

# Tussenrapportage 2009

## Experiment bevordering arbeidsparticipatie alleenstaande ouders WWB

|               |  |
|---------------|--|
| datum         | Augustus 2009  |
| auteur(s)     | Marieke Knoef<br>Jorna Leenheer<br>Jan Nelissen<br>Marijke von Bergh |
| versie        | 1  |
| classificatie | standaard  |

© CentERdata, Tilburg, 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



# 1 Inleiding

Op 1 januari 2009 is het experiment bevordering arbeidsparticipatie alleenstaande ouders WWB van start gegaan. Dit experiment onderzoekt een betere arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar. In het experiment worden in een aantal experimentgemeenten (voorgeschreven) maatregelen toegepast die deeltijdwerk voor sollicitatieplichtige alleenstaande ouders financieel aantrekkelijk maakt. Zo krijgen de alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar een inkomensvrijlating van 4 euro per gewerkt uur (tot een maximum van 120 euro per maand). Daarnaast wordt er scholing in combinatie met werken ingezet. Wanneer de alleenstaande ouders scholing volgen, ontvangen zij een bonus van 50 euro per maand en wanneer zij zes maanden zelf in het levensonderhoud hebben kunnen voorzien wordt een premie van 500 euro uitgereikt. Tevens zetten een aantal gemeenten een gemeentelijke arbeidspool op, waarbij gemeenten een dienstbetrekking aangaan met de alleenstaande ouder.

Het doel van het experiment is inzicht te krijgen in welke mate deze maatregelen arbeidsinschakeling stimuleren. Hierbij gaat het om (1) de toetreding tot de arbeidsmarkt, (2) de stabiliteit van de arbeidsinschakeling en (3) de uitstroom uit de bijstand. Op basis van de resultaten van het experiment is het mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de maatregelen en moet het voor regering en parlement aan het eind van de experimentperiode mogelijk zijn uitspraken te doen over een eventuele definitieve regeling.

Deze tussenrapportage geeft de stand van zaken van het experiment per 30 juni 2009. We gaan daarbij in op de ontplooiende activiteiten tot zover en de eerste resultaten (hoofdstuk 2). Daaruit zal blijken dat het experiment, met enige vertraging, goed op gang is gekomen in de (18) deelnemende gemeentes.

Deze tussenrapportage biedt de mogelijkheid tot bijsturing van het experiment. We besteden in deze rapportage daarom vrij uitgebreid en expliciet aandacht aan de geconstateerde knelpunten (hoofdstuk 3). Wij zien geen baat in veranderingen in het experiment zelf op dit moment. Wel behoeven de continuering van deelname van de deelnemende gemeentes, de levering van data en de planning enige aandacht.



## 2 Stand van zaken

### 2.1 Experiment

Per 30 juni 2009 nemen 18 gemeenten deel aan het experiment. 16 van deze gemeenten zijn op 1 januari 2009 van start gegaan. De gemeenten Nijmegen en Echt-Susteren zijn respectievelijk in juni en juli 2009 gestart. De regelingen binnen het experiment zijn echter door de meeste gemeenten nog niet volledig geïmplementeerd.

De stand van zaken is al volgt:

- Op één<sup>1</sup> na, hebben alle gemeenten de doelgroep (alleenstaande ouders met minimaal 1 kind tot 12 jaar) schriftelijk geïnformeerd over het experiment en in sommige gevallen ook mondeling.
- Inkomstenvrijlating vergt een berekening en een urenregistratie. Uren worden veelal niet geregistreerd. De betaling van de vrijlating is daarom in de meeste gemeenten pas later op gang gekomen. Voor de eerste maanden vindt nabetaling van de inkomensvrijlating plaats.
- In vrijwel geen enkele gemeente is er al scholing ingezet in het kader van het experiment. Als gevolg hiervan zijn er nog geen bonussen uitgekeerd in het kader van scholing en zijn de effecten van scholing nog niet te meten.
- Er wordt door zeven gemeenten een arbeidspool opgezet, maar dit vergt de nodige voorbereidingstijd. Op dit moment zijn er nog geen alleenstaande ouders actief in de pool. Twee gemeenten hebben aangegeven dat de arbeidspool bij hen per september van start zal gaan.

