

Meta-analyse “Afhakers aan de poort”

SZW, oktober 2007

Samenvatting

Deze notitie gaat in op tien gemeentelijke onderzoeken naar de redenen waarom personen de (contacten rondom de) aanvraag van een bijstandsuitkering niet doorzetten (zgn. afhakers) en de wijze waarop ze daarna in hun levensonderhoud voorzien. Het afhaken speelt met name bij klanten die met Work first worden geconfronteerd. Gemeenten doen dit onderzoek omdat zij op zoek zijn naar een antwoord op de vraag of het verschijnsel van afhaken betekent dat de inkomenswaarborgfunctie van de WWB onder druk komt te staan. Een dergelijke vraag is ook aan de orde gekomen in de Tweede Kamer en tijdens de Peerreview van de Europese Commissie over de WWB. Daarom is door het ministerie van SZW een meta-analyse op deze gemeentelijke onderzoeken uitgevoerd om na te gaan of er aanleiding is tot ongerustheid op dit punt.

In de tien onderzoeken blijkt het percentage *afhakers* tussen de 10% en 20% te liggen. De onderzoeken zijn veelal gericht op diegenen van de aanvragers die een Work first aanbod krijgen. De *reden van afhaken* is met name gelegen in het zoeken/vinden van werk of de toekenning van een voorliggende voorziening (zoals studiefinanciering) (35% tot 45%). Overige redenen zijn voorts dat de aanvrager niet doorzet omdat hem is duidelijk gemaakt dat honorering van de aanvraag weinig kans maakt (bv. in verband met vermogen) of dat hij wordt ‘afgeschrikt’ vanwege sollicitatie- en re-integratieplichten en Work-first-trajecten. Daarnaast wordt verhuizing uit de gemeente ook wel als reden opgevoerd. Op de vraag hoe men na afhaken *in het levensonderhoud voorziet* blijkt dat velen op het moment van onderzoek inkomsten uit werk, studie of een uitkering kennen (60% tot 80%). De restantpercentages worden veelal gevormd door de categorie “onbekend” (waaronder de verhuisden).

Voor zover gemeenten conclusies uit bovengenoemde onderzoeken trekken achten zij de situatie bij niet doorgezette aanvragen niet alarmerend. Hetzelfde beeld komt grosso modo ook naar voren uit andere (niet-gemeentelijke) onderzoeken die in de notitie worden behandeld.

De gemeentelijke studies hanteren een diversiteit aan indelingen en hebben soms te kampen met hoge non-respons, mede doordat verhuizers niet nader worden bevraagd. Ook gaat het bij sommige onderzoeken om een klein aantal afhakers, waardoor percentages voorzichtig gehanteerd moeten worden. Al met al zijn de uitspraken op basis van deze studies dus indicatief voor burgers in Nederland die hun uitkeringsaanvraag niet doorzetten.

IWI heeft een onderzoek aangekondigd naar de poortwachterfunctie van de bijstand en eventuele ongewenste effecten daarvan, dat naar verwachting in december 2008 wordt gepubliceerd.

1. Inleiding

Van tijd tot tijd komt bij gemeenten, Tweede Kamer en in internationaal verband¹ de vraag naar boven in hoeverre gemeenten adequaat invulling geven aan de inkomenswaarborgfunctie van de Wet werk en bijstand (WWB). Dergelijke vragen komen onder meer op bij Work first-initiatieven. Het gaat om vragen als: waarom zetten mensen hun aanvraag voor een WWB-uitkering niet door en hoe voorzien zij zonder die uitkering in hun levensonderhoud? Sommige gemeenten hebben die vragen opgepakt en er onderzoek naar gedaan. In deze notitie wordt op deze onderzoeken ingegaan om na te gaan of de inkomenswaarborgfunctie in het gedrang komt. Niet alle materiaal was bruikbaar voor deze notitie. De gemeenten met relevante studies staan vermeld in bijlage 1. Het gaat om een tiental onderzoeken². Hoewel naar volledigheid bij het opsporen van deze onderzoeken is gestreefd, kan die niet met zekerheid worden geboden.

Op de onderzoeken is een zg. meta-analyse verricht. Bij ieder onderzoek is naar dezelfde aspecten gekeken. Deze aspecten betreffen zowel de inhoud van het onderzoek als de gehanteerde methoden (zie bijlage 2). Op basis hiervan zijn overkoepelende conclusies getrokken, die we in paragraaf 3 bespreken. Daar komen ook kort conclusies uit andere studies aan bod, die niet specifiek op een individuele gemeente zijn gericht.

