel. Tenminste een kwart van hen blijkt al een week of zes na het eerste gesprek toch een WWB-uitkering te hebben en valt daardoor niet binnen de definitie van 'afhaker'.

Belangrijker zijn de dubbele vermeldingen in de gemeentebestanden. Een kwart van de geregistreerde en niet-toegekende WWB-aanvragen komt van mensen die meerdere aanvragen hebben ingediend die allemaal mislukten. Zeker bij de eerste aanvraag komt dit voor omdat ze niet alle vereiste informatie hadden ingeleverd. Ook blijken veel mensen (tenminste een vijfde deel) die in eerste instantie géén WWB/uitkering kregen, die binnen afzienbare tijd wél te hebben. Telefonische contacten met mensen die tot de doelgroep behoren, bevestigen dit beeld.

---

<sup>11</sup> Zie voor verdere toelichting het vorige hoofdstuk.



Een en ander kan leiden tot een vertekend beeld, waarbij het aandeel van aanvragers te hoog wordt ingeschat. Uitgedrukt in aanvragen wordt ongeveer één derde deel van de WWB-aanvragen niet toegekend. Uitgedrukt in aanvragers – mensen die één of meer aanvragen in hebben gediend – is dat ongeveer één op de vijf.

Na minimaal zes contactpogingen bleek de helft van de mensen die voor zover inmiddels bekend tot de doelgroepen behoorden, telefonisch onbereikbaar. Opvallend hierbij is de grote uitval vanwege afgesloten telefoonnummers (34 procent) en uitval omdat de gezochte niet bekend was bij degene die het telefoontje beantwoordde (10 procent). Een nog grotere groep neemt de telefoon niet op (39%). Afgaande op de informatie uit de interviews kan een deel van de mensen zonder telefoon onder de noemer dak- of thuisloos vallen – in het laatste geval gaat het om mensen die van het éne naar het andere adres zwerven. In elk geval ligt voor de hand dat mensen met ernstige financiële problemen hun telefoonabonnement opzeggen. Bij de enquête zijn zo'n veertienhonderd (veronderstelde) afhakers en vijfhonderd WWB-aanvragers zonder toekenning wél telefonisch bereikt. Twintig procent hiervan viel af omdat ze binnen afzienbare tijd na hun CWI-contact of WWB-aanvraag wel degelijk een uitkering bleken te hebben (zie hiervoor). Nog eens twintig procent, vooral 'afhakers', zei nooit in verband met een WWB-uitkering bij het CWI dan wel gemeente te zijn geweest. In deze gevallen lijkt het erop dat ofwel de betrokkene ofwel de uitvoering een verkeerd beeld heeft gehad van het karakter van de contacten.

Ruim een vijfde deel van de bereikte personen wilde, om wat voor reden dan ook, niet aan het onderzoek meedoen. Ruim de helft van hen wilde nog wél zeggen dat zij op dat moment betaald werk hadden. Dat is meer dan (naar zal blijken) onder de respondenten. Deze selectieve non-respons kan het beeld dat uit de enquête naar voren komt in negatieve zin vertekenen. Als de mensen zonder telefoon die niet bereikt zijn inderdaad meer financiële problemen hebben en minder arbeidsmarktkansen, dan geeft de enquête onder de groep die wél is bereikt, een positiever beeld dan de werkelijkheid. De inspectie veronderstelt dat het laatste effect de overhand zal hebben, omdat het aantal niet bereikte telefoonnummers groter is dan het aantal weigeringen om mee te doen.

Het aantal respondenten van de enquête kent uiteindelijk een onderverdeling van 561 afhakers en 425 mensen met een niet toegekende WWB-uitkering.

oorspronkelijke aantal namen	4676
niet bereikte telefoonnummers	2430
weigeringen om mee te doen	497
personen buiten doelgroep	763
relevante gesprekken	986
- met afhakers	561
- met mensen met niet gehonoreerde aanvragen	425



### 4.3 De resultaten van de telefonische enquête

In het vervolg van dit hoofdstuk bespreekt de inspectie de inhoudelijke uitkomsten van de enquête. Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen leidend.

- Wat zijn de achtergronden (kenmerken) van de geënquêteerden en waarom hebben zij geen uitkering gekregen?
- Hebben mensen die afzien, dan wel een WWB-uitkering niet krijgen toegekend, werk en zo niet zoeken zij betaald werk?
- Hoe komen mensen die geen arbeid verrichten aan een bestaansminimum?
- Als mensen niet werken, zijn zij dan op een andere manier maatschappelijk actief?
- Hebben de geënquêteerden ervaringen met work first en het handhavingsbeleid?

### 4.4 Wat zijn de achtergronden (kenmerken) van de geënquêteerden en waarom hebben zij geen uitkering gekregen?

#### **Achtergronden (kenmerken) van de geënquêteerden**

Voor een overzicht van het arbeidsverleden van de mensen die zich bij het CWI melden past een driedeling. In de eerste plaats de mensen met een recent arbeidsverleden. Dit betreft 39 procent van de populatie. Driekwart hiervan komt uit een baan en het overige kwart vraagt om een aanvulling op het inkomen uit werk, of een recent verkregen uitkering.

24 procent staat al enige tijd buiten het arbeidsproces. Dertien procent gaat naar het CWI, omdat een vorige uitkering is gestopt. Ook degenen die naar het CWI gaan omdat hun relatie is verbroken of omdat zij een kind hebben gekregen, zullen we als potentiële herintreders beschouwen: dit is vier procent. Vijf procent geeft ziekte of zwangerschap op als reden om naar het CWI te gaan. Omdat zij kennelijk geen recht hebben op een voorziening die daarvoor bedoeld is (doorbetaling van loon of zwangerschapsverlof), gaan we ervan uit dat ook zij al een tijd buiten het circuit van betaalde arbeid hebben gestaan. Dezelfde redenering houden we aan voor de mensen die net uit de gevangenis komen ( twee procentpunt).

