



## Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## Opdrachtnemer

IWI

## Onderzoek

*Terugval in uitkering*

*Startdatum – 1 oktober 2005*

*Einddatum – 28 september 2006*

## Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid*

# Verkennde studie naar terugval in WW- en WWB-uitkering

## Doel en vraagstelling

Een deel van de mensen keert terug in de uitkering nadat zij zelfstandig of met behulp van reïntegratie werk hebben gevonden. Ook zijn er mensen die gedurende een reïntegratietraject uitvallen. Bij deze groep heeft dus geen duurzame match plaatsgevonden. Wat is er misgegaan en waarom hebben ze opnieuw een uitkering nodig? Was de diagnosestelling gebrekkig of was de aangeboden begeleiding onvoldoende? Krijgt deze groep na terugkeer in de uitkering alsnog passende begeleiding aangeboden? Bij dit onderzoek betreft de inspectie de resultaten van het onderzoek van Stimulansz Herhaalde instroom in de bijstand. De probleemstelling is echter ruimer en betreft ook de WW. Arbeidsgehandicapten blijven buiten beschouwing.

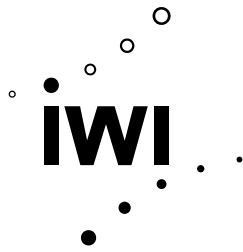
## Conclusie

De inspectie heeft een verkennde studie verricht om te bepalen of bij terugval in de WW of WWB sprake is van een uitvoeringsprobleem, dat wil zeggen een probleem dat mede veroorzaakt wordt door de dienstverlening van CWI, UWV en gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat het terugvalpercentage in een van periode van twee jaar zowel in de WW als in de WWB 37 procent is. Zowel CWI, UWV en de onderzochte gemeenten hebben geen specifiek beleid gericht op terugval in de uitkering, maar houden bij de individuele beoordelingen hiermee wel rekening. Uit de kwantitatieve analyse, de literatuur en de praktijk blijkt dat de persoonskenmerken etniciteit, geslacht, burgerlijke staat en samenstelling huishouden van belang zijn. Een verband tussen geboden dienstverlening en terugval wordt door de uitvoerders in de praktijk niet gezien. De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten grote ruimte om een eigen beleid te ontwikkelen. Dit schept mogelijkheden voor maatgerichte activering naar werk. Een kenmerk van de populatie in de WWB is dat een groot aantal cliënten zeer ver van de arbeidsmarkt staat. De inspectie heeft bij een aantal gemeenten onderzocht op welke wijze zij beleid ten uitvoer brengen gericht op activering van cliënten. Geconcludeerd wordt dat de inzet van de gemeenten om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer geschikt te krijgen goed is. De resultaten zijn echter beperkt. Het overgrote deel van deze groep bijstandsgerechtigden heeft na afloop van een traject voor sociale activering nog steeds een slechte kans om

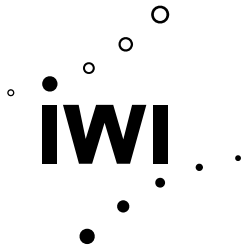
werk te vinden. Wel scoort ongeveer de Bron: Bibliotheek SZW

[Link naar bestand](#)

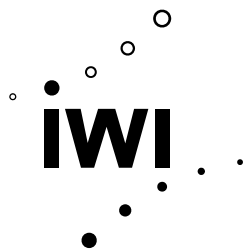
<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/j4xiudbn>



## **Verkennde studie naar terugval in WW- en WWB-uitkering**

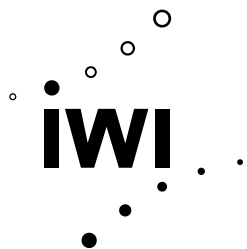


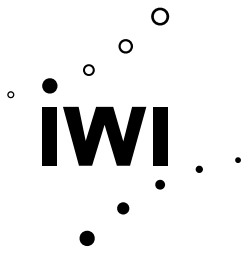
*V06/12, september 2006*



## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Methode van onderzoek	8
<b>2 Relatiemodel</b>	<b>11</b>
2.1 Algemeen relatiemodel voor WW en WWB	11
2.2 Invulling van het model voor de terugval in de WW	12
2.3 Invulling van het model voor de terugval in de WWB	18
2.4 Algemeen beeld bestaan uitvoeringsprobleem terugval in WW en WWB volgens de praktijk	25
<b>3 Kwantitatieve analyse van de terugval in de WW</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding	27
3.2 Terugval in de WW in relatie tot persoons- en arbeidsmarktkenmerken	28
3.3 Terugval in de WW in relatie tot het arbeids- en uitkeringspatroon	31
3.4 Terugval in de WW in relatie tot de dienstverlening van uitvoeringsinstanties	34
3.5 Conclusies naar aanleiding van kwantitatieve analyse	37
<b>4 Kwantitatieve analyse van de terugval in de WWB</b>	<b>41</b>
4.1 Inleiding	41
4.2 Terugval in WWB in relatie tot persoons- en arbeidsmarktkenmerken	43
4.3 Terugval in WWB in relatie tot arbeids- en uitkeringsverleden	49
4.4 Terugval in de WWB in relatie tot de dienstverlening van uitvoeringsinstanties	52
4.5 Conclusies WWB naar aanleiding van kwantitatieve analyse	53
<b>5 Slotbeschouwing</b>	<b>57</b>
Bijlage A: Tabellen WW populatie, instroom 1 <sup>e</sup> kwartaal	59
Bijlage B: Tabellen WWB	68
Bijlage C: Geraadpleegde literatuur	72





## Samenvatting

De Inspectie Werk en Inkomen heeft een verkennende studie verricht om te bepalen of bij terugval in de WW of WWB sprake is van een uitvoeringsprobleem, dat wil zeggen een probleem dat mede veroorzaakt wordt door de dienstverlening van CWI, UWV en gemeenten. De inspectie heeft hiertoe de omvang en de mogelijke oorzaken van terugval in de WW respectievelijk WWB uitkering in beeld gebracht. Het onderzoek dient ter voorbereiding van een besluit over een eventueel toezichtonderzoek naar het functioneren van uitvoeringsorganisaties en gemeenten voor wat betreft het voorkomen van terugval op een uitkering. De bevindingen kunnen ook voor beleidsmakers en uitvoerders interessant zijn.

De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Bij wie, wanneer en in welke mate (duur en frequentie) komt terugval in uitkering voor?
- 2 Hoe herkent het uitvoerende personeel problematische situaties? In welke situaties is terugval in een uitkering meer dan wel minder problematisch door de wijze van uitvoering?
- 3 Waardoor zou terugval in een uitkering veroorzaakt kunnen worden, in theorie en in de praktijk?

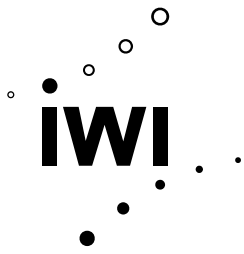
De inspectie verricht een vergelijkende analyse van diverse bronnen om inzicht te krijgen in theorie en praktijk alsook de relatie daartussen. Deze bronnen zijn: onderzoeksliteratuur, ervaringen en opvattingen van praktijkdeskundigen, beleidsdocumenten, interviews met beleidsmedewerkers van CWI, Divosa, UWV en de brancheorganisatie Borea, en statistische bestanden van CWI, UWV en het CBS.

De dienstverlening van CWI en UWV aan WW gerechtigden is in ontwikkeling (A/B routing en re-integratiecoaching WW). Deze vernieuwingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd ten tijde van het onderzoek (maart-juli 2006). De effecten hiervan zijn nog niet zichtbaar in de geanalyseerde populatiebestanden van de instroom WW in het eerste kwartaal 2005.

De dienstverlening van de gemeenten is ook sterk aan verandering onderhevig met de invoering van de WWB in 2004. De effecten hiervan zijn nog niet zichtbaar in de geanalyseerde populatie bestanden van het CBS over de instroom 2004 en in de steekproef van IWI over eerste kwartaal 2005.

De inspectie heeft mede op basis van de literatuur een model opgesteld waarin terugval in uitkering beïnvloed wordt door persoons- en arbeidsmarktkenmerken, het arbeids- en uitkeringspatroon en de dienstverlening van gemeenten, uitvoeringsinstellingen en re-integratiebedrijven. Dit model is door de uitvoerders in de praktijk herkend en nader ingevuld.

Indien een periode van twee jaar teruggekeken wordt, is er bij de WW sprake van een terugvalpercentage van 37 procent. Van de herinstromers WW heeft 95 procent recente werkervaring. De verschillen tussen herinstromers en nieuwe instromers in geslacht, leeftijd, nationaliteit zijn beperkt. De uitkeringsduur van herinstromers WW verschilt nauwelijks van nieuwe instromers, herinstromers vinden sneller een baan.



UWV en CWI hebben geen specifiek beleid gericht op het voorkomen van herinstroom. Het re-integratiebeleid van UWV is wel gericht op duurzame plaatsingen. Het uitvoerende personeel weet problematische situaties te herkennen en daarnaar te handelen. De onderkende problematische situaties zijn in essentie gevallen die moeilijk uitstromen. Terugval is daarbij op zich geen verzwarend element. Een zevende deel van de herinstromers WW heeft eerder een traject gevolgd.

Zowel uit de literatuurstudie, interviews en bestandsanalyse komt naar voren dat voor de WW de arbeidsmarktfactoren het meest dominant zijn.

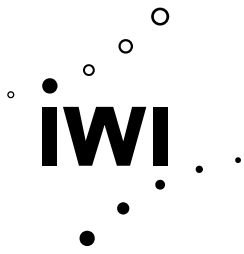
Voor de WWB is in 2004 37 procent als terugvaller te beschouwen als er twee jaar terug gekeken wordt. Van alle instromers WWB is bij 28 procent de reden instroom einde loondienst of einde ondernemersschap. Uit andere uitkeringen(WW/WAO/Wajong) stroomt 22 procent in.

Uit de kwantitatieve analyse, de literatuur en de praktijk blijkt dat de persoonskenmerken etniciteit, geslacht, burgerlijke staat en samenstelling huishouden van belang te zijn. De herinstromers WWB blijven langer in de (nieuwe) uitkering dan de nieuwe instromers WWB. De herinstromers hebben een groter afstand tot de arbeidsmarkt en zijn slechter opgeleid dan de nieuwe instromers. Ze zijn vaker alleenstaand en niet-westers allochtoon. Omdat slechts een beperkt deel van de totale instroom recente werkervaring heeft, speelt de arbeidsmarkt minder een rol. Het arbeidsverleden speelt wel een rol. De herinstromers WWB hebben kortere werkervaring dan nieuwe instromers WWB.

Ook de onderzochte gemeenten en CWI hebben geen specifiek beleid geformuleerd voor terugvallers in de WWB. Uit de cijferanalyse blijkt dat terugvallers vaker in fase twee, drie of vier ingedeeld worden en dat herinstromers WWB vaker een traject krijgen. Bij de individuele beoordeling van een uitkeringsaanvraag wordt blijkbaar rekening gehouden met de terugval in uitkering. Het is niet goed mogelijk gebleken informatie te verkrijgen over de effecten van de geboden dienstverlening op het verschijnsel terugval in uitkering WWB.

De onderzochte gemeenten hebben de indruk dat terugval in de WWB na arbeid maar beperkt voorkomt, omdat er ook weinig uitstroom naar arbeid is. De uitvoerders in de praktijk zijn van mening dat terugval in de uitkering vooral voorkomt bij mensen met een complexe problematiek. Het is meer een uitstroom probleem, terugval wordt niet gezien als een bijzonder element hierin. De onderzochte gemeenten richten zich in het kader van sluitende aanpak specifiek op jongeren. Hoewel het aandeel van de groep jongeren tot 23 jaar binnen de categorie terugvallers kleiner is dan het aandeel van de groep jongeren tot 23 jaar binnen de groep nieuwe instroom, zijn zij slechter opgeleid.





## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren hebben het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten veel energie gestoken in het aan het werk helpen van uitkeringsgerechtigden. Mensen met een werkloosheidsuitkering (WW) of een bijstandsuitkering (WWB) moeten zo snel mogelijk weer aan het werk.

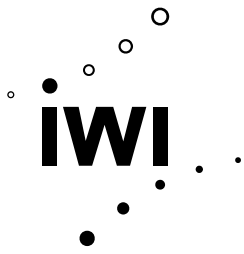
Een belangrijk aspect bij de re-integratie van uitkeringsgerechtigden is de duurzaamheid van de werkhervatting. Sommige mensen die weer aan het werk komen, vallen daarna toch terug op een uitkering. In de sector wordt wel gesproken van 'herhaalde instroom' en 'draaideurcliënten'. Bij de laatste groep gaat het om mensen die meermalen voor een korte periode werk vinden, maar ook elke keer weer een beroep doen op een uitkering.

Terugval op een uitkering volgt niet altijd op een (korte) werkhervatting. Terugval is een breder begrip dat duidt op herhaald gebruik van een uitkering. Bij de WW gaat het wel grotendeels om terugval na werkhervatting; een klein deel maakt tijdelijk gebruik van een ZW- of WAO-uitkering en komt daarna terug in de WW. Bij de WWB gaat het in minder dan de helft van de gevallen om terugval na werkhervatting. Veel mensen maken om andere redenen tijdelijk geen gebruik van een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld vanwege een aangegane relatie.

Betrokkenen bij de uitvoering hebben uitgesproken beelden over de mensen die regelmatig terugvallen op een uitkering. Vaak wordt het voorbeeld genoemd van de jonge allochtoon met een afgebroken opleiding die alleen ongeschoold werk kan verrichten. Onvermijdelijk wordt daarbij ook de vraag gesteld of de dienstverlening van CWI, UWV en gemeenten voldoende aansluit op de mogelijkheden van deze mensen. Voeren de instanties het juiste beleid om mensen duurzaam aan het werk te helpen? Indien op deze vragen geen bevestigend antwoord kan worden gegeven, kan het zinnig zijn dat de inspectie een onderzoek instelt naar de dienstverlening aan mensen die alleen kortstondig aan het werk komen. Overigens zien sommige beleidsmakers en uitvoerders terugval tot op zekere hoogte als een onlosmakelijk aspect van het functioneren van de arbeidsmarkt en niet per sé als problematisch. De visies daarop kunnen wel variëren.

De inspectie wil met deze verkennende studie inzicht krijgen in de oorzaken van terugval op een uitkering. Hiermee kan de inspectie aanwijzingen krijgen of, en zo ja in hoeverre, het om een uitvoeringsprobleem gaat (een probleem dat mede veroorzaakt wordt door de dienstverlening van CWI, UWV en gemeenten) of niet. De resultaten van de studie betreft de inspectie bij haar besluitvorming over een eventueel vervolgonderzoek naar het functioneren van de uitvoeringsinstanties en gemeenten wat betreft het voorkomen van terugval op een uitkering.

Uit bovengenoemde intentie vloeit voort, dat de studie een grote hoeveelheid analyse materiaal bevat. De inspectie heeft niet alle gegevens in het huidige bestek nader kunnen onderzoeken en van interpretaties kunnen voorzien. Het materiaal is zo overzichtelijk mogelijk geordend.



## 1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Bij wie, wanneer en in welke mate (duur en frequentie) komt terugval in uitkering voor?
- 2 Hoe herkent het uitvoerende personeel problematische situaties? In welke situaties is terugval in een uitkering meer dan wel minder problematisch door de wijze van uitvoering?
- 3 Waardoor zou terugval in een uitkering veroorzaakt kunnen worden, in theorie en in de praktijk?

Deze studie biedt inzicht in:

- de mate waarin terugval op een WW- of WWB-uitkering voorkomt;
- verklarende factoren voor terugval;
- situaties waarin terugval een probleem is;
- de wijze waarop CWI, UWV en gemeenten mensen bedienen die terugvallen op een uitkering.

De inspectie onderkent in de tweede onderzoeksvraag een beleidsmatig aspect, dat is gelegen in het benoemen van terugval als een uitvoeringsprobleem. De inspectie onthoudt zich van het formuleren van een norm voor de mate waarin terugval een *maatschappelijk* probleem is.

Om te bepalen of er sprake is van een *uitvoerings*probleem, kijkt de inspectie naar:

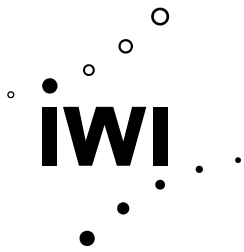
- de visies die bij de uitvoering zelf leven voor wat betreft de gevallen en de mate waarin terugval een probleem is;
- naar de duur van de terugval waarbij geldt naar mate de duur van de terugval langer is er meer sprake is van een probleem;
- de mate waarin deze problematiek is toe te schrijven aan het handelen van CWI, UWV en gemeenten.

## 1.3 Methode van onderzoek

De inspectie verricht een vergelijkende analyse van diverse bronnen om inzicht te krijgen in theorie en praktijk alsook de relatie daartussen. Deze bronnen zijn: onderzoeksliteratuur, ervaringen en opvattingen van praktijkdeskundigen, beleidsdocumenten, interviewmateriaal uit gesprekken met beleidsmedewerkers van CWI, Divosa, UWV en de brancheorganisatie Borea, en statistische bestanden van CWI, UWV en het CBS.