Omdat sommige gemeenten de onderzoeken als vertrouwelijk hebben aangeleverd (bv. omdat ze nog in de Raad behandeld moeten worden), worden in het hiernavolgende geen namen van gemeenten genoemd.

2. Terminologie

In de gemeentelijke onderzoeken bestaan veel verschillen in terminologie en indelingen die gehanteerd worden. Dat maakt vergelijking er niet gemakkelijker op. Hierna gaan we daar kort op in. Het betreft: (1) indelingen van hen die buiten de poort blijven, (2) indelingen naar de reden waarom men buiten de poort blijft en (3) indelingen van de wijze waarop men in het levensonderhoud voorziet.

Indeling van groepen buiten de poort

De diverse studies gaan vaak niet over dezelfde groepen die buiten de poort blijven, maar richten zich op een of enkele groepen. Ook de indelingen die gemaakt worden stemmen niet altijd overeen. Mede op basis van de aangetroffen indelingen wordt hierna de volgende indeling in vieren gemaakt:

- niet-melders
- afhakers/niet-doorzetters
- afgewezenen
- buiten behandeling gestelden

Bij de eerste groep gaat het om mensen die zich niet bij het CWI laten zien voor een aanvraag, bijvoorbeeld omdat ze al van anderen gehoord hebben dat er bij CWI/gemeente een zekere tegenprestatie wordt verlangd voor een uitkering. Bij de tweede groep gaat om mensen die

¹ Bijvoorbeeld tijdens de Peerreview WWB, die op 4 en 5 juni 2007 in Den Haag is gehouden kwam dit punt naar voren. De EU organiseert regelmatig Peerreviews om ‘wederzijds leren’ op het gebied van arbeidsmarktbeleid te stimuleren en ‘best practises’ op het gebied van arbeidsmarktbeleid en activering onder de aandacht van de lidstaten te brengen.

² Er zijn ook studies die *alleen* ingaan op de vraag *hoeveel* mensen afhaken. Deze zijn buiten beschouwing gelaten in deze notitie.

zelf de beslissing nemen om na de aanvankelijke (contacten over de) aanvraag niet verder te gaan; hier kunnen diverse redenen voor zijn (werk vinden, geen trek in aangeboden Work first). Bij de derde groep gaat het om formeel afgewezenen: mensen van wie de aanvraag schriftelijk is/wordt afgewezen. Bij de vierde groep gaat het om degenen waarvan de aanvraag buiten behandeling wordt gehouden wegens het te weinig leveren van informatie en/of medewerking.

In het hiernavolgende richten we ons op de *tweede* groep, omdat naar verwachting hier het risico van tussen wal en schip vallen het grootst is en slechts zelden in de 10 onderzoeken op de overige groepen wordt ingegaan. In de meeste van die onderzoeken wordt met de poort gedoeld op het CWI. In sommige gevallen is het niet geheel duidelijk of CWI dan wel gemeente wordt bedoeld. In het merendeel van de onderzoeken gaat het om afhaken in relatie tot een aangeboden Work first-traject. Overigens bestaan er verschillen tussen de Work first projecten bv. qua doelgroep, aard aangeboden werk en duur.

Indeling naar redenen van afhaken

Als redenen voor afhaken komen in de onderzoeken onder meer naar voren: het ondertussen (willen) vinden van werk, het starten met een opleiding, het niet-gemotiveerd zijn voor Work first, het vermoedelijk niet in aanmerking komen voor een uitkering wegens teveel inkomsten etc. In de onderzoeken komen niet altijd dezelfde redenen voor en worden ze ook op verschillende wijzen gegroepeerd. Een bruikbare driedeling wordt gemaakt door onderzoeksbureau Regioplan bij het onderzoek naar de cliënt in de WWB³. Bij niet-doorgezette aanvragen wordt een onderscheid gemaakt in: (a) wegens verkapte afwijzing (de sociale dienst heeft duidelijk gemaakt dat een aanvraag weinig zin heeft, bijvoorbeeld omdat er teveel eigen vermogen is), (b) wegens ‘afschrikwekkend’ effect van op te leggen verplichtingen als Work first, sollicitatie- en re-integratieplichten en (c) wegens het ondertussen vinden van werk of de toekenning van een voorliggende voorziening (bv. studiefinanciering of WW). In het hiernavolgende wordt die indeling zoveel mogelijk gevolgd.

