

# **‘De weg naar werk’**

Onderzoek naar de doorstroom tussen WW,  
bijstand en werk, vóór en na de SUWI operatie

Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in  
opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

Marloes de Graaf-Zijl

Inge Groot

J.Peter Hop

**Raad voor Werk en Inkomen**

**juli 2006**



# Voorwoord

De invoering van SUWI en de introductie van marktwerking hebben de noodzaak van transparantie vergroot. Om van een markt te kunnen spreken is immers niet alleen transparantie met betrekking tot de gestelde doelen onontbeerlijk, maar ook met betrekking tot de inzet van trajecten en de uiteindelijk behaalde resultaten. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft op dit terrein een belangrijke taak. Deze taak wordt vanaf de oprichting van de RWI op meerdere wijzen vorm gegeven, onder andere door het verrichten van onderzoek.

In de afgelopen jaren heeft de RWI diverse rapporten gepubliceerd die getuigen van de ambitie van de RWI om inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en de reïntegratiemarkt. Het rapport *De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk* uit 2005 en het in 2003 verschenen *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie: de relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten* zijn hiervan voorbeelden.

De voorliggende rapportage *De weg naar werk* bevat de uitkomsten van een onderzoek naar cliëntstromen in de SUWI-keten. Het onderzoek toont de ontwikkeling van de klantstromen tussen werk, WW en Bijstand in de periode 1999-2004.

Voor de totstandkoming van *De weg naar werk* heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO), in opdracht van de RWI, een groot aantal bestanden van UWV, CWI en CBS gekoppeld tot een nieuwe dataset. Bij de analyses van deze dataset is dankbaar gebruik gemaakt van de specifieke kennis waarover de genoemde organisaties beschikken.

Door deze koppeling van bestanden is het voor het eerst mogelijk personen gedurende een langere periode te volgen. Zo ontstaat een completer beeld van de dynamiek in de sociale zekerheid en van de effecten op langere termijn van reïntegratie-inspanningen.

Ten slotte past een woord van dank aan SEO voor de meer dan adequate uitvoering van dit complexe onderzoek en de heldere wijze waarop de resultaten zijn verwoord, alsmede aan UWV en CWI voor hun deskundige inzet en betrokkenheid.

Jan van Zijl  
voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

# Inhoudsopgave

Conclusies.....	i
Samenvatting.....	v
Summary .....	xi
1	Inleiding..... 1
2	De SUWI-keten ..... 5
2.1	Wat is de SUWI-keten?..... 5
2.2	Wie zit waar in de SUWI-keten? ..... 6
3	In- en doorstroom in de SUWI-keten..... 9
3.1	Omvang cliëntstromen 1999-2004 ..... 9
3.2	Gesubsidieerde arbeid..... 14
3.3	Herinstroom ..... 15
3.4	Kenmerken in- en uitstroom ..... 19
3.5	Regionale verschillen..... 28
3.6	Conclusie..... 30
4	De dynamiek van cliëntstromen in de SUWI-keten ..... 33
4.1	Mogelijke verklaringen voor veranderde cliëntstromen..... 33
4.2	SUWI-stromen per instroomjaar ..... 38
4.3	Uitstroom naar werk (excl. gesubsidieerde arbeid) ..... 41
4.4	Uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap..... 43
4.5	Doorstroom naar bijstand..... 44
4.6	Doorstroom naar gesubsidieerde arbeid..... 45
4.7	Conclusie..... 46
5	De rol van reïntegratietrajecten in de SUWI-keten..... 49
5.1	Inzet van reïntegratie-instrumenten bij WW'ers ..... 49
5.2	Inzet van reïntegratie-instrumenten bij bijstandsgerechtigden ..... 55

5.3	Conclusie.....	62
Bijlage A	Gebruikte bestanden.....	67
Bijlage B	Analysemethode.....	73
Bijlage C	Analyseresultaten.....	77
Bijlage D	Gesprekspartners.....	91



## Conclusies

### Instroom (exclusief WAO):

- In de jaren 1999-2004 stroomden in totaal anderhalf miljoen mensen door de SUWI-keten (excl. WAO).
- Driekwart van de instroom in de SUWI-keten (excl. WAO) komt uit werk, een kwart uit inactiviteit.
- Van de instroom in de SUWI-keten (excl. WAO) komt 64 procent in de WW, 22 procent in de bijstand en 14 procent komt niet in aanmerking voor een uitkering. Het aandeel WW'ers is de afgelopen jaren steeds groter geworden. De instroom van nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) is relatief gezien juist afgenomen. Uit onze interviews bleek dat gemeenten hun inspanningen voor nuggers de laatste jaren minimaliseren, omdat ze er geen geld voor krijgen. Toen de arbeidsmarkt krap was, moedigden ze nuggers aan om zich aan te melden, om zo de openstaande vacatures te kunnen vervullen. In de huidige laagconjunctuur wordt inschrijving van nuggers juist ontmoedigd.
- De instroom in de bijstand is tussen 2003 en 2004 van karakter veranderd. Minder mannen, jongeren en hoger opgeleiden stroomden in 2004 in de bijstand. Interviewpartners schrijven dit toe aan de Wet Werk en Bijstand. Als gevolg van de budgetverantwoordelijkheid zijn gemeenten strenger geworden aan de poort. Ze leggen meer nadruk op handhaving van de toelatingseisen en sturen kansrijke aanvragen weg met de boodschap eerst zelf maar te proberen een baan te vinden. Ook stellen gemeenten meer eisen aan het aantal sollicitaties dat bijstandsgerechtigden maandelijks moeten verrichten en ze hebben het idee dat verruiming van passende arbeid mensen afschrikt om zich aan te melden als bijstandsgerechtigde: *“Als we mensen duidelijk maken dat alle algemeen geaccepteerde arbeid passend is, haakt een groot deel af.”*

### Uitstroom:

- Zes jaar na instroom heeft 94 procent van de WW'ers de WW verlaten. De meerderheid (86 procent) vindt een baan (excl. gesubsidieerde arbeid). Het vinden van een baan gebeurt vooral in de eerste twee jaar na instroom in de WW. Na die periode neemt de uitstroom naar werk aanzienlijk af. De verschillen tussen de jaren zijn groot. De kans om binnen een jaar na het begin van de uitkering een baan te hebben gevonden daalde van 75 procent in 1999 naar 56 procent in 2004.
- Zes jaar na instroom in de bijstand heeft 85 procent de bijstand verlaten. Ook hier gaat de meerderheid naar werk (excl. gesubsidieerde arbeid), al is het aandeel kleiner dan bij de WW. Gemiddeld ligt het percentage dat na zes jaar werk heeft gevonden op 46 procent, maar ook hier zijn de verschillen tussen de jaren groot. De kans om binnen twee jaar na start van de bijstandsuitkering een baan te hebben gevonden daalde van 45 procent in 1999 tot 34 procent in 2003. In 2004 is de uitstroom naar werk nog lager. Dit is mogelijk een effect van de Wet Werk en Bijstand die in dat jaar van start ging. Daardoor werden gemeenten strenger bij de instroom, waardoor kansrijke personen niet in- en dus ook niet uitstroomden. Opvallend is verder dat de uitstroom van bijstand naar werk veel geleidelijker verloopt dan de uitstroom van WW naar werk. Uitstroom naar gesubsidieerde

arbeid is hoger bij bijstandsgerechtigden (6 procent) dan bij WW'ers (2 procent), maar in beide groepen de laatste jaren aanzienlijk afgenomen.

- Vier jaar na inschrijving bij het CWI is 86 procent van de niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) weer uitgeschreven bij het CWI. Ruim de helft (55 procent) heeft werk gevonden. De kans op werk is voor nuggers minder sterk veranderd in de loop der jaren dan die voor WW'ers en bijstandsgerechtigden. De instroom van nuggers des te meer. Interviewpartners bevestigden dat zij de laatste jaren steeds minder voor nuggers doen, omdat ze daarvoor niet betaald krijgen. Zeker in perioden van laagconjunctuur leidt dit tot ontmoediging van nuggers om zich in te schrijven bij het CWI.

#### Doorstroom binnen de SUWI-keten naar bijstand

- Doorstroom in de SUWI-keten vindt sporadisch plaats. Zes procent van de WW'ers en vier procent van de nuggers komt binnen zes jaar na instroom in WW of nug in de bijstand terecht.
- De doorstroom van WW naar bijstand vindt niet altijd direct plaats, maar via een tussenliggende periode van inactiviteit (20% van de mensen die via de WW naar de bijstand stromen heeft tussentijds een nug-periode gehad). Dit als gevolg van de vermogens- en partnertoets van de bijstand.

#### Herinstroom:

- Circa de helft van de uitgestroomde WW'ers en bijstandsgerechtigden komt binnen 6 jaar na uitstroom weer in de SUWI-keten.<sup>1</sup>
- WW'ers die uitstroonden als zelfstandig ondernemer komen minder vaak terug in de SUWI-keten dan WW'ers die een baan in loondienst vonden. Voor bijstandsgerechtigden geldt dit niet. In alle gevallen is de kans op herinstroom in de SUWI-keten lager voor de mensen die uitstroonden naar een positie buiten de arbeidsmarkt.
- WW'ers die weer terugkeren in de SUWI-keten doen dat meestal als WW'er, nuggers keren meestal terug als nugger en bijstandsgerechtigden meestal als bijstandgerechtigde.
- Bijstandsgerechtigden die uitstromen naar regulier werk komen net zo vaak terug in de bijstand als in de WW. Bijstandsgerechtigden die uitstromen naar gesubsidieerd werk hebben een veel grotere kans om naderhand in de WW te komen. Dit bevestigt de opvatting van onze interviewpartners dat sommige gemeenten 'handig' gebruik maken van de WW-rechten die mensen met een gesubsidieerde baan opbouwen.

#### Reïntegratietrajecten:

- De inzet van reïntegratietrajecten voor WW'ers is in de periode 1999-2004 sterk toegenomen.
- Reïntegratietrajecten voor WW'ers zijn effectief. Gemiddeld genomen vergroot de inzet van een reïntegratietraject de kans op het vinden van een baan binnen twee jaar van 74 naar 79 procent. De verschillen naar persoonskenmerk zijn groot.

---

<sup>1</sup> Dit percentage is gebaseerd op berekeningen die rekening houden met de periode dat we mensen waarnemen. Niet iedereen nemen we de volledige zes jaar waar, gemiddeld een jaar of drie. Dit maakt dat de observatie dat circa de helft van WW'ers en bijstandsgerechtigden binnen zes jaar na uitstroom weer herinstromen klopt met de eerdere observatie dat driekwart van de mensen die we waarnemen eenmaal in de keten terecht kwam, 18 procent tweemaal en vijf procent driemaal.

- De inzet van reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden is in de periode 2002-2004 nauwelijks veranderd.
- Reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden zijn veel effectiever dan voor WW'ers. Gemiddeld genomen vergroot de inzet van een reïntegratietraject de kans op het vinden van een baan (excl. gesubsidieerde arbeid) binnen twee jaar van 18 naar 42 procent. Ook hier zijn de verschillen naar persoonskenmerk groot.
- Voor bijstandsgerechtigden hebben we onderzocht wat de verschillen zijn tussen verschillende typen reïntegratie-instrumenten. De verschillen zijn groot. Bemiddeling is het meest effectieve instrument. Een traject dat bestaat uit meerdere instrumenten vergroot de kans op het vinden van een baan echter nog veel sterker.

#### Effecten SUWI:

- De kans op het vinden van een baan is van 1999 tot 2004 van jaar op jaar afgenomen. Het SUWI-doel – verkort de uitkeringsduur – is dus vooralsnog niet gehaald. De conclusie dat SUWI heeft gefaald kunnen we echter niet trekken. De dalende uitstroombansen worden veroorzaakt door de conjunctuur. Of de kansen zonder SUWI hoger of lager zouden zijn geweest is niet bekend. Voor een goede beoordeling van het uiteindelijke effect van SUWI is ook een periode van hoogconjunctuur nodig en zelfs dan is het twijfelachtig of het effect van SUWI kan worden geïsoleerd van andere veranderingen.
- Interviewpartners verwachten een positief effect van SUWI, dat echter in het niet valt bij het effect van de introductie van de Wet Werk en Bijstand. Van SUWI verwacht men vooral een positief effect van verbeterde ketensamenwerking. Men denkt echter niet dat dit effect al in onze cijfers tot uitdrukking komt, doordat in eerste instantie de opzet van de eigen organisatie voor de ketenpartner prioriteit had. Pas toen dat op orde was, werd gekeken naar de mogelijkheid om samen te werken. *“Ik verwacht dus net na de introductie van SUWI geen positieve effecten. Pas nu begint SUWI langzaam vruchten af te werpen”.*
- Na de introductie van SUWI in 2002 zien we een duidelijke toename in de inzet van reïntegratietrajecten voor WW'ers. Voor bijstandsgerechtigden geldt dit niet.
- De effectiviteit van reïntegratietrajecten ingezet voor WW'ers vertoont een dip in 2001. Dat is het jaar waarin voor het eerst, als gevolg van SUWI, reïntegratietrajecten werden aanbesteed. Na die tijd is de effectiviteit licht toegenomen.



# Samenvatting

## *Aanleiding*

Op 1 januari 2002 is de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) ingegaan. Deze wet regelde de afschaffing van de arbeidsbureaus en de gelijktijdige introductie van de CWI's, de Centra voor Werk en Inkomen. De CWI's kregen tot taak werkzoekenden in te schrijven en te bemiddelen naar werk. Iedereen die vanaf dat moment een WW- of bijstandsuitkering aanvraag was verplicht zich aan te melden bij een CWI-kantoor. Tevens voorzag de wet in de samenvoeging van verschillende uitvoeringsorganen in één centraal uitvoeringsorgaan voor werknemersverzekeringen, het UWV. Vanaf dat moment was het UWV verantwoordelijk voor de verstrekking van alle WW- en WAO-uitkeringen en de reïntegratiedienstverlening aan deze groepen. Gemeenten bleven verantwoordelijk voor het betalen van bijstandsuitkeringen, maar werden ook verantwoordelijk voor het verstrekken van reïntegratie-instrumenten aan bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en mensen met een Anw-uitkering.

Doelstelling van deze SUWI-operatie was om de organisatie van uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling te stroomlijnen en zo de doorstroming van uitkering naar werk te bevorderen en de uitkeringsduur te verkorten. Is dit ook gelukt? Dit rapport draagt bouwstenen aan om deze vraag te beantwoorden. Daarvoor hebben wij administratieve bestanden van UWV, gemeenten en CWI aan elkaar gekoppeld voor de periode 1999-2004. Aan de hand van deze gekoppelde bestanden hebben we alle mensen die in de SUWI-keten zijn gestroomd (exclusief WAO'ers) door de tijd gevolgd en geobserveerd wat er met ze is gebeurd.

## *Hoe ziet de SUWI-keten eruit?*

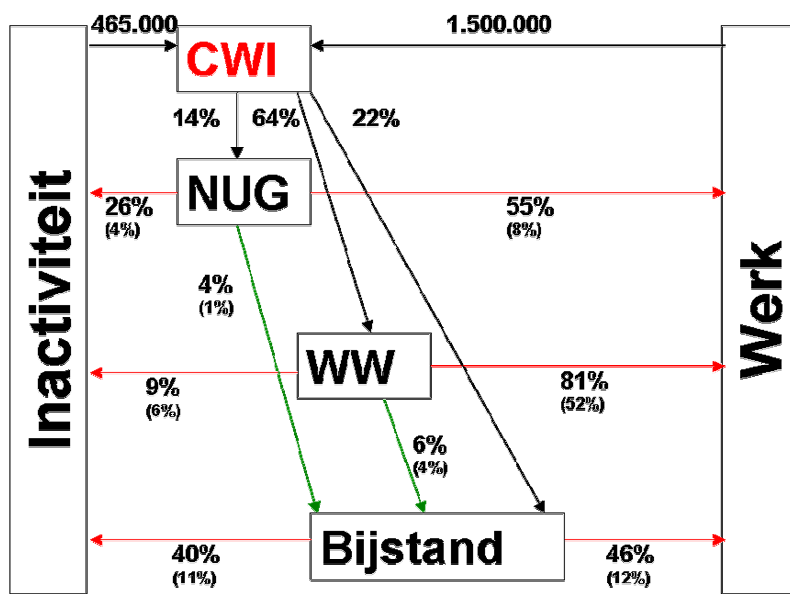
Figuur S.1 geeft de SUWI-keten weer. De keten zelf bevindt zich midden in de figuur en wordt geflankeerd door de externe toestanden werk en inactiviteit. Inactief zijn die mensen die niet participeren op de arbeidsmarkt, dus geen werk hebben en ook niet op zoek zijn naar werk. In de praktijk zijn dit meestal huisvrouwen en studenten. We zien stromen tussen deze beide externe toestanden en de SUWI-keten – de horizontale pijlen – en stromen binnen de SUWI-keten zelf – de verticale pijlen. Stromen via WAO laten we in dit onderzoek buiten beschouwing, deze komen aan de orde in Heyma e.a. (2005).

De instroom in de SUWI-keten begint bij het CWI, de bovenste pijlen in figuur S.1. Tussen 1 januari 1999 en 31 december 2004 waren er bijna 2 miljoen niet-werkende werkzoekenden die zich meldden bij het CWI. Een aantal mensen deed dit meerdere keren, het betreft 1,5 miljoen personen. Ongeveer driekwart van deze mensen schreef zich in bij het CWI omdat ze hun baan hadden verloren. Een kwart van de mensen kwam vanuit een inactieve situatie. Dit zijn vooral schoolverlaters en herintredende vrouwen.

Mensen die zich aanmelden bij het CWI (excl. WAO'ers) bestaan uit drie groepen: niet uitkeringsgerechtigd (nug, 14%), WW (64%) en bijstand (22%). Vanuit deze situaties kunnen mensen uit de SUWI-keten stromen (en een horizontale pijl volgen) of naar een andere toestand in de SUWI-keten gaan (en een verticale pijl volgen). De meeste mensen verlaten de SUWI-keten omdat ze uitstromen naar werk (exclusief gesubsidieerde arbeid; zie bijlage A). Binnen zes jaar

heeft 55% van de nuggers, 81% van de WW'ers en 46% van de bijstandsgerechtigden een baan gevonden. Ook uitstroom richting inactiviteit komt regelmatig voor, vooral voor bijstandsgerechtigden (40%). Doorstroom binnen de SUWI-keten komt sporadisch voor. 4% van de nuggers en 6% van de WW'ers stroomt in de door ons beschouwde periode door naar de bijstand.

**Figuur S.5.1 In- en doorstroom in de SUWI-keten 1999-2004**



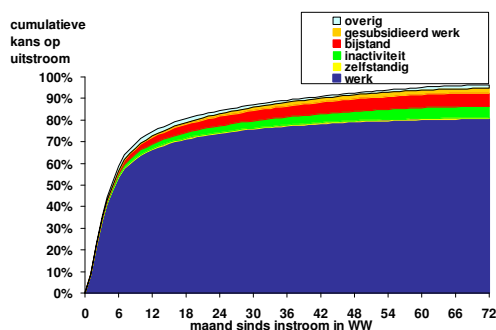
Noot: De gepresenteerde doorstroom- en uitstroombpercentages betreffen de door- en uitstroom na 6 jaar. In de praktijk observeren we niet iedereen gedurende 6 jaar. Door gebruik te maken van Kaplan-Meier schattingen zijn we in staat kansen te presenteren alsof we iedereen 6 jaar hebben geobserveerd. Hierbij hebben we de methode toegepast zoals beschreven in Gooley e.a.(1999).