Veertien procent is nieuwkomer op de Nederlandse arbeidsmarkt: ruim tien procent heeft juist een studie beëindigd en ruim vier procent heeft een verblijfsvergunning gekregen, of is net in Nederland aangekomen of teruggekeerd.

De restgroep van 23 procent kunnen we niet op deze manier indelen. 'Werkloosheid' of nog vagere omschrijvingen zijn als reden opgegeven om naar het CWI te gaan. Minder dan een procentpunt gaf een verhuizing of dakloosheid als reden. Ruim 1 procent wilde geen bijstandsuitkering, maar een andere uitkering of zocht werk.

Overige kenmerken van de geënquêteerden zijn opgenomen in tabel 4.1. Op alle variabelen hebben de afhakers kansrijkere kenmerken dan de aanvragers. Aanvragers wonen vaker bij hun ouders in huis (en zijn dus jong), hebben vaker geen kind, zijn vaker jonger dan 30 jaar en hebben vaker een autochtone achtergrond.

**Tabel 4.1**  
*Achtergrond geënquêteerden*

	<b>Afhakers</b>	<b>Aanvragers</b>
man	51 %	54 %
vrouw	49 %	46 %
alleenwonend	37 %	42 %
alleenstaande ouder	16 %	21 %
samenwonend	23 %	23 %
bij ouders wonend	17 %	7 %
anders	7 %	8 %
jonger dan 23 jaar	22 %	9 %
tussen 23 en 40 jaar	49 %	49 %
tussen 40 en 50 jaar	17 %	26 %
ouder dan 50 jaar	12 %	15 %
geen kind in huishouden	71 %	66 %
jongste kind:		
jonger dan 12	21 %	27 %
ouder dan 12	9 %	7 %
Geen startkwalificatie	50 %	52 %
Startkwalificatie	50 %	48 %
Nederlandse herkomst	46 %	34 %
Antilliaans/Surinaams	17 %	20 %
Turks/Marokkaans	18 %	18 %
niet-westers	15 %	20 %
anders	4 %	7 %

Wanneer wij de achtergronden van de groep die bij de gemeente is geweest, vergelijken met instroomgegevens WWB van het CBS, dan komen deze qua geslacht, etniciteit en leeftijd redelijk overeen. Een belangrijk verschil is te onderkennen bij de leefvorm. Het aandeel samenwonenden is groter bij de groep waarvan de WWB niet is toegekend, dan bij de mensen die wel een WWB-uitkering hebben gekregen.

**Tabel 4.2**  
*Achtergrond geënquêteerden (gemeente) en CBS instroom WWB van de zeven gemeenten*

	<b>WWB instroom CBS</b>	<b>Aanvragers</b>
man	56 %	54 %
vrouw	44 %	46 %
alleenwonend	66 %	57 %
alleenstaande ouder	21 %	21 %
samenwonend	13 %	23 %
tussen 18 en 30 jaar	30 %	27 %
tussen 30 en 65 jaar	70 %	73 %
Nederlandse herkomst	30 %	34 %
Niet westers allochtoon	57 %	62 %
westers allochtoon	9 %	7 %



Tijdens het dossieronderzoek is ook gekeken naar de kenmerken van de klanten. De dossiers kennen echter geen structurele vastlegging van alle gegevens van de cliënt. Dit betekent dat de nodige voorzichtigheid in acht moet worden genomen bij de vergelijking. Hier is de man/vrouw verhouding 59/41. De leeftijdsverdeling is 37% onder de dertig en 63% boven de dertig. Er is ook gekeken naar de opleiding: 75 procent van de klanten heeft geen startkwalificatie. Dit is aanzienlijk hoger dan de opgave door de respondenten in de enquête. Ten slotte blijkt uit de dossiers dat een substantieel deel van de aanvragers adresloos (9%) is. Van de telefonisch ondervraagden is minder dan een procent dakloos. Doordat de groep dak- en thuislozen telefonisch moeilijk bereikbaar is, valt dit verschil goed te verklaren.

Naast het dossieronderzoek heeft de inspectie ook gesproken met medewerkers van hulporganisaties. Uit deze gesprekken komen meer kwalitatieve beelden naar voren. Veel cliënten hebben persoonlijke omstandigheden die het moeilijk maken om mee te draaien in een bureaucratisch proces. Psychische klachten, verslaving, ziekte en schulden maken het moeilijk om aan de formaliteiten van de aanvraagprocedure te voldoen. Daarnaast is een groot deel van de populatie allochtoon. Een deel van deze groep is weinig zelfredzaam en ontbreekt het aan spreken en leesvaardigheid (dit komt overigens ook bij autochtonen voor).

Over het algemeen is de arbeidsmarktpositie van deze groep zwak tot zeer zwak. Gebrekkige opleiding, adresloos, taalachterstand, mentale en fysieke problemen zijn allemaal factoren (veelal in combinatie) die het vinden van een baan moeilijk tot onmogelijk maken. Hierbij past wel de kanttekening dat naar de aard van de hulporganisaties zij alleen mensen zien, die in moeilijkheden verkeren en dat is *een deel* van de totale populatie afhakers en mensen met een niet gehonoreerde uitkering.

## Waarom hebben de geënquêteerden geen uitkering aangevraagd of gekregen?

### *Redenen voor het niet aanvragen van een uitkering*

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de redenen waarom geënquêteerden (toch) afzien van een uitkeringsaanvraag.