Al met al kende de implementatie van het experiment enige strubbelingen, maar is deze in alle deelnemende gemeentes goed op gang. Vanwege de vertragingen is het niet mogelijk om op dit moment al uitspraken te doen over de effectiviteit van de maatregelen. Omdat in veel gemeenten pas rond mei alle ouders geïnformeerd zijn, kunnen de eerste effecten pas op zijn vroegst in het derde kwartaal zichtbaar worden.

### 2.2 Onderzoek

Door het onderzoeksteam zijn tot op heden een aantal activiteiten ontplooid. Allereerst is er een datadocument opgezet, waarin staat beschreven welke data gemeenten aan moeten leveren ten behoeve van het experiment. Op basis van de beschikbare data zijn twee kwartaalrapportages opgesteld. Deze kwartaalrapportages bevatten een beschrijving van de doelgroep en de controlegroep.

Van de achttien deelnemende gemeenten hebben negen gemeenten de gegevens voor de eerste twee kwartaalrapportages volledig aangeleverd; daarbij was voor diverse gemeenten wel sprake van substantiële vertraging. De aanlevering van data wordt beschouwd als knelpunt en wordt verder besproken in hoofdstuk 3.2.

Verder hebben er telefonische interviews plaatsgevonden met 300 cliënten uit veertien deelnemende gemeenten. In deze interviews stonden de verwachtingen en eerste ervaringen van de cliënten met het experiment centraal.

---

<sup>1</sup> Eén gemeente heeft voorlopig volstaan met een aankondiging in de krant; hier heeft het experiment vertraging opgelopen, omdat men het wil koppelen aan twee werkprojecten die niet goed van de grond komen



Ten slotte zijn telefonische interviews afgenomen met veertien experimentgemeenten. In deze interviews is gevraagd naar de eerste ervaringen en geconstateerde knelpunten van gemeenten.

## 2.3 Eerste bevindingen

Op basis van het tot nu toe uitgevoerde onderzoek zijn enkele bevindingen interessant om te noemen. Opgemerkt zij dat het nog te vroeg is voor het trekken van (verregerende) conclusies over het succes van het experiment.

De doelgroep zit gemiddeld ruim vijf jaar in de bijstand. Binnen de gemeenten Heerenveen en Bodegraven ligt de gemiddelde uitkeringsduur met ruim drie jaar aanzienlijk lager. Bij aanvang van het experiment hebben de meeste cliënten in de doelgroep (88%) in het geheel geen arbeidsinkomen. Tot en met juni 2009 is dit percentage niet tot nauwelijks veranderd. Tussen januari en juni is de instroom in de doelgroep elke maand hoger geweest dan de uitstroom. 2,5% van de alleenstaande ouders die in januari een positief arbeidsinkomen ontving, is per februari uitgestroomd. In mei was dit 2,8%. Van de personen zonder arbeidsinkomsten in januari, heeft 0.9% in februari arbeidsinkomsten en is 2,7% in februari uitgestroomd. In mei is de uitstroom van personen zonder arbeidsinkomsten gedaald naar 1,9%. Een deel van de doelgroep (16%) geniet een ontheffing van de arbeidsplicht (cijfers juni 2009). De verschillen tussen gemeenten zijn hierin vrij groot; het vrijgestelde deel van de doelgroep varieert tussen 1% (Enschede) en 23% (Breda). In Bodegraven heeft zelfs 68% van de doelgroep een ontheffing van de arbeidsplicht, maar hier zijn de absolute aantallen erg klein. Bijna 80% van de geïnterviewde ouders die al werken, kennen een stabiel arbeidspatroon over het jaar heen.