#### ***WW'ers: wie stroomt hoe en wanneer uit?***

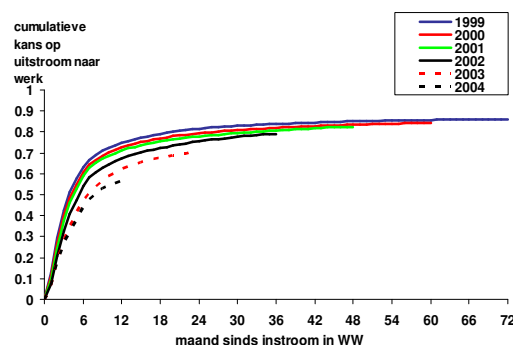
WW'ers stromen snel uit naar werk, zie de linkerfiguur van Figuur S.2. Binnen een jaar na instroom heeft 66% een baan gevonden. Na deze tijd neemt de kans op het vinden van een baan drastisch af. Na zes jaar heeft 81% van de WW'ers een baan in loondienst gevonden (excl. gesubsidieerde arbeid). Doorstroom naar zelfstandig ondernemerschap, de bijstand of inactiviteit komt veel minder vaak voor. De rechterfiguur van Figuur S.2 geeft de ontwikkeling van de kans die een WW'er heeft om een baan te vinden in de loop van de tijd. Omdat we mensen niet allemaal even lang observeren, verschillen de lijnstukken in lengte. Mensen die begin 1999 instroomden in de WW, observeren we de volle zes jaar. Mensen die per 2000 een uitkering kregen observeren we nog maar vijf jaar, degenen uit 2001 vier jaar enzovoort. Het meest opvallende is dat de lijnen steeds lager liggen. Dit betekent dat de kans dat iemand vanuit de WW een baan vindt ieder jaar kleiner is geworden. De verslechterde conjunctuur is hier duidelijk zichtbaar.

**Figuur S.2 Doorstroom uit WW**

Doorstroom naar werk, zelfstandig ondernemerschap, bijstand en inactiviteit



Doorstroom naar werk, per instroomjaar



Mensen die in de WW terecht komen zijn relatief jong, laagopgeleid en woonachtig in Noord-Nederland. Ze werkten relatief vaak in de bouw en de uitzendsector. Opmerkelijk is de ondervertegenwoordiging van 55+-ers. In de beroepsbevolking is 9% van de mensen 55 jaar of ouder. Voor de instroom in de WW is dat slechts 5%. De uitstroomkansen verschillen tussen groepen WW'ers. Weinig verrassend is dat jongeren, hoger opgeleiden en WW'ers in fase 1 een grotere kans hebben om uit te stromen naar werk. Ouderen, lager opgeleiden en mensen in fase 2, 3 en 4 stromen juist vaker uit naar inactiviteit. Deze laatste twee groepen stromen ook relatief vaak uit naar gesubsidieerde arbeid. *Life events* hebben slechts een beperkt effect op de uitstroomkansen. Een recente scheiding (1-5 jaar geleden) vergroot de kans op doorstroom naar de bijstand enigszins. Overlijden van een partner verkleint deze kans juist. Onder deze groep is de kans op uitstroom naar inactiviteit relatief groot.<sup>2</sup>

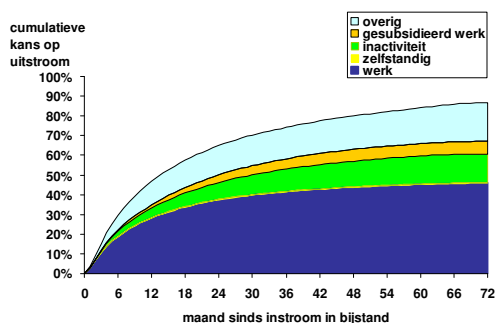
### ***Bijstandsgerechtigden: wie stroomt hoe en wanneer uit?***

Bijstandsgerechtigden stromen minder snel uit naar werk dan WW'ers, zie de linkerfiguur van Figuur S.3. Na een jaar heeft 28% van de bijstandsgerechtigden een baan gevonden. In tegenstelling tot bij de WW blijft de kans om een baan te vinden stijgen. Na zes jaar heeft 46% van de bijstandsgerechtigden een baan gevonden (excl. gesubsidieerde arbeid). Een ander opvallend verschil met de WW'ers is dat bijstandsgerechtigden veel meer via andere manieren de bijstand verlaten. 40% stroomt uit naar inactiviteit. In de rechterfiguur van Figuur S.3 staat wederom de ontwikkeling van de uitstroomkans voor de verschillende instroomjaren gegeven. Ook nu is een duidelijk conjunctuureffect zichtbaar: de kans om een baan te vinden neemt ieder jaar af. De sterke daling van de kans om een baan te vinden in 2004 duidt wellicht op een WWB-effect. Met de WWB zijn gemeenten strenger geworden aan de poort. Relatief kansrijke werkzoekenden stromen minder vaak in de bijstand dan voorheen. Het gevolg is dat de bijstandspopulatie uit lastiger te plaatsen mensen bestaat.

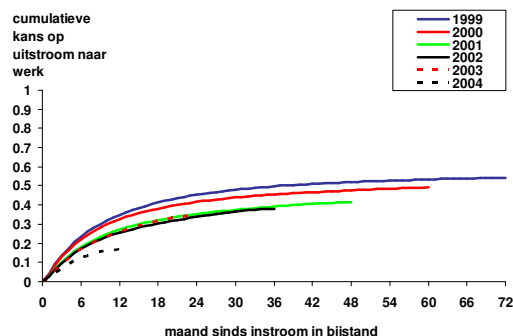
<sup>2</sup> Overlijden van een partner leidt wellicht tot de ontvangst van een uitkering via de Nabestaandenwet. Omdat wij de bestanden van de Sociale Verzekeringsbank (de uitvoerder van o.a. de Nabestaandenwet) in dit onderzoek niet hebben meegenomen, beschouwen we de mensen met alleen een uitkering via de Sociale Verzekeringsbank als inactief.

**Figuur S.3 Doorstroom uit de bijstand**

Doorstroom naar werk, zelfstandig ondernemerschap en inactiviteit



Doorstroom naar werk, per instroomjaar



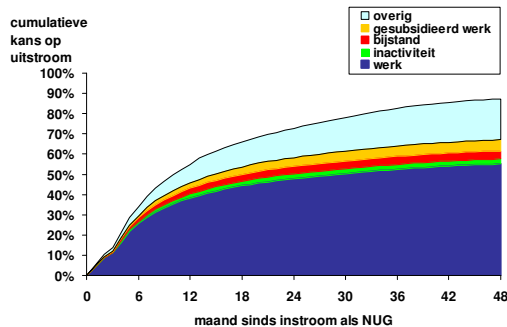
Mensen die in de bijstand stromen zijn relatief jong, vaak vrouw, laag opgeleid, alleenstaand en wonen vaak in Noord-Nederland of in Zuid-Holland. Net als bij de WW blijkt dat jongeren, hoger opgeleiden en fase 1 cliënten een grotere kans hebben om uit te stromen naar werk dan ouderen, lager opgeleiden en fase 2, 3 en 4 cliënten. Deze groepen stromen vaak uit naar inactiviteit. Uitstroom naar inactiviteit komt ook relatief vaak voor onder bijstandsgerechtigden met een partner en bijstandsgerechtigden wiens partner onlangs is overleden.

#### *Nuggers: wie stroomt hoe en wanneer uit?*

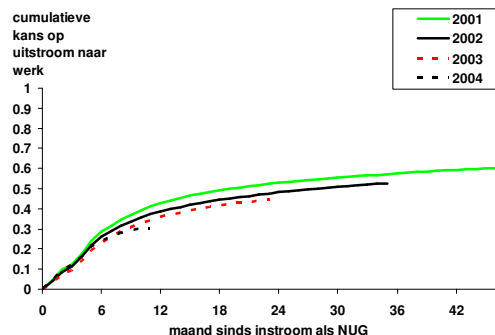
Nuggers stromen vaker uit naar werk dan bijstandsgerechtigden, maar aanzienlijk minder vaak dan WW'ers, zie de linkerfiguur van Figuur S.4. De ontwikkeling van de uitstroomkansen lijkt het meest op die van de bijstandsgerechtigden. De eerste zes maanden na inschrijving bij het CWI is de kans op het vinden van een baan het grootst. Daarna neemt de kans af, maar lang niet zo sterk als bij WW'ers. Doorstroom naar de bijstand komt slechts sporadisch voor. De rechterfiguur van Figuur S.2 geeft de ontwikkeling van de uitstroomkansen naar werk. Ook hier is een duidelijk conjunctuureffect zichtbaar: nuggers die in 2001 of 2002 instroomden hadden een beter perspectief dan nuggers uit 2003 of 2004. In vergelijking met WW'ers en bijstandsgerechtigden veranderen de kansen relatief weinig.

**Figuur S.4 Doorstroom uit NUG**

Doorstroom naar werk, bijstand en inactiviteit



Doorstroom naar werk, per instroomjaar



Nuggers zijn relatief jong, vaak vrouw en laagopgeleid. Nuggers zijn vooral schoolverlaters en herintredende vrouwen. De uitstroomkansen verschillen tussen de nuggers. Het beeld lijkt op het beeld bij bijstandsgerechtigden en WW'ers. Jongeren hebben een grotere kans om uit te stromen naar werk, ouderen stromen relatief vaak uit naar inactiviteit. De kans op werk, zowel reguliere als gesubsidieerde arbeid, is voor ouderen klein. Wederom zien we dat mensen met een lage opleiding en een grote afstand tot de arbeidsmarkt een kleine kans hebben op het vinden van een reguliere baan. Zij hebben daarentegen een grotere kans op een gesubsidieerde baan. Life events zijn in beperkte mate van invloed. Nuggers die vlak na de inschrijving bij het CWI scheiden, komen relatief vaak in de bijstand terecht. Waarschijnlijk betreft dit huisvrouwen die zich voor de scheiding inschrijven als werkzoekende in de hoop geen bijstand te hoeven aanvragen.

### ***Wat is de rol van reïntegratieactiviteiten?***

De inzet van reïntegratiemiddelen voor WW'ers is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Voor bijstandsgerechtigden zien we deze trend niet. Daar varieert de kans om een reïntegratietraject te ontvangen nauwelijks met de tijd.

Hebben deze reïntegratietrajecten de kans op uitstroom naar werk vergroot? Dit blijkt voor bijstandsgerechtigden aanmerkelijk sterker te gelden dan voor WW'ers. Voor een WW'er verhoogt de inzet van een traject na een half jaar in de WW de kans om na twee jaar werk (excl. gesubsidieerde arbeid) te hebben van 74 naar 79 procent. Voor een bijstandsgerechtigde verdubbelt gemiddeld genomen de kans op een baan (excl. gesubsidieerde arbeid) na inzet van een reïntegratietraject. De effectiviteit van reïntegratie is sterk afhankelijk van de inzet van de verschillende instrumenten. Sociale activering en zorginstrumenten hebben geen effect. Integendeel, zij verlagen de kans op het vinden van een baan zelfs iets. Bemiddeling is het meest succesvolle instrument. De kans op het vinden van een baan neemt met 85% toe. Het meest effectief zijn echter trajecten die bestaan uit een combinatie van instrumenten. Inzet van assessment, scholing en bemiddeling leidt tot een verhoging van de kans op het vinden van een baan van 17,6% zonder reïntegratie tot 55,6% na het volgen van dit traject. De effectiviteit verschilt tussen personen. Reïntegratie is effectiever voor fase 4-cliënten dan voor fase 1-cliënten en effectiever voor vrouwen dan voor mannen.

### ***Wat is het effect van SUWI?***

De kans op het vinden van een baan is van 1999 tot 2004 van jaar op jaar afgenomen. Het SUWI-doel – verkort de uitkeringsduur – is dus vooralsnog niet gehaald. De conclusie dat SUWI heeft gefaald kunnen we echter niet trekken. De dalende uitstroomkansen worden veroorzaakt door de conjunctuur. Of de kansen zonder SUWI hoger of lager zouden zijn geweest is niet bekend. Voor een goede beoordeling van het uiteindelijke effect van SUWI is ook een periode van hoogconjunctuur nodig. En zelfs dan is het twijfelachtig of het effect van SUWI kan worden geïsoleerd van andere veranderingen.

SUWI heeft waarschijnlijk wel effect gehad op de reïntegratie-inspanningen. De inzet van reïntegratietrajecten voor WW'ers is sterk toegenomen. Voor bijstandsgerechtigden geldt dit niet. Reïntegratie is na een dip in 2001 steeds effectiever geworden. De verbeterde aanbestedingsprocedures lijken zich te gaan uitbetalen. Reïntegratie is echter (nog) niet effectiever dan voor SUWI.

De WWB lijkt een sterker effect te hebben dan SUWI. Van 2003 naar 2004 zien we – met name bij bijstandsgerechtigden – een aantal opvallende veranderingen. Kansrijken, zoals hoog opgeleiden en jongeren, stromen sinds de introductie van de WWB minder vaak in. Klaarblijkelijk werkt het afschrikwekkende effect van de WWB, iets wat ook door onze interviewpartners werd bevestigd. Door de strengere selectie aan de poort komen alleen de kansarmen nog in de bijstand. Het gevolg is dat niet alleen de instroom-, maar ook de uitstroomkansen van 2003 op 2004 sterk zijn afgenomen.

## Summary

### *Motive*

On 1 January 2002 the SUWI Act (Work and Income Implementation Structure Act) became effective in the Netherlands. So-called CWIs (Centres for Work and Income) were introduced, which were instructed to register jobseekers and mediate job placements. Anybody applying for unemployment or social assistance benefits from that point onward was required to register at a CWI office. In addition, the act merged various implementing bodies into a single, central one for employee insurance: the UWV. Henceforth, the UWV issued all unemployment (WW) and invalidity (WAO) benefits and assisted the recipients in re-entering the job market (reintegration services). Municipalities remained responsible for paying social assistance benefits and were also assigned to make reintegration instruments available to persons not entitled to benefits (*nuggers*) and Anw (survivor's benefit) recipients.

This SUWI operation was intended to streamline the benefit distribution procedure and job placement efforts to accelerate the transition from benefits to employment and reduce benefit durations. Did the effort succeed? This report presents ingredients for answering this question. To this end, we have merged administrative UWV records with those of the municipalities and the CWIs for the years 1999-2004. We have examined these merged files to track all persons entering the SUWI chain (except invalidity benefit recipients) throughout this period and have observed how they fared.

### *The SUWI chain*

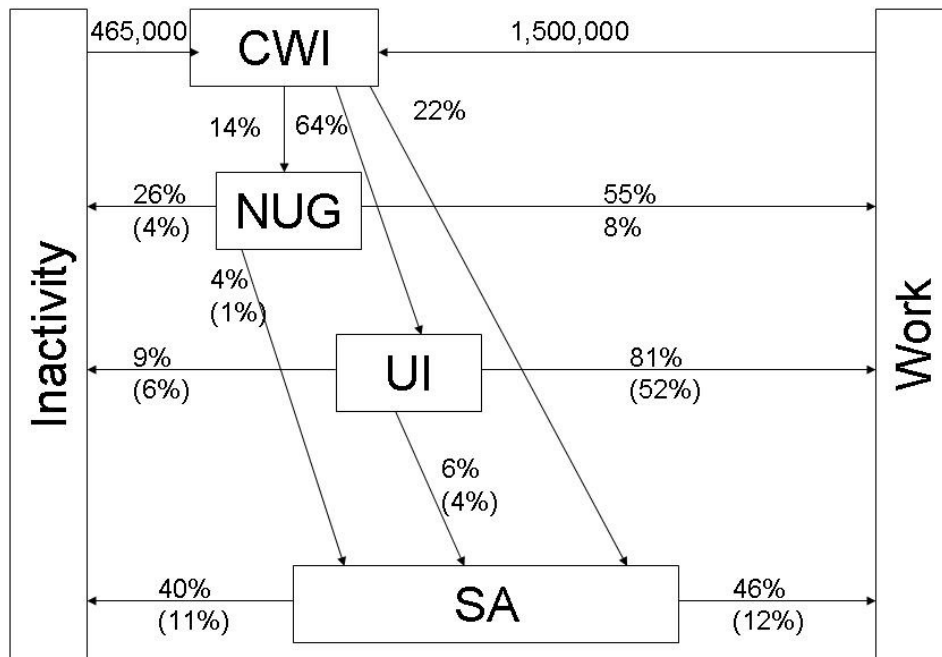
Figure S.1 depicts the SUWI chain. The actual chain appears in the middle of the figure, with the external conditions of work and inactivity on either side. 'Inactive' denotes persons not participating in the labour market, who thus do not have jobs and are not looking for work either. Most are housewives and students. Flows appear between both these external conditions and the SUWI chain – the horizontal arrows – and within the SUWI chain itself – the vertical arrows. Flows via the WAO (Invalidity Insurance Act) do not figure in this study but are addressed in Heyma *et al.* (2005).

The flow entering the SUWI chain starts at the CWI, the top arrows in Figure S.1. Between 1 January 1999 and 31 December 2004 nearly 2 million unemployed jobseekers registered with the CWI. Several registered more than once, yielding a total of 1.5 million persons. About three quarters of these people registered with the CWI because they had lost their job. One quarter was previously inactive, consisting largely of school leavers and women re-entering the labour market.

People registering with the CWI (except for Invalidity benefit recipients) comprise three groups: persons not entitled to benefits (*nuggers*, 14%), unemployment benefits recipients (64%), and social assistance recipients (22%). People may leave the SUWI chain from these situations (and follow a horizontal arrow) or proceed to a different state in the SUWI chain (and follow a vertical arrow). Most of those leaving the SUWI chain do so because they have found work (not including subsidized jobs; see Annex A). Within six years, 55% of the *nuggers*, 81% of the unemployment benefit recipients and 46% of the social assistance recipients has found a job.

Leaving the chain to become inactive is also common, especially among social assistance recipients (40%). Progression within the SUWI chain occurs sporadically. 4% of the *nuggers* and 6% of unemployment benefit recipients moved on to social assistance during the period we reviewed.

**Figure S.2 Entrance and progression in the SUWI chain 1999-2004**



NUG=No entitlement to benefits  
 UI=Unemployment Insurance scheme  
 SA=Social assistance

Note: The rates of progression and departure presented are measured after 6 years. In practice, we do not observe everyone for 6 years. The Kaplan-Meier estimates enable us to present prospects as if we had observed everybody for 6 years. We have applied the method described in Gooley *et al.* (1999).

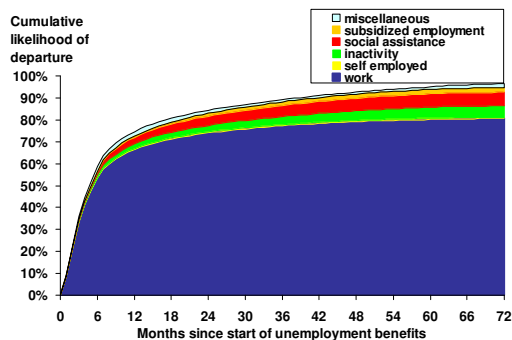
### ***Unemployment benefit recipients: who leaves how and when?***

Unemployment benefit recipients soon leave the chain to resume working, see the left chart in Figure S.2. Within a year of entering, 66% has found a job. After this period, the likelihood of finding a job diminishes drastically. After six years, 81% of unemployment benefit recipients has found paid employment (not including subsidized jobs). Progression to self-employment, social assistance or inactivity is far less uncommon. The right chart in Figure S.2 depicts changes in the job prospects of unemployment benefit recipients over time. Because we observed people for different periods of time, the lines vary in length. We observed people who started receiving unemployment benefits in early 1999 for the full six-year period. Those who started receiving benefits in 2000 were observed for only five years, those who started in 2001 for four years and so on. Note that the lines drop as time progresses. This means that the likelihood that

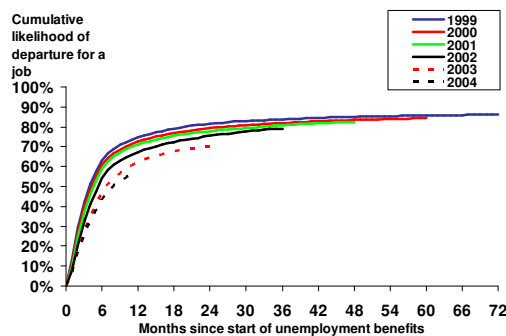
unemployment benefit recipients will find work has diminished each year. The economic slump is clearly visible here.