**Tabel 4.3**

*Redenen voor het niet aanvragen van een uitkering (afhakers)*

Reden	percentage
Werk gevonden	30
Wist niet dat een uitkering mogelijk was	14
Volgens CWI geen recht (zonder dat de klant inzicht heeft in de redenen)	12
Volgens CWI geen recht (met inzicht van de klant in de redenen)	7
Een uitkering is te veel rompslomp of wil geen uitkering; weerstand tegen gemeenten	9
Andere uitkering aangevraagd (WW, ZW, Wajong)	6
Wijziging situatie	4
Sollicitatieplicht/verplichting tot werken	3
Ontbrekende bewijsstukken	1
Overige redenen	13
Totaal	100

Enige categorieën uit de tabel verlangen toelichting. Negentien procent (12 +7) heeft zich aangemeld voor een WWB-uitkering, maar had, naar eigen zeggen, volgens CWI geen recht op een uitkering. Zeven procent weet ook waarom geen recht bestaat, voor twaalf procent is dat echter onduidelijk.

Vier procent had te maken met veranderingen in hun situatie waardoor zij niet langer recht hadden op een uitkering. Het ging vooral om het volgen van een opleiding, minder vaak om samenwonen of verhuizen naar een andere gemeente.

Veertien procent wist niet van de mogelijkheid om een uitkering aan te vragen in hun situatie. Negen procent wist dat wel, maar vond het teveel rompslomp, wilde geen uitkering of heeft een aversie tegen CWI of gemeente.

Een op de acht gaf een andere reden op. Die redenen liepen sterk uiteen. Voor een groot deel gaat het om formuleringen die zo vaag of dubbelzinnig zijn dat zij niet nader in te delen zijn ('ik had een drukke periode', 'het was een chaos en het wilde maar niet lukken'). Uit enkele antwoorden is op te maken dat iemand het geld niet echt nodig had ('mijn ouders wilden helpen', 'ik krijg nog geld uit een ander potje').

Enige malen gaat het om interpretaties over het ontbreken van een recht op uitkering die niet boven elke twijfel zijn verheven ('ik was alleenstaande moeder', 'ik ging bij mijn moeder wonen', 'het kan pas nadat de scheiding officieel is'). Een respondent ziet op tegen de controle in ruil voor een kleine aanvullende uitkering. Een ander wil niet het risico lopen dat hij een voorshot krijgt dat hij moet terugbetalen.

### ***Redenen voor het niet ontvangen van een uitkering***

De mensen die wel bij de gemeente zijn geweest, is gevraagd waarom volgens hen een uitkering niet is toegekend. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de antwoorden.

**Tabel 4.4**

*Redenen voor het niet ontvangen van een uitkering*

<b>Reden</b>	<b>Percentage</b>
Werk gevonden	8
Te veel vermogen/ eigen huis	13
Voorliggende voorziening	8
Partner inkomen	6
Niet gesolliciteerd of werkweigering	3
Te weinig, of te laat informatie verstrekt	21
Weigert huisbezoek	2
Onduidelijkheid over adres, woonvorm, bezit, adresloos	8
Niet begrepen	15
Overige redenen	17
Totaal	100

De grootste groep, 21 procent, geeft aan geen uitkering te hebben ontvangen omdat zij geen of te weinig informatie hebben verstrekt. Voor een gemeente is dit een reden om een aanvraag buiten behandeling te stellen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bijna vijftig procent van de beslissing een uitkering niet toe te kennen is gebaseerd op het buiten behandeling stellen van

de aanvraag. Dat is uiteraard meer dan de genoemde 22 procent, maar het is aannemelijk dat buiten behandelingstelling ook bij een deel van de overige categorieën van tabel 4.5 is gebeurd.

Acht procent zegt dat de aanvraag niet is toegewezen, omdat hun woonsituatie of hun adres bij de sociale dienst onduidelijkheden oproep. De sociale dienst had dus aanwijzingen van onregelmatigheden die de aanvrager niet kon wegnemen. Daarnaast heeft twee procent niet willen meewerken aan een huisbezoek. Vijftien procent heeft niet begrepen (of onthouden) waarom hun aanvraag is afgewezen.

Zeventien procent geeft andere redenen op die onderling zeer verschillen. Sommige formuleringen zijn erg vaag ('Ze vonden dat ik geen recht had op bijstand'). Enkele aanvragers wonen nog bij hun ouders (en hebben kennelijk wat inkomen), anderen is te verstaan gegeven dat zij werk moesten zoeken, in enkele gevallen klinkt door dat de sociale dienst misbruik vermoedde ('mijn ex-man betaalde de huur voor mij', 'mijn vrouw kreeg eten en drinken voor een vriendendienst bij een bedrijfje', 'zij hadden een fout gemaakt en dachten dat er meer mensen bij mij thuis woonden'). Een enkeling heeft de moed opgegeven door de bejegening door een gemeentebtenaar. Iemand werd naar een andere gemeente gestuurd waar hij ook geen uitkering kreeg. Ook hier komen weer omschrijvingen voor waarbij onduidelijk is waarom het recht zou ontbreken ('ik was hoogzwanger', 'mijn aanvraag was te laat', 'de gemeente vond dat ik te goed woonde').

#### **4.5 Hebben mensen die afzien, dan wel afgewezen worden voor een WWB-uitkering, werk en zo niet zoeken zij betaald werk?**

Van de afhakers is tijdens het interview 36 procent aan het werk. Voor de aanvragers ligt dit op 41 procent.

Bij beide groepen hebben geslacht en opleiding geen invloed op arbeidsparticipatie. Er is wel een verband met leeftijd (boven de 50 vindt men nauwelijks werk). Mensen met een partner gaan vaker aan de slag. Het hebben van kinderen heeft daarentegen een negatieve invloed op arbeidsparticipatie. Personen met een recent arbeidsverleden vinden sneller werk.