Ongeveer de helft van de geïnterviewde ouders zegt niet geïnformeerd te zijn over het experiment (zie ook knelpunt communicatie, hoofdstuk 3.4). 37% van de ouders zonder betaalde baan, die geïnformeerd zijn over het experiment, verwacht door het experiment meer kans te hebben op een baan. Van de werkende geïnformeerde ouders verwacht 29% meer kans te hebben geheel uit de bijstand te komen. Ouders zonder betaalde baan geven vaak aan dat er geen passend werk voor hen is en/of dat de combinatie arbeid-zorg moeilijk is. Daarnaast zegt een kwart vanwege gezondheidsredenen geen betaald werk te verrichten. Opvallend is dat een substantiële groep ouders betoogt dat het experiment hen niet prikkelt, omdat ze sowieso gemotiveerd zijn om aan de slag te komen.

De gemeenten geven aan dat het experiment redelijk tot goed verloopt. Wel geven ze een aantal knelpunten aan (met name aanlevering van data en de recessie). De gemeenten hebben veelal een selectie gemaakt van kansrijke cliënten die eerder en meer intensief worden benaderd voor het experiment. Het gaat hierbij vooral om cliënten die op dit moment al betaald werk doen.



## 3 Knelpunten

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende knelpunten aan de orde: deelname en uitval gemeenten, datalevering gemeenten, planning, communicatie naar deelnemers, en het experiment als onderdeel van overige maatregelen.

### 3.1 Deelname experimentgemeenten

Voor een goed onderzoek is een adequate selectie van experimenteergemeenten van belang. Het aantal deelnemende gemeenten op dit moment (18) valt tegen. Negen aangemelde gemeenten hebben zich teruggetrokken uit het experiment. Gegeven dit beeld is het belangrijk dat verdere uitval wordt voorkomen.

Eind 2008 heeft het ministerie van SZW de gemeenten geïnformeerd over het experiment en kregen zij de mogelijkheid zich aan te melden. Daarbij was het doel om te komen tot maximaal dertig deelnemende gemeenten, gelijk verdeeld over drie verschillende grootteklassen (10.000-50.000 inwoners, 50.000-150.000 inwoners, meer dan 150.000 inwoners). Verder zouden maximaal vijf gemeenten per grootteklasse gedurende het experiment een arbeidspool inrichten voor de alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar.

Uiteindelijk gaven 27 gemeenten zich op voor het experiment en was verdere selectie niet nodig. In de beginfase hebben zes gemeenten besloten af te zien van verdere deelname. Dit zijn de gemeenten Hilversum, Weesp, Rijssen-Holtten, Zoetermeer, Hellevoetsluis en Purmerend. Later, gedurende het tweede kwartaal hebben de gemeenten De Marne, Winsum en Raalte afgezien van verdere deelname. De redenen die genoemd zijn om af te zien van deelname zijn (1) gebrek aan capaciteit voor het opzetten van het experiment en het leveren van de data, (2) door de economische crisis wil men de aandacht verleggen en (3) vanuit het gemeentelijke beleid bestaan op dit moment al genoeg prikkels.

Op dit moment zijn er 18 gemeenten over die deelnemen aan het experiment (zie Tabel 1 voor een overzicht), waaronder 8 kleine gemeenten, 4 middelgrote gemeenten en 6 grote gemeenten. Van deze gemeenten richten 7 gemeenten een arbeidspool op (3 grote, 2 middelgrote en 2 kleine gemeenten). Uit de nulmeting blijkt dat deze gemeenten samen zo'n 23% van alle bijstandsgerechtigden onder hun hoede hebben. In de experimentgemeenten is het aandeel bijstandsgerechtigden ten opzichte van de totale bevolking tussen 18-65 jaar 3,5%, tegenover ongeveer 2,5% landelijk. Het aandeel alleenstaande ouders onder de bijstandsgerechtigden is in de experimenteergemeenten 27,8%, tegenover zo'n 26% landelijk. Omdat gemeenten zichzelf aan hebben mogen melden voor het experiment schuilt er een selectiegevaar: gemeenten met een relatief grotere bijstandsproblematiek voelen zich wellicht eerder geroepen deel te nemen aan het experiment. Mogelijk heeft dit in een aantal gevallen een rol heeft gespeeld, maar over het totaal van alle experimentgemeenten lijken de verschillen niet dramatisch. Bovendien maken we voor onze analyses gebruik van data op huishoud- en niet op gemeenteniveau. Meer specifiek maken we op huishoudniveau vergelijkingen tussen huishoudens in de doelgroep en de controlegroep binnen een gemeente.