Indeling naar de vraag hoe men in levensonderhoud voorziet

Ook ten aanzien van hoe men na het afhaken in het levensonderhoud voorziet bestaan diverse indelingen. Soms lopen die ook door elkaar met de redenen van buiten de poort blijven. Zo is het vinden/hebben van werk zowel onder de redenen van afhaken te rangschikken als onder de vraag hoe men in het levensonderhoud voorziet. In het hiernavolgende wordt in ieder geval de indeling “inkomsten uit werk/uitkering/studie(financiering)” vs. “andere redenen” gehanteerd.

3. Conclusies uit de studies

3.1 Inhoudelijke conclusies

Het percentage *afhakkers* varieert per gemeente tussen de 10% en 20% van het aantal van de onderzochte groep die contact zoekt met CWI of gemeente in verband met de aanvraag van een bijstandsuitkering. Het gaat hier -zoals eerder aangegeven- veelal om de groep die een Work first aanbod krijgt bij instroom in de bijstand en betreft dus in de meeste gevallen niet alle aanvragers van een bijstandsuitkering. Dit percentage spoort met het landelijke

³ Wet werk en bijstand: Cliënten aan het woord. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW door Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 25 september 2007, p. 56.

percentage uit de Divosamonitor 2006⁴. Daarin wordt een percentage van 17% genoemd als antwoord op de vraag hoeveel procent van de uitkeringaanvragen wordt ingetrokken als gevolg van een direct verlangde tegenprestatie bij Work first. In de Divosa-benchmark Work first⁵ wordt bij de nieuwe instromers een hoger percentage genoemd: 37%. De onderzoekers geven echter aan, dat dit gemiddelde sterk naar boven wordt getrokken door een paar veelal op jongeren gerichte projecten met aanzienlijk hogere percentages. De meeste andere projecten scoren onder het gemiddelde van 37%.

Wat betreft de *redenen van afhaken* komt uit de studies naar voren dat veelal de hoofdreden voor het afhaken gelegen is in het zoeken/vinden van werk of de toekenning van een voorliggende voorziening. Dit percentage ligt in veel studies tussen de 35% en 45%, met soms een uitschieter naar beneden (14%), maar dit betreft een percentage op basis van een onderzoek onder een zeer klein aantal afhakers. De overige redenen zijn in te delen conform de eerder genoemde indeling van Regioplan: verkapte afwijzing (in verband met inkomsten, vermogen, herstel relatie, fraudeonderzoek, etc.) dan wel ‘afschrikwekkend’ effect (niet gemotiveerd, negatief imago Work first, etc.). Daarnaast wordt verhuizing uit de gemeente ook wel als reden opgevoerd.

Op de vraag hoe men na afhaken *in het levensonderhoud voorziet* blijkt dat velen op het moment van onderzoek inkomsten uit werk/studie/uitkering kennen. De percentages in de studies liggen veelal tussen de 60% en 80%. Soms gaat het bij de uitkering alsnog (op een later moment) om een WWB-uitkering, maar het kan ook om een andere uitkering gaan. De restantpercentages worden veelal gevormd door de categorie onbekend (waaronder verhuisden).

Waar gemeenten conclusies uit de cijfers trekken stelt men dat “er geen aanwijzingen zijn gevonden dat personen als gevolg van Work first in de financiële problemen zijn gekomen” of dat “uit het onderzoek is gebleken dat slechts 1 persoon niet zelf in het levensonderhoud heeft kunnen voorzien”.

Het volgende beeld komt naar voren uit overige (niet aan individuele gemeenten gebonden) onderzoeken in het kader van de evaluatie van de WWB en van Divosa:

- In het tweede kwalitatief onderzoek⁶ in het kader van de evaluatie van de WWB blijken gemeenten niet de indruk te hebben dat door de invoering van de WWB mensen buiten de boot vallen en dat het sociale vangnet in het gedrang komt. Wel geven een aantal gemeenten aan onderzoek te (gaan) doen naar de vraag wat de redenen zijn waarom mensen een aanvraag intrekken. Deze gemeenten zijn bang dat er ongewenste effecten ontstaan met name bij jongeren, zoals criminaliteit of te veel jobhoppen. (Deze gemeenten zijn dan ook benaderd in het kader van deze meta-analyse).
- Ook uit interviews met gemeentelijke professionals⁷ blijkt dat zij van mening zijn dat we hier overwegend niet te maken hebben met een probleemgroep.

⁴ WWB-monitor 2006, Meer perspectief voor mensen, twee jaar Wet werk en bijstand, Utrecht, mei 2006, p. 48.