De mensen die werk hebben gevonden, vinden dit meestal via een uitzendbureau, daarna volgen internet en het eigen netwerk van familie, vrienden en kennissen. Aanbiedingen door het CWI hebben vaker resultaat dan het bekijken van de CWI-vacatureborden.

Door het grote 'marktaandeel' van uitzendbureaus is ook het aantal uitzend- en tijdelijke contracten groot. Tien procent heeft een vast contract.

Vervolgens is de vraag hoe het staat met het sollicitatiegedrag van mensen die geen baan hebben. Van de werklozen onder de afhakers is 45 procent niet actief op zoek naar werk. De belangrijkste redenen hiervoor zijn ziekte (45 procent), het volgen van een opleiding (28 pro-

cent), de zorg voor kinderen (13 procent). Zij die wel op zoek zijn naar werk doen dat via uitzendbureaus, internet en eigen netwerk en bezoek aan CWI.

43 procent van de inactieven solliciteert niet, met als voornaamste reden ook hier ziekte, opleiding, zorg voor kinderen. Wie wel solliciteert, doet dat vooral via het uitzendbureau, internet en het eigen netwerk. Het lezen van de vacatureborden bij het CWI wordt vaker genoemd dan het aangeboden krijgen van vacatures door het CWI. Dat geldt trouwens ook voor de werklozen onder de afhakers.

#### 4.6 Hoe komen mensen die geen arbeid verrichten aan een bestaansminimum?

Aan de respondenten is gevraagd hun inkomensbron op twee tijdstippen aan te geven. Ten tijde van hun bezoek aan CWI/gemeenten en op het moment dat zij zijn geïnterviewd. Omdat de vroegste bezoeken in februari hebben plaatsgevonden en het laatste interview in december is gehouden, kan er maximaal elf maanden tussen zitten. De minimumperiode is vijf maanden. In deze tijdspanne is het goed mogelijk dat de inkomensbron verandert. Vandaar de dubbele vraag over inkomensbron. Tevens is gevraagd naar de hoogte van het netto inkomen tijdens het interview.

Tabel 4.5 beschrijft de inkomensbron tijdens het bezoek aan CWI en/of gemeenten. Als mensen meer dan een inkomensbron hebben opgegeven, dan is de belangrijkste gekozen.

**Tabel 4.5**

*Inkomensbron tijdens het bezoek aan CWI en/of gemeenten*

Inkomensbron	Afhakers		Aanvragers	
	Aantal respondenten	Procenten	Aantal respondenten	Procenten
betaald werk	107	19%	67	16%
andere uitkering	78	14%	65	15%
inkomen partner	35	6%	30	7%
alimentatie	1	0%	2	1%
studiebeurs	14	3%	4	1%
spaargeld	55	10%	31	7%
geld van anderen	113	20%	160	38%
klusjes	7	1%	6	1%
anders	21	4%	20	5%
wil niet zeggen	130	23%	40	10%
totaal	561	100%	425	100%

Het aandeel van de mensen met betaald werk in de periode dat CWI en/of gemeenten werd bezocht is betrekkelijk klein. Dit komt onder andere doordat juist zij die hun weg vonden op de arbeidsmarkt voor een groot deel deze vraag niet hebben beantwoord en dus in de categorie 'wil niet zeggen' vallen. Dit blijkt uit de antwoorden op andere vragen, waaruit hun arbeidsmarktpositie is op te maken.

Verder is het aannemelijk dat veel mensen met werk niet aan de enquête hebben deelgenomen. Dat blijkt uit de twee vragen die zijn gesteld aan de non-response groep die wel beantwoord werden. Meer dan de helft geeft aan werk te hebben.

De groep die een beroep doet op familie of vrienden is bij beide groepen het grootst, maar vooral bij degenen die bij de gemeente zijn geweest. Die laatste hebben kennelijk minder reserves, want zij spreken die minder vaak aan dan de CWI-groep.

Toen zij werden geïnterviewd, had 52 procent van de afhakers en 44 procent van de aanvragers nog steeds dezelfde voornaamste inkomensbron. Dat de categorie met dezelfde inkomensbron groter is onder de groep die alleen bij het CWI is geweest, komt omdat zij vaker werk hebben gevonden (en werk een stabielere inkomensbron is) en omdat zij vaker langer lopende uitkeringen hebben. Deze groep blijft ook langer interen op eigen spaargeld en langer geld lenen van anderen. Bij degenen die interen op eigen spaargeld gaat het wat vaker om mensen tussen de 23 en 30 jaar, bij mensen die geld van anderen krijgen of lenen is de populatie gemiddeld nog jonger.

Bij het deel van de populatie dat wel van inkomensbron is gewisseld, zien wij zowel bij afhakers als bij aanvragers de sterkste toename bij betaald werk (hierdoor verdubbelt ongeveer het aantal werkenden in de totale populatie). Overigens betreft het hier wel een saldo, want in de tussentijd hebben ook mensen weer hun baan verloren (circa 10 procent).

De grootste afname is bij de respondenten die geld van anderen krijgen of leven van spaargeld. Ondanks deze afname is tijdens het interview nog steeds 16 procent van de ondervraagden afhankelijk van geld van anderen en leeft 6 procent van de afhakers en 3 procent van de aanvragers nog van hun spaargeld.

Tijdens het interview maakt 5 procent van de afhakers en 12 procent van de groep die al eerder bij de gemeente is geweest voor een WWB nu wel gebruik van een bijstandsuitkering. Juist omdat mensen met veel eigen spaargeld niet voor bijstand in aanmerking komen, is het mogelijk dat een deel van hen gedurende de onderzoeksperiode zodanig heeft ingeteerd op het vermogen dat zij alsnog recht krijgen op een bijstandsuitkering<sup>12</sup>.