**Figure S.2 Progression from Unemployment Benefits**

Progression to jobs, self-employment, social assistance and inactivity



Progression to jobs, by year of entry



Compared to the average labour force participant, unemployment benefit recipients tend to be relatively young, unskilled and living in the North of the Netherlands. They are relatively likely to have worked in construction or for temporary employment agencies. Individuals over age 55 are remarkably underrepresented. While 9% of the active population is over 55, only 5% of those starting to receive unemployment benefits is. Prospects of leaving the chain vary depending on the group of unemployment benefit recipients. Understandably, young adults, skilled workers and “stage 1” recipients are more likely to leave the chain because they have found jobs. Older and unskilled individuals and those in stages 2, 3 and 4 are more likely to leave the chain for inactivity. These last two groups are also relatively likely to leave for subsidized jobs. Life events have only a limited impact on prospects. A recent divorce (1-5 years ago) increases the likelihood of progression to social assistance somewhat. The death of a partner, on the other hand, reduces such likelihood. People in this group are relatively likely to leave the chain.<sup>3</sup>

### ***Social assistance recipients: who leaves how and when?***

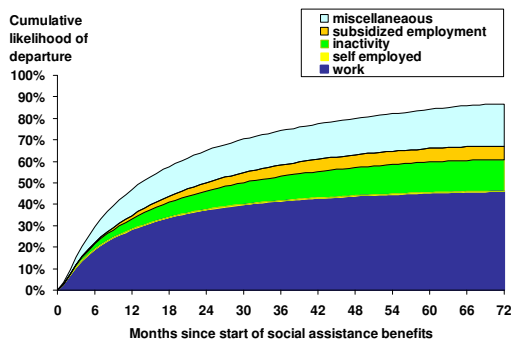
Social assistance recipients leave the chain more slowly than unemployment benefit recipients do, see the chart at the left in Figure S.3. After one year, 28% of the social assistance recipients has found a job. Unlike with the unemployment benefit recipients, however, their chances of finding a job keep improving. After six years 46% of social assistance recipients has found a job (not including subsidized jobs). Social assistance recipients also differ from unemployment benefit recipients, in that they are more likely to go off social assistance in different ways. 40% progresses to inactivity. The chart at the right in Figure S.3 depicts the changes in the likelihood of getting off social assistance for those entering the system in different years. Once again, the impact of economic change is clearly visible: job prospects diminish each year. The considerable

<sup>3</sup> The death of a partner may well lead to benefits under the Surviving Dependents’ Act. Because the records of the SVB (the institution implementing provisions such as the Dutch National Survivor’s Benefits), do not figure in this study, we have designated people receiving only benefits from the SVB as inactive.

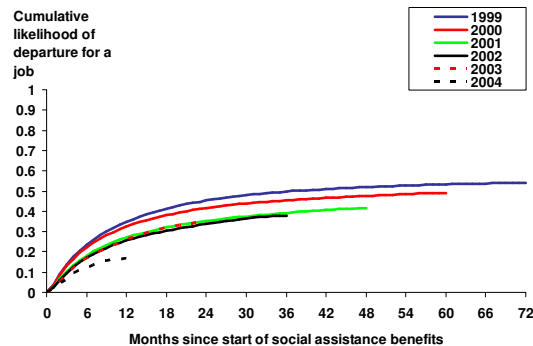
decrease in the likelihood of finding a job in 2004 may reflect the impact of the WWB (Work and Social Assistance Act). Since the WWB was introduced, municipalities have become more selective about admission to the system. Jobseekers with relatively good prospects are now less likely to start receiving social assistance. As a consequence, the social assistance population now consists of people who are harder to place.

**Figure S.3 Progression from social assistance**

Progression to jobs, self-employment and inactivity



Progression to jobs, by year of entry



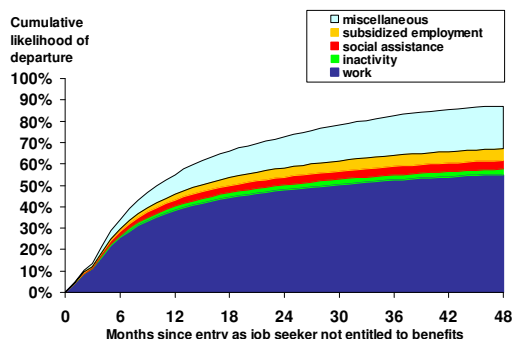
Compared to the average labour force participant, people who start receiving social assistance are relatively young and are often women, unskilled, single and living in the North of the Netherlands or in South-Holland. As with unemployment benefit recipients, clients who are younger, more skilled and in "stage 1" are more likely to leave for jobs than clients who are older, unskilled and in stages 2, 3 and 4. These groups often become inactive. Leaving the chain to become inactive is also relatively common among social assistance recipients with a partner and social assistance recipients whose partner is recently deceased.

#### ***Nuggers: who leaves how and when?***

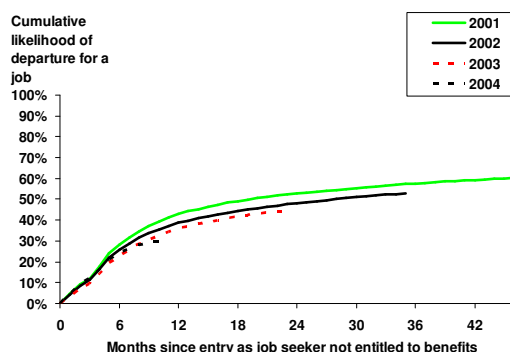
Job seekers without benefits are more likely to leave the SUWI-chain for a job than social assistance recipients but considerably less likely to do so than unemployment benefit recipients, see the chart at the left in Figure S.4. The progression of their prospects for leaving the chain resembles that of social assistance recipients most. During the first six months following their registration with the CWI, their chances of finding a job are best. Although their prospects diminish after that point, the decline is not as steep as with unemployment benefit recipients. Progression to social assistance is sporadic. The chart at the right of Figure S.4 depicts changes in the likelihood of leaving the chain for a job. Once again, the impact of economic change is clearly visible: *nuggers* entering the chain in 2001 or 2002 faced better prospects than *nuggers* from 2003 or 2004. Their prospects have changed little compared to those of unemployment benefit and social assistance recipients.

**Figure S.4 Progression of job seekers not entitled to benefits**

Progression to jobs, social assistance and inactivity



Progression to jobs, by year of entry



Compared to the average labour force participant, *Nuggers* are relatively young and are often women and unskilled. *Nuggers* tend to be school leavers and women re-entering the labour market. Prospects for leaving the chain vary between nuggers. The pattern is similar to those of social assistance and unemployment benefit recipients. Young adults have better job prospects, while older individuals are more likely to move on to inactivity. Prospects for employment in either a regular or a subsidized job are poor for older *nuggers*. Again, those who are unskilled and out of touch with the labour market are not very likely to find a regular job. On the other hand, their chances of obtaining a subsidized job are greater. Life events have a limited degree of influence. *Nuggers* who divorce shortly after registering with the CWI, are relatively likely to end up on social assistance. These are probably housewives who register as jobseekers to avoid having to apply for social assistance.

#### ***Active Labour Market Programs (ALMP)***

The provision of ALMP resources to unemployment benefit recipients has increased considerably in recent years. This does not hold for social assistance recipients: their probabilities of entering an ALMP scheme have hardly changed over time.

Have these ALMP schemes increased the likelihood of finding work? This appears to be far more true for social assistance recipients than for unemployment benefit recipients. Among unemployment benefit recipients, entering such a scheme after six months increases the likelihood of finding work after two years (not including subsidized jobs) from 74% to 79%. Among social assistance recipients, the average likelihood of finding a job (not including subsidized jobs) doubles after entering an ALMP scheme. The effectiveness of ALMP depends significantly on which instruments are used. Social activation and care instruments are ineffective and even reduce the likelihood of finding a job somewhat. Job mediation is the most successful instrument and increases the likelihood of finding a job by 85%. The most effective schemes combine various instruments. Assessment, training and job mediation combined increase the likelihood of finding a job from 17.6% without reintegration to 55.6% after such a scheme. Effectiveness varies depending on the individual. ALMP participation is more effective among “stage 4 clients” than among “stage 1 clients”, who have a shorter distance to the labour market, and more effective among women than among men.

***Effects of the SUWI operation***

During the period 1999 to 2004 employment prospects have diminished each year. The SUWI target of reducing benefit duration has not been achieved yet. This does not justify concluding that SUWI has failed, as the diminished likelihood of leaving the chain is attributable to the business cycle. Whether the chances would have been better or worse without SUWI is unknown. Proper assessment of the ultimate effect of SUWI requires a period of economic improvement. Even then, whether the effect of SUWI can be isolated from other changes remains unclear.

SUWI has probably impacted ALMP efforts. Far more unemployment benefit recipients now pursue ALMP schemes. This is not the case for social assistance recipients. Regarding the effectiveness of ALMP programs, we see a drop in 2001, but afterwards they have become progressively more effective. Improved tendering procedures appear to be bearing fruit. Reintegration, however, is not yet any more effective than before SUWI.

The WWB-act, which made municipalities financially responsible for their social assistance benefit recipients, appears to be more effective than SUWI. From 2003 to 2004, several changes are perceptible, especially among social assistance recipients. People with good prospects, such as skilled individuals and young adults, enter the chain less frequently since the WWB was introduced. The WWB appears to have a deterrent effect, as our interview partners confirmed. Because of more selective admission criteria, only those with poor prospects now get on social assistance. The consequence is a marked reduction in both the chances of entering the system and those of leaving it from 2003 to 2004.

# 1 Inleiding

Nederland kent verschillende vormen van inkomensbescherming voor mensen zonder werk. Mensen die buiten hun eigen schuld hun baan verliezen komen, afhankelijk van hoe lang ze voorafgaand aan het baanverlies hebben gewerkt, in aanmerking voor een uitkering in het kader van de Werkloosheidswet (WW). Hebben ze onvoldoende lang gewerkt voorafgaand aan het baanverlies, of hebben ze de maximale WW-duur bereikt, dan komen ze in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Echter, als deze mensen een hoog eigen vermogen hebben, of een partner die veel verdient, dan komen ze niet in aanmerking voor een uitkering. Dit noemen we de nuggers, oftewel niet-uitkeringsgerechtigden. Daarnaast zijn er uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid. Dit rapport brengt in beeld hoe mensen in Nederland bewegen tussen WW-uitkering, bijstandsuitkering, nug en werk. Arbeidsongeschiktheid valt buiten het kader van dit onderzoek.<sup>4</sup> Het rapport beschrijft alleen de mensen die daadwerkelijk in de SUWI-keten instromen. Met werkloosheid bedreigde mensen die, bijvoorbeeld dankzij inspanningen van het CWI, weer snel een baan vinden en daardoor geen aanspraak hoeven te maken op een uitkering, vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

## Aanleiding

Op 1 januari 2002 is de zogenaamde SUWI-operatie in werking getreden. De wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) voorziet in een stelsel waarbij één loket is ingericht voor ontslagwerklozen, bijstandsgerechtigden en overige werkzoekenden. Verschillende organisaties op het terrein van werk en inkomen bieden hun diensten aan op één locatie, het bedrijfsverzamelgebouw. Met de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) werden de arbeidsbureaus afgeschaft en vervangen door CWT's, de Centra voor Werk en Inkomen. De CWT's kregen tot taak werkzoekenden in te schrijven en te bemiddelen naar werk. Tevens voorzag de wet in de samenvoeging van verschillende uitvoeringsorganen in één centraal uitvoeringsorgaan voor werknemersverzekeringen, het UWV. Vanaf dat moment was het UWV verantwoordelijk voor de verstrekking van alle WW- en WAO-uitkeringen en de reïntegratiedienstverlening aan deze groepen. Gemeenten bleven verantwoordelijk voor het betalen van uitkeringen, maar werden ook verantwoordelijk voor het verstrekken van reïntegratie-instrumenten aan bijstandsgerechtigden.

### ***CWI***

Het nieuw opgerichte Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) vervult een belangrijke rol in SUWI. Iedereen die vanaf 2002 een WW- of bijstandsuitkering aanvraag is verplicht zich aan te melden bij een CWI-kantoor. De zogeheten claimbeoordeling, waarbij de intake voor uitkering WW en ABW werd gedaan, werd daarmee een taak van het CWI. Het CWI kreeg zo een poortwachterfunctie. Bij de uitoefening van haar taken ligt het accent op het principe 'werk boven inkomen'. Gedurende het eerste half jaar na instroom bij het CWI heeft het CWI de regie

---

<sup>4</sup> De doorstroming van WAO naar werk en bijstand, specifiek voor herbeoordeelde WAO'ers die geheel of gedeeltelijk werden goedgekeurd, komt aan de orde in Heyma e.a. (2005). De effectiviteit van reïntegratietrajecten voor herbeoordeelde WAO'ers komt aan de orde in Heyma (nog te verschijnen).

om de kansrijke nieuwe instroom (fase 1, tegenwoordig route A-cliënten) te bemiddelen naar de arbeidsmarkt. De activiteiten van het CWI zijn gericht op het zoveel mogelijk tegengaan van uitkeringsafhankelijkheid. De taken van het CWI zijn niet direct vergelijkbaar met de taken van het arbeidsbureau. Het arbeidsbureau had bijvoorbeeld eigen scholingsinstrumenten, het CWI heeft deze niet.

### ***UWV***

Personen die ondanks de inspanningen van het CWI toch een beroep op een uitkering moeten doen, moeten tijdig een uitkering krijgen. De premie-inning en uitkeringsverstrekking van WW, WAO en aanverwante wetten ligt bij één uitvoeringsinstelling, het UWV. Indien personen langer dan een half jaar werkloos zijn, dan krijgt het UWV ook een belangrijke regierol bij de reïntegratieactiviteiten. Het UWV is verantwoordelijk voor de reïntegratie van WW'ers en WAO'ers, en in het kader daarvan maakt zij gebruik van private reïntegratiebedrijven. Het idee hierachter is dat via publieke aanbesteding van reïntegratiedienstverlening aan private reïntegratiebedrijven, door zowel UWV als gemeenten, een private reïntegratiemarkt verder ontwikkeld zou worden. Door marktwerking zou een bijdrage worden geleverd aan een doelmatigere uitvoering van reïntegratiedienstverlening. In de wet zijn met deze nieuwe inrichting doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de effectiviteit, klantgerichtheid en doelmatigheid.

### ***Gemeenten***

Gemeenten verstrekken uitkeringen in het kader van de bijstand en zijn verantwoordelijk voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden, nuggers en mensen met een Anw-uitkering. De gemeenten zijn strikt genomen geen onderdeel van de SUWI wet, maar worden door zogeheten Service Niveau Overeenkomsten (SNO) verbonden met het CWI. In de SNO's sluiten gemeenten en CWI overeenkomsten om de tijdigheid en de kwaliteit van de gewenste dienstverlening vast te leggen. Ook op andere niveaus worden gemeenten bestuurlijk betrokken bij de uitvoering (onder meer Algemeen Keten Overleg en Regionaal Keten Overleg en de RWI).<sup>5</sup>

De centrale doelstelling van de SUWI-operatie was om de organisatie van uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling te stroomlijnen en zo de doorstroming van uitkering naar werk te bevorderen en de uitkeringsduur te verkorten. In dit rapport brengen we in beeld in hoeverre de doorstroom van cliënten binnen de SUWI-keten is veranderd na 1 januari 2002. We geven inzicht in de verblijfsduur van cliënten in onderdelen van de keten (WW, bijstand en nug) en geven aan of daarin in de loop der jaren veranderingen zijn opgetreden, mogelijk als gevolg van de SUWI-operatie. Tevens bespreken we de effectiviteit van ingezette reïntegratiedienstverlening en de mate waarin die is veranderd.

## **Onderzoeksvragen**

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre, als gevolg van SUWI en andere wetswijzigingen, veranderingen hebben plaatsgevonden in de instroom, uitstroom en doorstroom in de SUWI-keten. Om zicht te krijgen op de omvang van de cliëntstromen in de SUWI-keten

---

<sup>5</sup> In de SUWI zijn naast de totstandkoming van UWV, CWI ook de landelijke cliëntenraad en de RWI ingesteld. Tot de SUWI-organen wordt ook de Sociale Verzekeringsbank gerekend. Deze organisaties worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

heeft de Raad voor Werk en Inkomen dit onderzoek laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek. Tot nu toe bestond er geen integraal overzicht van de cliëntstromen in de SUWI-keten. Door middel van dit onderzoek wordt een eerste overzicht gecreëerd.

Dit onderzoek beantwoordt vragen als:

- 1) Hoe zagen de cliëntstromen tussen WW, bijstand en NUG eruit in de periode 1999-2004?
- 2) Wat kan worden gezegd over de in- en uitstroom, verblijfsduur en arbeidskansen van verschillende typen werkzoekenden (leeftijd, geslacht, regio, andere kenmerken) die deel uitmaken van verschillende stromen?
- 3) Hoe verschillen cliëntstromen in de periode vóór (1999-2001) en ná (2002-2004) invoering van SUWI?
- 4) Welke mogelijke verklaringen kunnen worden gevonden voor optredende verschuivingen in bepaalde cliëntstromen?
- 5) Hoe heeft de kwaliteit (bereik, doorlooptijden, effectiviteit) van reïntegratiedienstverlening zich ontwikkeld?

## Methode

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden zijn administratieve bestanden van UWV, gemeenten en CWI aan elkaar gekoppeld voor de periode 1999-2004. Aan de hand van deze gekoppelde bestanden hebben we alle mensen die in de SUWI-keten zijn gestroomd (exclusief WAO'ers) door de tijd gevolgd en geobserveerd wat er met ze is gebeurd. In bijlage A is aangegeven op welke wijze de bestandskoppeling is uitgevoerd. De onderzoeksresultaten zijn getoetst in het veld. In bijlage D is aangegeven welke partijen we in dit kader hebben gesproken.

## Leeswijzer

De indeling van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de SUWI-keten. Vragen als 'Wat is de SUWI-keten?' en 'Wanneer bevindt iemand zich in welk deel van de SUWI-keten?' worden daar beantwoord. Hoofdstuk 3 belicht de instroom en doorstroom in de SUWI-keten. Met andere woorden: hoe vaak kwamen mensen in WW, bijstand of een nug-situatie terecht en hoe snel stroomden ze vervolgens door naar werk of naar een andere situatie? Daarbij komen ook verschillen tussen groepen mensen aan de orde, zodat duidelijk wordt welk type mensen snel uitstroomt, welke groepen uiteindelijk doorstromen binnen de keten of juist verdwijnen en na verloop van tijd weer terugkeren. Hoofdstuk 4 laat zien welke veranderingen zich hebben voorgedaan tussen 1999 en 2004 en bespreekt mogelijke verklaringen voor gevonden verschuivingen. Hoofdstuk 5 presenteert ontwikkelingen in de reïntegratiedienstverlening.



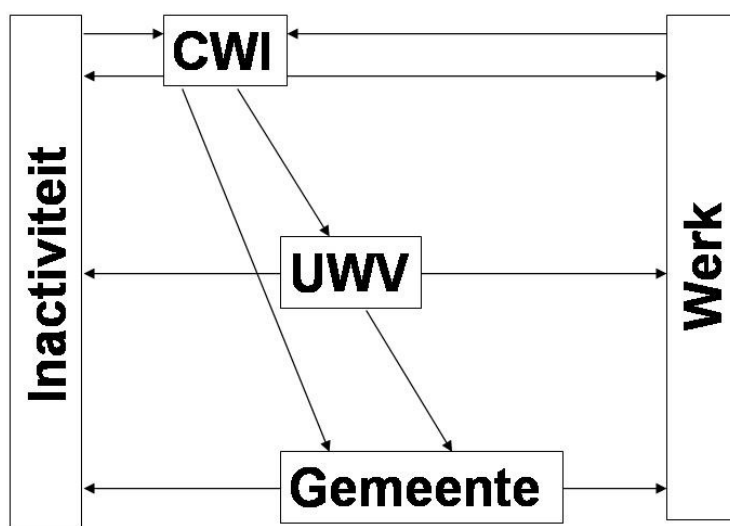
## 2 De SUWI-keten

### 2.1 Wat is de SUWI-keten?

De SUWI-keten bestaat uit CWI, UWV en gemeenten. Het CWI schrijft werkzoekenden in en bemiddelt naar werk. Het gaat daarbij zowel om uitkeringsgerechtigden (WW'ers en bijstandsgerechtigden) als om niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). UWV verstrekt uitkeringen jegens WW en WAO en organiseert de reïntegratiedienstverlening voor deze groepen. Gemeenten verstrekken uitkeringen in het kader van de bijstand en organiseren reïntegratiedienstverlening voor bijstandsgerechtigden. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor reïntegratie van nuggers en mensen met een Anw-uitkering.

Figuur 2.1 presenteert een grafisch overzicht van de SUWI-keten. De keten zelf bevindt zich midden in de figuur en wordt geflankeerd door de externe toestanden werk en inactiviteit. Inactief zijn die mensen die niet participeren op de arbeidsmarkt, dus geen werk hebben en ook niet op zoek zijn naar werk. In de praktijk zijn dit meestal huisvrouwen, studenten en gepensioneerden. We zien stromen tussen deze beide externe toestanden en de SUWI-keten – de horizontale pijlen – en stromen binnen de SUWI-keten zelf – de verticale pijlen.