Ter voorbereiding heeft de inspectie eerdere onderzoeksrapporten bestudeerd en op basis daarvan een globaal, theoretisch relatiemodel opgesteld. Daarin is aangegeven welke factoren van invloed kunnen zijn op de terugval op een uitkering. Het model is besproken met diverse praktijkdeskundigen, zoals consultants, re-integratiecoaches, klantmanagers en medewerkers van re-integratiebedrijven. Door hun reacties heeft de inspectie het model kunnen aanvullen.

De inspectie heeft het uitvoeringsbeleid onderzocht via beleidsdocumenten en interviews met medewerkers van UWV, CWI, vijf gemeenten (gespreid gekozen qua omvang, regio en urbanisatiegraad) en de brancheorganisatie Borea. Daarbij is ook het werkproces in kaart gebracht.



De inspectie heeft kwantitatieve gegevens verzameld uit bestanden van UWV en CWI (voor de instroom in de WW) en van het CBS (voor de instroom in de WWB) en deze op een groot aantal kenmerken geanalyseerd. Deze analyse dient drie doelen:

- Beeldvorming van de omvang van het fenomeen terugval;
- Vergelijking op de factoren in het relatiemodel;
- Weging van factoren in het relatiemodel.

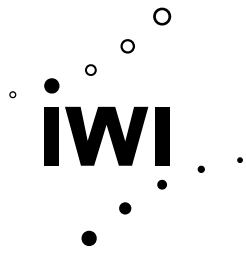
Wat betreft de WW gaat het om gegevens over alle nieuwe uitkeringsgerechtigden uit het eerste kwartaal 2005. Zij betreffen persoonskenmerken, dienstverbanden, uitkeringen, sancties en re-integratietrajecten in 2003, 2004 en 2005.

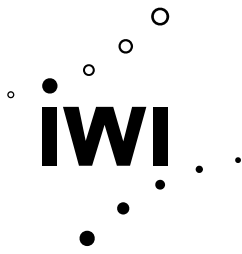
De dienstverlening van CWI en UWV aan WW gerechtigden is in ontwikkeling (A/B routing en re-integratiecoaching WW). Deze vernieuwingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd ten tijde van het onderzoek (maart-mei 2006). De effecten hiervan zijn nog niet zichtbaar in de geanalyseerde populatiebestanden van de instroom WW in het eerste kwartaal 2005.

Voor de WWB gaat het om de gehele populatie in 2004 en de twee jaren hieraan voorafgaand (2002 en 2003). Ook zijn enkele vragen opgenomen in een dossierstudie, die in het kader van een ander onderzoek is uitgevoerd. Het gaat hierbij om een steekproef van 1.256 dossiers van mensen aan wie in het eerste kwartaal van 2005 een WWB-uitkering is toegekend.

De dienstverlening van de gemeenten is ook sterk aan verandering onderhevig met de invoering van de WWB in 2004 en varieert tussen gemeenten. De effecten hiervan zijn nog niet zichtbaar in de geanalyseerde populatie bestanden van het CBS over de instroom 2004 en in de steekproef van IWI over eerste kwartaal 2005.

In hoofdstuk 2 geeft de inspectie haar bevindingen op de drie onderzoeksvragen op basis van de literatuur en de inzichten van beleidsmedewerkers en praktijkdeskundigen. In hoofdstuk 3 volgt voor de terugval in de WW een kwantitatieve aanvulling die tevens als toets en weging dient op de bevindingen van hoofdstuk 2. In hoofdstuk 4 is eenzelfde aanvulling gegeven voor de terugval in de WWB.





## 2 Relatiemodel

Op basis van een verkenning van de literatuur heeft de inspectie een algemeen model opgesteld van factoren die van invloed zijn op terugval in de WW en WWB en die mee kunnen wegen bij de beslissing wat er gedaan moet worden in een geval waarbij sprake is van terugval. Vervolgens heeft de inspectie door te vragen naar de ervaring van de ervaringen van uitvoerders, die dagelijks uitkeringsgerechtigden begeleiden en door het beleid van de uitvoeringsinstellingen, gemeenten en re-integratiebedrijven te analyseren getracht dit model te toetsen en in te vullen.

### 2.1 Algemeen relatiemodel voor WW en WWB

De verkenning van de herhaalde instroom in de WW en de WWB is onder meer gericht op het verkrijgen van inzicht in de factoren die aan deze herinstroom ten grondslag liggen en in de mate waarin deze factoren meewegen bij de dienstverlening aan de herinstromers. Bij deze dienstverlening gaat het om het handelen van adviseurs van CWI, re-integratiecoaches WW, klantmanagers WWB en re-integratieadviseurs bij re-integratiebedrijven.

Dit inzicht wordt verkregen met behulp van een verkenning van theorie en praktijk. In de literatuur wordt ter verklaring van de herinstroom WW hetzelfde type variabelen genoemd als bij de herinstroom WWB. Dit resulteert in een algemeen relatiemodel voor het verschijnsel terugval in de uitkering. De concrete invulling en de relatieve betekenis van deze groepen variabelen verschillen echter voor de terugval in de WW respectievelijk de WWB.

Het algemene relatiemodel wordt hieronder kort beschreven. Daarna vindt concretisering vanuit de literatuur en door de uitvoerders in de praktijk plaats van dit algemene model voor de terugval in de WW (paragraaf 2.2) en voor de terugval in de WWB (paragraaf 2.3).

Ter verklaring van terugval in WW of WWB worden arbeidsmarkt- en persoonskenmerken het meest genoemd. De arbeidsmarkt- en persoonskenmerken kunnen elkaar versterken.

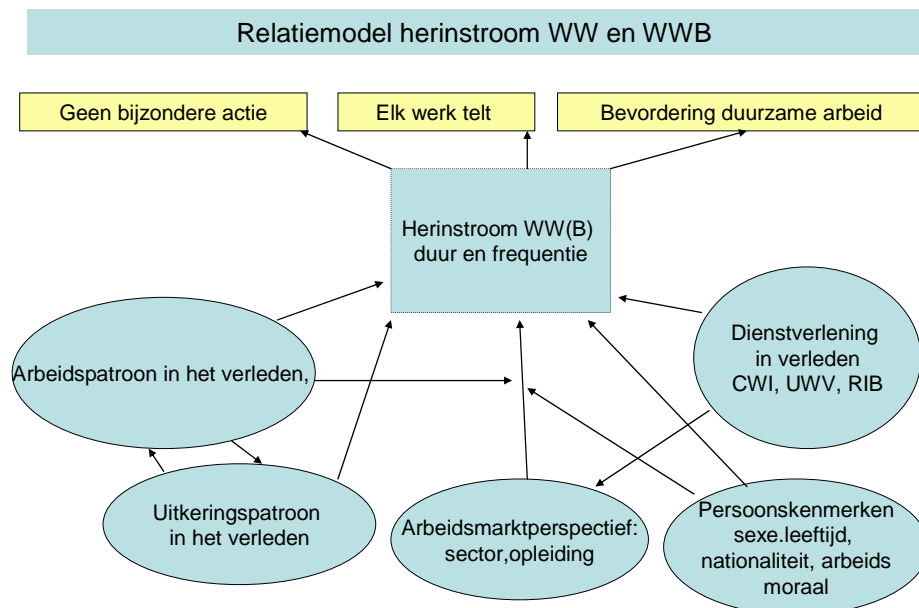
De inspectie veronderstelt in deze studie dat naast deze factoren ook het arbeidsverleden en het uitkeringsverleden van de uitkeringsgerechtigde en de dienstverlening van CWI, UWV, de gemeenten en de re-integratiebedrijven van belang zijn. Over het effect van deze twee groepen variabelen op herinstroom in de WW/WWB is in de literatuur echter weinig kwantitatief materiaal beschikbaar.

De handelingsopties van UWV en van gemeenten komen voor een groot deel met elkaar overeen. Bij een geval van terugval zijn er in beginsel drie verschillende beslissingen mogelijk:

- niets (extra's) doen; de persoon is zelf in staat werk te vinden en heeft daarbij geen hulp nodig;
- actie ondernemen, gericht op snelheid van werkhervatting, al dan niet in een tijdelijke baan, onder het motto dat elk werk telt (bijvoorbeeld de WorkFirst-benadering);
- actie ondernemen, gericht op duurzaamheid van werkhervatting.

De inspectie veronderstelt dat de aangegeven factoren invloed (zouden kunnen) hebben op de keuze van de handelingsoptie. In dit stadium (verkennde studie) acht zij het echter prematuur om hierover een beslismodel op te stellen en dit model te toetsen.

Schema 1 geeft het algemene relatiemodel weer voor WW en WWB. De handelingsopties zijn ook opgenomen, echter zonder dat specifieke relaties met kenmerken te leggen.



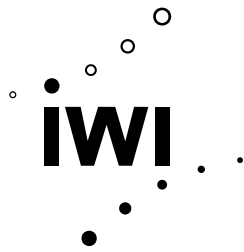
## 2.2 Invulling van het model voor de terugval in de WW

Eerst wordt weergegeven welke variabelen volgens de literatuur specifiek van belang zijn voor terugval in de WW. Daarna volgt een opsomming van de variabelen die volgens de benaderde praktijkdeskundigen door de uitvoering te beïnvloeden zijn, op grond waarvan uitvoerders in de praktijk besluiten of zij extra acties ondernemen voor bepaalde herinstromers, en zo ja, welke. Hierbij is bijvoorbeeld de oriëntatie op snelle dan wel duurzame herintreding interessant.

### Weergave van de geraadpleegde literatuur

In het rapport *Herhalingswerkloosheid* van Regioplan uit begin 2004, uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), zijn alle personen onderzocht die tussen 1 juli 2002 en 1 juli 2003 in de WW zijn ingestroomd. Regioplan stelt vast dat van deze groep (terugkijkend over een periode van 4,5 jaar) 31 procent eerder een WW-uitkering heeft gehad.

Binnen deze groep instromers onderscheidt Regioplan nog 'herhalingswerklozen' en 'draai-deurwerklozen'. Tot de herhalingswerklozen worden personen gerekend die in vierenhalf jaar minimaal twee keer een half jaar of langer werkloos zijn geweest. Draai-deurwerklozen worden gedefinieerd als degenen die meer dan één keer werkloos zijn geweest, maar die niet tot de herhalingswerklozen worden gerekend (vanwege te korte duur van de WW).



In vergelijking met andere vormen van werkloosheid vallen bij herhalingswerkloosheid de volgende *kenmerken* op:

- de leeftijd van herhalingswerklozen is hoger dan gemiddeld, maar niet uitzonderlijk hoog;
- het inkomen van de groep is aan de lage kant;
- de regio: herhalingswerklozen wonen vaak in het noordoosten van Nederland en in Zeeland;
- de sector: zij hebben relatief vaak in de landbouw of voor uitleenbedrijven gewerkt.

SEOR (Universiteit Rotterdam) heeft in februari 2006 een onderzoek gepubliceerd naar patronen van werk en gebruik van sociale regelingen. De onderzoekers hebben over een periode van 12 jaar gegevens over werk en WW-uitkeringen geanalyseerd (1989-2000).

In de onderzochte periode heeft de meerderheid (57 procent) van de beroepsbevolking in het geheel geen uitkering gehad. Hoewel het onderzoek niet specifiek ingaat op herhalingswerkloosheid, geeft het wel een beeld van de mate waarin mensen werken, gebruik maken van een uitkering of inactief zijn zonder uitkering tijdens hun gehele arbeidsleven. Van de mensen die wel een WW-uitkering hebben ontvangen tijdens deze periode, heeft ongeveer de helft eenmalig en de helft meermalen een WW-uitkering ontvangen.

Het voorkomen van herinstroom in de WW is afhankelijk van arbeidsmarktfactoren en persoonskenmerken. De belangrijkste *arbeidsmarktfactoren* zijn:

- de sector waarin iemand werkzaam is geweest;
- het beroep dat iemand heeft;
- de mogelijkheden tot overstap naar een ander(e) sector/beroep;
- het opleidingsniveau;
- de regio;
- de afstand tot de arbeidsmarkt. Deze komt tot uitdrukking in de fase-indeling CWI.

De belangrijkste *persoonskenmerken* zijn:

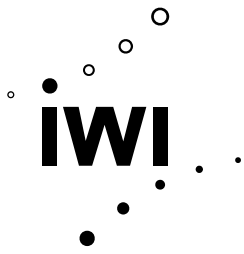
- het geslacht;
- de leeftijd;
- de arbeidsmotivatie;
- de nationaliteit/ethniciteit.

### **Concretisering door praktijkdeskundigen (tijdens de expertmeeting)**

Aan re-integratiecoaches WW van UWV, adviseurs van CWI, re-integratieconsulenten van re-integratiebedrijven en een onafhankelijke arbeidsadviseur is gevraagd:

- welke factoren een rol spelen bij terugval in uitkering;
- welke van deze factoren door de uitvoering beïnvloedbaar zijn;
- welke doelgroepen zij onderscheiden.

Uit de antwoorden op deze vragen leidt de inspectie af, dat het theoretische model dat op basis van de literatuur is opgesteld, in de praktijk wordt herkend.



Volgens de praktijkdeskundigen spelen in volgorde van belangrijkheid de volgende *variabelen* een rol bij terugval in de WW:

- 1 conjunctuur;
- 2 arbeidsmotivatie;
- 3 lichamelijke of geestelijke beperkingen <sup>1</sup>;
- 4 werk waarvoor men te oud geworden is;
- 5 flexibilisering van de arbeidsmarkt <sup>2</sup>;
- 6 houding;
- 7 (gebrek aan) zicht op competenties;
- 8 snelheid van re-integratie.

De conjunctuur en de flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn factoren die de uitvoering niet kunnen beïnvloeden. In de discussie tijdens de expertmeeting is ook de flexwet een belangrijke factor genoemd die terugval in uitkering veroorzaakt. Zo leidt de verplichting uit de flexwet om iemand een vast contract aan te bieden na drie tijdelijke contracten meestal tot ontslag in plaats van tot een vast dienstverband. De werknemer blijft echter vaak tot het laatste moment hopen op een vast contract en begint daardoor te laat met zoeken naar ander werk.

Opvallend is dat de praktijkdeskundigen vooral kenmerkende eigenschappen noemen die werklozen over het algemeen moeilijk plaatsbaar maken en slechts beperkt factoren noemen die specifiek te maken hebben met terugval in een uitkering. Zij onderkennen een aantal persoons- en arbeidsmarktkenmerken die ook, maar niet alleen, bij terugvallers voorkomen. Kennelijk is terugval op zich geen aanleiding om iemand als moeilijk plaatsbaar te betitelen.

In de populatie terugvallers worden de volgende *algemene* categorieën genoemd:

- 1 jongeren;
- 2 ouderen met grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- 3 alleenstaande ouders;
- 4 herintreders;
- 5 startende zelfstandigen (die binnen anderhalf jaar terugvallen);
- 6 uitzendwerkers;
- 7 allochtonen (met name in de verstedelijkte gebieden).

Er zijn ook categorieën met *specifieke* beperkingen:

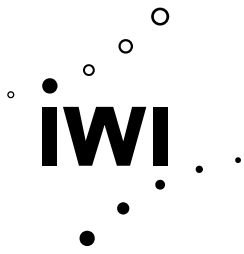
- 1 mensen die economisch gebonden zijn aan hun omgeving;
- 2 mensen die moeten veranderen van sector, bijvoorbeeld vanwege economische redenen;
- 3 mensen die in hun sector willen blijven vanwege pensioenopbouw;
- 4 mensen met fysieke en/of psychische beperkingen (WIA-populatie);
- 5 mensen die al jaren van het ene tijdelijke arbeidscontract naar het andere gaan (op een gegeven moment werkt leeftijd in het nadeel);

---

<sup>1</sup> De invloed van lichamelijke en geestelijke beperkingen is te verminderen door werkvoorzieningen, training en scholing

<sup>2</sup> Vroeger was vast werk meer de norm, tegenwoordig moet een werknemer flexibeler zijn. De dienstverbanden zijn vaak tijdelijk, de werknemer moet grotere reisafstanden aanvaarden enz. De werkgevers stellen dat er minder terugval in uitkering ontstaat, doordat werknemers voor meer banen geschikt zijn. De mensen uit de uitvoeringspraktijk zijn hiervan niet overtuigd. Zij merken weinig van een bereidheid om ver te reizen of tijdelijk werk te aanvaarden.





- 6 mensen met een schuldproblematiek;
- 7 mensen met geringe kennis van de Nederlandse taal;
- 8 mensen die analfabeet zijn.

Per doelgroep zijn er *negatieve* arbeidsmarktfactoren aan te wijzen:

- herintreders met verouderd opleidingsniveau;
- ouderen met een mindere mate van flexibiliteit;
- jongeren met een lage of afgebroken opleiding;
- allochtonen met sociaalmaatschappelijke problematiek.