Het dossieronderzoek toont overigens ook aan dat een deel van de aanvragers die door de gemeente in eerste instantie worden afgewezen, later wel bijstand krijgt.

Om te bepalen of de ondervraagden aan een bestaansminimum komen, is gevraagd naar de hoogte van het netto huishoudinkomen. De antwoorden van de respondenten op deze vraag dwingt de inspectie tot voorzichtigheid bij analyse en conclusie. Natuurlijk is de plausibiliteit van de antwoorden van mensen met onregelmatige inkomsten moeilijk te toetsen. Wel vormen de respondenten met een bijstandsuitkering een ijkpunt. IWI gaat er van uit dat deze groep grosso modo een inkomen ontvangt op bijstandsniveau<sup>13</sup>. Als wij vervolgens de antwoorden van de groep vergelijken met het bij hun situatie passende bijstandsniveau dan constateert IWI dat de eigen opgave van het inkomen (veel) lager is dan het normbedrag. Dit duidt op een onderschatting van het eigen inkomen.

Om toch tot uitspraken te kunnen komen heeft de inspectie aangenomen dat de mate van onderschatting van het inkomen voor alle groepen gelijk is. Met dit als vertrekpunt is de inko-

<sup>12</sup> De gemeente stelt een norm voor het tempo waarmee op het vermogen dient te worden ingeteerd.

<sup>13</sup> Door schuldsanering of doorbetaling e.d. kan het gemiddelde bijstandsniveau wel lager liggen dan het normbedrag.

menspositie van de diverse groepen vergeleken met die van de bijstandsgroep (uiteraard rekening houdend met leefvorm). Op basis van deze vergelijking springt vooral de groep er uit die leeft van het geld van anderen. Zij hebben volgens eigen opgave een inkomen dat duidelijk ligt onder het bijstandsniveau. In minder mate geldt dit voor de verrichters van klusjes en mensen die leven van spaargeld. Geënquêteerden met een andere uitkering en betaald werk zitten volgens deze berekening op of boven het bijstandsniveau.

Voor 60 procent van de mensen die leven van geleend, gekregen, of gespaard geld is de inkomenspositie sinds hun eerste melding bij CWI of gemeente verslechterd. 95 procent heeft moeite om rond te komen, 80 procent maakt schulden. Bij 55 procent zijn de schulden onder tusschen meer dan 5000 euro.

In de categorie die tijdens het interview bijstand heeft, is 55 procent erop achteruit gegaan en heeft 75 procent moeite om rond te komen, 85 procent maakt schulden. Bij de helft is de totale schuld groter dan 5000 euro.

In de hele groep, ongeacht bron van inkomen, is 45 procent erop achteruit gegaan, 80 procent heeft moeite om rond te komen, twee derde heeft schulden gemaakt en bijna de helft heeft meer dan 5000 euro schuld.

#### **Uit het dossieronderzoek en gesprekken met externe organisaties**

Bij het dossieronderzoek is ook gekeken naar de inkomenspositie. Hierover is weinig te vinden, alleen als inkomen een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming. Bijvoorbeeld: het intrekken van aanvraag in verband met gevonden werk; een voorliggende voorziening (bijvoorbeeld WW of WIA). Van mensen die niet aan de informatieplicht voldoen en waarvan de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld is sowieso niet bekend waar zij van leven. Dat gemeenten verder onbekend blijven met de mensen die niet ondersteund worden, komt voort uit het beleid van 'uit het zicht, einde plicht': nazorg voor klanten die afhaken of zijn afgewezen komt nauwelijks voor.

Uit de gesprekken met medewerkers van hulporganisaties komt naar voren dat in veel gevallen noodgrepen nodig zijn om het hoofd boven water te houden. Leningen van familie en vrienden, inkomsten uit de illegaliteit, lenen tegen een hoog rentepercentage, giften van (kerkelijke) organisaties en het niet betalen van rekeningen bieden alle slechts een tijdelijke oplossing. Ook hier het beeld van schuldaccumulatie. Volgens de medewerkers nemen hierdoor de problemen alleen maar meer toe.

#### **4.7 Als mensen niet werken, zijn zij dan op een andere wijze maatschappelijk actief?**

De inspectie acht het risico aanwezig dat mensen die afzien van een WWB-uitkering onder het bestaansminimum komen. Vervolgens bestaat dan de kans dat men in een isolement geraakt en er geen sprake is van maatschappelijke participatie. De geënquêteerden zijn gevraagd naar hun belangrijkste dagbesteding, sociale activiteiten en algemeen welbevinden.

In tabel 4.6 heeft de inspectie de koppeling gemaakt tussen voornaamste inkomensbron en belangrijkste dagbesteding. Het blijkt dat slechts een beperkt deel van de ondervraagden op enige wijze maatschappelijk actief is. De categorie ‘vrijwilligerswerk en zorg’ betreft vooral de zorg voor eigen kinderen, die mensen slechts beperkt met anderen in contact hoeft te brengen.

**Tabel 4.6**  
*Dagbesteding*

<b>Percentage met:</b>	<b>Betaald werk</b>	<b>Geld van anderen</b>	<b>Spaargeld</b>	<b>Bijstand</b>	<b>Andere uitkering</b>
Opleiding als belangrijkste dagbesteding	0 %	10 %	16 %	5 %	5 %
Vrijwilligerswerk / zorg als belangrijkste dagbesteding	11 %	13%	24 %	16 %	26%

De geënquêteerden is ook gevraagd naar hun sociale leven. Van de groep die bijstand ontvangt geeft meer dan de helft aan dat hun sociale activiteiten minder zijn, dan in de periode voor de (eerste) uitkeringsaanvraag. De categorie betaald werk heeft in de onderzoeksperiode de sociale activiteiten globaal genomen het minst zien teruglopen.