**Figuur 2.1 De SUWI-keten**



Het CWI is de toegangspoort van de SUWI-keten. Alle instroom, zowel vanuit werk als vanuit inactiviteit, loopt via de Centra voor Werk en Inkomen. Mensen die niet in aanmerking komen voor een uitkering, de nuggers, blijven alleen bij het CWI ingeschreven tot ze werk vinden of zich weer terugtrekken uit het zoekproces. Mensen die hun baan verloren hebben en kwalificeren voor een WW-uitkering stromen door van CWI naar UWV. Vanuit die situatie kunnen ze

uitstromen naar werk of inactiviteit. Loopt de WW-uitkering af voordat iemand werk heeft gevonden, dan stroomt hij mogelijk door (al dan niet na een tussenliggende periode zonder uitkering) naar de onderste laag in de SUWI-keten: de bijstand. De verantwoordelijkheid voor uitkeringsverstrekking en reïntegratie verschuift dan van UWV naar gemeente. Er zijn ook mensen die direct van CWI naar gemeente gaan. Dit zijn de mensen die niet of te weinig hebben gewerkt voordat ze zich bij het CWI inschreven. Voor iedereen die in de bijstand zit geldt wederom dat ze uit kunnen stromen uit de SUWI-keten door werk te vinden of uitstromen door zich terug te trekken van de arbeidsmarkt. Dit laatste komt in de praktijk wel voor wanneer alleenstaande bijstandsgerechtigden gaan samenwonen met een werkende partner of wanneer de hoofduitkeringsgerechtigde van een gezinsbijstandsuitkering een baan vindt (de partner wordt dan ‘inactief’).

Uitstroom naar werk kan worden versneld door de inzet van reïntegratieactiviteiten. UWV en gemeenten kopen deze activiteiten in op een private markt, grotendeels met behulp van aanbestedingsprocedures. UWV is verantwoordelijk voor reïntegratie van WW'ers en WAO'ers. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden, nuggers en mensen met een Anw-uitkering. De rol van reïntegratie komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

In dit rapport definiëren we een SUWI-stroom als de periode tussen de binnenkomst bij het CWI en de uitstroom naar werk of inactiviteit. Iedereen die is uitgestroomd kan na verloop van tijd wederom instromen en zo beginnen aan een nieuwe SUWI-periode.

## 2.2 Wie zit waar in de SUWI-keten?

Mensen kunnen zich in ons onderzoek op drie plaatsen in de SUWI-keten bevinden: als nugger, als WW'er of als bijstandsgerechtigde. In welke situatie iemand zich bevindt hangt vooral af van zijn arbeidsverleden, thuissituatie en vermogen.

### WW

In de periode 1999 tot en met 2004 waren er drie soorten WW-uitkeringen: de loongerelateerde uitkering, de kortlopende uitkering en de vervolguitkering. Voor al deze uitkeringen geldt in beginsel dat de werkloze aan de 26-uit-39-wekeneis moet voldoen, ofwel 39 weken voorafgaand aan de werkloosheid minimaal 26 weken moet hebben gewerkt (zie Tabel 2.1). Of iemand een kortdurende of een loongerelateerde uitkering ontvangt, hangt af van het aantal jaren dat iemand in het recente verleden heeft gewerkt. Heeft iemand de afgelopen vijf jaar in minimaal vier jaren 52 dagen gewerkt (4-uit-5-eis), dan komt diegene in aanmerking voor een loongerelateerde uitkering. Voldoet de werkloze niet aan deze eis, dan rest de kortlopende uitkering. De vervolguitkering volgde na beëindiging van de loongerelateerde uitkering. Per 11 augustus 2003 is de vervolguitkering afgeschaft.

De uitkeringen verschillen in hoogte: WW'ers met een loongerelateerde uitkering ontvangen 70 procent van het dagloon (zie Tabel 2.1) en mensen met een kortlopende of een vervolguitkering ontvangen 70 procent van het minimumloon (of 70 procent van het dagloon als dat lager is). De uitkeringen verschillen ook qua duur: de kortlopende uitkering duurt maximaal zes maanden,

terwijl de loongerelateerde uitkering maximaal 5 jaar duurt. Na afloop van de loongerelateerde uitkering konden mensen voor maximaal 2 jaar in aanmerking komen voor een vervolguitkering. Mensen die bij aanvang van werkloosheid 57½ jaar of ouder waren konden gedurende maximaal 3½ jaar een vervolguitkering ontvangen.

**Tabel 2.2.1 Voorwaarden, maximale duur en hoogte van de WW-uitkering (1999-2004)**

Uitkeringssoort	Kortlopende uitkering	Loongerelateerde uitkering	Vervolguitkering
Voorwaarden	26-uit-39-wekeneis*	26-uit-39-wekeneis* én 4-uit-5-eis <sup>¶</sup>	26-uit-39-wekeneis* én 4-uit-5-eis <sup>¶</sup>
Uitkeringshoogte	70 % van het minimumloon of van het dagloon <sup>#</sup> als dat lager is	70 % van het dagloon <sup>#</sup>	70 % van het minimumloon of van het dagloon <sup>#</sup> als dat lager is
Maximale uitkeringsduur	6 maanden	6 maanden plus een verlenging, oplopend tot 4½ jaar, afhankelijk van het arbeidsverleden <sup>§</sup>	2 jaar indien bij aanvang werkloosheid jonger dan 57½ jaar, anders 3½ jaar

\* De 26-uit-39-wekeneis houdt in dat de werknemer in de laatste 39 weken voorafgaand aan het begin van de werkloosheid ten minste 26 weken als werknemer moet hebben gewerkt. In sommige sectoren gelden andere eisen.

¶ De 4-uit-5-eis houdt in dat de werknemer in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan de eerste werkloosheidsdag, in ten minste 4 kalenderjaren over 52 of meer dagen loon moet hebben ontvangen.

# Het dagloon is het gemiddelde loon in het werk waaruit de werkloosheid ontstaat, met een maximum. Momenteel is dat maximum € 168 per dag ([www.minszw.nl](http://www.minszw.nl))

§ Het arbeidsverleden wordt bepaald als het aantal jaren waarin de werknemer in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan het begin van de werkloosheid over ten minste 52 dagen loon heeft ontvangen plus het aantal kalenderjaren vanaf het jaar waarin hij of zij 18 jaar werd tot het begin van deze 5 kalenderjaren.

Bron: Heyma (2005).

## Bijstand

Mensen die niet in aanmerking komen voor een WW-uitkering – bijvoorbeeld omdat ze niet aan de wekeneis hebben voldaan, of omdat ze de maximale WW-duur hebben bereikt - kunnen een bijstandsuitkering aanvragen. Voor een bijstandsuitkering geldt een vermogenstoets (momenteel heeft een alleenstaande heeft een vrijstelling van maximaal € 5.180,- en een paar van € 10.360, [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)) en een partnertoets (als de bijstandaanvrager een partner heeft met een inkomen hoger dan de bijstandsuitkering voor een huishouden, komt deze persoon niet in aanmerking voor een uitkering). Een alleenstaande krijgt momenteel € 600,60 per maand, een alleenstaande ouder krijgt € 840,84 en een paar krijgt € 1201,20. Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering moet iemand minimaal 18 jaar zijn. 18- tot 20-jarigen krijgen een uitkering die is gebaseerd op de kinderbijslag, een uitkering die in beginsel lager is dan de bijstandsnorm.

## Nuggers

De derde groep die onderdeel is van de SUWI-keten zijn de nuggers. Nuggers zijn mensen die niet in aanmerking komen voor een uitkering – bijvoorbeeld omdat ze een werkende partner hebben of te jong zijn – en wel op zoek zijn naar een baan. Zij hebben zich daarom ingeschreven bij het CWI. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van nuggers.



## 3 In- en doorstroom in de SUWI-keten

Dit hoofdstuk presenteert de omvang van de stromen in de SUWI-keten, zoals we die hebben gemeten in de periode tussen 1 januari 1999 en 31 december 2004. De databestanden die we hebben gebruikt voor deze metingen en de manier waarop deze databestanden zijn geanalyseerd, staan beschreven in bijlage A. De stromen via de WAO blijven buiten beschouwing (zie voetnoot 1).

### 3.1 Omvang cliëntstromen 1999-2004

#### Instroom

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de totale omvang van de SUWI-stromen in de periode van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2004, exclusief de stromen die via de WAO lopen.<sup>6</sup> In totaal vonden in deze periode ruim 2 miljoen instroomgevallen plaats, bestaande uit ongeveer 1,5 miljoen personen. De meerderheid van deze mensen, 75 procent, kwam slechts eenmaal gedurende deze zes jaar in de SUWI-keten. 18 procent stroomde tweemaal in, 5 procent driemaal en 2 procent vier keer of meer, met een maximum van 12 instroomgevallen per persoon.

Figuur 3.1 geeft de instroom (de zwarte pijlen), de doorstroom (de groene pijlen) en de uitstroom (de rode pijlen) uit de SUWI-keten weer. Ongeveer driekwart van de instroom in de SUWI-keten vindt plaats vanuit werk, een kwart vanuit inactiviteit. Van de totale instroom gaat 64 procent direct naar de WW, 22 procent direct naar de bijstand en 14 procent komt in eerste instantie niet in aanmerking voor een uitkering.

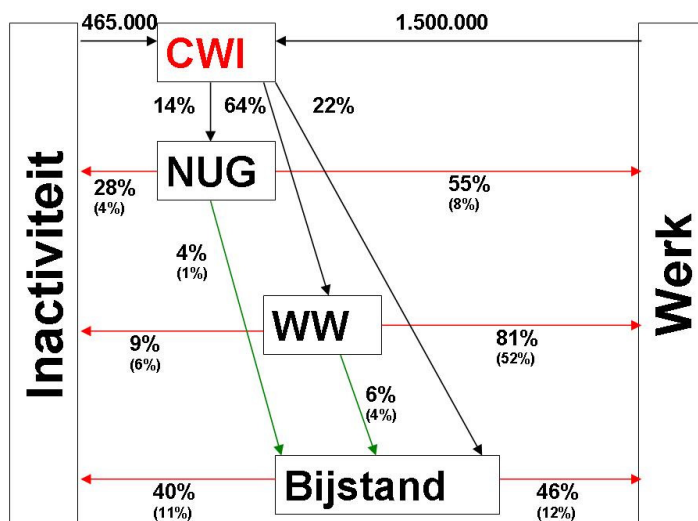
Mensen die vanuit werk de SUWI-keten instromen zijn anders dan mensen die dit vanuit inactiviteit doen. Vanuit werk stroomt 83 procent in als WW'er en 17 procent heeft te weinig gewerkt om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. Van deze laatste groep komt ongeveer de helft in de bijstand terecht en heeft de helft geen recht op een uitkering (nuggers). Van de mensen die in de WW terecht komen, heeft vrijwel iedereen zijn baan volledig verloren. Slechts 5 procent krijgt een gedeeltelijke WW-uitkering en werkt dus nog gedeeltelijk. In de praktijk komt dit voor wanneer (bij reorganisaties) mensen voor een aantal uur per week worden ontslagen, of wanneer mensen twee banen hebben en één daarvan verliezen.

Mensen die de SUWI-keten instromen vanuit inactiviteit komen per definitie niet in aanmerking voor een WW-uitkering. Voor het grootste deel (65 procent) komen deze mensen in de bijstand terecht. De rest komt niet in aanmerking voor een uitkering en is dus nuggers.

---

<sup>6</sup> In de jaren 1999-2001 bestond het CWI nog niet. Instroom vond in die jaren plaats via het arbeidsbureau.

**Figuur 3.1 In- en doorstroom in de SUWI-keten 1999-2004**



Noot: De gepresenteerde doorstroom- en uitstroombpercentages betreffen de door- en uitstroom na 6 jaar. In de praktijk observeren we niet iedereen gedurende 6 jaar (nuggers 4 jaar). Door gebruik te maken van Kaplan-Meier schattingen zijn we in staat kansen te presenteren alsof we iedereen 6 jaar hebben geobserveerd. Hierbij hebben we de methode toegepast zoals beschreven in Gooley e.a.(1999).

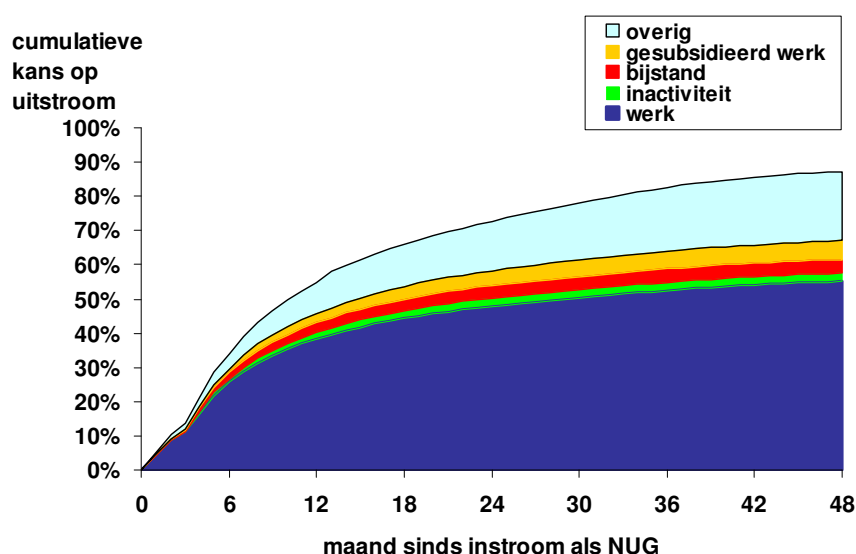
### Doorstroom en uitstroom vanuit NUG

Een nugger kan op drie manieren zijn nug-periode beëindigen: via doorstroom naar de bijstand, uitstroom naar werk of uitstroom naar inactiviteit. Ruim de helft van de nuggers (55 procent; 8 procent van de totale instroom) vindt binnen vier jaar werk (waarbij we gesubsidieerd werk niet meerekenen). Het grootste deel hiervan, 70 procent, werkt vervolgens meer dan een half jaar aaneengesloten. Een klein deel van de nuggers (4 procent; 1 procent van de totale instroom) komt na enige tijd als nugger te hebben gezocht naar werk alsnog in de bijstand terecht. Ruim een kwart van de nuggers (4 procent van de totale instroom) vindt binnen vier jaar geen baan, komt ook niet in aanmerking voor de bijstand en staat niet meer ingeschreven bij het CWI. In Figuur 3.1 is dit weergegeven als uitstroom naar inactiviteit. 15 procent van de nuggers is na vier jaar nog steeds op zoek naar werk en staat nog steeds ingeschreven bij het CWI.

Figuur 3.2 volgt nuggers vier jaar na hun inschrijving bij het CWI. Het laat zien hoe de door- en uitstroom van nuggers zich in de maanden na de start van de nug-situatie ontwikkelt. Vier jaar na inschrijving bij het CWI is 90 procent weer uitgeschreven en beschouwen we de nug-situatie dus als beëindigd. De meeste nuggers stromen uit naar werk. Dit proces loopt vrij geleidelijk. De eerste zes maanden is de kans op het vinden van werk het grootst. Daarna neemt de kans licht af. In totaal heeft ruim de helft van de nuggers vier jaar na inschrijving bij het CWI werk gevonden. De uitstroom naar inactiviteit, de doorstroom naar gesubsidieerd werk en de doorstroom naar de bijstand zijn zichtbaar een stuk lager. De uitstroom naar inactiviteit noemen we de *'discouraged'*

*workers*.<sup>7</sup> Mensen raken teleurgesteld als het niet lukt om werk te vinden en verkiezen een positie buiten de arbeidsmarkt. We beschouwen iemand als inactief als deze persoon minimaal 6 maanden in geen van de door ons geobserveerde bestanden voorkomt. Dit zijn vooral mensen van wie de CWI-inschrijving is beëindigd, maar die binnen zes maanden weer opnieuw instromen in de SUWI-keten. Ook mensen die we na beëindiging van de CWI-inschrijving minder dan zes maanden observeren, en niet naar werk of gesubsidieerd werk gingen, vallen onder de categorie ‘overig’.

**Figuur 3.2** Cumulatieve doorstroom uit nug-situatie naar werk, gesubsidieerd werk, bijstand en inactiviteit



### Doorstroom en uitstroom vanuit de WW

Net als een nugger kan een WW'er op drie manieren zijn WW-periode beëindigen: via doorstroom naar de bijstand, uitstroom naar werk of uitstroom naar inactiviteit. Uit Figuur 3.1 blijkt dat de overgrote meerderheid van de WW'ers, 81 procent (52 procent van de totale instroom) werk vindt. Van deze groep vindt de ruime meerderheid (88 procent) werk dat een half jaar of langer duurt.<sup>8</sup> Een kleine groep WW'ers, 6 procent (4 procent van de totale instroom) vindt geen werk en komt na de WW – al dan niet na een tussenliggende periode zonder uitkering – in de bijstand terecht. Van de groep die na de WW in de bijstand terecht komt, heeft 20 procent tussentijds een periode zonder uitkering gehad.<sup>9</sup> Eveneens een kleine groep, 9 procent (6

<sup>7</sup> Inactiviteit is in dit onderzoek gedefinieerd als een periode waarin we mensen noch in werk, noch in WW, WAO of bijstand, noch bij het CWI aantreffen. Om te voorkomen dat korte periodes tussen twee toestanden om administratieve of andere redenen zouden leiden tot een overschatting van het aandeel discouraged workers, hebben we een ondergrens van zes maanden inactiviteit gehanteerd.

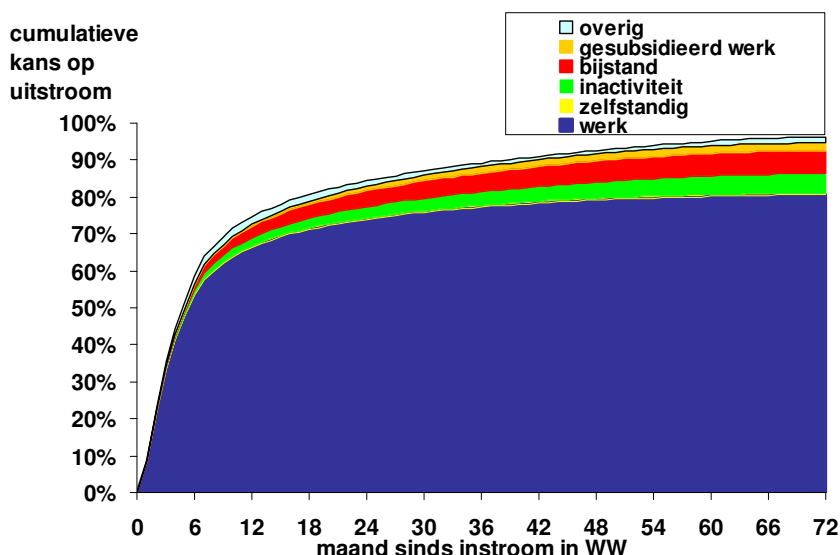
<sup>8</sup> Deze werkperiode kan bestaan uit meerdere aaneensluitende banen. Zie ook Bijlage A.

<sup>9</sup> Dit is een ondergrens van het totale aandeel mensen dat via zo'n periode zonder uitkering naar de bijstand gaat, doordat er na onze observatieperiode nog mensen bij kunnen komen die we nu zien als inactief of nug, maar later alsnog in de bijstand komen. Van mensen die direct in de bijstand komen is dit niet mogelijk. Hoe langer de observatieperiode, hoe hoger het aandeel mensen dat via een periode zonder uitkering naar de bijstand gaat.

procent van de totale instroom) vindt geen werk na het beëindigen van de WW-uitkering en komt daarna niet in de bijstand.

Figuur 3.3 laat zien hoe de doorstroom van WW'ers er uitziet als we ze een aantal maanden volgen na de start van hun WW-uitkering. Zes jaar na de start van de uitkering heeft 94 procent de WW verlaten. De overgrote meerderheid vindt werk, en de meeste (66 procent) doen dat binnen een jaar na instroom in de WW. De kans op het vinden van een baan neemt daarna sterk af. Uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap, bijstand en inactiviteit zijn aanmerkelijk minder substantiële door- en uitstroomroutes.<sup>10</sup> De doorstroom naar bijstand en de uitstroom naar inactiviteit komen pas na een half jaar WW op gang en de doorstroom naar gesubsidieerd werk nog later. In de eerste zes maanden komen deze door- en uitstroom nauwelijks voor. Na die tijd loopt het percentage doorstroom naar de bijstand geleidelijk op tot 6 procent en het percentage uitstroom naar inactiviteit tot 5 procent. Deze laatste groep kunnen we tot de *'discouraged workers'* rekenen. Zij vinden geen werk en trekken zich terug van de arbeidsmarkt gedurende minimaal zes maanden.