De praktijkdeskundigen definiëren een *kansrijke* terugvaller als iemand, die bij een normale arbeidsmarkt geen problemen heeft om werk te verkrijgen, respectievelijk binnen zes maanden werk heeft gevonden. Een *kansarme* terugvaller is iemand, die alleen bij een heel gunstige arbeidsmarkt werk vindt, respectievelijk niet binnen zes maanden werk vindt.

Als voorbeeld voor een kansrijke terugvaller noemen de praktijkdeskundigen de in deeltijd werkende vrouw. Bij laagconjunctuur worden deeltijders het eerst ontslagen, omdat deze relatief duur zijn. Bij een normale arbeidsmarkt komen zij weer snel aan de slag.

### **Concretisering uitvoeringsbeleid CWI en UWV en dienstverlening re-integratiebedrijven**

Een WW'er krijgt altijd te maken met CWI en UWV en soms met een re-integratiebedrijf. De inspectie heeft in interviews bij CWI, UWV en Borea gevraagd naar de invulling van het beleid en het werkproces voor de groep herinstromers WW.

#### *Centrum voor Werk en Inkomen*

Volgens CWI zijn de kenmerken geslacht, etniciteit, niveau van het genoten onderwijs, arbeidsmotivatie en de regionale arbeidsmarkt van invloed op terugval in de uitkering. Terugvallers in Rotterdam bijvoorbeeld hebben andere kenmerken dan terugvallers uit Groningen. Ook de aard van de arbeid en de sector waarin men werkzaam is (al of niet met cyclische arbeidspatronen), zijn volgens CWI van invloed. Er zijn mensen die bewust kiezen voor kortdurende dienstverbanden (zoals uitzendwerk) of cyclische arbeidspatronen (horeca, cultuur).

Terugvallers afkomstig uit de WW hebben een arbeidsverleden, al is dit soms gefragmenteerd. CWI beschouwt hen als personen die duurzaam op de arbeidsmarkt zijn geweest en heeft geen specifiek beleid voor terugvallers geformuleerd. In het kader van de dienstverlening bestaat er op individueel niveau inzicht in het terugvalverleden van de cliënten. Deze registratie wordt echter niet in de vorm van statistische informatie geaggregeerd.

De werkwijze van CWI is bij terugvallers gelijk aan de werkwijze bij nieuwe instroom. Deze luidt dat aan de hand van de persoonskenmerken en de arbeidsmarktsituatie een beeld wordt opgesteld en een passende (maatwerk)aanpak wordt gekozen. CWI onderkent dat het nodig is om specifiek bij cliënten die ongewenst alleen kortdurende dienstverbanden bemachtigen, meer te gaan letten op aanwezige en eventueel te ontwikkelen competenties.

Een bijzondere groep terugvallers zijn de draaideurklanten. Omdat zij duurzaam beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en niet langdurig werkloos zijn, ziet CWI de terugval van draaideurklanten niet als een probleem. Zij zijn immers geregeld aan het werk.

Uitgangspunt voor CWI is om de cliënt voor langere tijd (veelal langer dan drie maanden) aan het werk te helpen. Draaideurklanten zijn klanten die veelal korter dan drie maanden aan het

werk zijn.<sup>3</sup> Volgens CWI is hun aantal afhankelijk van de conjunctuur. In hoogconjunctuur zal het aantal dalen, in laagconjunctuur zal het aantal stijgen. Pas als tijdens hoogconjunctuur het aantal draaideurklanten niet daalt, zal CWI deze categorie terugvallers problematisch zien.

Tot eind 2005 hanteert CWI bij de intake de fase-indeling, die in paragraaf 3.2 is beschreven. Wie zich als werkzoekende inschrijft bij CWI en tot dat moment heeft gewerkt, komt op basis van het arbeidsverleden in aanmerking om te worden ingedeeld in fase 1. Bij een maatwerk aanpak kan daarvan in de praktijk worden afgeweken. Hoewel CWI in haar beleid geen onderscheid maakt tussen nieuwe instromers en herinstromers in de WW, blijkt uit tabel 3 al dat herinstromers (58 procent) minder vaak in fase 1 worden ingedeeld dan nieuwe instromers (67 procent). Blijkbaar herkennen de praktijkmensen bij CWI bij herinstromers toch vaker belemmeringen voor een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt, ondanks hun recente werkervaring.

#### *Nieuwe ontwikkelingen in de dienstverlening (overgang op A/B-routering)*

De dienstverlening van CWI is in ontwikkeling. Op basis van gezamenlijke experimenten in 2005 en 2006 zullen de ketenpartners UWV en CWI medio 2006 een maatwerk aanpak invoeren en klantgericht samenwerken 'over de schotten heen'. Zij proberen daarbij ook de gemeenten te betrekken. Het uitgangspunt is dat de klant een gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft van CWI en UWV respectievelijk gemeente. De fase-indeling wordt vanaf 2006 losgelaten.

Voor de aanpak wordt bepalend of de persoon in staat is om zelfstandig werk te vinden, ongeacht of hem dat binnen een half jaar lukt (A/B-routering). Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de doelgroep (ouderen, jongeren, vrouwen, etc). CWI stelt aan de hand van persoonsgebonden kenmerken en de arbeidsmarktsituatie een beeld op en sluit de aanpak hierop aan. Het professionele inzicht van de adviseurs van CWI speelt daarbij een belangrijke rol.

Bij route A ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid, zoeken, solliciteren en faciliteren en in tweede instantie op gericht ondersteunen van de cliënt. Route B is voor personen die belemmeringen hebben om zelf werk te zoeken. In die gevallen wordt de klant overgedragen aan de re-integratiecoach van UWV of aan de klantmanager WWB, die zullen bezien welke re-integratiemogelijkheden er zijn. De kansen op werk worden vooral bepaald door competenties, zoekgedrag en motivatie van de klant. Daarnaast is ook het banenaanbod van belang.

Voor het leveren van maatwerk zijn specifieke instrumenten ontwikkeld, zoals Competentie Test Centra. Vanaf 2007 gaat CWI overdrachtrapportages opstellen, waarin de belemmeringen voor toetreding op de arbeidsmarkt worden beschreven.

#### *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*

Ook UWV heeft geen specifiek beleid geformuleerd voor terugvallers. Wel heeft UWV een beleid voor diegenen, die tijdens een re-integratietraject (dus voor definitieve plaatsing) uitvalen. Zij kunnen een tweede kanstraject aangeboden krijgen. Om terugval te beperken verstrekt UWV een duurzaamheidsbonus aan het re-integratiebedrijf wanneer de cliënt minimaal één jaar in dienst blijft. UWV streeft naar het leveren van maatwerk. In dit kader onderzoekt UWV samen met de Rijksuniversiteit Groningen, welke klantprofielen in de WW-populatie zijn te onderscheiden. Op basis hiervan kan men maatwerk bestellen bij de aanbestedingen.

---

<sup>3</sup> De definitie van draaideurklanten die CWI hanteert, wijkt af van de definitie die in dit onderzoek is gehanteerd.

### *Brancheorganisatie re-integratiebedrijven (Borea)*

De re-integratiebedrijven onderhouden na afsluiting van re-integratietrajecten over het algemeen geen contact meer met de cliënten. Voor doelgroepen die een (zeer) intensieve begeleiding nodig hebben, kan het re-integratiebedrijf nog wel gedurende minimaal zes maanden nazorg bieden die start op de datum van werkhervatting<sup>4</sup>. Over eventuele terugval in de uitkering komt bij de bedrijven in de regel geen melding binnen, alleen ingeval van een klacht of een vraag van de cliënt. UWV biedt de terugvaller ook niet als zodanig aan voor een nieuw traject. Indien de terugvaller opnieuw zou opteren voor hetzelfde re-integratiebedrijf, kan UWV die wens bovendien vaak niet honoreren vanwege nieuwe dan wel gewijzigde contractafspraken. Dit alles wijst erop dat terugval geen onderscheidend kenmerk is in beleid en aanpak bij de re-integratiebedrijven en wat betreft de reguliere (cohort-) plaatsingen ook niet bij UWV.

Borea is van mening dat de bij haar aangesloten re-integratiebedrijven hun trajecten zodanig inrichten dat hun cliënten duurzaam kunnen worden geplaatst. Dit is het gevolg van het beleid van UWV om duurzame plaatsingen te belonen. Het is Borea bekend dat een analyse van UWV over de cliënten die in 2003/2004 succesvol zijn geplaatst, een hoge duurzaamheid uitwijst: meer dan 80 procent heeft zijn/haar baan behouden of in ieder geval geen nieuwe uitkering aangevraagd. Deze hoge duurzaamheid spoort met de benchmarkrapportage van Borea over 2004 (83 procent duurzame plaatsing wat betreft de cliënten van UWV in de eerste zes maanden) en met Blik op Werk Borea Keurmerk over 2005 (82 procent).

Volgens Borea is de conjunctuur een belangrijke oorzaak voor terugval wanneer deze na langere tijd optreedt. Dit zou erop kunnen wijzen dat de terugvallende werknemers en hun werkgevers na herintreding niet investeren in hun verdere ontwikkeling. Dit gold bijvoorbeeld voor herintredende vrouwen en allochtonen die na intrede in de periode 1997-1999 vanaf 2001 alsnog hun baan kwijtraakten. Borea is dan ook van mening dat nazorg (na duurzame plaatsing) meer aandacht verdient en dat hiervoor ook meer ruimte en financiële middelen zouden moeten worden vrijgemaakt, niet alleen bij werkgevers, maar ook bij UWV en gemeenten.

### **Conclusies**

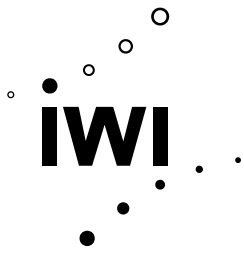
Op basis van de literatuur is een algemeen relatiemodel opgesteld, aangevuld en getoetst en aan het uitvoeringbeleid en de ervaringen van mensen in de praktijk en dit leidt voor terugval in de WW tot de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen:

- 1 Waardoor zou terugval in een uitkering veroorzaakt kunnen worden, in theorie en in de praktijk?

Het model waarbij terugval in de WW wordt beïnvloed door arbeidsmarktkenmerken, persoonskenmerken, arbeids- en uitkeringspatroon en dienstverlening van CWI, UWV en re-integratiebedrijven wordt door mensen uit de praktijk herkend en concreet ingevuld. De arbeidsmarkt (conjunctuur, sector, afstand tot de arbeidsmarkt) wordt als meest bepalend gezien gevolgd door persoonskenmerken (arbeidsmotivatie, leeftijd, etniciteit en opleiding).

---

<sup>4</sup> Conform Programma van Eisen Reïntegratiecontracten 2006 UWV, p. 30.



Bepaalde combinaties van factoren brengen een verhoogd risico op terugval in de WW met zich mee te weten:

- herintreders met verouderd opleidingsniveau;
- ouderen met een mindere mate van flexibiliteit;
- jongeren met een lage of afgebroken opleiding;
- allochtonen met sociaal-maatschappelijke problematiek.

Het arbeids- en uitkeringspatroon wordt niet systematisch bijgehouden en alleen bij specifieke groepen (uitzendwerk) wordt hiermee rekening meegehouden. Er wordt slechts in beperkte mate een verband gelegd tussen de geboden dienstverlening en terugval in de WW (gebrek aan nazorg).

- 2 Hoe herkent het uitvoerende personeel problematische situaties? In welke situaties is terugval in een uitkering meer dan wel minder problematisch door de wijze van uitvoering?

UWV en CWI hebben geen specifiek beleid gericht op het voorkomen van herinstroom. Het re-integratiebeleid van UWV is wel gericht op duurzame plaatsingen. Het uitvoerende personeel weet problematische situaties te herkennen en daarnaar te handelen. De onderkende problematische situaties zijn in essentie gevallen die moeilijk uitstromen. Terugval is daarbij op zich geen verzwarend element.

- 3 Bij wie, wanneer en in welke mate (duur en frequentie) komt terugval in uitkering voor?

Hoeveel gevallen herinstromen hangt sterk af van de gehanteerde definitie (duur uitkering, duur referteperiode). Volgens de literatuur zijn de herinstromers zijn gemiddeld wat ouder, wonen vaker in de perifere gebieden van Nederland en werken relatief vaak in de landbouw en de uitzendsector.

### 2.3 Invulling van het model voor de terugval in de WWB

Eerst wordt weergegeven welke variabelen volgens de literatuur specifiek van belang zijn voor terugval in de WWB. Daarna volgt een weergave van doelgroepen, persoonkenmerken, beïnvloedingsfactoren en beslismomenten die de praktijkdeskundigen tijdens de expertmeeting naar voren hebben gebracht. Deze deskundigen waren klantmanagers WWB, een CWI-adviseur, een arbeidsadviseur, en een manager en een medewerker van een re-integratiebedrijf. Vervolgens wordt het uitvoeringsbeleid van CWI en gemeenten beschreven en de dienstverlening door re-integratiebedrijven.

#### **Weergave van de geraadpleegde literatuur (samenvatting)**

Uit de literatuur komt naar voren dat ongeveer een kwart van de instroom WWB bestaat uit draaideurgevallen. Het exacte percentage hangt af van hoever men terugkijkt. Van belang is dat slechts de helft van de herinstroom WWB recente werkervaring heeft, terwijl dat bij de WW voor 95 procent van de gevallen geldt. Overige redenen voor herinstroom in de WWB kunnen zijn: wijziging van burgerlijke status, tijdelijk vermogen, beëindiging van detentie.

Wat betreft de *persoonskenmerken* worden vooral burgerlijke staat, leeftijd en etniciteit van belang geacht. Gemiddeld heeft de WWB-populatie een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan de WW-populatie. Een groot deel van de WWB-populatie mist recente werkervaring. Veel personen kenmerken zich door een psychosociale problematiek. Gemeenten kunnen besluiten om een uitkeringsgerechtigde met rust te laten, niet omdat deze zelfredzaam is, maar juist omdat de psychosociale problematiek groot is en om rust vraagt. Er is dan sprake van een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten zetten niet alleen in op re-integratie naar arbeid, maar richten zich ook op sociale activering c.q. maatschappelijke participatie.

### **Concretisering door praktijkdeskundigen (tijdens de expertmeeting)**

In een expertmeeting is aan praktijkdeskundigen gevraagd of zij het model herkennen en of zij het kunnen aanvullen. Aan hen is specifiek gevraagd:

- welke factoren een rol spelen bij terugval in uitkering;
- welke van deze factoren door de uitvoering beïnvloedbaar zijn;
- welke doelgroepen zij onderscheiden.

Ook in deze expertmeeting is het model herkend. De discussie mondde vervolgens uit in een typologie van groepen die met terugval te maken hebben. Het blijkt, behoudens uitzendwerkers, vooral te gaan om groepen met een complexe problematiek.

Volgens de deelnemers zou de meeste aandacht moeten uitgaan naar uitzendwerkers, mensen met een fysieke en/of psychische beperking, jongeren, allochtonen met een geringe kennis van de Nederlandse taal, fraudegevallen, ID/WIW'ers, mensen met een schuldenproblematiek en mensen die al jaren van het ene naar het andere tijdelijke arbeidscontract gaan.

Overige doelgroepen, zoals alleenstaande ouders, ouderen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, startende zelfstandigen, zelfredders, herintreders en analfabeten, scoren laag op de kans tot herinstroom in de WWB. Soms omdat ze een grotere kans op duurzame arbeid hebben en soms omdat ze een grotere kans hebben om duurzaam in de uitkering te blijven.

### **Eigenschappen van categorieën personen in de WWB die extra aandacht nodig hebben**

Aan de hiervoor genoemde groepen die de meeste aandacht zouden moeten krijgen, hebben de deelnemers een aantal *eigenschappen* toegeschreven. Hieronder volgt een bloemlezing.

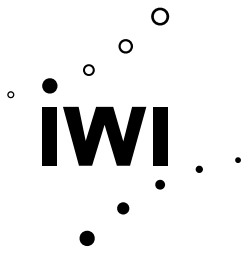
- *Uitzendwerkers*. Uitzendwerk is in beginsel tijdelijk. Vaak wordt niet aansluitend nieuw werk gevonden. Het gaat om relatief jonge personen. Evenzo om personen die zich moeilijk kunnen binden, of moeite hebben met gezagsverhoudingen.
- *Mensen met fysieke en/of psychische beperkingen*. Het gaat om personen die de werkdruk niet aankunnen, een zelfbeeld hebben met het idee dat zij iets niet aankunnen en daardoor kansloos zijn. Of tegenovergesteld, hun eigen beperking onvoldoende beseffen. Ook genoemd worden personen die behoefte hebben aan nazorg na het verkrijgen van werk, personen die onvoldoende tijd krijgen om aan een baan te wennen (de druk om uit te stromen is dan te groot om weerstand aan te bieden). Eveneens genoemd zijn de mensen met psychische en psychiatrische problematiek, met schuld- of verslavingsproblemen.
- *Jongeren*. Bij deze groep gaat het om een lage of afgebroken opleiding, het niet hebben van een startkwalificatie of het belast zijn met meerdere problemen tegelijk. Daarnaast wordt de sociale omgeving van de jongeren genoemd: ouders zitten vaak zelf in een uitkering.