**Tabel 1. Overzicht experimentgemeenten**

| Gemeente      | Inwoners |                |          | Arbeidspool |
|---------------|----------|----------------|----------|-------------|
|               | < 50.000 | 50.000-150.000 | >150.000 |             |
| Almere        |          |                | X        | X           |
| Amsterdam     |          |                | X        |             |
| Bodegraven    | X        |                |          | X           |
| Breda         |          |                | X        |             |
| Deventer      |          | X              |          | X           |
| Echt-Susteren | X        |                |          |             |
| Enschede      |          |                | X        |             |
| Groningen     |          |                | X        | X           |
| Heerenveen    | X        |                |          | X           |
| Langedijk     | X        |                |          |             |
| Nijmegen      |          |                | X        | X           |
| Reiderland    | X        |                |          |             |
| Scheemda      | X        |                |          |             |
| Schiedam      |          | X              |          | X           |
| Twenterand    | X        |                |          |             |
| Vlaardingen   |          | X              |          |             |
| Winschoten    | X        |                |          |             |
| Zwolle        |          | X              |          |             |

### 3.2 Datalevering door gemeenten

Een van de voorwaarden waaraan deelnemende gemeenten moeten voldoen<sup>2</sup>, is het aanleveren van kwantitatieve gegevens over de omvang van de doelgroep alleenstaande ouders en de kenmerken van deze ouders, zoals: hoogte, duur en aard van de inkomsten en de omvang van het dienstverband van de alleenstaande ouders. Het gaat deels om gegevens die in het algemeen niet (standaard) door gemeenten worden geregistreerd, dit kan dus een extra administratieve last betekenen voor aan het experiment deelnemende gemeenten. Tevens is bij de uitnodiging tot deelname aan de gemeenten aangegeven dat het aantal te leveren gegevens nog kan worden uitgebreid, als het onderzoeksbureau dit noodzakelijk acht voor het uitvoeren van het onderzoek.

Ondanks dat datalevering een voorwaarde is voor deelname aan het experiment blijkt datalevering vaak een probleem. Dit geldt vooral voor kleine gemeenten en voor bepaalde variabelen.

Van de 18 gemeenten hebben 9 gemeenten de data van de eerste twee kwartalen volledig aangeleverd. Door twee gemeenten zijn de data gedeeltelijk aangeleverd (Zwolle en Vlaardingen). De overige zeven gemeenten hebben nog geen data geleverd of hebben te laat geleverd om nog te worden meegenomen in de analyses tot nu toe (Deventer, Echt-Susteren, Langedijk, Reiderland, Scheemda, Twenterand en Winschoten).

Kleine gemeenten hebben relatief weinig kennis in huis betreffende datamanagement en beschikken over relatief weinig middelen. Zij ondervinden daarom veel problemen om de gevraagde data uit hun systemen te halen. De gemeenten De Marne en Winsum hebben hiertoe externe kennis ingehuurd, maar de bijbehorende kosten in combinatie met de tijd

<sup>2</sup> Te vinden in het 'Tijdelijk besluit bevordering arbeidsinschakeling alleenstaande ouders WWB' (*Staatsblad* 2008, 351).



die zij aan het experiment kwijt waren werd hen te veel. Als gevolg daarvan zijn zij afgehaakt binnen het experiment. De deelnemende gemeente Langedijk zegt in het geheel niet te weten hoe zij de data aan kan leveren en ook Echt-Susteren heeft aangegeven problemen te voorzien.