**Figuur 3.3** Cumulatieve doorstroom uit WW naar werk, gesubsidieerd werk, zelfstandig ondernemerschap, bijstand en inactiviteit

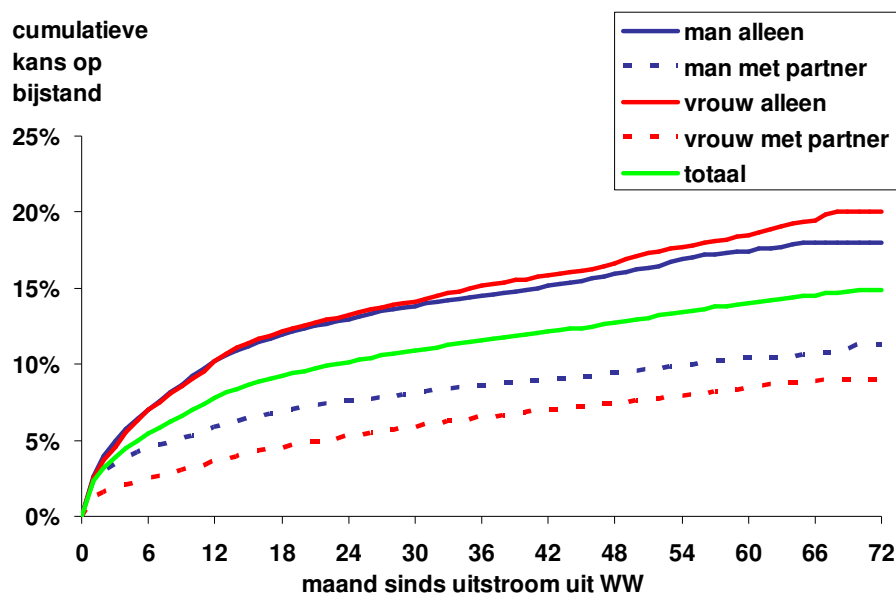


De doorstroom van WW naar bijstand vraagt om enige toelichting. Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering geldt een partner- en vermogenstoets (zie paragraaf 2.2). Als gevolg daarvan sluit de doorstroom naar de bijstand zoals die in Figuur 3.3 is gepresenteerd niet in alle gevallen direct aan op het bereiken van de maximale WW-duur. Wanneer mensen een hoog eigen vermogen hebben, komen ze pas nadat ze een deel van hun eigen vermogen hebben opgesoupeerd in de bijstand terecht. Hebben ze een partner die werkt, dan komen ze pas in de bijstand als die partner zijn of haar werk verliest (mits dan ook aan de vermogenstoets is

<sup>10</sup> Uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap hebben we gebaseerd op de uitstroominformatie die UWV en gemeenten bijhouden in hun administratieve bestanden (zie bijlage A). Het gaat om administratieve bestanden, die gebruikt worden bij de uitkeringsverstrekking. De wijze van uitstroom is niet van belang voor de uitkeringsverstrekking. Als gevolg daarvan is de uitstroomcode veelal slecht geregistreerd. De uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap zoals wij die in dit onderzoek registreren is daardoor een ondergrens van de werkelijke uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap. Zie Van Velden e.a. (2006).

voldaan). Figuur 3.4 laat zien hoe dit proces verloopt voor de mensen die bij het beëindigen van hun WW-uitkering geen werk hadden gevonden. Van deze groep komt 15 procent binnen zes jaar in de bijstand. Voor eenderde van deze groep gebeurt dit al binnen een half jaar na het beëindigen van de WW-uitkering. Daarna loopt het aandeel geleidelijk op. Figuur 3.4 laat duidelijke verschillen zien tussen alleenstaanden en mensen met een partner. Alleenstaanden die na de WW-uitkering geen werk hebben, komen aanmerkelijk vaker dan mensen met een partner in de bijstand terecht.

**Figuur 3.4 Doorstroom naar bijstand vanuit WW**



### Doorstroom en uitstroom vanuit de bijstand

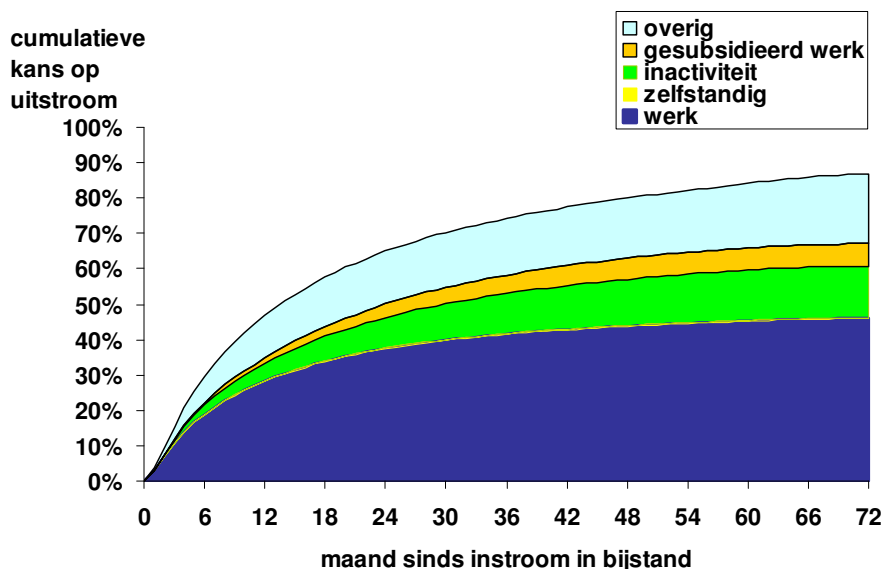
In tegenstelling tot de WW is de instroom in de bijstand afkomstig uit verschillende bronnen. De grootste groep, 65 procent van de totale instroom in de bijstand, komt vanuit inactiviteit. Zo'n 17 procent van de instroom in de bijstand heeft wel gewerkt maar voldoet niet aan de referentie-eis voor de WW en komt dus direct na zijn baan in de bijstand. Ongeveer 11 procent van de instroom in de bijstand komt via de WW. Een kleine groep van 6 procent is oorspronkelijk in de SUWI-keten terechtgekomen als nagger en daarna toch in de bijstand gekomen.

Figuur 3.5 volgt bijstandsgerechtigden een aantal maanden sinds de start van hun bijstandsuitkering. Zes jaar na de start van de uitkering heeft ruim 80 procent de bijstand verlaten. Net als bij WW'ers en nuggers verlaat de meerderheid de bijstand via werk. Het percentage dat werk vindt, ligt echter een stuk lager dan bij de WW'ers en ook lager dan bij de nuggers. Onze interviewpartners wezen ons hier al op: *Iedereen focust altijd op uitstroom naar werk. Onze ervaring leert dat slechts een klein deel van onze bijstandsgerechtigden naar werk uitstromen. Uitstroom*

*vanwege verhuizingen, samenwonen of met pensioen gaan zijn zeker zo belangrijk om het aantal bijstandsgerechtigden terug te dringen.’<sup>11</sup>*

Iets minder dan de helft van de bijstandsgerechtigden stroomt uiteindelijk binnen zes jaar uit de uitkering omdat ze een baan hebben gevonden. Dit gebeurt in de meeste gevallen binnen twee jaar na de start van de bijstandsuitkering. Na die tijd is de kans om werk te vinden aanzienlijk lager. Circa 40 procent stroomt om andere redenen uit de uitkering, bijvoorbeeld omdat ze een verdienende partner vinden of met pensioen gaan. Uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap komt slechts zeer sporadisch voor (minder dan 1 procent; zie voetnoot 5). Gesubsidieerde arbeid wordt duidelijk meer ingezet voor bijstandsgerechtigden dan voor WW’ers. De uitstroom naar inactiviteit is onder bijstandsgerechtigden aanzienlijk groter dan bij WW’ers en nuggers, zeker als we bedenken dat de groep overig bestaat uit korte periodes van inactiviteit (of nug). Uitstroom naar inactiviteit vindt langer na de start van de uitkering plaats dan uitstroom naar werk.

**Figuur 3.5 Cumulatieve doorstroom uit bijstand naar werk, gesubsidieerd werk, zelfstandig ondernemerschap en inactiviteit**



## 3.2 Gesubsidieerde arbeid

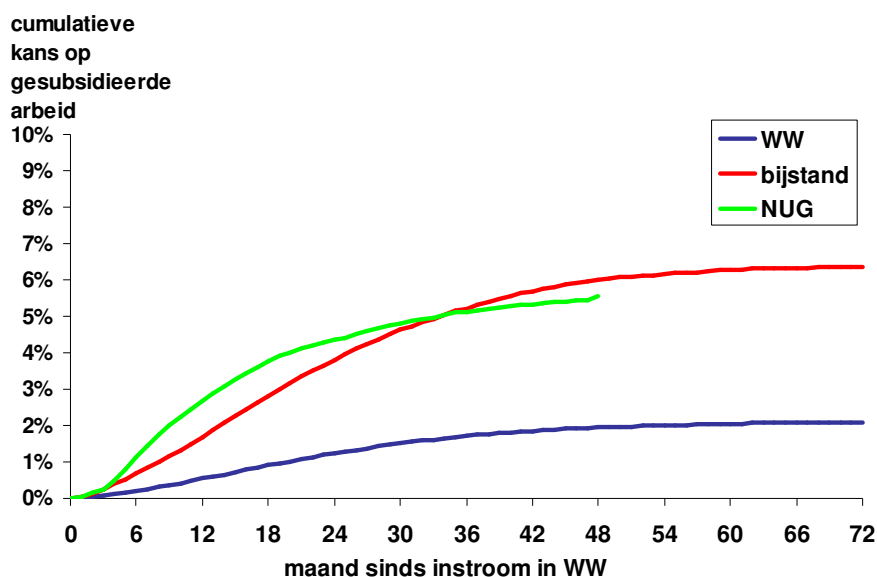
Mensen stromen niet alleen uit naar reguliere arbeid. Uitstroom naar gesubsidieerde arbeid is, vooral voor bijstandsgerechtigden, een manier om de uitkering te verlaten. Een van onze interviewpartners vertelde ons het volgende: *“Er is in onze regio nauwelijks werk. Gesubsidieerde arbeid is daarom een van de weinige mogelijkheden om mensen aan het werk te helpen. Hoewel gesubsidieerde arbeid officieel zou moeten leiden tot doorstroom naar een reguliere baan, is de praktijk dat de gesubsidieerde baan voor de meeste mensen het eindstation is.”*

<sup>11</sup> Verhuizing is in onze analyse geen beëindiging van een bijstandperiode, maar een voortzetting van dezelfde bijstandperiode in een andere gemeente (zie bijlage A).

In 2003 waren er 183.000 mensen met een gesubsidieerde baan (een ID-baan, een WIW-baan of een WSW-baan).<sup>12</sup> Dit is circa 2,5 procent van het totale aantal werkenden. Figuur 3.6 laat zien dat de doorstroom naar gesubsidieerde arbeid verschilt tussen WW'ers, nuggers en bijstandsgerechtigden. Van de bijstandsgerechtigden heeft zes jaar na instroom in de bijstand ongeveer 6 procent een gesubsidieerde baan gekregen. Ook voor WW'ers en nuggers is gesubsidieerde arbeid een gebruikte uitstroomroute. Zes jaar na instroom in de WW is circa 2 procent van de WW'ers uitgestroomd naar een gesubsidieerde baan. Vier jaar na inschrijving bij het CWI heeft 5 procent van de nuggers een gesubsidieerde baan gekregen.

Het beeld dat gesubsidieerde arbeid vaker wordt ingezet voor bijstandsgerechtigden dan voor WW'ers wordt ook gevonden door Lanjouw e.a. (2005). Zij volgden iedereen die op 1 januari 2003 een WW of bijstandsuitkering ontving gedurende twee jaar. Zij vonden dat 0,3 procent van deze WW'ers en 1,4 procent van deze bijstandsgerechtigden binnen twee jaar naar een gesubsidieerde baan uitstroomden. Wij vinden hogere percentages. Aangezien wij alleen de nieuwe instroom in WW en bijstand volgen en niet het volledige bestand, kunnen we uit het verschil tussen beide studies concluderen dat nieuwe instroom een grotere kans heeft op een gesubsidieerde baan dan het zittende bestand.

**Figuur 3.6 De doorstroom naar gesubsidieerde arbeid vanuit WW, bijstand en nug 1999-2004**



### 3.3 Herinstroom

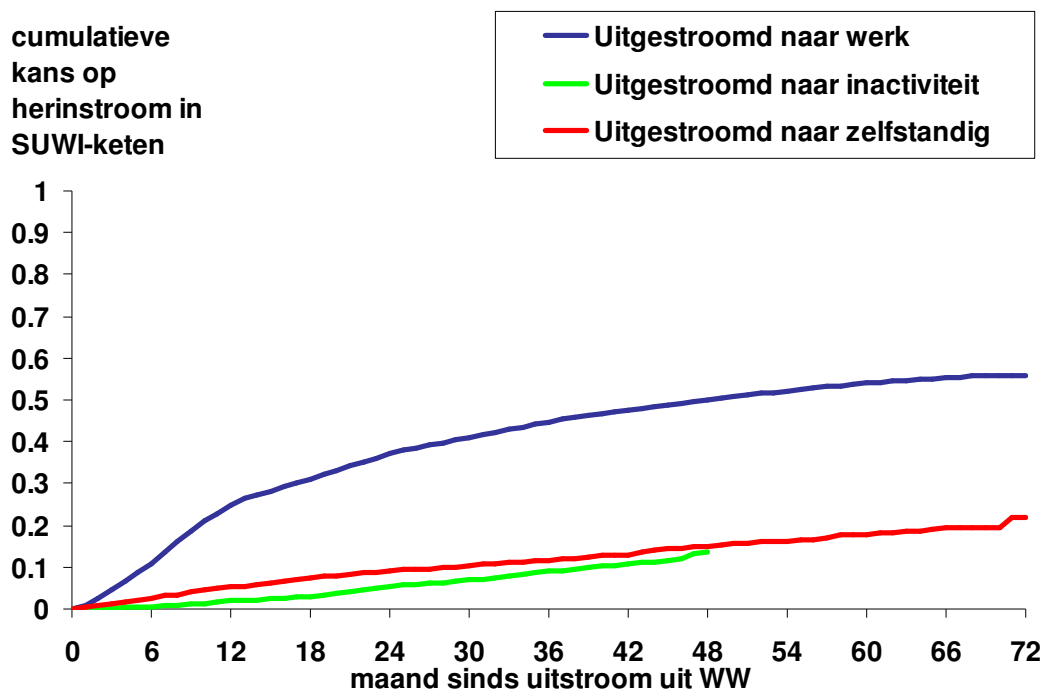
Wat gebeurt er met de mensen die de SUWI-keten hebben verlaten? Als hun nieuwe toestand stabiel is, verwachten we niet dat ze opnieuw terecht komen in WW of bijstand. Dat dit niet voor iedereen is weggelegd blijkt uit de figuren 3.7 en 3.8. In de woorden van een van onze

<sup>12</sup> Bron: ID, WIW en WSW-monitoren en CBS, Statline.

interviewpartners: “In onze regio zien we veel draaideurcliënten uit twee groepen. Mensen hoppen van uitzendbaan, naar WW naar uitzendbaan en van gesubsidieerde arbeid naar WW naar gesubsidieerde arbeid. Sommige gemeenten maken ook heel handig gebruik van de WW-rechten die mensen met een gesubsidieerde baan opbouwen.”

Figuur 3.7 laat zien wat er gebeurt met de mensen die uitstroomden uit de WW. Vooral de mensen die uitstroomden naar werk blijken vaak weer terug te keren in de SUWI-keten. Zes jaar na uitstroom is meer dan de helft weer terug.<sup>13</sup> Van de mensen die uitstroomden als zelfstandig ondernemer of naar een positie buiten de arbeidsmarkt is dit percentage lager. Slechts één op de vijf keert binnen een paar jaar weer terug in de SUWI-keten. Dat uitstroom als zelfstandig ondernemer duurzamer is dan uitstroom naar een baan in loondienst werd reeds aangetoond door IWI (2006). Zij vonden dat vooral voor WW'ers uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap de kans op terugval in de uitkering verkleint. Dit verschil in terugvalkans kon niet worden toegeschreven aan een verschil in persoonskenmerken tussen mensen die uitstroomden naar een baan in loondienst en mensen die uitstroomden als zelfstandig ondernemer.

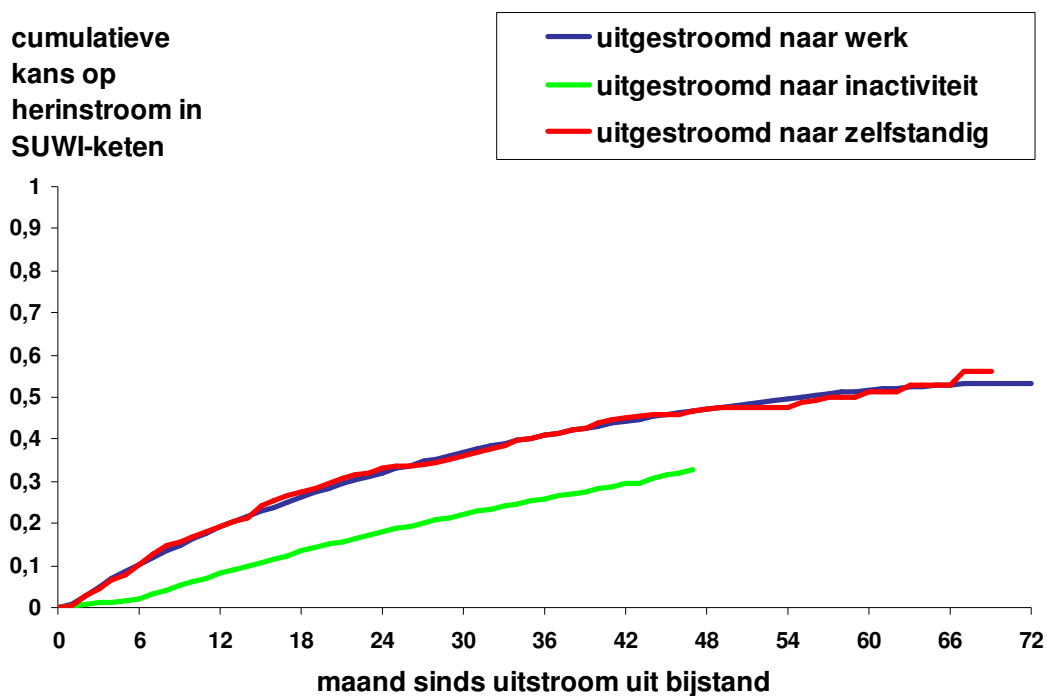
**Figuur 3.7** Cumulatieve kans op herinstroom in de SUWI-keten in maanden sinds uitstroom uit de WW (periode 1999-2004)



<sup>13</sup> Dit cijfer verschilt van de cijfers die paragraaf 3.1 presenteert. Daar gaven we aan dat we 75% van de mensen die we observeerden slechts een keer in de SUWI-keten waarnamen. Het verschil komt doordat de periodes die we vergelijken niet even lang zijn. Paragraaf 3.1 betreft alle mensen die in de periode 1999-2004 in de SUWI-keten zijn ingestroomd. Een deel van deze mensen observeren we zes jaar, een groot deel observeren we minder lang. Deze paragraaf presenteert de terugvalkans als iedereen zes jaar zou worden geobserveerd. Omdat we mensen in deze paragraaf langer observeren zijn de terugvalkans hoger.