- *Allochtonen met geringe kennis van de Nederlandse taal.* Zelfs als men het werk aan kan, vormt het gebrek aan taalbeheersing een probleem voor het begrijpen van opdrachten. Werkgevers hebben of nemen doorgaans niet de tijd om daarin energie te steken. Een taalgebrek levert ook problemen op bij het solliciteren, wat er vaak toe leidt dat men op ongeschoold productiewerk van tijdelijke aard is aangewezen. Vaak blijft in het ongewisse waarom men geen verlenging krijgt. Eenmaal ontslagen is het moeilijk om opnieuw een baan te vinden. Ook kan het werk een hoger taalniveau vergen dan dat waarover men beschikt.
- *Fraudegevallen.* Daarbij gaat het om mensen die te lang op vakantie zijn geweest, mensen die inkomsten hebben verzwegen of bij wie “wit werken” bij de werkgever niet lukt. Of om mensen die over vermogen blijken te beschikken zonder dat zij dit hebben aangegeven. Ook zogenoemde schijnverlatingen behoren tot deze categorie.
- *ID/WIW'ers.* Een naar de mening van de deelnemers kwetsbare groep die zich afhankelijk opstelt en niet in staat is op eigen kracht werk te vinden. Zij hebben meer of een intensieve begeleiding nodig.
- *Mensen met een schuldproblematiek.* Deze mensen kunnen de financiële verantwoordelijkheid niet aan. Ze zien hun eigen situatie als uitzichtloos, raken lamgeslagen en vallen terug op de uitkering. Ook kan terugval worden veroorzaakt doordat men zich als slachtoffer ziet, niet kan of wil werken, omdat het inkomen naar de schuldeiser gaat.
- *Mensen die van het ene naar het andere tijdelijk arbeidscontract gaan.* Het betreft personen die wel in staat zijn zelf werk te vinden, maar bij wie daarna telkens iets misgaat, bijvoorbeeld door het niet kunnen omgaan met autoriteit, een verslavingsprobleem, gedragsproblemen die pas later tijdens het werk naar voren komen. Genoemd is ook het niet willen of kunnen binden.

### **Typologie van de ‘echte’ terugvaller in de WWB**

De benaderde praktijkdeskundigen hebben gezamenlijk de volgende *typologie* opgegeven van de ‘echte’ (problematische) terugvaller en hoe men in de uitvoeringspraktijk op hen reageert.

- *Er is sprake van een meervoudige problematiek.* De problemen kunnen in de aard van de persoon zijn gelegen, maar kunnen ook externe oorzaken hebben. Betrokkene is niet in staat om zelf deel van de meervoudige problematiek weg te nemen.  
*Aanpak:* Elk probleem in de kern oppakken en zonodig doorverwijzen, goede en eenduidige diagnosestelling bij aanvang van een traject, problematiek achterhalen en niet in fase 1 indelen, maar een traject op maat aanbieden.
- *Gebrek aan motivatie.* Betrokkene is met andere zaken bezig dan met werk. Het melden voor een uitkering ervaart men als makkelijker dan het zoeken naar werk.  
*Aanpak:* Een integraal traject inkopen, waarbij voldoende tijd wordt ingeruimd om betrokkene te motiveren, vaker een maatregel inzetten, en specifiek voor CWI: de gemeente informeren over moedwillig obstructiegedrag.
- *Men kan de eigen verantwoordelijkheid niet aan*  
*Aanpak:* Psychische draagkracht testen en zonodig eerst een zorgtraject inzetten, een passend traject aanbieden gericht op zelfredzaamheid, waarin de klant stap voor stap zijn verantwoordelijkheid leert nemen.



- *Een vertekend zelfbeeld.* Dat kan negatief zijn (waaronder slachtofferrol) of een overschatting van zichzelf.  
*Aanpak:* Klant met zichzelf confronteren via een werkstage of sociale activering, dan wel een traject inkopen dat zich richt op het verkrijgen van een reëel zelfbeeld, zonodig via Work First.
- *Onvoldoende startkwalificaties voor de arbeidsmarkt*  
*Aanpak:* Duale trajecten (dat wil zeggen scholing en werkervaring) inzetten.
- *Betrokkene wil niet of kan niet werken*  
*Aanpak:* Met een psychisch belastbaarheidsonderzoek of een medisch onderzoek nagaan of er echt sprake is van onvermogen. Zonodig een zorg- of werktraject inzetten. Degenen waarbij het om onwil gaat een maatregel opleggen of een gecreëerde baan aanbieden.
- *De druk vanuit de sociale omgeving.* Ouders sturen de jongere om een uitkering omdat ze niet weten wat met deze te beginnen. Een reden kan ook het afdekken van de ziektekostenverzekering zijn.  
*Aanpak:* Onttrekken aan de vicieuze cirkel, inzetten van een werktraject of stage om kennis te maken met andere normen.
- *De armoedeval*  
*Aanpak:* Voorlichten over bijzondere bijstand, minimabeleid, uitstroompremies.
- *Detentie*  
*Aanpak:* Al tijdens de detentie trajecten starten, zoeken naar stageplekken, onderzoeken waarom men steeds in detentie geraakt (verslaving, geldproblemen, geweld) of contact leggen met de reclassering en het opzetten van diverse overlegvormen met hulpverlenende instanties.

### **Mogelijke verbeteringen in de begeleiding van WWB'ers volgens praktijkdeskundigen**

In aansluiting op het feitelijke handelen in de uitvoering is gevraagd naar mogelijke verbeteringen van de werkwijze die terugval beter zouden kunnen tegengaan.

In hun antwoorden noemen de praktijkdeskundigen twee *uitgangspunten*:

- niet te snel uitstroom willen realiseren omwille van de besparing op het I(nkomens)-deel;
- niet alleen met kansrijken aan de slag gaan.

De *verbeteringen* zouden volgens de praktijkdeskundigen het volgende moeten behelzen:

- het uitfilteren van het bestand: personen voor wie de inzet van een traject direct gericht op werk geen zin meer heeft (het zogenoemde langdurig zittende bestand c.q. personen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt);
- meer aandacht besteden aan de problematiek van de klant;
- een betere diagnose stellen voorafgaand aan de inzet van een traject;
- efficiënter communiceren met de andere ketenpartners;
- meer gevarieerde trajecten inkopen;
- klanten zo snel mogelijk een *passende* baan aanbieden;
- administratieve procedures verminderen.

### **Concretisering uitvoeringsbeleid CWI en gemeenten dienstverlening re-integratiebedrijven**

Een WWB'er krijgt altijd te maken met CWI en (de sociale dienst van) zijn gemeente en soms met een re-integratiebedrijf. De inspectie heeft in interviews bij CWI en gemeenten gevraagd naar de invulling van het beleid en naar het werkproces voor de groep herinstromers WWB.

De inspectie heeft interviews gehouden bij CWI, Borea en vijf gemeenten. De interviews bij CWI en Borea leverden voor de gemeenten geen ander beeld op dan voor UWV is gekenschetst (zie paragraaf 3.4). In het interview met Borea is beperkt ingegaan op dienstverlening aan gemeenten. Borea neemt waar dat gemeenten meestal kiezen voor kortdurende trajecten van maximaal negen maanden. Bij de grote gemeenten constateert Borea een strak en zakelijk case management. Over de gehele linie treden daarin echter wel verschillen op.

De dienstverlening van CWI is al beschreven in paragraaf 2.2. In grote lijnen wijkt de dienstverlening voor de onderzochte gemeenten hier niet van af. CWI heeft geen specifiek beleid voor terugvallers geformuleerd. De werkwijze van CWI is gelijk voor terugvallers en voor nieuwe instroom. Wie een WWB-uitkering wil aanvragen, dient zich te melden bij CWI voor achtereenvolgens een werkintake en een uitkeringsintake. In tegenstelling tot de dienstverlening aan WW-gerechtigden, waarvoor met UWV landelijke afspraken gemaakt zijn, kan CWI voor de dienstverlening WWB met elke gemeente afzonderlijk afspraken maken.

In de interviews bij de onderzochte gemeenten<sup>5</sup> is specifiek ingegaan op het re-integratiebeleid en de uitvoering, alsook op samenwerking in de keten met primair CWI.

Uit de gesprekken is gebleken dat de onderzochte gemeenten het beeld hebben dat terugval over het algemeen weinig voorkomt. Terugval uit *werk* is in een enkele gemeente bekend van iets meer dan 10 procent van de instroom. Er wordt echter geen apart beleid gevoerd en terugvallers worden grosso modo op dezelfde wijze behandeld als nieuwe instroom. Dit komt vooral neer op prioritering van de instrumenten op kansrijken, jongeren en diegenen die enige hulp nodig hebben. De oriëntatie is daarbij steeds duurzame uitstroom.

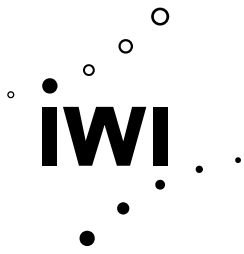
Dit hoeft geen lang voortraject in te houden met inzet van geschikt makende instrumenten. Er kan ook ingestoken worden op de kortste weg naar duurzame plaatsing en dan hoeft de eerste stap niet per sé duurzaam te zijn. Iedere onderbreking van de uitkering wordt dan als winstpunt gezien. Het I(nkomens)-deel wordt ontlast en de uitkeringsgerechtigde kan zijn uitstroomkansen verbeteren.

Het komt voor dat pas na uitstroom naar werk eventuele in de persoon gelegen belemmeringen naar voren komen en dat dan terugval verwacht kan worden. Work First fungeert in dat geval als een diagnosemiddel om maatwerk te leveren bij de vervolgaanpak en tevens als selectiemechanisme: een deel gaat uiteindelijk door naar betaald regulier werk. Nazorg tijdens het traject of na uitstroom naar regulier werk is een hulpmiddel om terugval te voorkomen.

---

<sup>5</sup> Van Divosa is een lijst ontvangen met 12 gemeenten die enige initiatieven hebben ontplooid met betrekking tot terugval in uitkering. Daarvan heeft IWI er vijf geselecteerd, rekening houdend met omvang, regionale spreiding en stedelijk versus landelijk karakter.





De beperkte feitelijke terugval in de bijstand heeft ook te maken met de afspraken die in de keten zijn gemaakt, in het bijzonder met CWI. CWI leidt bemiddelbare personen direct door naar werk. Bij CWI vindt dus, bij de poort, een eerste schifting plaats wanneer sprake is van een mogelijk beroep op een WWB-uitkering.

Sommige gemeenten hebben bovendien afspraken met CWI om diegenen die niet direct bemiddelbaar zijn over te hevelen naar WorkFirst-trajecten of daarmee in opzet vergelijkbare trajecten, met veelal een minimale plaatsing van zes maanden. Eventuele terugvallers daaronder komen daardoor niet in de uitkering. Na die zes maanden kan in geval van werkloosheid een beroep worden gedaan op een WW-uitkering. Als betrokkene na afloop daarvan nog werkloos is, hoeft dat evenmin terugval in de uitkering te betekenen, omdat dan een nieuwe cyclus bij de poortwachter in werking treedt. Ook komt de afspraak voor dat CWI mandaat heeft om kortdurende en goedkope 'opkrikcursussen' aan te bieden.

Bijzondere aandacht hebben de jongeren vanwege de sluitende aanpak. Gemeenten hebben vaak te maken met het ontbreken van een startkwalificatie. In dat geval is het parool van de onderzochte gemeenten eerder School First dan Work First. De instelling van een speciaal jongerenloket, waaraan de onderwijsdienst, CWI en de sociale dienst deelnemen, draagt bij aan een snelle verwijzing.

Wanneer toch sprake is van terugval naar de uitkering, gaat het vooral om probleemgevallen. De onderzochte gemeenten hebben aangegeven zich te herkennen in de typologie van terugvallers zoals die in de expertmeeting naar voren is gekomen. De aantekening die gemaakt moet worden, is dat daarbij weinig verschil bestaat met nieuwe instroom en met het zittende bestand. In dergelijke gevallen worden eerst andere trajecten ingezet die al dan niet een combinatie zijn van hulpverlening en re-integratie of aan dat laatste voorafgaand nog een deel sociale activering. Ook trajecten voor cliënten met een geringe motivatie om werk te vinden worden ingezet. Het komt voor dat met CWI is afgesproken dat een terugvaller niet vanzelf (weer) een fase 1-code krijgt. Er moet dan toch naar diens verleden gekeken worden. In aanvulling op de typologie hebben de onderzochte gemeenten genoemd: het terugvallen na afloop van een 100-procent maatregel, afloop van samenwoning of scheiding, personen met een crimineel verleden of drugsverslaving, tweede en derde generatie bijstandsklanten.

In de interviews is naar voren gekomen dat de onderzochte gemeenten terughoudend zijn om het zogeheten langdurig zittend bestand met cliënten met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt koste wat het kost naar re-integratie te leiden. Men verwacht in dat geval zeker terugval, omdat het probleemgevallen zijn. Voor dat bestand wordt wel gezocht naar mogelijkheden voor activering, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk.

### **Conclusies**

Op basis van de literatuur is een algemeen relatiemodel opgesteld, aangevuld en getoetst en aan het uitvoeringbeleid en de ervaringen van mensen in de praktijk en dit leidt voor terugval in de WWB tot de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen:

- 1 Waardoor zou terugval in een uitkering veroorzaakt kunnen worden, in theorie en in de praktijk?

Praktijkdeskundigen herkennen het relatiemodel volgens waarin terugval in de WWB wordt beïnvloed door arbeidsmarktkenmerken, persoonskenmerken, arbeids- en uitkeringspatroon en dienstverlening van CWI, gemeenten en re-integratiebedrijven. Zij vullen dit model concreet in. Gelet op het feit dat slechts de helft van de herinstroom recente werker-  
varing heeft, schrijven zij de meeste invloed toe aan de persoonskenmerken, in het bijzonder arbeidsmotivatie, opleiding, leeftijd, etniciteit en burgerlijke staat. Een aanzienlijk deel van de WW-populatie heeft een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, die eerst met behulp van sociale activering verkleind dient te worden.

Het arbeids- en uitkeringspatroon wordt nauwelijks als belangrijke factor genoemd. De mensen in de praktijk hebben concrete verbetermogelijkheden voor de dienstverlening genoemd niet systematisch bijgehouden en alleen bij specifieke groepen (uitzendwerk) wordt hiermee rekening meegehouden. Zij leggen slechts in beperkte mate een verband tussen de geboden dienstverlening en terugval in de WWB. De brancheorganisatie van re-integratiebedrijven ziet ook bij de WWB een gebrek aan nazorg.

- 2 Hoe herkent het uitvoerende personeel problematische situaties? In welke situaties is terugval in een uitkering meer dan wel minder problematisch door de wijze van uitvoering?

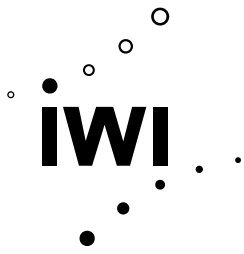
De discussie in de expertmeeting mondde uit in een typologie van groepen die met terugval te maken hebben. Het blijkt, behoudens uitzendwerkers, vooral te gaan om groepen met een complexe problematiek.

De onderzochte gemeenten en CWI hebben geen specifiek beleid gericht op voorkomen van herinstroom. Terugvallers worden grosso modo op dezelfde manier behandeld als nieuwe instromers.

De onderzochte gemeenten hebben de indruk dat terugval in uitkering maar beperkt voorkomt. De hoofdoorzaak is volgens de onderzochte gemeenten dat uitstroom komt weinig voor, dus terugval ook. Gedeeltelijk wordt dat veroorzaakt door afspraken met CWI om diegenen die niet direct bemiddelbaar zijn direct over te hevelen naar Work First projecten of daarmee in opzet vergelijkbare projecten met veelal een minimale plaatsing van zes maanden. De onderzochte gemeenten hebben bijzondere aandacht voor jongeren vanwege de sluitende aanpak en zijn terughoudend om het langdurig zittend bestand met cliënten met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt koste wat kost naar de arbeidsmarkt te leiden.

- 3 Bij wie, wanneer en in welke mate (duur en frequentie) komt terugval in uitkering voor?

In de onderzochte literatuur wordt geschat dat een kwart van het WWB-bestand bestaat uit draaideurgevallen.