**Tabel 4.7**  
*Sociale activiteiten*

<b>Percentage met:</b>	<b>Betaald werk</b>	<b>Geld van anderen</b>	<b>Spaargeld</b>	<b>Bijstand</b>	<b>Andere uitkering</b>
Minder bezoek aan vrienden	36 %	47 %	46 %	66 %	42 %
Minder bezoek ontvangen	40 %	50 %	50 %	63 %	39 %
Minder vaak uitgaan	43 %	48 %	42 %	58 %	38 %
Minder vaak sporten	32 %	34 %	29 %	47 %	39 %

Om enigszins een indruk te krijgen of een toenemend sociaal isolement ook invloed heeft op het algemeen welbevinden, is de geënquêteerde een aantal stellingen voorgelegd met het verzoek hier op te reageren. De uitkomsten dienen uiterst zorgvuldig te worden geïnterpreteerd, maar vooral mensen met een uitkering of zij die moeten leven van hun spaargeld zijn ontevreden met het bestaan (circa 50 procent) en zijn ook minder tevreden dan voor het eerste contact met CWI of gemeenten.

#### **4.8 Hebben de geënquêteerden ervaringen met work first en het handhavingsbeleid?**

In de inleiding is aangegeven dat uit onderzoek blijkt dat bij work first projecten tien tot dertig procent van de mensen afziet van een uitkering, als men direct voor dergelijke activiteiten wordt ingezet. Geldt dit ook voor de geënquêteerden? Als het afzien van een uitkering betekent dat men al niet eens een aanvraag indient, dan is het logisch, dat onder de groep met een afgewezen aanvraag de keuze tussen wel of niet participeren in work first geen rol speelt. Uit de antwoorden van deze groep op de vraag waarom men geen WWB-uitkering heeft ontvangen, blijkt dit ook. Work first wordt niet expliciet genoemd als mogelijke oorzaak van het niet



toegekend krijgen van een uitkering. Drie procent geeft aan de uitkering gemist te hebben, door het niet voldoen aan sollicitatieverplichtingen of werkweigeringen. Het weigeren van work first zou hier onder kunnen vallen, maar dan nog is het slechts een klein deel van de redenen van niet toekennen. Ter aanvulling merkt de inspectie op dat bij vijf van de zeven gemeenten work first pas na de intake kan gaan spelen, dus na een eventuele toekenning.

De geënquêteerde afhakers geven incidenteel wel aan dat work first een reden is om af te zien van een uitkering. Als 'work first' en 'de verplichting tot gangbare arbeid' in één categorie worden ondergebracht, dan leidt dit tot een maximale schatting van vijf procent als reden van afhaken. Deze lage schatting lijkt in tegenspraak met de uitkomsten van de gesprekken met medewerkers van CWI en gemeenten. Zij suggereren dat (de voorlichting over) work first een meer afschrikkende werking heeft. Het betreft hier echter kwalitatieve uitspraken. Harde gegevens zijn niet voor handen. Een mogelijke verklaring van een eventuele discrepantie is dat de voorlichting over work first aan de kop van het intake proces plaatsvindt en dat personen direct afhaken. Administratief betekent dit dat het CWI deze mensen niet kwalificeert onder de categorie waarvan men verwacht dat zij een WWB-uitkering aanvragen. Is dit laatste het geval dan zijn zij niet opgenomen in de door de inspectie gebruikte bestanden en vervolgens niet opgenomen in de telefonische enquête.

Afhakers hebben geen ervaring met het handhavingsbeleid. Dit is logisch want een actief handhavingsbeleid zetten gemeenten pas in als bij een aanvraag voor een WWB-uitkering vermoedens van misbruik of oneigenlijk gebruik gaan spelen.

Uit de dossiers blijkt dat tussen de tien en twintig procent van niet-toekenningen is gebaseerd op handhavingsonderzoek, waarbij huisbezoek een belangrijk element is. Bij de redenen die de respondenten opgeven, waarom hun aanvraag is afgewezen, scoort huisbezoek en handhavingsbeleid niet hoog. Slechts drie procent voert huisbezoek aan als reden voor afwijzing. Bij zeven procent van de afgewezen aanvragen schuilt wel minstens onduidelijkheid over hun situatie achter de gemeentelijke afwijzing, waarbij zij laten doorklinken dat de gemeente hun weergave van die situatie niet vertrouwd. Natuurlijk kan ook bij de grotere groep die niet heeft voldaan aan de informatieplicht handhaving een rol spelen, maar dit is speculatief.

## 4.9 Conclusie

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de achtergronden en motiveringen van mensen die een WWB-aanvraag niet hebben doorgezet, of niet toegekend hebben gekregen. Dit onderdeel van het onderzoek is gestructureerd rond zes deelvragen die in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest.

In deze paragraaf vat de inspectie per deelvraag de belangrijkste analyse uitkomsten samen en verbindt daaraan conclusies.





- Wat zijn de achtergronden (kenmerken) van de geënquêteerden en waarom hebben zij geen uitkering gekregen?

Op belangrijke kenmerken verschillen afhakers en aanvragers niet veel van de mensen die wel de bijstand instromen. Geslacht, leeftijd en etniciteit komen overeen. Alleen de leefvorm wijkt af. Ten opzichte van de CBS-cijfers zijn de alleenwonenden onder de aanvragers ondervertegenwoordigd en de samenwonenden oververtegenwoordigd.

Op basis van dossieronderzoek en gesprekken met hulporganisaties concludeert de inspectie wel dat een groot deel van de doelgroep specifieke problemen heeft, die de toegang tot de bijstand bemoeilijken. Het gegeven dat een kwart van de niet-werkenden aangeeft wegens ziekte niet te solliciteren, schetst de moeilijke omstandigheden waaronder men verkeert.