Uit recent onderzoek naar het vervolg op uitstroom uit de bijstand in de gemeente Rotterdam bleek dat 13 procent van de bijstandsgerechtigden die naar werk waren uitgestroomd binnen anderhalf jaar een hernieuwd beroep op de bijstand deden en 40 procent opnieuw een periode zonder werk heeft gezeten (Van Berkel en Hekelaar, 2005). Vijf jaar na dato had een kwart van de mensen die in 2000 uitstroomden naar werk wederom bijstand ontvangen. Wij onderzoeken hier de herinstroom in de SUWI-keten, die breder is dan de herinstroom in de bijstand. Figuur 3.8 toont de herinstroom na uitstroom uit de bijstand. De blauwe lijn is vergelijkbaar met de doelgroep van het onderzoek van Van Berkel en Hekelaar. We constateren dat zes jaar na uitstroom uit de bijstand naar werk, ongeveer de helft wederom in de SUWI-keten terecht is gekomen. Dit percentage is hetzelfde voor de bijstandsgerechtigden die uitstroomden als zelfstandig ondernemer, een resultaat dat ook werd gevonden door IWI (2006). Bijstandsgerechtigden die naar inactiviteit uitstroomden hebben een aanzienlijk kleinere kans om hernieuwd in de SUWI-keten te stromen. Dit kan verklaard worden uit het feit dat we pensionering ook als uitstroom naar inactiviteit beschouwen.

**Figuur 3.8** Cumulatieve kans op herinstroom in de SUWI-keten in maanden sinds uitstroom uit de bijstand (periode 1999-2004)



De plek in de SUWI-keten waarnaar mensen herinstromen hangt samen met hun vorige SUWI-ervaring. Tabel 3.1 geeft aan waar mensen terecht komen als ze wederom in de SUWI-keten stromen. De percentages op de diagonaal zijn het hoogste. Dit betekent dat nuggers een grote kans hebben om weer als nigger terug in de SUWI-keten te komen, WW'ers om als WW'er terug te keren, en bijstandsgerechtigden als bijstandsgerechtigde. Bij WW'ers is dit het sterkste: 86% van de mensen die een WW-uitkering heeft gehad en weer in de SUWI-keten instroomt heeft wederom een WW-uitkering.

**Tabel 3.1 Positie herinstroom van mensen die na een vorige SUWI-ervaring wederom in de SUWI-keten komen**

Vorige situatie \ Nieuwe instroom	NUG	WW	Bijstand	Totaal
NUG	55%	34%	11%	100%
WW	8%	86%	6%	100%
Bijstand	14%	36%	50%	100%

Tabel 3.2 maakt naast een onderscheid naar de vorige situatie in de SUWI-keten ook een onderscheid naar de uitstroomroute. Een aantal logische patronen wordt zichtbaar. Mensen die uitstromen naar werk hebben een grote kans om terug in de SUWI-keten te komen als WW'er. Dankzij hun baan bouwen ze WW-rechten op. Een bijstandsgerechtigde die is uitgestroomd naar een reguliere baan heeft een kans van 39% om terug te keren in de SUWI-keten als WW'er. Net zo vaak keert hij terug als bijstandsgerechtigde. Het is voor bijstandsgerechtigden dus klaarblijkelijk lastig om voldoende werkervaring op te doen om voor een WW-uitkering in aanmerking te komen. Een bijstandsgerechtigde die via een gesubsidieerde baan is uitgestroomd uit de bijstand heeft een kans van 62% om – als hij in de SUWI-keten terugkeert – terug te keren als WW'er, aanzienlijk meer dan bijstandsgerechtigden die uitstromen naar regulier werk. Dit bevestigt het beeld van onze eerder in deze paragraaf geciteerde interviewpartner.

**Tabel 3.2 Positie herinstroom van mensen die na een vorige SUWI-ervaring wederom in de SUWI-keten komen, uitgesplitst naar wijze van uitstroom**

Vorige situatie \ Nieuwe instroom	NUG	WW	Bijstand	Totaal
NUG				
Uitgestroomd naar werk	51%	32%	17%	100%
Uitgestroomd naar inactiviteit	94%	-	3%	100%
Uitgestroomd naar gesubsidieerd werk	62%	27%	11%	100%
WW				
Uitgestroomd naar werk	9%	85%	6%	100%
Uitgestroomd naar inactiviteit	4%	-	8%	100%
Uitgestroomd naar zelfstandig	53%	35%	12%	100%
Uitgestroomd naar gesubsidieerd werk	5%	76%	19%	100%
Bijstand				
Uitgestroomd naar werk	22%	39%	39%	100%
Uitgestroomd naar inactiviteit	5%	-	63%	100%
Uitgestroomd naar zelfstandig	20%	8%	73%	100%
Uitgestroomd naar gesubsidieerd werk	5%	62%	32%	100%

### 3.4 Kenmerken in- en uitstroom

Tot dusverre zijn resultaten gepresenteerd van de gemiddelde WW'er, nigger en bijstandsgerechtigde. In werkelijkheid verschillen de door- en uitstroomkansen tussen personen. Hun kansen hangen samen met hun persoonskenmerken. In deze paragraaf laten we zien hoe in-, door- en uitstroom verschillen van elkaar en van de beroepsbevolking. De verschillen in uitstroomroutes naar persoonskenmerk zijn gebaseerd op multivariate logitanalyses (zie bijlage C). Op die manier corrigeren we voor onderlinge afhankelijkheden tussen de persoonskenmerken. Als vrouwen bijvoorbeeld vaker een kleine WW-uitkering hebben dan mannen, omdat ze vaker in deeltijd werken, dan scheiden we op deze manier het effect van geslacht van het effect van de WW-omvang.

#### In- en uitstroom vanuit NUG

Tabel 3.3 beschrijft de in-, door- en uitstroom vanuit de nug-situatie. Door kenmerken van de mensen die instromen als nigger (kolom 2) te vergelijken met de kenmerken van de Nederlandse beroepsbevolking (kolom 1) krijgen we een beeld van de karakteristieke kenmerken van de mensen die instromen als nigger. Niggers zijn vooral jong, vrouw, allochtoon en laagopgeleid. Dit beeld werd bevestigd in onze interviews: vooral schoolverlaters en herintredende vrouwen schrijven zich in bij het CWI, terwijl ze niet in aanmerking komen voor een uitkering.

In de overige kolommen worden de uitstroomroutes aan persoonskenmerken gerelateerd. Met plussen en minnen is aangegeven of de kans voor een persoon groter of kleiner is dan voor de referentiepersoon. Zo hebben 16- tot 24-jarigen een aanzienlijk grotere kans (++) dan 35- tot 44-jarigen om uit te stromen naar werk. Bij 55- tot 65-jarigen is de kans juist aanmerkelijk kleiner (--).

De uitstroomkansen verschillen tussen niggers. Wie in de nug-situatie terecht is gekomen na een periode in de WW, heeft een verhoogde kans om in de bijstand te komen. Wie instroomde als nigger na een periode te hebben gewerkt heeft een grotere kans om ook weer uit te stromen naar werk. Los daarvan hebben jongeren een grotere kans om uit te stromen naar werk, terwijl ouderen relatief vaak uitstromen naar inactiviteit. De kans op werk, zowel reguliere als gesubsidieerde arbeid, is voor ouderen klein. We zien dat ook mensen met een lage opleiding en een grote afstand tot de arbeidsmarkt een kleine kans hebben op het vinden van een reguliere baan. Zij hebben daarentegen een grotere kans op een gesubsidieerde baan.

Het effect van etniciteit verloopt vooral via de generatie. Daar zien we dat allochtonen van zowel de eerste als de tweede generatie een kleinere kans hebben op werk en een grotere kans op inactiviteit en vooral op bijstand dan autochtonen. Tweede generatie allochtonen hebben een verhoogde kans op een gesubsidieerde baan. Het effect van het land van herkomst geeft vervolgens de variatie van het effect binnen de groep allochtonen die bovenop het effect van de generatie komt. Dit betekent dat binnen de groep allochtonen vooral mensen afkomstig uit Marokko een verkleinde kans op werk hebben. Datzelfde geldt voor Antillianen en andere niet-westerse allochtonen.

Williamson en McNamara (2002) tonen aan dat er een relatie is tussen ongeplande *life events* en arbeidsparticipatie. Een dergelijk life event kan leiden tot een verandering van preferenties.

Wellicht hebben mensen een sterkere voorkeur gekregen voor vrije tijd, bijvoorbeeld als de zorg voor kinderen zwaarder op ze drukt. Bovendien kan een life event ertoe leiden dat andere institutionele regimes gaan gelden. Mensen kunnen bijvoorbeeld onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een nabestaandenuitkering na het overlijden van hun partner. Wij vinden dat life events in beperkte mate van invloed zijn op de uitstroomkansen. Vooral mensen die vlak na de inschrijving bij het CWI zijn gescheiden, hebben een grotere kans om door te stromen naar de bijstand. Wellicht zijn dit huisvrouwen, die zich bij een dreigende scheiding alvast inschrijven bij het CWI om te voorkomen dat ze na de scheiding in de bijstand terecht komen. Als het ze niet lukt om een baan te vinden, komen ze alsnog in de bijstand terecht na hun scheiding. Nuggers wiens partner is overleden hebben vooral een grotere kans om uit te stromen naar inactiviteit.<sup>14</sup>

**Tabel 3.3 Uitstroom vanuit de NUG naar persoonskenmerken**

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom in NUG	Werk	Inactiviteit	Bijstand	Gesubsidieerde arbeid
<b>Instream (tov inactiviteit)</b>						
Direct uit werk		33%	+++	--	+	-
Via WW		16%	+	0	++	-
<b>Vrouw (tov man)</b>	41%	57%	-	+	-	-
<b>Leeftijd (tov 35-44)</b>						
16-24 jaar	12%	29%	++	-	+	+
25-34 jaar	27%	27%	+	0	+	-
45-54 jaar	23%	14%	-	+	-	-
55-65 jaar	9%	7%	---	+	+	---
<b>Opleidingsniveau (tov havo/vwo/mbo)</b>						
Basisonderwijs	7%	19%	-	+	+	+
Vmbo	21%	36%	-	+	+	+
Hbo	18%	8%	+	+	-	-
Universiteit	10%	5%	+	+	-	0
Onbekend			-	++	--	0
<b>Afstand tot arbeidsmarkt (tov fase 1)</b>						
Fase 2		3%	0	+	+	++
Fase 3		9%	-	0	+	+++
Fase 4		18%	--	+	+	++
Nader te bepalen		36%	-	+	+	++
<b>Burgerlijke staat (tov alleenstaand)</b>						
Heeft partner		38%	0	+	-	-

<sup>14</sup> Overlijden van een partner leidt wellicht tot de ontvangst van een uitkering via de Nabestaandenwet. Omdat wij de bestanden van de Sociale Verzekeringsbank (de uitvoerder van o.a. de Nabestaandenwet) in dit onderzoek niet hebben meegenomen, beschouwen we de mensen met alleen een uitkering via de Sociale Verzekeringsbank als inactief.

**Tabel 3.3 Uitstroom vanuit de NUG naar persoonskenmerken (vervolg)**

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom in NUG	Werk	Inactiviteit	Bijstand	Gesubsidieerde arbeid
<b>Gescheiden (tov niet gescheiden)</b>						
0-1 jaar geleden		1%	+	0	+	--
1-5 jaar geleden		3%	0	0	0	+
5-10 jaar geleden		2%	-	-	-	0
Na instroom			0		+++	
<b>Partner overleden (tov partner niet overleden)</b>						
0-1 jaar geleden		0.1%	+	++	-	0
1-5 jaar geleden		0.2%	+	+	--	0
5-10 jaar geleden		0.1%	0	++	--	0
Na instroom				0		
<b>Generatie allochtoon (tov niet autochtoon)</b>						
Eerste generatie		43%	0	-	+	-
Tweede generatie, één ouder uit buitenland		5%	0	-	+	0
Tweede generatie, beide ouders uit buitenland		5%	0	-	+	-
<b>Land van herkomst (tov Turkije)</b>						
Marokko	1%	7%	-	+	+	0
Suriname	2%	6%	0	+	+	+
Nederlandse Antillen			-	+	+	+
Overig niet-westers	3%	15%	-	+	+	0
Westers allochtoon	9%	13%	0	+	-	0

Een '0' betekent dat er geen significante relatie is tussen het kenmerk en de uitstroomkansen. Een '+' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de 0,5 was, '++' tussen de 0,5 en 1 en '+++' staat voor een coëfficiënt die groter is dan 1. Een '-' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de -0,5 was, '--' tussen de -0,5 en -1 en '---' staat voor een coëfficiënt die kleiner is dan -1. De resultaten van de schatting staan in de bijlage. De aandelen van diverse groepen in de beroepsbevolking komen van het CBS, Statline.

### In- en uitstroom vanuit de WW

Mensen die in de WW komen zijn vaak jong, laagopgeleid en woonachtig in Noord-Nederland. Opmerkelijk is de ondervertegenwoordiging van 55+-ers, zie Tabel 3.4. In de beroepsbevolking is 9% van de mensen 55 jaar of ouder. Voor de instroom in de WW is dat slechts 5%.

Uit Tabel 3.4 blijkt ook dat net als bij nuggers jongeren vaker uitstromen naar werk dan ouderen. Zij stromen juist vaak uit naar inactiviteit. Gesubsidieerde arbeid wordt relatief veel ingezet voor 45- tot 54-jarigen. Ook lager opgeleide WW'ers hebben een grotere kans om uit te stromen naar gesubsidieerde arbeid. Dat gesubsidieerde arbeid vooral wordt ingezet voor de groepen die het moeilijkste hebben blijkt ook uit de relatie tussen uitstroom en fase. Des te hoger de fase, des te lager de kans om uit te stromen naar werk. De kans om uit te stromen naar gesubsidieerde arbeid neemt juist sterk toe onder de mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Het zelfstandig ondernemerschap blijkt vooral voor hoger opgeleiden een manier te zijn om uit de WW te stromen. Dit is jammer, want uit IWI (2006) blijkt dat uitstroom naar zelfstandig

ondernemerschap ook voor wat lager opgeleiden een succesvolle route is om uit de uitkering te blijven. IWI onderzocht overigens alleen de relatie tussen opleidingsniveau en duurzaamheid van de uitstroom uit de uitkering voor bijstandsgerechtigden.

*Life events* hebben slechts een beperkt effect op de uitstroomkansen. Een recente scheiding (1-5 jaar geleden) vergroot de kans op bijstand enigszins. Overlijden van een partner verkleint de kans op bijstand juist. Onder deze groep is de kans op uitstroom naar inactiviteit juist relatief groot (zie voetnoot 13).

Etniciteit heeft een duidelijk effect. Wederom loopt het hoofdeffect van etniciteit via ‘generatie’. Het land van herkomst geeft de variatie binnen de groep allochtonen op het totale effect op allochtonen. Allochtonen, vooral Marokkanen, hebben een kleinere kans om vanuit de WW een baan te vinden of zelfstandig ondernemer te worden. De kans dat ze vanuit de WW doorstromen naar de bijstand is juist hoog.

Tabel 3.4 laat ook zien uit welke sectoren de WW-populatie afkomstig is. Ten opzichte van de totale werkgelegenheid laten sommige sectoren een duidelijke oververtegenwoordiging in de instroom in de WW zien. Dit betreft vooral de bouwnijverheid, groothandel en de uitzendsector. De sectoren onderwijs, gezondheidszorg en overheid hebben daarentegen een kleiner aandeel in de instroom WW dan in het totale aantal banen in Nederland. De uitstroom uit de WW verschilt aanzienlijk tussen de sectoren waaruit de werklozen afkomstig zijn. Werklozen afkomstig uit de bouw steken gunstig af bij de andere sectoren. Zij hebben een hogere kans om uit te stromen naar werk, zowel in loondienst als naar werk als zelfstandige. De kans om in de bijstand te stromen is juist laag. Mensen die voor de overheid hebben gewerkt nemen de slechtste positie in. De kans dat ze uitstromen naar werk is relatief laag, terwijl de kans dat ze in de bijstand stromen juist hoog is. Ook hebben zij een grote kans om uit te stromen naar een gesubsidieerde baan. Uitleenbedrijven vormen een grote toeleverancier van de WW. De uitstroom naar werk van de WW'ers uit deze sector is echter ook relatief hoog en de doorstroom naar de bijstand (gecorrigeerd voor samenstellingseffecten van de groep werknemers via de logitanalyse) juist laag.

Tot slot lijkt werkloosheid nog samen te hangen met aspecten die wij in onze analyse niet hebben meegenomen. Een gesprekspartner stelde: *‘De werkloosheidsduur hangt samen met het seizoen. Omdat de eisen die aan WW'ers worden gesteld niet streng zijn – vier brieven per maand versturen - kunnen WW'ers de tijd nemen om te zoeken naar een baan. In de zomer wordt minder actief gezocht dan in de winter.’*

**Tabel 3.4 Uitstroom vanuit de WW naar persoonskenmerken**

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom in WW	Werk	Inactiviteit	Zelfstandig	Bijstand	Gesubsidieerde arbeid
<b>WW-omvang (tov voltijds)</b>							
Minder dan 25 uur			-	+	+	+	+
25-35 uur			-	0	+	+	+
<b>Vrouw (tov man)</b>	41%	41%	-	+	---	-	-
<b>Leeftijd (tov 35-44)</b>							
16-24 jaar	12%	18%	++	+	---	+	-
25-34 jaar	27%	36%	+	+	-	+	-

**Tabel 3.4 Uitstroom vanuit de WW naar persoonskenmerken (vervolg)**

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom in WW	Werk	Inactiviteit	Zelfstandig	Bijstand	Gesubsidieerde arbeid
45-54 jaar	23%	16%	-	-	-	-	+
55-65 jaar	9%	5%	---	++	---	+	---
<b>Opleidingsniveau (tov havo/vwo/mbo)</b>							
Basisonderwijs	7%	6%	-	+	-	+	++
Vmbo	21%	26%	-	+	0	+	++
Hbo	18%	15%	+	0	+	-	--
Universiteit	10%	7%	+	+	++	-	--
Onbekend			+	++	++	0	0
<b>Afstand tot arbeidsmarkt (tov fase 1)</b>							
Fase 2		3%	-	0	-	++	++
Fase 3		4%	--	-	--	+++	+++
Fase 4		4%	--	+	0	+++	+++
Nader te bepalen		14%	-	+	0	+	+++
Onbekend			-	--	++	--	++
<b>Burgerlijke staat (tov alleenstaand)</b>							
Heeft partner		41%	+	+	+	--	--
<b>Gescheiden (tov niet gescheiden)</b>							
0-1 jaar geleden		1%	0	0	0	0	-
1-5 jaar geleden		3%	-	+	+	+	0
5-10 jaar geleden		2%	-	0	0	0	0
na instroom			0			0	
<b>Partner overleden (tov partner niet overleden)</b>							
0-1 jaar geleden		0,1%	-	+	0	--	0
1-5 jaar geleden		0,2%	+	+	0	--	0
5-10 jaar geleden		0,1%	0	0	0	---	0
<b>Generatie allochtoon (tov niet autochtoon)</b>							
Eerste generatie			--	+	-	+++	+
Tweede generatie, één ouder uit buitenland			-	0	0	++	0
Tweede generatie, beide ouders uit buitenland			-	0	-	++	0
<b>Land van herkomst (tov Turkije)</b>							
Marokko	1%	3%	-	-	--	+	+
Suriname	2%	3%	+	-	-	-	+
Nederlandse Antillen	1%	1%	+	0	--	0	0
Overig niet-westers	2%	4%	+	0	0	+	0
Westers allochtoon	9%	11%	+	+	0	--	-
<b>Sector (tov zakelijke dienstverlening)</b>							
Landbouw en visserij	1%	3%	+	+	---	-	0
Industrie	14%	15%	-	-	-	-	+
Bouw en nijverheid	6%	10%	++	-	+	--	--

**Tabel 3.4 Uitstroom vanuit de WW naar persoonskenmerken (vervolg)**

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom in WW	Werk	Inactiviteit	Zelfstandig	Bijstand	Gesubsidieerde arbeid
Detailhandel	9%	6%	-	+	-	+	0
Groothandel	6%	10%	-	0	0	-	-
Horeca	4%	4%	+	0	0	0	-
Transport en communicatie	7%	5%	+	-	--	-	-
Uitleenbedrijven	5%	21%	+	-	---	-	0
Zorg	14%	7%	0	0	---	+	+
Onderwijs	6%	1%	--	0	--	-	--
Overheid	7%	2%	--	-	--	++	++
Financiële dienstverlening	4%	1%	-	0	0	--	--
Onbekend			-	+	-	-	-

Een '0' betekent dat er geen significante relatie is tussen het kenmerk en de uitstroomkansen. Een '+' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de 0,5 was, '++' tussen de 0,5 en 1 en '+++' staat voor een coëfficiënt die groter is dan 1. Een '-' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de -0,5 was, '--' tussen de -0,5 en -1 en '---' staat voor een coëfficiënt die kleiner is dan -1. De resultaten van de schatting staan in de bijlage. De aandelen van diverse groepen in de beroepsbevolking komen van het CBS, Statline.