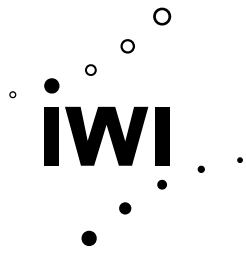


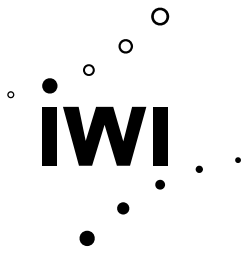
#### **2.4 Algemeen beeld bestaan uitvoeringsprobleem terugval in WW en WWB volgens de praktijk**

In het onderzoek is de inspectie de volgende visies tegengekomen. Of terugval een probleem is, hangt af van de situatie waartegen het wordt afgezet. Wanneer men terugvallers vergelijkt met een populatie die gedurende een langere periode in een uitkering blijft zonder ‘periodieke uitstapjes’ naar arbeid is terugval doorgaans geen probleem, integendeel. Wanneer men terugval echter vergelijkt met een populatie die vanuit een uitkering naar een duurzame arbeidsplaats overgaat zonder terugval, kan terugval als een probleem gezien worden. Dit is mogelijk, omdat in bepaalde sectoren en bij bepaalde categorieën werknemers terugval inherent is aan de aard van het werk (uitzendwerk of seizoensarbeid) of een gevolg is van keuzen van de betrokkenen.

Voor de inspectie is vooral van belang om vast te stellen of terugval in de uitkering deels te maken heeft met de wijze van dienstverlening van CWI, UWV en gemeenten. Over het algemeen zetten de instanties in op duurzame plaatsing in arbeid, soms via korte dienstverbanden. Bij de WWB wordt ook gebruik gemaakt van sociale activering. Recentelijk heeft de inspectie hierover een rapport uitgebracht. UWV tracht duurzame plaatsing te stimuleren door het re-integratiebedrijf een bonus toe te kennen wanneer de werkgever de cliënt gedurende minimaal een jaar in dienst houdt. CWI gaat ervan uit dat het verschijnsel terugval vooral samenhangt met de conjunctuur. Bij laagconjunctuur is er weinig aan te doen en wordt terugval niet als probleem gezien. Bij hoogconjunctuur zou het wel een probleem zijn. CWI registreert echter niet of er sprake is van terugval en dus is het niet als probleem bekend.

De geraadpleegde uitvoerders zien geen absolute scheiding tussen wel en niet-problematische terugval. Bij een korte uitkeringsduur en uitzendwerk wordt terugval in elk geval niet als problematisch gezien. Zij onderkennen wel risicogroepen, maar deze risicogroepen worden gekenmerkt door een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in het algemeen; herinstroom is daarbij geen bijzonder kenmerk. De experts zien nauwelijks een relatie tussen ‘problematische’ terugval en de dienstverlening.





### 3 Kwantitatieve analyse van de terugval in de WW

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie de resultaten van een kwantitatieve analyse met als doel inzicht te krijgen in het relatieve gewicht is van arbeidsmarkt- en persoonskenmerken, het arbeids- en uitkeringspatroon en de dienstverlening bij het verschijnsel terugval in de WW. Voorts vergelijkt de inspectie de uitkomsten van deze kwantitatieve analyse met de antwoorden op de drie onderzoeksvragen op basis van literatuur, expertmeeting en analyse uitvoeringsbeleid.

De inspectie heeft een eigen cijfermatige analyse uitgevoerd op bestanden van UWV en CWI. Geselecteerd zijn de personen, die in het eerste kwartaal 2005 in de WW zijn ingestroomd. Van deze personen zijn de dienstverbanden en de WW-rechten in 2003-2004 onderzocht. Daarna is gekeken wie van degenen die in het eerste kwartaal 2005 een WW-uitkering ontvingen in heel 2005 in de WW bleven en wie werk in loondienst hebben gevonden. Niet onderzocht is hoeveel WW'ers een eigen bedrijf zijn begonnen.

De inspectie is verder in kwantitatieve zin nagegaan:

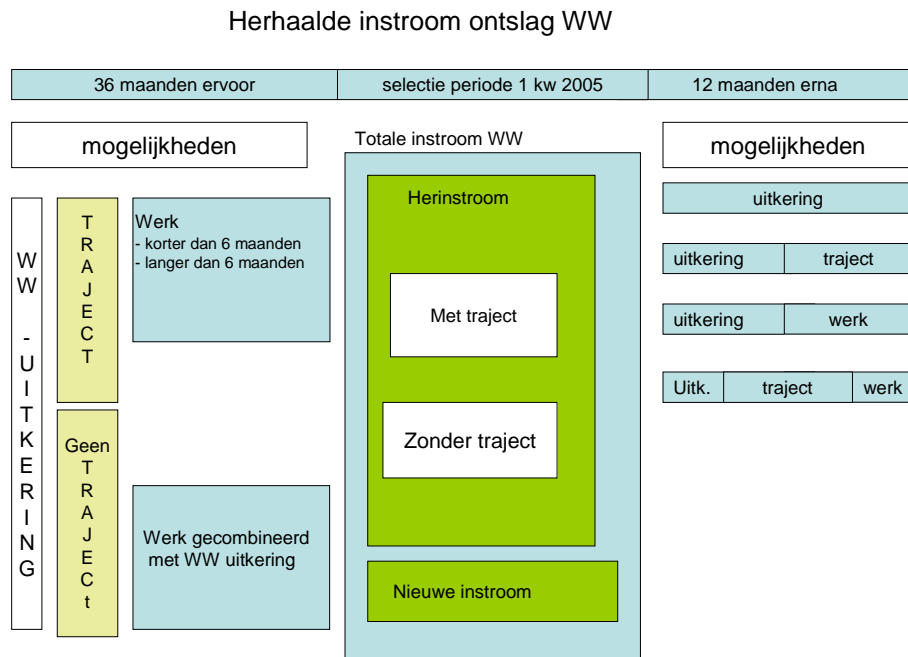
- of de groep herinstromers afwijkt van de groep nieuwe instromers<sup>6</sup> wat betreft persoons- en arbeidsmarktkenmerken;
- hoe groot de specifieke groepen herinstromers zijn voor wie de praktijkdeskundigen verdere actie nodig vinden;
- wat het effect is geweest van diensten die CWI, UWV en re-integratiebedrijven eerder verleenden. Hierbij is bekeken of de groep herinstromers verschilt van de groep nieuwe instromers wat betreft het volgen van re-integratietrajecten en de toepassing van sancties vanwege onvoldoende re-integratie-inspanningen van de werknemer.

Schema 2 op de volgende bladzijde geeft de opzet van de kwantitatieve analyse weer.

---

<sup>6</sup> In dit onderzoek zijn nieuwe instromers degenen die in het eerste kwartaal 2005 een nieuw WW-recht toegekend kregen en in 2003 en 2004 geen WW recht hadden. Herinstromers hebben ook een nieuw WW-recht toegekend gekregen in het eerste kwartaal 2005 maar hadden gedurende enige tijd ook in 2003 en/of 2004 een WW-recht toegekend gekregen.

Schema 2  
Opzet van kwantitatieve analyse WW



### 3.2 Terugval in de WW in relatie tot persoons- en arbeidsmarktkenmerken

#### Persoonskenmerken

In het eerste kwartaal 2005 hebben 94.000 mensen een nieuwe WW-uitkering gekregen. Hier van heeft 37 procent al in 2003/2004 een WW-uitkering genoten. Bij deze herinstromers zijn mannen iets meer vertegenwoordigd (57 procent) dan bij de eerste instromers (53 procent). Jongeren tot en met 24 jaar komen minder vaak voor in de groep herinstromers (ruim 12 procent) dan in de groep eerste instroom (ruim 17 procent). Dit is niet zo vreemd aangezien men voor een tweede WW-recht eerst weer zes maanden gewerkt moet hebben.

Tussen de groepen herinstroom en nieuwe instroom is nauwelijks verschil te zien wat betreft nationaliteit.<sup>7</sup> Van beide groepen heeft 90 procent de Nederlandse nationaliteit en komt nog geen vier procent van buiten Europa. Qua regionale verdeling komen herinstromers vaker voor in Noord-Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe) en minder vaak in Midden/West-Nederland (Utrecht - Den Haag).

Zoals tabel 1 laat zien, zijn er voor de lager opgeleiden (onder startkwalificatie = MBO-2, HAVO of VWO) nauwelijks verschillen tussen herinstroom en nieuwe instroom. De groep herinstromers kent iets meer mensen met een middelbare opleiding (MBO, HAVO, VWO) en iets minder met een hogere opleiding (HBO, WO).

<sup>7</sup> Etniciteit wordt in de literatuur als factor genoemd die van invloed is op terugval in uitkering. UWV meet de etniciteit echter niet en CWI heeft deze variabele niet over de gehele onderzoeksperiode (2003-2005) geregistreerd. Voor de WW is daarom alleen de nationaliteit opgenomen in het onderzoek. In bijlage A is een volledig overzicht van alle nationaliteiten opgenomen.

Tabel 1  
 Procentuele verdeling naar opleidingsniveau voor herinstroom en nieuwe instroom WW eerste kwartaal 2005

Opleidingsniveau	Nieuwe instroom (N= 59.181)	Herinstroom (N= 34.545)
Lager (<VBO, VBO en MAVO)	28,0	29,1
Midden (MBO, HAVO, VWO)	46,4	49,7
Hoger (HBO en WO)	25,6	21,2

Bron: IWI, bestanden van UWV en CWI

### *Kans op herintreding en herinstroom in 2005*

Van de 59.500 personen, die in het eerste kwartaal 2005 voor het eerst een WW-uitkering hebben ontvangen, hebben er 13.000 in heel 2005 twee of meer keren een WW-uitkering gekregen. Deze 13.000 nieuwe instromers (21% binnen hetzelfde jaar!) worden dus in de loop van 2005 ook herinstromers. Zij wijken wat betreft nationaliteit, regio en opleiding niet af van de groep herinstromers met een eerdere uitkering in 2003/2004. Alleen de jongeren onder 25 jaar zijn sterker vertegenwoordigd dan bij de herinstromers in het eerste kwartaal 2005 (17 procent tegen 12 procent) en ook zijn vrouwen iets meer vertegenwoordigd (45 procent tegen 43 procent).

### **Arbeidsmarktkenmerken**

Bijna een kwart (24 procent) van de herinstromers komt uit de uitzendbranche, gevolgd door het winkelbedrijf en de groothandel (14 procent) en de financiële dienstverlening (13 procent). Herhalingswerkloosheid is in de sectoren uitzendbedrijven en bouwnijverheid duidelijk zwaarder vertegenwoordigd dan nieuwe instroom en ook enigszins in de agrarische sector. In de sectoren winkelbedrijf en groothandel, banken en gezondheidszorg komen juist nieuwe instromers relatief meer voor dan herinstromers.

Tabel 2  
 Nieuwe instroom en herinstroom WW eerste kwartaal 2005 naar sector

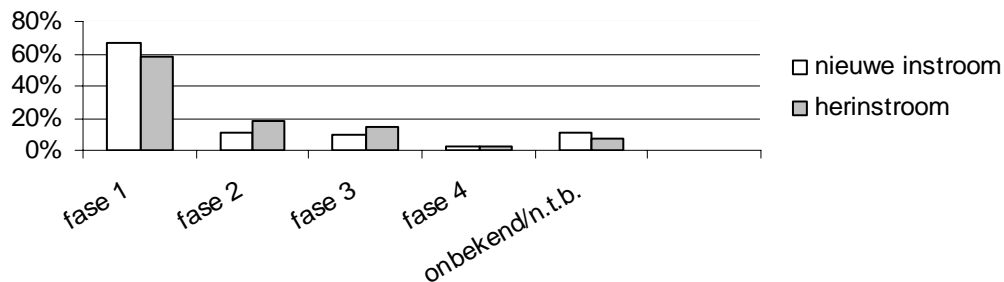
Sector	Nieuwe instroom		Herinstroom		Totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%
Landbouw, visserij, voeding	2.602	4,4	1.656	4,8	4.258	4,5
Bouw en hout	3.372	5,7	3.202	<b>9,3</b>	6.574	7,0
Industrie sec	6.934	11,7	3.546	10,3	10.480	11,1
Winkelbedrijf en Groothandel	11.130	18,7	4.886	14,1	16.016	17,0
Transport	3.019	5,1	1.545	4,5	4.564	4,9
(fin) Dienstverlening	9.031	15,2	4.401	12,7	13.432	14,3
Uitzendbedrijven	7.588	12,8	8.209	<b>23,7</b>	15.797	16,8
Gezondheidszorg	6.476	10,9	2.452	7,1	8.928	9,5
Overheid onderwijs	1.383	2,3	791	2,3	2.174	2,3
Overheid overig	1.656	2,8	670	1,9	2.326	2,5
Overig bedrijf en beroep	6.269	10,5	3.211	9,3	9.480	10,1
Totaal	59.460	100	34.569	100	94.029	100

Bron: IWI, bestanden van UWV

Tot en met 2005 deelt CWI bij de intake voor een WW-uitkering de aanvrager in een van de vier fasen in, die weergeven hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is en welke dienstverlening nodig is. CWI begeleidt mensen in fase 1 gedurende de eerste zes maanden.

- Fase 1 is voor werkzoekenden met een grote kans op inschakeling op de arbeidsmarkt;
- Fase 2 is voor werkzoekenden met een beperkte kans op inschakeling op de arbeidsmarkt die met de inzet van arbeidsmarktinstrumenten *binnen een jaar* beter bemiddelbaar zijn;
- Fase 3 is voor werkzoekenden met een beperkte kans op inschakeling op de arbeidsmarkt die met inzet van arbeidsmarktinstrumenten *langer dan een jaar* nodig hebben om beter bemiddelbaar te worden;
- Fase 4 is voor werkzoekenden die in eerste instantie zijn aangewezen op sociale activering, hulp of zorg, maar voor wie daarnaast mogelijke arbeidsmarktinstrumenten inzetbaar zijn.

**Grafiek 1 Procentuele verdeling van de fase-indeling voor nieuwe instroom en herinstroom WW in eerste kwartaal 2005**



Bron: IWI, bestand instroom WW eerste kwartaal 2005

CWI deelt de herinstromers WW vanwege hun recente werkervaring meestal in fase 1 in, maar blijkt dit toch duidelijk minder vaak te doen dan bij de nieuwe instroom (58 tegen 67 procent). Dit verschil maakt aannemelijk dat CWI in het eerste kwartaal van 2005 andere kenmerken en omstandigheden in de fase-indelingen heeft betrokken. Herinstromers hebben vanuit de fase-indeling een grotere kans om een traject te krijgen dan nieuwe instromers.

#### **Ongunstige combinaties van persoons- en arbeidsmarktkenmerken**

Uit de expertmeeting komen bepaalde combinaties van persoons- en arbeidsmarktkenmerken naar voren die personen een verhoogde kans geven op (een langdurige) herintreding in de uitkering. Voor slechts enkele groepen is te kwantificeren hoe groot de groep is. In tabel 3 staat aangegeven hoe groot deze risicogroepen zijn binnen het bestand van diegenen die in het eerste kwartaal 2005 een nieuwe WW uitkering hebben gekregen.



Tabel 3  
Omvang risicogroepen bij nieuwe instroom en herinstroom in 1<sup>e</sup> kwartaal 2005

Specifieke risicogroepen voor langdurige herintreding in uitkering	Nieuwe instroom (59.500)	Herinstroom (34.500)
<i>Kansrijke terugvallers</i>		
Vrouwen met deeltijdbaan (afgeleid uit omvang WW recht < 24 uur)	10.000	4.600
<i>Kansarme terugvallers</i>		
Jongeren tot 23 jaar met opleidingsniveau lager dan startkwalificatie (MBO-2, HAVO of VWO)	3.022	1.381
Niet-Europese nationaliteit en ingedeeld in fase 2, 3, 4	730	515
Ouderen 45-64 jaar en sector uitzendbedrijf	221	380

Bron: IWI, bestanden van UWV en CWI

Opvallend is dat de verdeling in tabel 3 de veronderstelde verhoogde risico's op langdurige terugval in de WW slechts deels lijkt te bevestigen. De formulering 'lijkt' is bewust gekozen, omdat de meting niet perfect is. Zo is het hebben van een deeltijdbaan afgeleid van de omvang van het recht, maar deze afleiding is niet waterdicht. Ook is nationaliteit niet hetzelfde als etniciteit (allochtoon/autochtoon). Dat jongeren relatief minder vaak herinstromen is logisch, omdat ze voor herinstroom in de WW eerst zes maanden gewerkt moeten hebben. De enige te kwantificeren groepen met een verhoogd risico op terugval zijn ouderen werkzaam in de uitzendsector en niet-Europese allochtonen met indeling in fase 2,3 of 4. Deze groepen zijn klein.

### 3.3 Terugval in de WW in relatie tot het arbeids- en uitkeringspatroon

Van de personen met een nieuw recht op WW in het eerste kwartaal 2005 volgt eerst de analyse van de arbeids- en uitkeringspatronen over heel 2005 en daarna de patronen in 2003/2004.

#### Arbeids- en uitkeringspatroon in 2005

Binnen de groep die in het eerste kwartaal 2005 een nieuwe WW-uitkering ontving, treden er kleine verschillen op in de uitkeringsduur voor heel 2005 tussen herinstromers en nieuwe instromers. De groep herinstromers kent ultimo 2005 ongeveer twee procent meer nog lopende uitkeringen en de groep met een uitkeringsduur van drie tot zes maanden is ongeveer twee procent kleiner dan bij de nieuwe instromers.