⁵ Work first werkt, Op weg naar een evidence based-work first, Utrecht, maart 2007. p. 43.

⁶ De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW door Research voor Beleid, Leiden, 24 mei 2007, p. 16 en 23-24.

⁷ R. van de Wiel, Afhakers aan de poort, kenmerken en motieven van burgers die hun WWB-aanvraag niet doorzetten, Divosa, september 2007, par. 6.2. Afgaande op het oordeel van deze professionals kan gesteld worden dat de meest voorkomende reden van afhaken bij het aanvragen van een WWB-uitkering gelegen is in de houding van de aanvrager. In aflopende volgorde van belangrijkheid waren er verder rechtmatigheid, werk en persoonlijke problemen (par. 5.2).

- In het eerdergenoemde onderzoek van Regioplan naar de cliënt in de WWB zijn 17 personen ondervraagd die hun uitkeringsaanvraag niet hebben doorgezet. De redenen waarom zij die niet doorzetten zijn hierboven reeds genoemd. Wanneer zij niet werken lopen de gevolgen van het niet doorzetten uiteen van ondersteuning door ouders (inwonende jongeren), interen op vermogen, gebruik maken van voorliggende voorzieningen, het maken van schulden bij onder meer familie en vrienden en het bewandelen van informele/criminele paden en combinaties hiervan⁸.

3.2. Methodologische conclusies uit gemeentelijke onderzoeken

De tien gemeentelijke onderzoeken zijn met name in kleine en middelgrote gemeenten uitgevoerd. De onderzoeken zijn lastig op één lijn te brengen omdat ze verschillen qua gehanteerde indelingen (zie paragraaf 2). Qua onderzoeksmethoden is meer overeenkomst tussen de onderzoeken te signaleren. De genoemde percentages afhakers zijn in hoofdzaak gebaseerd op administratieve bronnen. De redenen van afhaken en de wijze waarop men in het levensonderhoud voorziet worden vaak onderzocht via schriftelijke of telefonische enquêtes. Daarbij is de non-respons een belangrijk probleem, omdat veel personen niet meer te traceren zijn na het afhaken. De non-responspercentages variëren van 17% tot 88%. Voorts gaat het bij sommige onderzoeken om een klein aantal afhakers, waardoor percentages voorzichtig gehanteerd moeten worden. Desalniettemin lijkt er door de bank genomen niet veel verschil in uitkomsten tussen de studies.

4. Tot slot

Voor zover de inzichten op dit moment reiken, zijn er geen aanwijzingen dat de inkomenswaarborg onder druk staat. Het bovenstaande betreft uiteraard een beeld dat is gebaseerd op tien gemeentelijke onderzoeken en een paar kwalitatieve landelijke onderzoeken.

IWI heeft een onderzoek aangekondigd naar de poortwachterfunctie van de bijstand, en eventuele ongewenste effecten daarvan. De inspectie verwacht het onderzoek in december 2008 te kunnen publiceren. Het gaat bij dit onderzoek zowel om mensen die hun aanvraag niet doorzetten als om mensen over wie de gemeente een negatieve beslissing neemt. De motieven van de mensen zelf én de rechtmatigheid van de gemeentelijke beslissingen komen aan de orde. Ook de consequenties voor het arbeidsmarktgedrag en de participatie in de samenleving worden onderzocht.

⁸ Wet werk en bijstand: Cliënten aan het woord. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW door Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 25 september 2007, p. 60.

Bijlage 1: namen gemeenten met studies naar redenen afhaken en/of naar wijze waarin men in levensonderhoud voorziet na afhaken⁹

Alkmaar
Apeldoorn
Arnhem
Dordrecht
Groningen
Helmond
Maastricht
Meppel
Montferland
Soest

Bijlage 2: schema voor meta-analyse

naam gemeente
titel en jaar onderzoek
uitvoerder onderzoek
onderzochte doelgroep(en)
steekproef (ja/nee) en omvang steekproef
gebruikte methode(n)
non-respons (absoluut en relatief)
definitie van afhakers of van gelijksoortige begrippen
hoeveel afhakers komen uit onderzoek naar voren (absoluut en relatief)
reden afhaken (aantallen absoluut en relatief)
waar blijven afhakers/hoe voorzien zij in levensonderhoud (aantallen absoluut en relatief)
andere opvallende zaken die men in de rest schema niet kwijt kan
eventuele conclusies uit het onderzoek door de onderzoekers

⁹ Ook Hoogeveen is met een dergelijke studie bezig, maar deze studie is op het moment van verschijnen van onderhavige notitie nog niet gereed.