### In- en uitstroom vanuit bijstand

In vergelijking met de beroepsbevolking zijn bijstandsgerechtigden vaak vrouw, jong en laag opgeleid, zo blijkt uit Tabel 3.5. Instroom in de bijstand is relatief hoog in Noord-Nederland en in Zuid-Holland.

Mensen die na werk of via de WW in de bijstand zijn gekomen, hebben een verhoogde kans om de bijstand te verlaten via werk. Degenen die instroomden vanuit inactiviteit hebben de grootste kans de bijstand ook weer via die weg te verlaten. Verder lijkt het beeld op het beeld qua uitstroomkansen bij nuggers en WW'ers. Mannen, jongeren, hoger opgeleiden en fase 1 cliënten hebben een grotere kans om uit te stromen naar werk dan vrouwen, ouderen, lager opgeleiden en fase 2, 3 en 4 cliënten. Uitstroom naar inactiviteit komt vaak voor bij vrouwen, jongeren en ouderen, fase 4 cliënten, bijstandsgerechtigden met een partner en bijstandsgerechtigden van wie de partner recentelijk is overleden (de afgelopen 5 jaar). Zelfstandige ex-bijstandsgerechtigden zijn relatief vaak man, tussen de 35 en 45 jaar oud en onlangs gescheiden. Het zijn vooral de mensen uit Turkije die de bijstand verlaten als zelfstandig ondernemer. Gesubsidieerde arbeid wordt relatief weinig ingezet voor ouderen, hoger opgeleiden, fase 1 bijstandsgerechtigden, allochtonen en bijstandsgerechtigden met een partner of waarvan de partner onlangs is overleden.

**Tabel 3.5 Uitstroom vanuit de bijstand naar persoonskenmerken**

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom in bijstand	Werk	Inactiviteit	Zelfstandig	Gesubsidieerde arbeid
<b>Instroom (tov uit inactiviteit)</b>						
Direct uit werk		17%	++	--	0	+
Via WW		11%	+	---	0	+
Via NUG		6%	0	---	--	+
<b>Vrouw (tov man)</b>	41%	51%	-	+	---	-
<b>Leeftijd (tov 35-44)</b>						
16-24 jaar	12%	26%	++	+	---	0
25-34 jaar	27%	31%	+	+	0	-
45-54 jaar	23%	12%	-	-	0	+
55-65 jaar	9%	10%	---	++	---	---
<b>Opleidingsniveau (tov havo/vwo/mbo)</b>						
Basisonderwijs	7%	19%	-	0	0	-
Vmbo	21%	37%	-	+	0	+
Hbo	18%	8%	+	0	0	-
Universiteit	10%	5%	+	0	0	-
Onbekend			-	++	0	--
<b>Afstand tot arbeidsmarkt (tov fase 1)</b>						
Fase 2		3%	-	0	0	+
Fase 3		8%	-	-	0	++
Fase 4		21%	--	+	--	+
Nader te bepalen		34%	-	+	-	+
Onbekend			-	-	0	0
<b>Burgerlijke staat (tov alleenstaand)</b>						
Heeft partner		31%	-	+	0	-
<b>Gescheiden (tov niet gescheiden)</b>						
0-1 jaar geleden		2%	+	0	++	0
1-5 jaar geleden		4%	+	+	0	0
5-10 jaar geleden		2%	-	0	0	-
Na instroom			0	0		
<b>Partner overleden (tov partner niet overleden)</b>						
0-1 jaar geleden		0,3%	0	++	0	--
1-5 jaar geleden		0,2%	0	+	0	0
5-10 jaar geleden		0,1%	0	0		0
Na instroom			0	+++		
<b>Generatie allochtoon (tov niet autochtoon)</b>						
Eerste generatie			+	-	0	-
Tweede generatie, één ouder uit buitenland			+	-	0	-
Tweede generatie, beide ouders uit buitenland			+	-	0	-
<b>Land van herkomst (tov Turkije)</b>						
Marokko	1%	7%	-	+	--	0
Suriname	2%	6%	+	+	--	+
Nederlandse Antillen	1%	5%	+	++	---	+

**Tabel 3.5** Uitstroom vanuit de bijstand naar persoonskenmerken (vervolg)

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom in WW	Werk	Inactiviteit	Zelfstandig	Gesubsidieerde arbeid
Overig niet-westers	2%	17%	+	+	--	0
Westers allochtoon	9%	11%	+	+	-	0

Een '0' betekent dat er geen significante relatie is tussen het kenmerk en de uitstroomkansen. Een '+' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de 0,5 was, '++' tussen de 0,5 en 1 en '+++' staat voor een coëfficiënt die groter is dan 1. Een '-' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de -0,5 was, '--' tussen de -0,5 en -1 en '---' staat voor een coëfficiënt die kleiner is dan -1. De resultaten van de schatting staan in de bijlage. De aandelen van diverse groepen in de beroepsbevolking komen van het CBS, Statline.

## Herinstroom

Niet iedereen stroomt duurzaam uit de SUWI-keten. Tabel 3.6 laat zien welke personen de grootste kans hebben om weer in de SUWI-keten terug te keren. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de plaats waar vandaan ze zijn uitgestroomd (in de kolommen WW, bijstand en NUG) en naar de manier waarop ze de SUWI-keten zijn verlaten (in de rijen onder het kopje 'uitstroomroute').

De uitstroomroutes zijn van invloed op de kans om terug te keren in de SUWI-keten. Mensen die uitstromen naar een baan hebben een relatief grote kans om weer in de SUWI-keten terug te keren. Opmerkelijk is dat dit vooral voor WW'ers geldt. Inzet van reïntegratietrajecten verkleint de kans op terugkeer in de SUWI-keten (zie de '- -' bij de WW'ers).

Het effect van etniciteit verloopt wederom via generatie. Daaruit blijkt dat allochtonen een grotere kans hebben om terug te keren in de SUWI-keten dan autochtonen. Het effect van het herkomstland geeft vervolgens de variatie tussen groepen allochtonen. De effecten verschillen tussen allochtonen die zijn uitgestroomd als nigger, als WW'er en als bijstandsgerechtigde. Bij de WW'ers doen de Turken het relatief slecht (een grote kans om weer terug te keren), bij bijstandsgerechtigden is hun terugkeerkans juist klein.

**Tabel 3.6** Herinstroom naar persoonskenmerken

	NUG	WW	Bijstand
<b>Uitstroomroute</b>			
Naar werk	+	+++	+
Naar zelfstandig ondernemerschap	---	---	0
Naar inactiviteit	---	+	--
Naar bijstand	---	-	
Via een traject		--	
<b>WW-omvang (tov voltijds)</b>			
Minder dan 25 uur		-	
25-35 uur		+	
<b>Vrouw (tov man)</b>	-	-	-

**Tabel 3.6 Herinstroom naar persoonskenmerken (vervolg)**

	NUG	WW	Bijstand
<b>Leeftijd (tov 35-44)</b>			
16-24 jaar	+	-	0
25-34 jaar	0	-	+
45-54 jaar	-	+	-
55-65 jaar	-	+	--
<b>Opleidingsniveau (tov havo/vwo/mbo)</b>			
Basisonderwijs	0	-	-
Vmbo	0	-	-
Hbo	-	-	-
Universiteit	-	-	-
Onbekend	---	---	-
<b>Afstand tot arbeidsmarkt (tov fase 1)</b>			
Fase 2	0	+	0
Fase 3	-	-	-
Fase 4	0	-	0
Nader te bepalen	-	-	-
Onbekend	--	---	---
<b>Burgerlijke staat (tov alleenstaand)</b>			
Heeft partner	-	-	-
<b>Gescheiden (tov niet gescheiden)</b>			
0-1 jaar geleden	0	-	0
1-5 jaar geleden	+	-	+
5-10 jaar geleden	0	-	0
na instroom		0	0
<b>Partner overleden (tov partner niet overleden)</b>			
0-1 jaar geleden	--	-	--
1-5 jaar geleden	--	-	-
5-10 jaar geleden	--	-	0
Na instroom			0
<b>Generatie allochtoon (tov niet autochtoon)</b>			
eerste generatie	+	+	+
tweede generatie, één ouder uit buitenland	+	+	0
tweede generatie, beide ouders uit buitenland	+	+	+
<b>Land van herkomst (tov Turkije)</b>			
Marokko	+	-	+
Suriname	0	-	+
Nederlandse Antillen	0	-	+
Overig niet-westers	0	-	0
Westers allochtoon	-	-	0
V/U ratio bij start bijstand	+++	++	+
V/U ratio 1 jaar na start bijstand	--	+++	+++

**Tabel 3.6 Herinstroom naar persoonskenmerken (vervolg)**

	NUG	WW	Bijstand
<b>Sector (tov zakelijke dienstverlening)</b>			
Landbouw en visserij		++	
Industrie		+	
Bouw en nijverheid		++	
Groothandel		+	
Horeca		+	
Transport en communicatie		+	
Uitleenbedrijven		++	
Zorg		--	
Onderwijs		-	
Overheid		+	
Financiële dienstverlening		0	
Onbekend		++	

Een '0' betekent dat er geen significante relatie is tussen het kenmerk en de uitstroombansen. Een '+' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de 0,5 was, '++' tussen de 0,5 en 1 en '+++' staat voor een coëfficiënt die groter is dan 1. Een '-' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de -0,5 was, '--' tussen de -0,5 en -1 en '---' staat voor een coëfficiënt die kleiner is dan -1. De resultaten van de schatting staan in de bijlage. De aandelen van diverse groepen in de beroepsbevolking komen van het CBS, Statline.

### 3.5 Regionale verschillen

'Het regionale karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt is beperkt', concludeert het CPB in een onlangs verschenen studie (CPB, 2006). De Nederlandse arbeidsmarkt functioneert vooral op nationaal niveau. Zowel in vergelijking met andere landen als in vergelijking met conjuncturele schommelingen is het regionale karakter, dat tot uitdrukking komt in werkloosheidsverschillen, beperkt. Deze conclusie wordt bevestigd in ons onderzoek. De regionale verschillen in de in-, door- en uitstroom uit de SUWI-keten zijn relatief klein, zie Tabel 3.7.

Er zijn kleine regionale verschillen, zie tabel 3.7. Nuggers uit Noord-Holland hebben een iets kleinere kans om een baan te vinden dan nuggers uit andere regio's. De kans dat ze uitstromen naar inactiviteit is juist groter. Voor WW'ers geldt juist dat het in vrijwel alle regio's moeilijker om een baan te vinden dan in Noord-Holland, onze referentieregio. De uitstroom naar bijstand is in vrijwel alle regio's hoger dan in Noord-Holland. In Noord-Holland en Limburg komen bijstandsgerechtigden het lastigste aan een baan. Opmerkelijk, want voor WW'ers bleek uitstroom naar werk juist relatief makkelijk in Noord-Holland. Zelfstandig ondernemerschap wordt door bijstandsgerechtigden vooral in Friesland relatief vaak als uitstroomroute gekozen. Hierbij dienen we op te merken dat volgens CPB (2006) de regionale verschillen sterker zijn voor vrouwen, jongeren en lager opgeleiden.

**Tabel 3.7 Regionale verschillen in uitstroomkansen**

	Aandeel in beroepsbevolking	Aandeel in instroom	Werk	Inactiviteit	Zelfstandig	Bijstand	Gesubsidiëerde arbeid
<b>Nuggers: verschil naar regio (tov Noord-Holland)</b>							
Groningen	3%	4%	0	--		++	+
Friesland	4%	5%	+	--		+	0
Drenthe	3%	3%	+	--		+	+
Overijssel	7%	6%	+	-		+	0
Flevoland	2%	3%	+	-		0	-
Gelderland	12%	10%	+	-		+	-
Utrecht	7%	5%	+	-		0	-
Zuid-Holland	21%	25%	0	-		+	-
Zeeland	2%	2%	+	-		+	0
Noord-Brabant	15%	13%	+	-		+	0
Limburg	7%	9%	+	--		+	-
<b>WW'ers: verschil naar regio (tov Noord-Holland)</b>							
Groningen	3%	5%	-	-	-	++	+
Friesland	4%	6%	-	-	-	+	0
Drenthe	3%	5%	-	-	-	+	0
Overijssel	7%	7%	0	-	-	+	+
Flevoland	2%	2%	-	-	-	+	0
Gelderland	12%	10%	-	-	-	+	+
Utrecht	7%	5%	0	-	0	-	0
Zuid-Holland	21%	19%	-	-	-	+	+
Zeeland	2%	2%	+	0	-	-	+
Noord-Brabant	15%	16%	-	-	0	-	+
Limburg	7%	8%	-	0	-	+	+
<b>Bijstandsgerechtigden: verschil naar regio (tov Noord-Holland)</b>							
Groningen	3%	6%	0	-	0		+
Friesland	4%	5%	+	-	+		+
Drenthe	3%	3%	0	-	0		+
Overijssel	7%	6%	+	-	0		+
Flevoland	2%	2%	0	-	0		-
Gelderland	12%	10%	+	-	0		0
Utrecht	7%	5%	0	-	--		-
Zuid-Holland	21%	27%	+	-	0		+
Zeeland	2%	2%	+	-	0		+
Noord-Brabant	15%	12%	+	-	0		+
Limburg	7%	7%	-	-	0		0

Een '0' betekent dat er geen significante relatie is tussen het kenmerk en de uitstroomkansen. Een '+' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de 0,5 was, '++' tussen de 0,5 en 1 en '+++' staat voor een coëfficiënt die groter is dan 1. Een '-' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de -0,5 was, '- -' tussen de -0,5 en -1 en '---' staat voor een coëfficiënt die kleiner is dan -1. De resultaten van de schatting staan in de bijlage. De aandelen van diverse groepen in de beroepsbevolking komen van het CBS, Statline.

De regionale verschillen in herinstroom zijn gegeven in Tabel 3.8. Wederom zijn de verschillen klein: nergens staan twee of drie plussen of minnen. Herinstroom komt relatief weinig voor in Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

**Tabel 3.8 Regionale verschillen in herinstroom**

	NUG	WW	Bijstand
<b>Regio (tov Noord-Holland)</b>			
Groningen	+	+	+
Friesland	+	+	+
Drenthe	+	+	+
Overijssel	+	+	+
Flevoland	+	0	0
Gelderland	+	+	+
Utrecht	0	-	0
Zuid-Holland	+	+	-
Zeeland	+	+	+
Noord-Brabant	+	+	+
Limburg	+	+	+

Een '0' betekent dat er geen significante relatie is tussen het kenmerk en de uitstroombansen. Een '+' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de 0,5 was, '++' tussen de 0,5 en 1 en '+++' staat voor een coëfficiënt die groter is dan 1. Een '-' betekent dat de coëfficiënt in de logitschatting tussen de 0 en de -0,5 was, '--' tussen de -0,5 en -1 en '---' staat voor een coëfficiënt die kleiner is dan -1. De resultaten van de schatting staan in de bijlage. De aandelen van diverse groepen in de beroepsbevolking komen van het CBS, Statline.

## 3.6 Conclusie

In de jaren 1999-2004 stroomden in totaal anderhalf miljoen mensen door de SUWI-keten. Van deze mensen komt 64 procent in de WW, 24 procent in de bijstand en 16 procent komt niet in aanmerking voor een uitkering (nug). Bijna iedereen verlaat binnen zes jaar de SUWI-keten. De meerderheid doet dit naar werk. Er zijn grote verschillen tussen WW'ers, bijstandsgerechtigden en nuggers in de uitstroombatronen.

### **WW**

Zes jaar na instroom als WW'er heeft 95 procent de WW weer verlaten. Voor WW'ers is werk veruit de belangrijkste uitstroombaan: 81 procent van de WW'ers is binnen zes jaar naar werk uitgestroomd. De meeste doen dat snel: na een jaar heeft reeds 66 procent van de WW'ers een baan gevonden. De doorstroom vanuit WW naar bijstand is beperkt. Slechts zes procent van de WW'ers komt uiteindelijk in de bijstand terecht. De doorstroom van WW naar bijstand vindt soms niet direct plaats, maar via een tussenliggende periode van inactiviteit. Dit als gevolg van de vermogens- en partnertoets van de bijstand. De uitstroom naar een positie buiten de arbeidsmarkt is iets groter, maar ook beperkt van omvang. Negen procent van de WW'ers verlaat de WW via deze route. Een deel van deze groep, 2 procent, krijgt een gesubsidieerde baan aangeboden. De uitstroom als zelfstandig ondernemer is klein, maar was lastig te meten. Minder dan de helft van WW'ers die uitstromen komt binnen zes jaar weer terug in de SUWI-keten,

meestal wederom in de WW. Dit percentage is hoger voor de WW'ers die uitstroomden naar werk dan voor de WW'ers die uitstroomden naar inactiviteit of zelfstandig ondernemerschap.

### ***Bijstand***

Zes jaar na instroom in de bijstand heeft 85 procent de bijstand verlaten. Ook hier gaat de meerderheid naar werk, al is het aandeel kleiner dan bij de WW (46 procent). Inactiviteit, gesubsidieerde arbeid en overige redenen zijn voor bijstandsgerechtigden prominentere uitstroomroutes dan voor WW'ers. Opvallend is dat de uitstroom van bijstand naar werk veel geleidelijker verloopt dan de uitstroom van WW naar werk. Gesubsidieerde arbeid wordt voor bijstandsgerechtigden vaker ingezet dan voor WW'ers, bij zes procent van de instroom. Ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden die uitstromen komt binnen zes jaar weer terug in de SUWI-keten, meestal wederom als bijstandsgerechtigde. Mensen die de bijstand verlaten via gesubsidieerde arbeid bouwen WW-rechten op en hebben daardoor bij terugkeer in de SUWI-keten een grote kans om in de WW te komen. Dit geldt sterker voor mensen die uitstroomden naar gesubsidieerde arbeid dan voor degenen die een reguliere baan vonden.

### ***Nug***

Van de nuggers is vier jaar na inschrijving bij het CWI 86 procent weer uitgeschreven bij het CWI. Ruim de helft (55 procent) heeft werk gevonden. Veel nuggers die instroomden vanuit een positie buiten de arbeidsmarkt stromen ook weer op dezelfde manier uit. Degenen die instroomden vanuit werk, hebben een grote kans om weer uit te stromen naar werk. Vier procent van de nuggers komt binnen zes jaar na instroom in de bijstand terecht. Dit geldt relatief vaak voor mensen die vlak na de inschrijving bij het CWI zijn gescheiden. Mogelijk zijn dit gescheiden vrouwen die zich bij een dreigende scheiding inschrijven als werkzoekende, maar er niet in slagen om voor de scheiding werk te vinden.

Er zijn verschillen in uitstroomkansen tussen personen, die vrij consistent zijn in WW, bijstand en bij de nuggers. Mannen, jongeren, hoger opgeleiden en fase 1 cliënten hebben een grotere kans om uit te stromen naar werk dan vrouwen, ouderen, lager opgeleiden en fase 2, 3 en 4 cliënten.



## 4 De dynamiek van cliëntstromen in de SUWI-keten

In dit hoofdstuk presenteren we de veranderingen tussen de cliëntstromen in de SUWI-keten tussen 1999 en 2004. Daarbij hanteren we het instroomjaar als insteek. Een reden om naar de dynamische ontwikkelingen van in-, door- en uitstroom te kijken ligt in de vele veranderingen die zijn doorgevoerd in wet- en regelgeving rondom de SUWI-keten. Van SUWI zelf worden ook positieve effecten verwacht. Eén van onze interviewpartners zei het volgende: *‘SUWI kan zeker bijdragen aan een verbeterde uitstroom. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat hoe meer mensen er werken op een CWI-kantoor, des te hoger de uitstroom is op dat kantoor.’* Positieve effecten worden ook door veel interviewpartners verwacht van de verbeterde samenwerking in de keten tussen CWI, UWV en gemeente. De vraag die we in dit hoofdstuk behandelen is of deze positieve verwachtingen in de praktijk ook worden waargemaakt en blijken uit de cijfers.