Daarnaast merkt de inspectie op dat een groot deel van de onderzoekspopulatie telefonisch niet is te bereiken. Het is aannemelijk dat onder dit deel de moeilijke gevallen meer zijn vertegenwoordigd.

De belangrijkste reden geen uitkering te ontvangen is bij de afhakers het vinden van werk (30 procent). Opvallend is ook het hoge percentage dat niet wist dat een uitkering mogelijk was (14) en de groep die het allemaal te lastig vindt (9). Voor deze groep lijkt de drempel in ieder geval te hoog. Daarnaast is voor 12 procent onduidelijk wat de reden is om geen uitkering te ontvangen. In totaal betreft het circa 1/3 van de afhakers. Kennelijk is de communicatie tussen deze groep en de uitvoering te kort geschoten.

Van de afgewezen aanvragen is 35 procent terug te voeren op inhoudelijke redenen: werk, te veel vermogen, een voorliggende voorziening en partner inkomen. Het niet voldoen aan de informatieplicht is de belangrijkste oorzaak voor het niet toekennen van een uitkering. Waarschijnlijk speelt dit ook een rol bij andere categorieën, maar is de formele reden niet bekend bij de respondent. Het betreft dan antwoorden die onduidelijkheden aangeven over adres, woonvorm, bezit etc.

- Hebben mensen die afzien van, dan wel afgewezen worden voor een WWB-uitkering, werk en zo niet zoeken zij betaald werk?

Tijdens het interview heeft 36 procent van de afhakers werk. Van de aanvragers is 41 procent aan het werk.

De mensen zonder werk uit de twee onderscheiden onderzoeksgroepen ontlopen elkaar qua arbeidsmarktgedrag niet. Opvallend is dat ruim 40 procent van de werklozen uit beide groepen niet actief op zoek is naar werk.

Bij de uitkomsten merkt de inspectie wel op dat van de non-respons groep, die bereid was antwoord te geven op twee vragen over hun inkomensbron, het aandeel werkenden hoger ligt. Het percentage voor afhakers en aanvragers ligt bij deze groep op 55 en 60.

- Hoe komen mensen die geen arbeid verrichten aan een bestaansminimum?



Veel geënquêteerden zonder regulier inkomen (leven van spaargeld, geld van anderen) komen niet aan een bestaansminimum. Tachtig procent van de onderzoekspopulatie geeft aan moeilijk rond te komen en bijna de helft heeft meer dan 5000 euro schuld.

- Als mensen niet werken, zijn zij dan op een andere manier maatschappelijk actief?

Slechts een klein deel van de respondenten geeft aan op de een of andere wijze maatschappelijk actief te zijn. Ook het sociale leven van deze mensen staat onder druk. 40 tot 60 procent geeft aan het afgelopen half jaar minder op bezoek te gaan, of bezoek te ontvangen en uit te gaan.

- Hebben de geënquêteerden ervaringen met work first en het handhavingsbeleid?

Uit de antwoorden van de afhakers blijkt dat work first, of de verplichting tot gangbare arbeid voor een deel van de populatie reden is, om af te zien van een uitkering. De omvang van de groep is kleiner dan uit de gesprekken met medewerkers van CWI en gemeenten naar voren komt. Het is echter aannemelijk dat een deel van de populatie waar de medewerkers op doelen, niet in de bestanden is opgenomen die voor de telefonische enquête zijn gebruikt.

Uit de enquête blijkt niet dat work first een rol speelt bij de aanvragers.

Afhakers hebben geen ervaring met het handhavingsbeleid. Dit is plausibel want een actief handhavingsbeleid zetten gemeenten pas in als bij een aanvraag voor een WWB-uitkering vermoedens van misbruik gaan spelen.

Uit de antwoorden van de aanvragers blijkt dat handhaving bij een deel van de groep wel een rol speelt. Dit komt overeen met de bevindingen uit het dossieronderzoek.

## 5 Conclusies van het onderzoek

Hoe groot is het risico dat mensen onder het bestaansminimum komen als zij afzien van een WWB-uitkering, of als de aanvraag voor de uitkering niet wordt toegekend? En als men onder het bestaansminimum zakt, bestaat dan ook de kans dat men in een isolement geraakt? Deze twee vragen zijn voor IWI aanleiding geweest tot onderzoek.

Naast deze twee hoofdvragen wilde de inspectie inzicht krijgen in de onderbouwing van de beslissingen bij het niet honoreren van WWB-aanvragen. De verschillende aspecten van het onderzoek zijn aan de orde geweest. In dit hoofdstuk geeft de inspectie aan de hand van de hoofdvragen de belangrijkste conclusies weer.

*Hoe komen mensen die afzien van, dan wel afgewezen worden voor een WWB-uitkering, aan een bestaansminimum?*

Ongeveer vijftig procent van de mensen die alleen bij het CWI zijn geweest, heeft structurele inkomsten (betaald werk, andere uitkering, inkomen partner, alimentatie en studiebeurs). De andere helft leent geld van anderen, verricht klusjes en leeft van het spaargeld. Bij mensen die hun aanvraag van een WWB-uitkering niet toegekend zagen, ligt de verhouding tussen enerzijds structureel inkomen en anderzijds geen of incidenteel inkomen op 40/60. Deze verhoudingscijfers hebben betrekking op de situatie ten tijde van het bezoek aan CWI of gemeenten. Tijdens de enquête (dus vijf tot elf maanden later) liggen de cijfers anders. Dan heeft zeventig procent van de afhakers en 65 procent van de aanvragers structurele inkomsten.

Op basis van de eigen opgaven van de geïnterviewden ligt het netto huishoudinkomen in heel veel gevallen beneden het bestaansminimum. De inspectie neemt aan dat hier sprake is van een onderschatting van het eigen inkomen. Na herberekening zijn het vooral de mensen zonder een structureel inkomen die onder het bestaansminimum leven. De helft van de gehele onderzochte groep heeft een schuld van minstens 5000 euro.