Een van de problemen is dat het opleveren van data slechts beperkt afhankelijk is van de omvang van de doelgroep en een grote vaste kostencomponent kent. Deze vaste kosten zijn niet enkel financieel, maar betreffen ook het tijdsbeslag en werkdruk op bestaand personeel. Aangezien de vergoeding aan gemeenten op het aantal personen in de doelgroep is gebaseerd, zijn kleine gemeenten slecht af. Aanpassing van de vergoedingssystematiek zou zodoende overwogen moeten worden.

Een aantal gegevens blijken moeilijk te kunnen worden aangeleverd door gemeenten. Dit komt ondermeer omdat de automatiseringssystemen niet zijn ingericht op dit experiment. Wanneer bijvoorbeeld scholing in het kader van het experiment wordt ingezet is er geen ruimte in het systeem om dit te registreren. Een en ander moet dan los van het systeem geregistreerd worden. Twee andere belangrijke voorbeelden zijn 'omvang dienstverband' en de inkomensvrijlating. Een aantal gemeenten hebben aangegeven de berekening van de inkomensvrijlating lastig te vinden. Om de inkomensvrijlating in een bepaalde maand te kunnen berekenen is de omvang van het dienstverband in de betreffende maand nodig. Deze werd (tot voor het experiment) over het algemeen niet geregistreerd omdat deze niet van belang was voor de berekening van de WWB uitkering. Het kost de gemeenten veel tijd de omvang van het dienstverband van de cliënten in de doelgroep te achterhalen en de inkomensvrijlating te berekenen. Een ander (noodzakelijk) gegeven dat in sommige gemeenten moeilijkheden oplevert is arbeidsinkomen. Dit komt omdat voor de berekening van de WWB uitkering alleen het totaal aan overige inkomsten van belang is (bijvoorbeeld arbeidsinkomsten + alimentatie).

### **3.3 Planning**

Het experiment is bijna onmiddellijk van start gegaan nadat de gemeenten zich hadden aangemeld. De voorbereidingstijd is daardoor minimaal geweest. Als gevolg hiervan is het experiment na twee kwartalen nog steeds niet volledig in gang gezet. Met name het opzetten van de arbeidspool vergt tijd. Ook konden cliënten pas na aanvang van het experiment worden geïnformeerd over de maatregelen die per 1 januari 2009 al ingegaan waren. De prikkels die er in januari 2009 al waren, zijn voor cliënten dus pas later voelbaar geworden. Feitelijk gaat de voorbereidingstijd die de gemeenten nodig hebben op dit moment van de experimenttijd af. Wanneer bijvoorbeeld een half jaar nodig is voor de opzet van de arbeidspool, is de looptijd van de arbeidspool gedurende het experiment nog maar 1,5 jaar. Twee gemeenten moeten in het derde kwartaal nog van start gaan met het experiment. Voor een dergelijk experiment zou in het vervolg een voorbereidingstijd van tenminste 3 tot mogelijk wel 6 maanden gerekend moeten worden.

### **3.4 Communicatie naar deelnemers**

Een goede communicatie over het experiment naar de beoogde bijstandsgerechtigden is cruciaal voor het slagen van het experiment. Het feit dat een groot gedeelte van de cliënten nog niet of onvoldoende op de hoogte is van het experiment geeft aan de communicatie nog verbetering behoeft.



Uit de interviews blijkt dat ongeveer de helft van de cliënten niet van het bestaan van het experiment af weet. Alle geïnterviewden zijn echter schriftelijk geïnformeerd. Van degenen die het experiment wel kent, is ongeveer 45 procent niet op de hoogte van de inhoud ervan (kent geen enkele maatregel). Hoewel dit niet uit de cijfers is af te leiden, ligt het percentage ouders dat de communicatie volledig heeft begrepen, alsmede de consequenties voor de eigen situatie, waarschijnlijk nog lager. Het lijkt er dus op dat schriftelijke communicatie niet afdoende is of meer toegankelijk moet worden aangeboden. De mondelinge communicatie verloopt beter, maar is behoorlijk tijdsintensief en kostbaar om voor alle cliënten door te voeren. In september zal dit knelpunt met de gemeenten besproken worden.