We beginnen dit hoofdstuk met een overzicht van veranderingen die, naast SUWI, een verklaring kunnen bieden voor veranderende cliëntstromen. Daarna presenteren we een overzicht van de cliëntstromen per instroomjaar, waarmee we de verschillen tussen de jaren inzichtelijk maken. Vervolgens worden verschillen in de doorstroom naar de bijstand en de uitstroom naar werk, zelfstandig ondernemerschap en inactiviteit gepresenteerd.

### 4.1 Mogelijke verklaringen voor veranderde cliëntstromen

Onze analyses hebben betrekking op de periode 1999 t/m 2004. Er is in die jaren veel veranderd. Dit betekent dat er vele mogelijke verklaringen zijn voor verschuivingen die we waarnemen. Zo zijn er veranderingen in de conjuncturele situatie op de arbeidsmarkt, veranderingen als gevolg van SUWI en veranderde wetgeving rond WW en bijstand. Onze interviewpartners verwachten vooral effecten van de conjunctuur en van de in 2004 geïntroduceerde Wet Werk en Bijstand. Ook van de verbeterde ketensamenwerking als gevolg van SUWI ondervinden zij naar eigen zeggen positieve effecten.

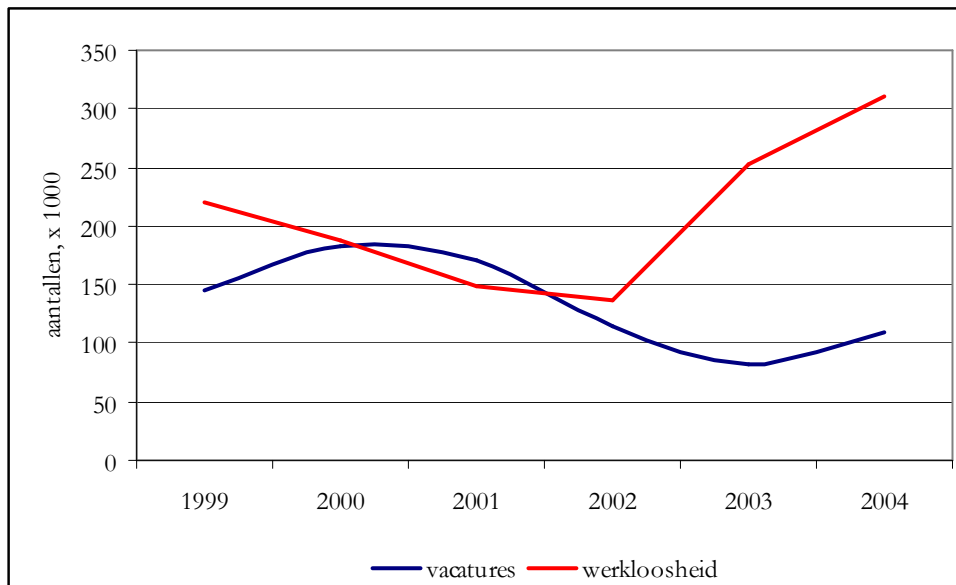
#### Arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is een belangrijke, zo niet de belangrijkste, verklarende factor in de ontwikkeling van cliëntstromen. Niet alleen is de arbeidsmarkt van invloed op de kans om een baan te vinden, ook het beleid van SUWI-partijen verandert met de conjunctuur mee. Een CWI-medewerker: *‘Onze activiteiten om nuggers te bereiken hangen sterk samen met de conjunctuur. Aan het einde van de jaren negentig zijn we actief de straat op gegaan om mensen te stimuleren zich bij het toenmalige arbeidsbureau in te schrijven. In de huidige laagconjunctuur staan dergelijke acties niet meer op het programma.’*

Figuur 4.1 geeft de ontwikkeling van twee arbeidsmarktindicatoren. Het aantal vacatures is in de periode 2000-2003 jaarlijks afgenomen. In 2004 volgt een licht herstel. De ontwikkeling van de werkloosheid loopt doorgaans iets achter op de ontwikkeling van het aantal vacatures. Dat blijkt

ook uit Figuur 4.1. Het aantal werklozen nam tot 2002 af. In 2003 en 2004 volgde een sterke toename.

**Figuur 4.1 Ontwikkeling arbeidsmarkt gedurende 1999-2004**



Bron: CBS, Statline / bewerking SEO

## Veranderingen in wet- en regelgeving WW

De afgelopen jaren is, naast SUWI, de wet- en regelgeving met betrekking tot WW'ers op verschillende punten veranderd, al zijn de veranderingen nog niet voldoende, volgens sommige van onze interviewpartners. *In vergelijking met de bijstand is op WW gebied weinig veranderd. We hebben dan ook weinig mogelijkheden om mensen sterk achter de broek te zetten.* Deze paragraaf presenteert de belangrijkste veranderingen in chronologische volgorde.

### ***Sluitende aanpak***

In 1999 is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het streven uitgesproken om ultimo 2002 een volledig sluitende aanpak voor volwassenen te realiseren. In 2000 is in Nederland de sluitende aanpak ook voor het zittende bestand geïntroduceerd. Dit betekent dat alle werklozen binnen een jaar een passend aanbod (i.e. reïntegratietraject) moeten hebben gekregen. Het doel is overigens niet gehaald. De mate van sluitendheid is zelfs iets afgenomen. 88% van de mensen die in 2000 in de WW stroomden had binnen een jaar een baan of een traject ontvangen. In 2003 gold dit voor 81% van de in dat jaar ingestroomde WW'ers (Kok, Korteweg en Van der Meer, 2004).

### ***Ontslagkosten oudere werknemers***

Voor werknemers die vanaf 11 mei 2001 ouder zijn dan 57½ jaar en worden ontslagen moeten werkgevers een deel van de WW-uitkering betalen. Dit om de oververtegenwoordiging van ouderen in de WW tegen te gaan.

### ***WW-uitkering afhankelijk van feitelijk arbeidsverleden***

Voor 1 juli 2004 werd de duur van de WW-uitkering bepaald door de leeftijd. Vanaf 1 juli 2004 bepaalt geleidelijk aan het aantal jaar dat iemand daadwerkelijk heeft gewerkt de maximale duur van de WW-uitkering.

### ***Afschaffing vervolguitering***

Werknemers die werkloos worden, hebben - afhankelijk van de duur van hun arbeidsverleden - minimaal zes maanden tot maximaal vijf jaar recht op een uitkering van 70 procent van hun loon. Bij voortdurende werkloosheid konden zij nog twee jaar (werklozen van 57½ jaar en ouder zelfs nog 3½ jaar) in aanmerking komen voor een vervolguitering van maximaal 70 procent van het minimumloon. Sinds 11 augustus 2003 kunnen zij dit niet meer.

### ***Sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder***

De sollicitatieplicht voor oudere werknemers is per 1 januari 2004 weer ingevoerd. Werknemers ouder dan 57,5 jaar zijn bij werkloosheid vanaf 1 januari 2004 over het algemeen niet langer vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Zij hebben dezelfde verplichtingen (waaronder de sollicitatieplicht) als andere werklozen. Voor ouderen die op 31 december 2003 reeds een WW-uitkering ontvingen, geldt een overgangsregeling. Een uitzondering op de sollicitatieplicht geldt voor mantelzorgers.

Kortom: naast de SUWI-operatie zijn er op WW-gebied in de periode 1999-2004 een aantal wetswijzigingen doorgevoerd die effect kunnen hebben op de in- en uitstroom uit de SUWI-keten. Veel maatregelen zijn gericht op het minder aantrekkelijk maken van de WW voor oudere werknemers. De afschaffing van de vervolguitering heeft volgens onze interviewpartners het grootste effect op de in- en uitstroomcijfers. Omdat onze observatieperiode eindigt op 31 december 2004 – een jaar na introductie van deze maatregel - heeft deze wijziging waarschijnlijk beperkte invloed op onze cijfers.

## **Veranderingen in wet- en regelgeving bijstand**

Ook op bijstandsgebied is er in de periode 1999-2004 het een en ander veranderd. Een medewerker van het CWI: *'De instroom in de bijstand daalt vooral dankzij de WWB. Wij als CWI doen daar ook erg ons best voor. Als we mensen duidelijk maken dat alle algemeen geaccepteerde arbeid passend is, haakt een groot deel af. Als vervolgens blijkt dat mensen iedere week bij ons langs moeten komen en minimaal 10 sollicitaties moeten kunnen laten zien, vindt wederom een deel snel een baan.'*

Er zijn vier grote veranderingen geweest die van invloed kunnen zijn op de in- en uitstroom uit de bijstand en op de effectiviteit van reïntegratie van bijstandsgerechtigden, die wij hier in chronologische volgorde presenteren.

### ***Introductie Fonds Werk en Inkomen***

Op 1 januari 2001 werd het Fonds Werk en Inkomen geïntroduceerd. Gemeenten zijn vanaf dat moment voor 25% budgetverantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. Zij hebben daardoor een groter financieel belang bij lage uitkeringslasten. Voor introductie van het Fonds Werk en Inkomen konden gemeenten 90% van de uitkeringslasten bij het Rijk declareren. Voor de overige 10% kregen ze een compensatie via het gemeentefonds.

### ***Agenda van de Toekomst***

In april 2001 hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Minister van SZW afspraken gemaakt over extra inspanningen in de dan komende vier jaar om bijstandsgerechtigden in het arbeidsproces op te nemen, dan wel maatschappelijk te participeren. Deze afspraken zijn bekend als de Agenda van de Toekomst. Doel is een daling van het bijstandsvolume met circa 10% per jaar. Alleen gemeenten die concrete prestatieafspraken maken met het Rijk over de te bereiken uitstroom en de reïntegratie-inspanningen, kunnen voor de subsidie in aanmerking komen. De toewijzing van de subsidie is afhankelijk van het behaalde resultaat (het aantal mensen op een traject). Door de Agenda van de Toekomst hebben gemeenten vooral een prikkel gekregen om bijstandsgerechtigden een traject aan te bieden. De effectiviteit van het traject is daaraan ondergeschikt.

### ***Introductie Wet Werk en Bijstand***

De belangrijkste wijziging met betrekking tot bijstandsgerechtigden is de introductie van de WWB per 1 januari 2004. De belangrijkste wijzigingen van de WWB zijn:

- Gemeenten zijn financieel volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven. Ze hebben daarom aanzienlijk meer belang bij het beperken van het aantal bijstandsgerechtigden (door streng te zijn aan de poort, door actief te reïntegreren en actief op te treden bij fraudebestrijding).
- Gemeenten ontvangen middelen van het Rijk om bijstandsgerechtigden te begeleiden naar een baan. Tot 2004 kregen gemeenten daar drie budgetten voor: het WIW-budget, het ID-budget en het Scholings- & Activeringsbudget. De eerste twee budgetten konden gemeenten gebruiken voor gesubsidieerde arbeid. Het Scholings- & Activeringsbudget kon worden ingezet voor reïntegratie. De budgetten die gemeenten kregen waren ruim: een respectabel aantal gemeenten benutte niet het volledige trekkingsrecht. In 2004 zijn deze drie budgetten samengevoegd. Gemeenten hebben daardoor meer beleidsvrijheid gekregen: ze kunnen zelf beslissen welk aandeel van het reïntegratiebudget zij willen besteden aan gesubsidieerde arbeid en welk deel aan reïntegratie. Gemeenten hebben daardoor meer mogelijkheden om hun eigen prioriteiten te stellen. Gemeenten zijn dan ook en masse begonnen met de afbouw van gesubsidieerde arbeid (Blommesteijn e.a., 2005). Deze grotere beleidsvrijheid gaat echter wel gepaard met een grotere financiële verantwoordelijkheid. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk geworden voor eventuele tekorten. Naast het reïntegratiebudget zijn er aparte middelen voor de WSW.
- Geen categorale uitzonderingen meer voor groepen bijstandsgerechtigden. Voor 2004 waren alle vrouwen met kinderen onder de vijf jaar en mensen die ouder zijn dan 57½ jaar automatisch vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Nu kan een gemeente in een *individuele* situatie een vrijstelling van de sollicitatieplicht verlenen.
- Bijstandsgerechtigden moeten alle vormen van algemeen geaccepteerde arbeid aannemen. Dit betekent dat er geen rekening meer wordt gehouden met iemands werkervaring en opleidingsniveau.

### ***Aanbesteding reïntegratie***

Gemeenten moesten tot aan het einde van de jaren negentig verplicht reïntegratiediensten inkopen bij de publieke aanbieder, Arbeidsvoorziening. De groei van de reïntegratieactiviteiten leidde ertoe dat Arbeidsvoorziening werd gesplitst in een privaat en een publiek deel. Het private deel bood reïntegratie aan (Kliq); het publieke deel deed de uitkeringsintake (de CWT's). Sinds

2000 waren gemeenten vrij om te kiezen bij welke partij zij hun reïntegratieactiviteiten onderbrachten. Met de introductie van SUWI in 2002 werden gemeenten verplicht om (het merendeel van) de reïntegratieactiviteiten op de private markt aan te besteden. Sinds 1 januari 2006 is deze aanbestedingsverplichting vervallen. De Europese aanbestedingsregels gelden nog onverkort.

Kortom: De WWB is volgens onze interviewpartners de grote trigger achter veranderingen in gemeentelijk bijstandsbeleid. Daardoor zijn gemeenten veel actiever gaan handhaven, strenger geworden aan de poort (o.a. door de introductie van zogenaamde ‘work first arrangementen’) en beter gaan kijken naar een effectieve inzet van reïntegratiemiddelen. Gemeenten en CWI geven aan dat vooral het wegvallen van de eis dat arbeid passend moet zijn positieve gevolgen heeft gehad op de in- en uitstroom uit de bijstand.

## SUWI

Ook SUWI zelf kan tot veranderingen leiden. Deze paragraaf geeft de belangrijkste veranderingen van SUWI en bespreekt wat de mogelijke effecten kunnen zijn van deze veranderingen.

### *Private reïntegratiemarkt*

Gemeenten en UWV moeten sinds SUWI reïntegratietrajecten voor hun uitkeringsgerechtigden inkopen op de private markt. Dit gebeurt doorgaans via aanbestedingsprocedures. De aanbestedingsprocedures zijn van jaar op jaar verbeterd (zie bv. Cordia et al, 2001; Lisv 2001; Vinke en van Genabeek 2002), waardoor – als het goed is - de kans dat het beste reïntegratiebedrijf wordt gekozen toeneemt. Dit zou moeten leiden tot een toename van de effectiviteit van reïntegratie. Het effect van de private reïntegratiemarkt hangt sterk af van de prikkels op deze markt, ofwel van de bekostigingssystematiek. Aan het begin van de SUWI-periode werd veel op product bekostigd. Reïntegratiebedrijven hadden daardoor een prikkel om zoveel mogelijk verschillende instrumenten in te zetten. In de loop van de tijd is meer en meer op *outcome* bekostigd. Dit leidt naar verwachting tot inzet van minder, maar wel effectievere instrumenten. De instrumenten worden dan vooral ingezet voor de mensen voor wie het het meeste baat. Er is dus sprake van afoming. In hoeverre wij deze tendensen kunnen observeren is de vraag. De markt voor reïntegratiediensten blijkt vooral een markt in ontwikkeling, een markt die nog niet volgens de economische logica werkt (zie de Graaf-Zijl e.a, 2005).

### *Centrale intake bij het CWI*

De bedoeling van de centrale intake bij het CWI is dat de focus verplaatst van uitkering naar werk. Door mensen al vanaf het allereerste begin te stimuleren om toch snel weer een baan te vinden wordt getracht de instroom in de uitkering te verminderen en de uitstroom te versnellen. De uitkeringsduur zou korter moeten worden.

### *Ketensamenwerking*

De verschillende partijen in de SUWI-keten moesten beter met elkaar gaan samenwerken en communiceren. Met name samenloopgevallen – mensen die zowel een uitkering via de gemeente als het UWV hebben – en mensen die doorschuiven in de SUWI-keten naar de bijstand bijvoorbeeld vanwege het bereiken van de maximale WW-duur – zouden baat moeten hebben

van de verbeterde communicatie. De ketensamenwerking komt overigens slechts voorzichtig van de grond. Een interviewpartner zei: *‘Voor de ketenpartners geldt dat eerst de opzet van de eigen organisatie prioriteit had. Pas toen dat op orde was werd er gekeken naar de mogelijkheid om samen te werken. Ik verwacht dus net na de introductie van SUWI hier geen positieve effecten van. Pas nu begint SUWI langzaam vruchten af te werpen.’*

### ***Veranderende verantwoordelijkheidsverdeling reïntegratie nuggers***

Door SUWI zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor reïntegratie van nuggers. Gemeenten krijgen geen apart budget voor reïntegratie van nuggers, ze moeten daarvoor putten uit het budget dat ze krijgen voor reïntegratie van alle groepen die tot de gemeentelijke doelgroep behoren (in het verleden het Scholings- en Activeringsbudget, nu het Werkdeel). Omdat gemeenten steeds meer belang hebben bij reïntegratie van bijstandsgerechtigden, is de verwachting dat de reïntegratie-inspanningen voor nuggers afnemen. Omdat de budgetten echter ruim zijn – veel gemeenten hebben moeite om alle middelen te besteden – is het overigens de vraag in hoeverre het budget ook daadwerkelijk een belemmerende rol heeft gespeeld.

## **4.2 SUWI-stromen per instroomjaar**

Figuur 4.2 laat zien hoe de cliëntstromen in de SUWI-keten zich over de jaren hebben ontwikkeld. De instroompercentages zijn alleen vergelijkbaar tussen de jaren 2001-2004. Voor die tijd registreerden we nog geen nuggers, wat de instroompercentages in WW en bijstand omhoog drukt. We zien een toename van het aandeel WW'ers in de instroom gedurende de jaren 2001-2003. In 2004 zien we een lichte afname ten opzichte van 2003, maar die wordt veroorzaakt door administratieve vertraging in de aanlevering van de gegevens, waardoor we een deel van de WW-instroom in 2004 nog missen in de cijfers (zie bijlage A). De instroom van nuggers in 2004 is als gevolg hiervan wellicht kunstmatig hoog.

Het aandeel nuggers in de jaren 2001 t/m 2004 loopt terug van 23 procent via 19 procent naar 17 procent. Dit klopt met de verhalen die we hoorden van onze interviewpartners. *Nuggers zijn bij ons momenteel een ondergeschoven kindje. Omdat we geen budget krijgen voor activiteiten voor nuggers, beperken we de activiteiten voor deze groep’.* Uiteraard zou de terugloop van het aantal nuggers ook verklaard kunnen worden uit het feit dat de arbeidsmarktsituatie is verslechterd gedurende de observatieperiode, wat het minder aantrekkelijk maakt voor mensen die buiten de arbeidsmarkt staan om naar werk te gaan zoeken. Het beleid van het CWI hangt ook samen met de conjunctuur. In hoogconjunctuur wordt actief getracht om inactieven naar de arbeidsmarkt te bewegen. In laagconjunctuur staan dergelijke activiteiten op een laag pitje.

Ook de door- en uitstroomcijfers zijn lastig vergelijkbaar tussen de jaren. De periode dat we de mensen observeren verschilt namelijk tussen de jaren. Instromers uit 1999 kunnen we zes jaar volgen, die uit 2004 maar één jaar. Logischerwijze is de kans op uit- of doorstroom daardoor in de eerdere jaren hoger dan in de latere jaren. Dit is duidelijk zichtbaar bij de doorstroom van WW naar bijstand. Van de mensen die in 1999 in de WW zijn gestroomd, is 9% in de zes jaar dat wij deze groep observeren doorgestroomd naar de bijstand. Van de WW-instroom uit 2004 is slechts 1% doorgestroomd naar de bijstand. Dit betekent niet automatisch dat er steeds minder mensen

vanuit de WW naar de bijstand doorstromen. Doordat we de WW-instroom uit 2004 slechts maximaal 1 jaar observeren, zal een substantieel deel van deze groep de maximale WW-duur nog niet hebben bereikt. De 1% die we observeren is dus een ondergrens. Daarbij moet ook opgemerkt worden dat de uitstroom van WW naar inactiviteit in de meest recente jaren hoger ligt, doordat we van deze mensen niet weten of ze op termijn wellicht alsnog in de bijstand terecht komen. In 2003 en 2004 is de uitstroom naar inactiviteit dus automatisch hoger dan in 1999 en 2000 en de doorstroom naar de bijstand automatisch lager. In de rest van dit hoofdstuk presenteren we grafieken waarin de jaren wel goed vergelijkbaar zijn.