De gesprekken die de inspectie met hulporganisaties heeft gevoerd, bevestigen dit beeld. Vaak zijn noodgrepen nodig om het hoofd boven water te houden. Leningen van familie en vrienden, inkomsten uit de illegaliteit, lenen tegen hoge rente, giften van organisaties (veelal kerkelijke organisaties) en het niet betalen van rekeningen bieden alle slechts een tijdelijke oplossing. Op termijn ontstaat schuldaccumulatie die de problemen alleen maar erger maken.

### **Ontplooiën deze mensen maatschappelijke activiteiten?**

Slechts een klein deel van de ondervraagde inactieven houdt zich bezig met maatschappelijke activiteiten. Het vermoeden dat armoede leidt tot sociaal isolement wordt door de enquête bevestigd.



*Op basis van welke argumenten komen gemeenten tot een afwijzing van een WWB-uitkering en gebeurt dit op goede gronden?*

Afgezien van incidentele fouten zijn de beslissingen over de toegang tot de bijstand rechtmatig. De strenge poortwachter heeft niet geleid tot een groot aantal ten onrechte genomen beslissingen. Het administratieve proces is hierbij leidend en persoonlijke omstandigheden zijn meestal ondergeschikt aan de juridische procedures. Deze persoonlijke omstandigheden kunnen er wel toe leiden dat men niet kan voldoen aan de formaliteiten van de aanvraagprocedure, waardoor de procedure wordt afgebroken. Natuurlijk zijn er altijd uitzonderingen op de regel, waarbij wel coulance wordt geboden, maar die lijken vooral ingegeven te zijn door de persoonlijke inzet van de casemanager

Dat niet altijd onwil, maar ook onkunde een rol speelt bij het voldoen aan de informatieplicht wordt bevestigd door de externe organisaties die de belangen van betrokkenen behartigen. Deze organisaties blijken vaak een rol te spelen bij een hernieuwde aanvraag, die dan wel wordt gehonoreerd. Bij een aantal gemeenten loopt dit op tot 15 % van de in eerste instantie niet toegekende aanvragen. Soms wordt dan met terugwerkende kracht een uitkering verstrekt, maar vaak ook niet. In het laatste geval heeft de klant een tijd(je) zonder inkomen gezeten en kan de basis zijn gelegd voor nieuwe schulden. Ook uit de telefonische enquête blijkt dat respondenten na een eerste afwijzing later wel een bijstandsuitkering hebben ontvangen.

Wanneer de aanvragers niet opnieuw via deze omweg bij de gemeente komen, dan verdwijnen zij uit beeld. Het dossier wordt gesloten. Binnen een gemeente is men in 2009 op experimentele basis gestart met een actief volgtraject, waardoor de klant minder snel wordt losgelaten. Voordat men overgaat tot buitenbehandeling stellen, wordt in ieder geval nagegaan of een klant elders binnen de gemeente bekend is en wordt gekeken of via die weg informatie kan worden ingewonnen.

De problematiek spitst zich toe op de groepen die eigenlijk door een hulporganisatie bijgestaan moeten worden. Zodra men op de een of andere manier hulp heeft gevonden, bij het Leger des Heils of bij een andere hulporganisatie, dan is het probleem als het ware geïndiceerd en gaan de deuren makkelijker open. Maar mensen moeten wel geholpen willen worden. Uit de gesprekken blijkt dat er ook notoire 'zorgmijders' zijn die zo weinig mogelijk rompslomp willen. De consequentie van hun gedrag is dat zij geen gebruik maken van hun recht. Uiteindelijk verliezen zij ook het contact met de hulporganisaties.



## Literatuur

Beukeveld, M, A.K. Klein Rouweler, M. van Teerns, J. Vosselman, *Werkt Groningen@Work*. Bureau Onderzoek gemeente Groningen, Groningen, 2005.

Bosselaar, H, D. B. Bannink, C. van Deursen, W. Trommel, *Werkt de WWB*. Meccano, Universiteit van Twente, BSZ Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, Den Haag, 2007.

Bunt, S, M. Grootsholte, D.R. Kemper, C van der Werf, *Work First en Arbeidsmarktperspectief*, Research voor Beleid in opdracht van Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, 2008.

IWI, R08-07, *Het eerste jaar, ondersteuning van burgers in het stelsel van werk en inkomen*. Den Haag, 2008

Koning, J. van, P. van Nes, M. van der Kamp, M. Spijkerman, *Het gebruik van prikkels in de bijstand*. SEOR, in opdracht van ministerie van Economische Zaken, Rotterdam, 2006

Lindert, H. van, Y. van Amstel, Q. van der Goes, *Het voorportaal belicht*. Van Amstel Advies in opdracht van de gemeenten Hoogeveen, Hoogeveen, 2008.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Meta-analyse afhakers aan de poort*. Den Haag, 2007.

Soethout, J.E., R. van Waveren, C. Wissink, *Wet Werk en Bijstand: cliënten aan het woord*. Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam 2007.

Soffers, I.A.C. , M.G Weide, *Monitor route 23 Dordrecht en Drechtsteden 2005 en 2006*, Sociaal Geografisch Bureau, Dordrecht, 2006.

Sol, E, J. Castonguay, H. van Lindert, Y. van Amstel, *Work first werkt*. Hugo Sinzheimer Instituut en Orbis, Advies & Onderzoek in opdracht van Divosa en de gemeente Ede, Utrecht, 2007.

Vet, O. van der, *Geen bijstand en dan?* Dienst SZW, Den Haag, 2007

Wiel, R. van der, *Afhakers aan de poort*. Divosa, Utrecht, 2007