Ook zijn er verschillen in het vinden van werk<sup>8</sup> (zie tabel 4). De herinstromers lijken makkelijker werk te vinden. Van de nieuwe instromers heeft 29 procent in 2005 geen nieuw dienstverband tegen 23 procent van de herinstromers. De herinstromers hebben in 2005 ook vaker meer dan één dienstverband gehad. Deze verschillen kunnen onder andere worden veroorzaakt door het grote aandeel uitzendkrachten in de populatie herinstromers, vanwege hun arbeidspatroon. Hierbij moet bedacht worden dat 21 procent van de nieuwe instromers later in 2005 herinstromer wordt (zie 3.2). Als er kenmerkende algemene verschillen zijn tussen nieuwe instromers en herinstromers, komen deze in de tabel minder scherp tot uiting dan bij andere meetwijzen.

<sup>8</sup> Onderzocht is of de persoon in 2005 een dienstverband heeft gehad. Niet onderzocht is of het dienstverband is gestart na de begindatum van de eerste uitkeringsperiode in het eerste kwartaal 2005. Degenen die een uitkering toegekend hebben gekregen in februari en/of maart hebben waarschijnlijk een dienstverband in januari gehad.

Tabel 4

Procentuele verdeling van aantal dienstverbanden in 2005 voor herinstroom en nieuwe instroom WW eerste kwartaal 2005

Aantal dienstverbanden	Nieuwe Instroom (N= 59.460)	Herinstroom (N= 34.569)
Geen	28,5	23,3
1	33,4	30,6
2	18,6	18,8
3 of meer	19,4	22,2
Totaal	100	100

Bron: IWI, bestanden van UWV

Redenen voor de instroom WW waarbij geen recent (direct aan de WW voorafgaand) dienstverband gevonden wordt, zijn herleving en heropening van de uitkering na ziekte. In dit onderzoek geldt herleving niet als herinstroom. Omdat in de analyse een lange periode terug wordt gekeken (24 maanden), bestaat het hoge percentage nieuwe instromers dat in heel 2005 zonder dienstverband blijft waarschijnlijk grotendeels uit de groep afgeschatte WAO'ers.

Van de nieuwe instroom in het eerste kwartaal 2005 heeft 11 procent in 2005 een tweede WW-uitkering gekregen (N= 6.428). Van de herinstromers in het eerste kwartaal 2005 heeft 19 procent in heel 2005 twee of meer WW-uitkeringen gehad. Herinstromers vallen dus vaker terug, maar dat kan een statistisch gevolg zijn van het feit dat zij ook vaker een baan vinden.

Het schema voor de kwantitatieve analyse WW in paragraaf 3.1 geeft de werkelijkheid stilistisch weer: een uitkering volgt op werk en omgekeerd. In werkelijkheid zijn er ook twee combinaties mogelijk van werk en uitkering. De ene combinatie treedt op als een persoon twee of meer banen heeft en in minstens één baan werkloos wordt. De andere combinatie ontstaat als een persoon met niet meer dan één baan voor een beperkt aantal uren werkloos wordt.

Samenloop van een baan met een uitkering komt in 2005 relatief vaak voor (32 procent). Daarbij komt de variant met twee banen of meer, waarvan minstens één tot werkloosheid heeft geleid, het meest voor. Vooral bij herinstromers treedt dit verschil op.

Tabel 5

Samenloopssituatie in 2005 naar nieuwe instroom en herinstroom

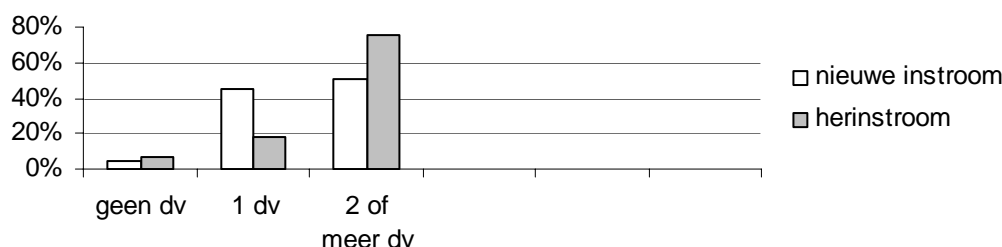
Samenloopssituatie	Nieuwe instroom	Herinstroom	Totaal
WW met meerdere banen in 2005	16%	24%	19%
WW met 1 baan in 2005	13%	14%	13%
Geen samenloop WW met baan	71%	62%	68%
Totaal	100%	100%	100%
	(N=59.460)	(N=34.569)	(N=94.029_)

Bron: IWI, bestanden van UWV

### Arbeids- en uitkeringspatroon in 2003/2004

De mate van werkervaring verschilt tussen nieuwe instromers en herinstromers. Herinstromers in het eerste kwartaal 2005 hebben in de periode 2003 en 2004 vaker geen enkel dienstverband gehad dan nieuwe instromers<sup>9</sup> (zeven procent tegen vier procent). Het overgrote deel van beide deelpopulaties heeft wel werkervaring. Herinstromers hebben veel vaker meer dan één dienstverband gehad dan nieuwe instromers.

**Grafiek 2 Procentuele verdeling naar aantal dienstverbanden in 2003 en 2004 voor nieuwe instroom WW en herinstroom in eerste kwartaal 2005**



Bron: IWI

Niet alleen het aantal dienstverbanden in 2003/2004 maar ook het aantal uitkeringsperiodes en de duur van de uitkeringsperiodes (getotaliseerd) zijn nodig om een volledig beeld te krijgen van het arbeids- en uitkeringspatroon van de herinstromers WW in het eerste kwartaal 2005. De onderscheiden groepen sluiten elkaar niet wederzijds uit. Dit komt deels doordat de definities van een lange periode werk en van een lange periode uitkering niet gelijk zijn qua tijdsperiode en deels omdat combinaties werk/uitkering mogelijk zijn.

Tabel 6  
Herinstroom WW 1e kwartaal 2005 naar arbeids- en uitkeringsduur 2003/2004

Arbeids- en uitkeringsduur in 2003/2004	Herinstroom (N= 34.500)	
	absoluut	%
Geen werk, 2 jaar uitkering	428	1,2
Korte periode werk, lange periode uitkering	1.048	3,0
Lange periode werk, korte periode uitkering	14.305	41,4
Zeer wisselend patroon.	740	2,1

Bron: IWI

#### Toelichting:

- lange periode uitkering = > 1 jaar
- lange periode werk = > 6 maanden
- korte periode uitkering = < 6 maanden
- zeer wisselend patroon: minimaal drie dienstverbanden en minimaal vier WW-uitkeringen in 2003 en 2004

<sup>9</sup> De meeste nieuwe instromers in 2005 die geen dienstverband hebben gehad in 2003 en 2004, zijn in die jaren waarschijnlijk volledig arbeidsongeschikt geweest en daarna, na een nieuwe beoordeling in 2005, gedeeltelijk werkloos.

Het meest voorkomende type arbeids- en uitkeringspatroon is dat van een lange werkperiode gevolgd door een korte uitkeringsperiode. De typische draaideurgevallen (grote afwisseling van werk en uitkering) vormen slechts twee procent van de groep herinstromers WW in het eerste kwartaal 2005. De groep zonder werk of met slechts korte werkervaring gevolgd door een lange uitkeringsperiode vormt ongeveer vier procent van de herinstromers WW.

### 3.4 Terugval in de WW in relatie tot de dienstverlening van uitvoeringsinstanties

#### **Indicatoren over kwantitatieve gevolgen van het dienstverleningsbeleid van UWV**

De inspectie heeft onderzocht of nieuwe instroom en herinstroom van elkaar verschillen:

- naar de mate waarin UWV re-integratietrajecten heeft aangeboden;
- naar de mate waarin UWV maatregelen heeft toegepast wegens onvoldoende medewerking aan re-integratieactiviteiten.

Vervolgens is bekeken of deze verschillen gerelateerd kunnen worden aan het vinden van werk dan wel aan de totale duur van de WW-uitkering. Voor de groep herinstromers is nagegaan of er een (statistisch) verband bestaat tussen het volgen van re-integratietrajecten in 2003/2004 en het arbeids- en uitkeringspatroon in 2005.

De effecten van maatregelen en trajecten in 2005 voor diegenen die in eerste kwartaal 2005 een nieuw WW recht toegekend hebben gekregen, zijn ultimo 2005 beperkt zichtbaar aan de uitkeringsduur en aan de dienstverbanden. Effecten van trajecten zijn namelijk pas na langere tijd volledig zichtbaar. De beschikbare cijfers zijn daarom alleen indicatief.

#### *Opgelegde maatregelen wegens onvoldoende medewerking*

In 2005 is slechts in 72 gevallen een maatregel opgelegd wegens onvoldoende medewerking van de werknemer aan re-integratieactiviteiten. Vanwege dit geringe aantal kan deze maatregel in dit onderzoek geen goede indicator zijn voor een geringe arbeidsmotivatie, een variabele uit het algemene verklaringsmodel.

Ondanks het geringe aantal blijkt deze groep wel, zoals verwacht, slechter te scoren op het vinden van werk en op de uitkeringsduur. Van diegenen die in 2005 een maatregel hebben gekregen vanwege onvoldoende medewerking, ontvangt 44 procent eind 2005 nog een WW-uitkering, tegenover 32 procent van de populatie die geen maatregel heeft ontvangen.

#### *Wel of geen werk en de invloed van trajecten in 2005 daarop*

In de eerste plaats blijkt ook uit deze tabel dat herinstromers in 2005 vaker werk hebben gevonden dan nieuwe instromers: 77 procent tegenover 71 procent.

In de tweede plaats hebben van degenen die in 2005 weer werk vonden, de herinstromers veel vaker in 2005 (eventueel doorlopend in 2006)<sup>10</sup> een traject gevolgd dan de nieuwe instromers: 35 procent tegenover 19 procent.

<sup>10</sup> Het van UWV ontvangen bestand bevat alle toegekende trajecten en niet alleen trajecten in onze onderzoeksperiode. Zodoende konden ook trajecten doorlopend in 2006 meegenomen worden. UWV registreert het einde van een traject zes maanden na plaatsing. Combinaties tussen werk en traject zijn hierdoor mogelijk.

Tabel 7

Absolute en procentuele verdeling wel/geen dienstverband naar wel/geen traject voor nieuwe instroom en herinstroom in eerste kwartaal 2005

	Nieuwe instroom			Herinstroom		
	Geen dvh	Wel dvh	Totaal	Geen dvh	Wel dvh	Totaal
% Geen traject in 2005	10.601 (21%)	39.882 (79%)	50.483 (100%)	2.914 (12%)	21.371 (88%)	24.285 (100%)
% Wel traject, in 2005 of later	721 (8%)	8.282 (92%)	9.003 (100%)	1.131 (11%)	9.153 (89%)	10.284 (100%)
N=	11.322 (19%)	48.164 (81%)	59.486 (100%)	8.052 (23%)	26.517 (77%)	34.569 (100%)

Bron: IWI, bestanden van UWV

Van degenen die een traject hebben gevolgd, mag worden aangenomen dat zij aanvankelijk een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hadden dan degenen die geen traject gevolgd hebben. Uit de tabel kan worden begrepen dat het traject de kansen op werk weer gelijk maakt.

Van herinstromers van wie de WW-uitkering op 31 december 2005 beëindigd was, heeft 18,5 procent in 2005 een totale uitkeringsduur van zes maanden of langer gehad. Dit percentage ligt bij de nieuwe instromers op 20 procent. Herinstromers krijgen bijna drie keer zo vaak een traject aangeboden dan nieuwe instromers (22 procent tegenover acht procent).

Tabel 8

Nieuwe instroom en herinstroom in eerste kwartaal 2005 en bestaan traject in 2005 naar totale duur uitkering in 2005

Duur uitkering ->	Nieuwe instroom (N= 41.038)*			Herinstroom (N=23.131)*		
	< 3 mnd	3-6 mnd	> 6 mnd	< 3 mnd	3-6 mnd	> 6 mnd
Geen traject in 2005	17.585	13.109	6.903	9.265	5.919	2.839
Wel traject, niet in 2005 <sup>11</sup>	260	232	209	1.010	836	633
Wel traject in 2005	737	861	1.142	909	897	823
Totaal	18.582	14.202	8.254	11.184	7.652	4.295

Bron: IWI, bestanden van UWV

\*Zowel bij nieuwe instroom als bij herinstroom wijkt het totale aantal personen af van eerder genoemde aantallen, omdat hier alleen beëindigde gevallen zijn genomen.

#### *Maatregelen en trajecten in 2003/2004*

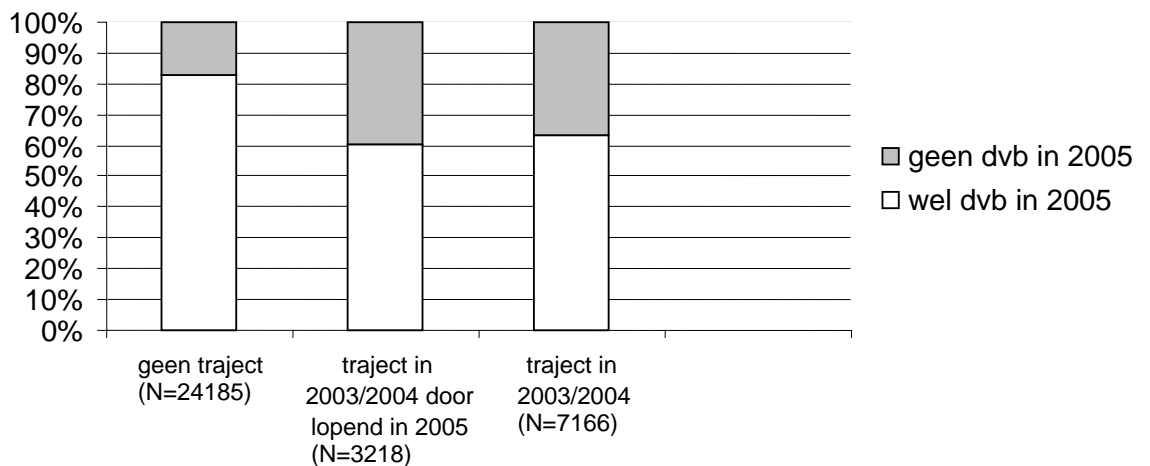
In 2003 en 2004 is aan slechts 27 gevallen van de herinstromers WW een maatregel opgelegd wegens onvoldoende medewerking van de werknemer aan re-integratieactiviteiten. Door dit geringe aantal is er geen conclusie mogelijk over het effect op het vinden van werk of op de duur van de uitkering.

<sup>11</sup> Het van UWV ontvangen bestand bevat alle toegekende trajecten en niet alleen trajecten in onze onderzoeksperiode. Zodoende konden ook trajecten doorlopend in 2006 meegenomen worden. Voor de nieuwe instroom zijn trajecten in 2006 geteld. Voor de herinstroom zijn beëindigde trajecten uit 2004 en nieuwe trajecten 2006 geteld.

Van de herinstromers die in 2003/2004 of eerder een traject hebben gevolgd, vindt 62 procent werk in 2005. Van degenen die in de vorige uitkeringsperiode geen traject hebben gevolgd, vindt 83 procent werk in 2005 (zie grafiek 3). Bij deze bevindingen moet bedacht worden dat trajectvolgders een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

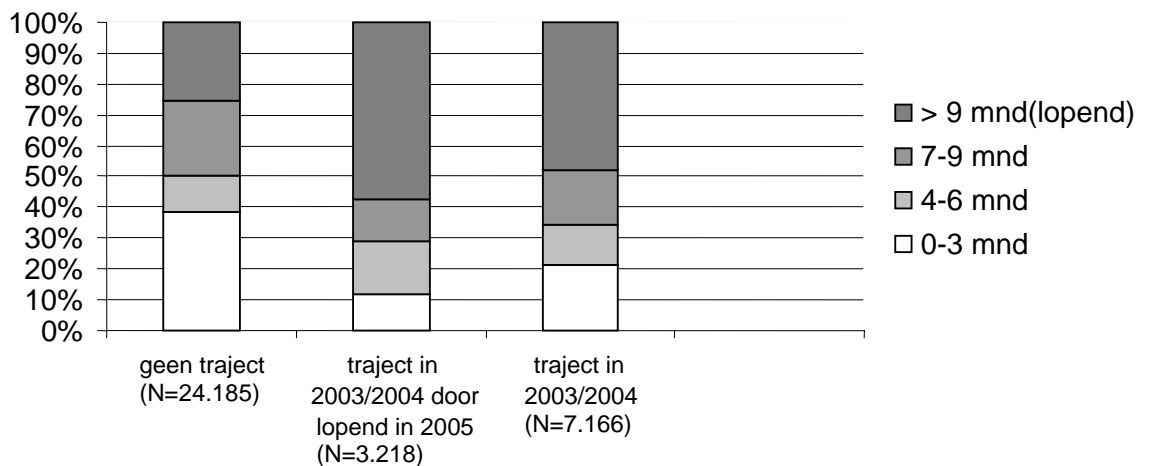
Het relatieve aandeel van mensen in een oud traject neemt toe naarmate de nieuwe uitkering langer duurt. De omvang van de groep die bij terugval in de WW ondanks een eerder traject in de vorige WW-periode(n) na een periode van meer dan negen maanden nog steeds werkloos is, bedraagt 14 procent van de herinstroom WW. Zie grafiek 4.