### 3.5 Experiment als onderdeel van overige maatregelen

Het experiment heeft als doel vast te stellen hoe financiële prikkels en scholing de toetreding tot de arbeidsmarkt stimuleren. Het is echter de vraag of het eventuele succes van het experiment volledig moet worden toegeschreven aan deze maatregelen. Zo is het goed denkbaar dat alleen al de extra aandacht voor de doelgroep (bijvoorbeeld door het voeren van extra individuele gesprekken) de kans op werk vergroot. In veel gemeenten maakt 'aandacht voor de doelgroep' deel uit van de uitvoering van het experiment. Wanneer de extra aandacht voor de doelgroep de kans op werk vergroot is het effect van de financiële prikkels niet meer los te filteren van het effect van de extra aandacht die de doelgroep gekregen heeft. Dit is pas mogelijk wanneer de controlegroep (de ouders met kinderen tussen 12 en 18 jaar, zonder financiële prikkels) ook de extra aandacht ontvangen hebben.

Veel geïnterviewde cliënten geven niet-financiële argumenten voor het niet toetreden tot de arbeidsmarkt, zoals hun percepties over de combinatie zorg-arbeid en het beschikbaar zijn van passende arbeid. De perceptie en de werkelijkheid ten aanzien van het beschikbaar zijn van passende arbeid kan uiteen liggen. Extra aandacht kan op zo'n moment belangrijker zijn dan een financiële prikkel, om tot betaalde arbeid te komen.

De inkomensvrijstelling in het experiment wordt doorkruist door andere reeds geldende regelingen. Zo geeft de WWB de mogelijkheid om bijstandsgerechtigden die arbeid gaan verrichten één periode van 6 maanden aaneengesloten een gedeelte van inkomsten uit arbeid vrij te laten, mits die arbeid naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Deze vrijlating bedraagt 25% van de arbeidsinkomsten met een maximum van €184,00 per maand.

In de meeste experimentgemeenten wordt deze wettelijke inkomensvrijlating toegepast. Dit betekent dat wanneer een cliënt 1 september 2009 met betaalde arbeid begint, deze cliënt pas vanaf maart 2010 te maken krijgt met de vrijlating in het kader van het experiment. Dit betekent ook dat iemand die in juli 2010 arbeid gaat verrichten, mogelijk al niet meer te maken krijgt met de inkomensvrijlating in het kader van het experiment. Immers, de vrijlating in het kader van het experiment wordt pas toegepast wanneer de 25% regel ten einde is. In Schiedam is de 25% inkomensvrijlating voor het experiment niet actief toegepast. Zij geven bij de start van het experiment eerst alle werkende alleenstaande ouders de 25% vrijlating en zullen dus pas vanaf juli 2009 met de vrijlatingen in het kader van het experiment beginnen. Het effect van de financiële prikkel in het kader van het experiment is op de korte termijn gering voor alleenstaande ouders die met betaalde arbeid starten. Wat betreft de uitstroompremie (500 euro na 6 maanden) valt op dat een aantal experimentgemeenten al een uitstroompremie hebben. Deze is hoger dan de uitstroompremie in het experiment, namelijk vaak 1000 euro. Verder hebben sommige gemeenten al scholingsprojecten lopen naast de projecten als onderdeel van het experiment.





Sommige gemeenten blijken hun pijlen vooral te richten op dat deel van de doelgroep dat kansrijk is. Het is onzeker of dit optimaal is, omdat mogelijk energie wordt gestoken in een deel van de doelgroep die in feite weinig aandacht behoeft. Zo geeft een deel van de doelgroep in de enquêtes aan ook zonder het experiment voldoende gemotiveerd te zijn om uit de bijstand te komen.