**Grafiek 3 Procentuele verdeling wel/geen traject in 2003/2004 naar wel/geen dienstverband(dvb) in 2005 voor de groep herinstromers WW**



Bron: IWI, bestanden van UWV

**Grafiek 4 Procentuele verdeling wel/geen traject 2003/2004 naar duur van de uitkering in 2005 voor groep herinstromers WW**



### 3.5 Conclusies naar aanleiding van kwantitatieve analyse

- 1 Bij wie, wanneer en in welke mate (duur en frequentie) komt terugval in uitkering voor?

Ongeveer 37 procent van de uitkeringsgerechtigden die in het eerste kwartaal van 2005 een nieuwe WW-uitkering kreeg toegekend, ontving ook in 2003 of 2004 één of meerdere WW-uitkeringen. Herleving van oude WW-rechten zijn buiten beschouwing gebleven. In eerdere onderzoeken hebben onderzoekers lagere terugvalpercentages vastgesteld. Dit verschil wordt veroorzaakt door de duur van terugkijken (de inspectie kijkt in dit onderzoek twee jaar terug) en omdat de inspectie elke terugvalperiode meeneemt. Andere onderzoeken nemen soms korte uitstroomperiodes of korte uitkeringsperiodes (kleiner dan een maand) niet mee vanwege administratieve onvolkomenheden en onduidelijkheid of er sprake is van nieuw recht of herleefd recht.

De terugval in de WW vindt voor 95 procent van de gevallen plaats na een werkhervatting en voor vijf procent na een tijdelijk gebruik van een volledige WAO-uitkering.

De groep terugvallers in de WW verschilt niet van de nieuwe instroom WW qua nationaliteit en ook de laagopgeleiden (onder startkwalificatie) komen even vaak voor in de groep nieuwe instroom als in de groep herinstroom. Dit wijkt af van het beeld dat de geïnterviewde uitvoerders in de praktijk hebben. Belangrijke verschillen tussen herinstromers en nieuwe instromers zitten in de leeftijd (minder jongeren tot 23 jaar), een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, een lager aandeel hoger opgeleiden en een groter aandeel dat in de sector uitzendbedrijven werkzaam is geweest.

De terugvallers in de WW vinden over het algemeen makkelijker werk dan nieuwe instromers en hebben vaak meer dienstverbanden gehad. Een derde van de groep herinstromers WW in het eerste kwartaal 2005 zit eind 2005 echter nog steeds in de WW. Van deze groep die langdurig terugvalt, heeft iets minder dan de helft in zijn vorige WW-perioden een traject gevolgd.

Volgens de uitvoerders in de praktijk zijn er voor de WW groepen met een verhoogd risico op terugval in de uitkering. Het gaat om bepaalde combinaties van persoons- en arbeidsmarktkenmerken. Vooral jongeren met een laag opleidingsniveau en alloctonen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt springen in het oog. In vergelijking met nieuwe instromers springen deze groepen er in kwantitatief opzicht overigens niet uit en hebben derhalve geen verhoogd risico op terugval.

## 2 Herkenning problematische situaties

Hoewel UWV en CWI terugvallers in de WW niet als doelgroep hebben gedefinieerd en hiervoor ook geen specifiek beleid hebben geformuleerd, blijkt uit de cijferanalyse dat terugvallers vaker in fase twee, drie of vier ingedeeld worden en dat herinstromers WW vaker een traject krijgen.

De verschillen in uitkeringsduur WW tussen de nieuwe instroom en herinstroom eerste kwartaal 2005 zijn zeer klein. Dit wijst niet op een specifiek probleem voor herinstromers.

## 3 Waardoor zou terugval in uitkering veroorzaakt kunnen worden (volgens de theorie en in de praktijk)?

In het analysemodel worden vier soorten factoren onderscheiden die een rol kunnen spelen als oorzaak van terugval: de *arbeidsmarkt*, *persoonskenmerken*, *arbeidsverledenpatroon* en *dienstverlening*. Zowel uit de literatuurstudie als uit de interviews komen de eerste twee soorten factoren als meest bepalend naar voren.

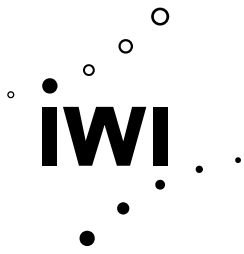
Bij de *arbeidsmarktfactoren* blijken de bepalende factoren voor de kans op terugval de *afstand tot de arbeidsmarkt* (tot uiting komend in de fase-indeling) te zijn, en verder de *sector* (terugval komt relatief vaak voor onder uitzendkrachten) en de *opleiding*. Bij de *persoonkenmerken* springen er vier bepalende uit: *geslacht*, *leeftijd*, *arbeidsmotivatie* en *etniciteit/nationaliteit*.

Instromende en herinstromende WW'ers hebben over het algemeen een directe toegang tot de arbeidsmarkt. Dit gaat echter niet op voor WW'ers met een WAO-uitkering of een WAO-verleden.

Er doen zich kleine verschillen voor tussen de arbeidspatronen van nieuwe instromers WW en herinstromers WW. Herinstromers vinden makkelijker werk en hebben vaak meer dienstverbanden gehad. De arbeidsmarktkenmerken zijn over het algemeen dominant.

Er wordt geen specifiek beleid gevoerd gericht op herinstromers. Toch worden mensen die uit werk komen niet automatisch ingedeeld in fase 1 (kortste afstand tot de arbeidsmarkt). Over het algemeen wordt ingezet op duurzame plaatsing in arbeid, soms via korte werkverbanden.

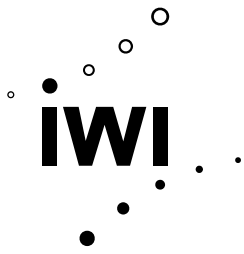


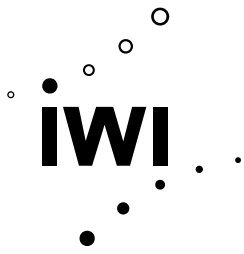


CWI en UWV houden in hun re-integratiebeleid niet expliciet rekening met het individuele uitkeringspatroon en dus ook niet met terugvallers. In de praktijk houden zij daar bij het leveren van maatwerk vaak wel rekening mee. Volgens de praktijkdeskundigen is het mogelijk om daarin nog wat verder te gaan.

Ervan uitgaand dat de groep die een traject krijgt een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft, geldt in 2005 voor de WW-populatie dat het volgen van een traject de kansen op werk weer gelijk maakt met de kansen van de kansrijke personen. Herinstromers WW krijgen twee keer zo vaak een traject aangeboden als nieuwe instromers en ook veel sneller.

Van de groep herinstromers WW uit het eerste kwartaal 2005 die aan het eind van 2005 nog in de uitkering zaten, heeft iets minder dan de helft in zijn vorige WW-periode(n) een traject gevolgd. Voor deze groep zijn de oude trajecten niet voldoende effectief gebleken. Deze groep vormt 14 procent van de totale herinstroom in de WW.





## 4 Kwantitatieve analyse van de terugval in de WWB

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie de resultaten van een kwantitatieve analyse met als doel inzicht te krijgen in het relatieve gewicht is van arbeidsmarkt- en persoonskenmerken, het arbeids- en uitkeringsverleden en de dienstverlening bij het verschijnsel terugval in de WWB. Voorts vergelijkt de inspectie de uitkomsten van deze kwantitatieve analyse met de antwoorden op de drie onderzoeksvragen op basis van literatuur, expertmeeting en analyse uitvoeringsbeleid.

#### **Toelichting bij bestandsanalyse**

De inspectie heeft twee verschillende bronnen gebruikt: CBS-bestanden voor herinstroom in 2004 en eigen onderzoek naar instroom WWB in eerste kwartaal 2005.

#### *CBS bestanden*

Met de analyse van CBS-bestanden is onderzocht welk deel van de WWB-instroom van 2004 in bijstandbestanden van eerdere jaren (2002 en 2003) aanwezig is geweest. Dit deel wordt 'herhaalde instroom' genoemd, wat de inspectie beschouwt als terugval in de uitkering. Deze bestandsanalyses hebben plaatsgevonden op bij het CBS aanwezige bestanden, te weten de WWB-bestanden van de periode 2002-2004, de Banenbestanden van 2002-2003 en de bestanden Monitoring Scholing en Activering (MOSA) van 2002 en 2003.

Het aantal uitkeringen waarbij sprake is van herhaalde instroom, is afhankelijk van het aantal jaren dat wordt teruggekeken of personen eerder een bijstandsuitkering hebben ontvangen. In deze analyse wordt gekeken of instromers in de WWB in de voorafgaande twee jaar een bijstandsuitkering hebben gehad. De analyses zijn ook nog uitgevoerd voor aanwezigheid in een periode van zeven jaar voorafgaand aan de herhaalde instroom. Het bleek dat het aantal personen dat herhaald instroomt dan uiteraard hoger ligt<sup>12</sup>, maar de relatieve aandelen van de verschillende groepen blijken niet veel te verschillen indien men de definitie voor herhaalde instroom op twee dan wel zeven jaar zet.

Over de jaren 2002 en 2003 tezamen bedraagt het aantal personen dat in die jaren een uitkering had en tevens aanwezig is bij de instroom in 2004 34.403, ofwel de herinstroom bedraagt volgens deze definitie 37% van de totale instroom in 2004 van 93.754 personen<sup>13</sup>. Deze totale instroom in 2004 wordt afgezet tegen het totale aantal personen met een uitkering in 2004 (dus inclusief alle in- en uitstroom in dat jaar), te weten 436.314 personen.

#### *IWI onderzoek*

De tweede gebruikte bron is een steekproef uit de nieuwe toekenningen WWB in het eerste kwartaal 2005, genomen ten behoeve van het IWI-onderzoek Instroom WWB, dat in 2007 wordt gepubliceerd.

<sup>12</sup> Hoe langer de periode waarover men terugkijkt, hoe groter de kans dat een persoon in die periode een uitkering genoot.

<sup>13</sup> Het gaat hierbij om aantallen uitkeringen aan huishoudens (personen onder 65 jaar, thuiswonend, de zogenoemde Abw-sec). Waar in deze verkennende studie wordt gesproken over personen wordt dus bedoeld: uitkeringen aan huishoudens.

Per geval is aan de hand van het dossier een groot aantal vragen beantwoord, waarbij enkele vragen betrekking hebben op eerder genoten WWB-uitkeringen. In dit onderzoek wordt herinstroom gedefinieerd als een persoon, die in eerste kwartaal 2005 een nieuwe WWB-uitkering krijgt toegekend, maar in de twee jaren ervoor ook een oud WWB-recht heeft gehad.<sup>14</sup> In totaal zijn 1.256 dossiers getrokken<sup>15</sup>. Van deze 1256 dossier is bij 75 dossiers niet te bepalen of er sprake is van herinstroom. In het analysebestand instroom eerste kwartaal 2005 had 30 procent in de periode van twee jaar ervoor een bijstandsuitkering.

#### *Wijze van analyseren*

In de analyse van CBS-bestanden en ook in het eigen IWI-onderzoek beschouwt de inspectie verhuizingen en wijzigingen in type uitkering niet als in- en uitstroom. De cijfers in deze paragraaf betreffen de WWB, periodiek algemeen, thuiswonend, in SZW-publicaties aangeduid als de zogenoemde Abw-sec, waarbij uitkeringen aan echtparen als één uitkering worden beschouwd.

Telkens zullen voor zover beschikbaar eerst de gegevens van de CBS-bestanden over de instroom 2004 weergegeven worden en voor zover relevant de meest recente cijfers over de instroom eerste kwartaal 2005 (eigen onderzoek). De kenmerken die in deze paragraaf worden geanalyseerd betreffen de persoonskenmerken leeftijd, burgerlijke staat, etniciteit en geslacht en de arbeidsmarktkenmerken opleiding en werkervaring. Ten slotte wordt ingegaan op activeeringsactiviteiten door gemeenten. Verschillen in definities in beide bronnen (CBS en eigen onderzoek) worden toegelicht.

In de analyse van CBS-bestanden worden de kenmerken die de groep herhaalde instroom bezit vergeleken met die van de nieuwe instroom en van het totale bijstandsbestand. De herhaalde instroom is ook nog uitgesplitst naar het kenmerk al dan geen werkervaring. Voor de bepaling of sprake is van herhaalde instroom is de aanwezigheid in een eerder bijstandsbestand van belang. Bij het eigen onderzoek wordt de herinstroom met de nieuwe instroom vergeleken.

Om de gegevens van de verschillende bestanden te kunnen vergelijken zijn de cijfers weergegeven in relatieve aandelen, met onder iedere tabel aangegeven de absolute aantallen. De relatieve aandelen van iedere groep tellen op tot 100 procent, zodat ze vergelijkbaar zijn met andere groepen. Zowel de aandelen binnen een bepaalde groep (kolom) als tussen groepen (kolommen) zijn met elkaar te vergelijken.

Zo kan bijvoorbeeld binnen de groep herhaalde instroom worden gekeken wat het relatieve aandeel is van de jongeren in deze groep. Maar ook kan dit percentage jongeren worden gelegd naast het relatieve aandeel dat de jongeren uitmaken van de nieuwe instroom.

---

<sup>14</sup> IWI definieert in deze studie een herinstromer WWB als iemand die in het eerste kwartaal 2005 een nieuw WWB-recht toegekend krijgt maar in de periode 2003 en 2004 ook al een WWB-uitkering heeft gehad, al dan niet in een andere gemeente. WWB'ers die met hun uitkering verhuizen naar een andere gemeente worden niet tot herinstromers gerekend.

<sup>15</sup> Buiten beschouwing zijn gelaten de dossiers waarin sprake was van verhuizing van de ene gemeente naar een andere.

## 4.2 Terugval in WWB in relatie tot persoons- en arbeidsmarktkenmerken

### Persoonskenmerken

#### *Leeftijd*

De leeftijdsgroepen zijn verdeeld in de groepen dertigers, veertigers en vijftigers. Verder is de groep jongeren onder 23 jaar apart in de tabel opgenomen en is de leeftijd bij de AOW-grens van 65 jaar gesplitst. Boven 65 jaar kan (aanvullende) bijstand worden verkregen indien niet hier in Nederland het volledige aantal AOW-jaren is opgebouwd.

Voor het kenmerk leeftijd ziet de herhaalde instroom 2004 er als volgt uit:

Tabel 9

Procentuele verdeling naar leeftijd voor totale populatie, nieuwe instroom en herhaalde instroom met en zonder werkervaring in 2004

Leeftijd op 1 jan. 2004	alle WWB-ers 2004	nieuwe instroom in 2004	herhaalde instroom in 2004	Met werk- ervaring	Zonder werk- ervaring
Onder 23 jaar	8%	26%	13%	19%	6%
23-29 jaar	13%	24%	21%	26%	15%
30-39 jaar	23%	24%	29%	30%	27%
40-49 jaar	21%	15%	20%	18%	23%
50-59 jaar	19%	7%	10%	6%	14%
60-64 jaar	11%	2%	4%	1%	7%
65 jaar en ouder	5%	2%	4%	0%	7%
	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	436.314	59.351	34.403	18.385	16.018

Bron: Bewerking IWI op door het CBS beschikbaar gestelde bestanden

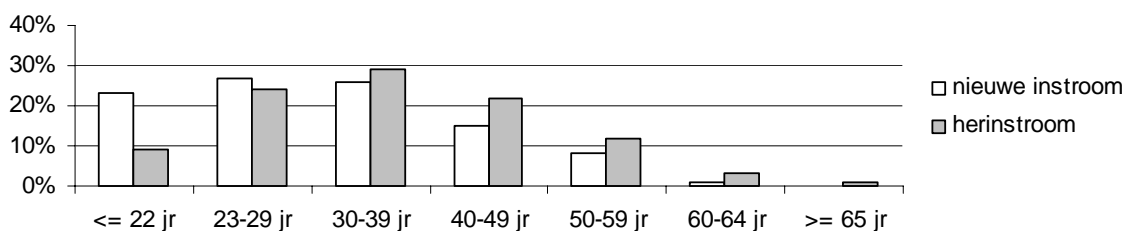
Uit tabel 9 blijkt dat bij de instroom in 2004 de groep jongeren onder 23 jaar oververtegenwoordigd is ten opzichte van het totale WWB-bestand in 2004 (acht procent), terwijl de ouderen (vijftigers en ouder) ondervertegenwoordigd zijn.

Bij de herhaalde instroom komen er relatief weinig jongeren onder 23 jaar voor (13 procent ten opzichte van 26 procent bij de nieuwe instroom in 2004). Dit komt uiteraard, omdat een oudere (gedurende een groter aantal jaren) meer kans heeft gehad om eerder in de bijstand voorgekomen te zijn dan een jongere.

Van de groep herhaalde instroom zijn in de groep met werkervaring de jongeren onder 40 jaar oververtegenwoordigd, terwijl de groep zonder werkervaring voornamelijk uit ouderen bestaat.

Ook in het eerste kwartaal 2005 bestaat een significante relatie tussen leeftijd en één of meerdere keren in de bijstand komen. Het beeld voor de leeftijdsopbouw is wel hetzelfde. Bij herhaalde instroom komen jongeren onder 23 jaar veel minder voor dan bij nieuwe instroom. In de herhaalde instroom zijn alle leeftijdsgroepen boven 30 jaar sterker vertegenwoordigd dan in de groep nieuwe instroom.

**Grafiek 5 Procentuele verdeling naar leeftijd voor nieuwe instroom en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005**



Bron: IWI steekproef nieuwe instroom WWB

### *Burgerlijke staat*

Voor het kenmerk burgerlijke staat ziet de herhaalde instroom 2004 er als volgt uit.

Tabel 10

Procentuele verdeling naar burgerlijke staat voor totale populatie, totale instroom en herhaalde instroom WWB met en zonder werkervaring in 2004

Burgerlijke staat	Alle WWB-ers In 2004	Nieuwe Instroom In 2004	Herhaalde Instroom In 2004	Met Werkervaring	Zonder Werkervaring
Ongehuwd	44	66	62	72	51
Gehuwd (w.o gescheiden van tafel en bed)	38	24	25	19	31
Weduwen/weduwnaars	1	1	1	0	1
Gescheiden	16	9	12	8	16
	100	100	100	100	100
Aantal	436.314	59.351	34.403	18.385	16.018

Bron: Bewerking IWI op door het CBS beschikbaar gestelde bestanden

Uit tabel 10 blijkt dat bij de instroom in 2004 het percentage ongehuwden beduidend hoger (totaal 66 procent) ligt dan dit percentage in het totale WWB-bestand in 2004. (44 procent). Ook valt op dat er relatief minder gescheiden personen instromen ten opzichte van het totale bestand. De herhaalde instroom telt iets minder ongehuwden en iets meer gescheiden mensen dan in de nieuwe instroom. Binnen de groep herhaalde instroom bestaan grote verschillen tussen de groep die wel en de groep die geen werkervaring heeft. De groep met werkervaring bestaat voor het grootste deel uit ongehuwden (72 procent), terwijl bij de groep zonder werkervaring het relatieve aandeel van de groep gescheiden personen groot is (16 procent) ten opzichte van dezelfde groep in het bestand met werkervaring (8 procent).

Het CBS maakt bij het kernmerk burgerlijke staat nog onderscheid tussen partnerschap (vanuit ongehuwd, gescheiden en omzetting), maar deze groepen zijn zo klein (enkele tientallen), dat deze hier buiten beschouwing zijn gelaten.

In de steekproef uit het eerste kwartaal 2005 is niet zozeer de burgerlijke staat als variabele opgenomen als wel de samenstelling van het huishouden. Tabel 11 geeft de procentuele verdeling weer voor de diverse categorieën voor de nieuwe instroom en de herinstroom.

De verschillen in samenstelling van het huishouden tussen herinstromers en nieuwe instromers WWB zijn statistisch significant. Alleenstaanden vormen de grootste categorie in de instroom WWB, maar komen minder vaak voor bij herhaalde instroom. Echtparen (met of zonder kinderen) hebben een iets hogere kans op herinstroom WWB.

Tabel 11

Procentuele verdeling naar samenstelling huishouden voor nieuwe instroom en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005

<b>Samenstelling huishouden</b>	<b>Nieuwe instroom</b>	<b>Herinstroom</b>	<b>Totaal</b>
Alleenstaand	71%	66%	69%
Alleenstaande ouder	20%	19%	20%
Paar zonder kinderen	3%	6%	3%
Paar met kinderen	7%	9%	8%
	100%	100%	100%
Aantal	N=59.460	N=34.569	N=94.029

Bron: IWI steekproef nieuwe instroom WWB

### *Etniciteit*

Voor het kenmerk etniciteit ziet de herhaalde instroom 2004 er als volgt uit.

Tabel 12

Procentuele verdeling naar leeftijd voor totale populatie nieuwe instroom, herhaalde instroom WWB met en zonder werkervaring in 2004

<b>Etniciteit</b>	<b>alle WWB'ers 2004</b>	<b>nieuwe instroom in 2004</b>	<b>herhaalde instroom in 2004</b>	<b>met werk- ervaring</b>	<b>zonder werk- ervaring</b>
autochtoon	49%	51%	45%	48%	42%
niet-westerse allochtonen	40%	39%	45%	43%	47%
westerse allochtonen	11%	10%	10%	10%	11%
	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	436.314	59.351	34.403	18.385	16.018

Bron: Bewerking IWI op door het CBS beschikbaar gestelde bestanden

De indeling naar etniciteit sluit aan bij de indeling die onder andere in CBS-publicaties wordt gehanteerd.

Hoewel de totale instroom in 2004 nauwelijks afwijkt van het gehele bijstandsbestand in 2004 blijken er relevante verschillen te bestaan tussen nieuwe instroom en herinstroom. De herhaalde instroom bestaat relatief meer uit niet-westerse allochtonen (aandeel van 45 procent ten opzichte van 39 procent bij de nieuwe totale instroom). Indien bij de herhaalde instroom wordt gekeken naar werkervaring, dan is te zien dat de groep niet-westerse allochtonen minder werkervaring hebben. Het relatieve aandeel zonder werkervaring bestaat voor 47 procent uit niet-westerse allochtonen, terwijl de groep met werkervaring voor 43 procent uit niet-westerse allochtonen bestaat.

In het IWI onderzoek instroom WWB eerste kwartaal 2005 kon uit de dossiers geen landelijk betrouwbaar beeld gegeven worden van de procentuele verdeling naar etniciteit. Dit komt omdat dit gegeven niet nodig is voor de toekenning van de uitkering of voor de inhoud van de begeleiding. Veelal was de geboorteplaats van de ouders niet vermeld.

### *Geslacht*

In tabel 13 is te zien dat het totale bijstandsbestand in 2004 voor het merendeel (57 procent) uit vrouwen bestaat. De instroom in 2004 bestaat echter voor het grootste deel uit mannen (54 procent). Van de groep instroom in 2004 bestaat de deelpopulatie herhaalde instroom voor een nog groter deel (58 procent) uit mannen. Indien de herhaalde instroom wordt uitgesplitst in al dan geen werkervaring (afgemeten aan aanwezigheid in de banenbestanden), dan blijkt dat bij de herhaalde instroom de mannen relatief meer werkervaring hebben.

Tabel 13

Procentuele verdeling naar geslacht voor totale populatie, totale instroom en herhaalde instroom WWB met en zonder werkervaring in 2004

Geslacht	Alle WWB'ers	Nieuwe instroom	Herhaalde instroom	Met werkervaring	Zonder werkervaring
Man	43	52	58	60	56
Vrouw	57	48	42	40	44
	100	100	100	100	100
Aantal	436.314	59.351	34.403	18.385	16.018

Bron: Bewerking IWI op door het CBS beschikbaar gestelde bestanden

Het feit dat het totale bestand meer uit vrouwen bestaat en de instroom meer uit mannen bestaat wil niet zeggen dat dit per definitie op termijn leidt tot een wijziging in de verdeling van het bestand. Dit komt omdat er op jaarbasis ook meer mannen uitstromen dan vrouwen. Mannen komen relatief sneller aan een baan en worden ook weer sneller werkloos. Dit houdt verband met het feit dat het totale bestand voor een groot deel bestaat uit alleenstaande vrouwen met kleine kinderen die toch nog steeds relatief langer in de bijstand blijven.

De man-vrouwverdeling in de steekproef uit het eerste kwartaal 2005 (hier niet getoond) wijkt voor de totale instroom niet af van het beeld uit 2004. Het percentage mannen verschilt niet bij herhaalde instroom en nieuwe instroom en bedraagt respectievelijk 59 en 54 procent.



## Arbeidsmarktkenmerken

### *Opleiding*

Voor de variabele opleiding is een andere analyse van CBS bestanden nodig gebleken. De gegevens van het kenmerk opleiding zijn uitgesplitst naar aanwezigheid in de bijstandsbestanden van 2002 en 2003. Bij het CBS is via de bestanden “Monitoring Scholing en Activering” (MOSA) over deze jaren informatie beschikbaar over activering door gemeenten. De CBS-bestanden zijn niet geheel compleet. Dit houdt in dat een deel van de populatie personen die wel een traject van de gemeenten hebben gekregen, niet in deze bestanden voorkomt. Bij de analyse van de MOSA-bestanden over deze jaren is de inspectie ervan uitgegaan dat de ontbrekende deelpopulatie niet sterk afwijkt van de groep die wel is opgenomen.

Het totale bijstandsbestand in 2003 is afgezet tegen de uitstroom in dat jaar. Het bijstandsbestand 2002 afgezet tegen de uitstroom 2002 geeft hetzelfde beeld. De resultaten hiervan zijn opgenomen in de bijlagen. Het kenmerk opleiding is samengevoegd tot drie groepen.

De herhaalde instroom in 2004 afgezet tegen de aanwezigheid in het bijstandsbestand van het jaar 2003 ziet er als volgt uit.

Tabel 14a

Procentuele verdeling naar opleiding voor totale populatie, totale instroom en herhaalde instroom WWB met uitkering in 2003 met en zonder werkervaring in 2004

Opleiding	Alle WWB'ers in 2003	Alle uitstroom in 2003	Herhaalde instroom in 2004	met traject	zonder traject
Basisniveau	46%	41%	44%	41%	45%
LBO/MAVO-niveau	35%	38%	38%	40%	37%
MBO/HAVO-niveau	19%	22%	18%	19%	17%
Aantal	470.483	35.553	29.385	11.787	17.598

Bron: Bewerking IWI op door het CBS beschikbaar gestelde bestanden

Uit de tabel blijkt dat een hogere opleiding samen gaat met een hogere kans op uitstroom. Het relatieve aandeel van de groep met een opleiding op basisniveau ligt bij de uitstroom lager (41 procent) dan bij het totale bestand (46 procent), terwijl het relatieve aandeel van de groep met 'MBO/HAVO en hoger' bij de uitstromers juist hoger ligt (22 procent) dan bij het totale bestand (19 procent).

De mensen die weer terugvallen in de uitkering zijn lager opgeleid (bijvoorbeeld 44 procent basisniveau ten opzichte van 41 procent voor de totale uitstroom) dan de groep die wel in staat is uit de uitkering te blijven.

Indien de groep herhaalde instroom in 2004 wordt uitgesplitst naar het al dan niet zijn geactiveerd door de gemeenten via een traject, dan blijkt dat het bestand zonder traject voor een relatief groter deel bestaat uit mensen met een lagere opleiding.

De groep herhaalde instroom bestaat voor het grootste deel bestaat uit mensen zonder traject (17.598 zonder traject ten opzichte van 11.787 met een traject).

Bij de expertmeeting kwam naar voren dat jongeren die in de bijstand belanden vaak slecht zijn opgeleid. In de CBS-bestanden is nagekomen of dit klopt. Onderstaande kruistabel bevat informatie over de combinatie leeftijd/opleiding binnen de bijstandspopulatie van de jaren 2002 en 2003 waarmee in deze analyses de instroom van 2004 is afgezet.

Tabel 14b  
Procentuele verdeling naar opleiding en leeftijd voor de totale populatie WWB met uitkering in 2002/2003

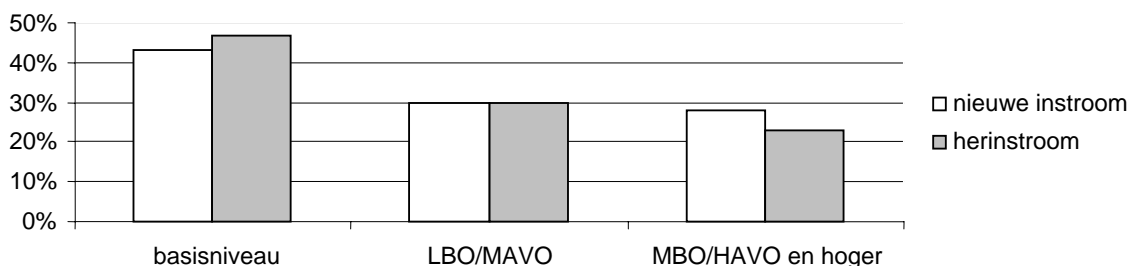
	jonger dan 23 jr	23-30 jr	30-40 jr	40-50 jr	50-60 jr	60-64 jr	65 jr en ouder	totaal
tot en met basisoniveau	43%	34%	41%	49%	58%	60%	77%	49%
LBO MAVO-niveau	45%	47%	43%	38%	32%	31%	18%	38%
MBO HAVO en hoger	12%	19%	16%	14%	11%	9%	5%	14%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Bewerking IWI op door het CBS beschikbaar gestelde bestanden

In de tabel is te zien dat er binnen de bijstandspopulatie een verband bestaat tussen leeftijd en opleiding: hoe ouder, hoe slechter opgeleid. De groep jongeren onder 23 jaar springt er echter uit: deze groep is juist slechter opgeleid dan de leeftijdscategorieën 23-30 jaar en 30-40 jaar. De conclusies getrokken tijdens de expertmeeting worden dus door de tabelcijfers bevestigd.

Indien wordt gekeken naar de herhaalde instroom in het jaar 2004 van de personen die in de jaren 2002- 2003 al in de bijstand aanwezig waren, dan blijkt dat de groep jongeren onder de 23 jaar in deze deelpopulatie nog iets slechter is opgeleid. Het percentage jongeren onder de 23 jaar dat hooguit een basisopleiding heeft, bedraagt 46 procent (tegen 43 procent in de totale bijstandspopulatie, zie tabel 18c), de middengroep met LBO/MAVO-niveau bedraagt 45 procent (hetzelfde percentage als de gehele bijstandspopulatie) en de groep met de hoogste opleiding bedraagt negen procent (tegen 12 procent in de gehele bijstandspopulatie). Deze cijfers stemmen dus eveneens overeen met de bevindingen van de expertmeeting, dat de jongeren die terugvallen in de bijstand relatief slecht zijn opgeleid.

**Grafiek 6 Procentuele verdeling naar opleiding voor nieuwe instroom en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005**



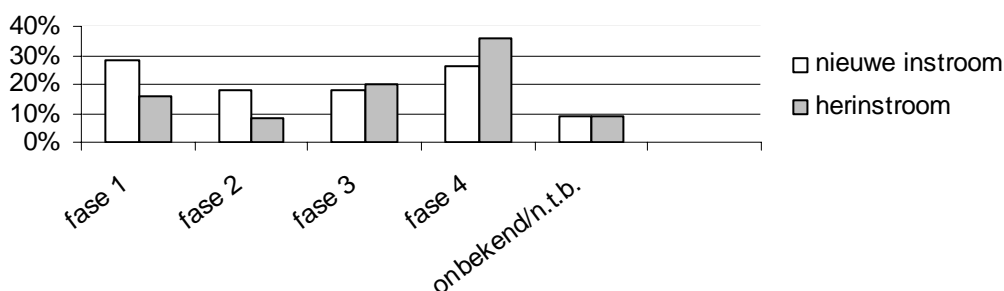
Bron: IWI steekproef instroom WWB

De gevonden verschillen naar opleidingsniveau tussen herinstromers WWB en nieuwe instromers WWB in het eerste kwartaal 2005 zijn statistisch significant. Herinstromers hebben een relatief lagere opleiding.

#### *Afstand tot de arbeidsmarkt*

Tot en met 2005 deelt CWI bij de intake voor een WW-uitkering de aanvrager in één van de vier fasen die weergegeven hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is en welke dienstverlening nodig is. Fase 1 heeft de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt en fase 4 de grootste (voor definities zie paragraaf 3.2). Herinstromers hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan nieuwe instromers. Op basis van een representatieve steekproef van IWI onder nieuwe instroom WWB in het eerste kwartaal 2005 is grafiek 7 opgesteld.

**Grafiek 7 Procentuele verdeling van de fase-indeling voor nieuwe instroom en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005**



Bron: IWI, steekproef instroom WWB eerste kwartaal 2005

WWB-gerechtigden hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan WW-gerechtigden en worden daardoor beduidend minder vaak in fase 1 ingedeeld.

### **4.3 Terugval in WWB in relatie tot arbeids- en uitkeringsverleden**

#### **Herhaalde instroom vanuit eerdere uitstroom naar loondienst en eigen bedrijf**

Het kenmerk werkervaring is bij de herinstroom 2004 vertaald in aanwezigheid in de banenbestanden CBS.

De groep die uitstroomt uit de bijstand bestaat slechts voor een deel uit 'echte' uitstroom, dat wil zeggen personen die uitstromen naar loondienst of die als zelfstandige een eigen bedrijf beginnen. Deze groep beslaat ongeveer de helft (verhuizers tussen gemeenten wederom buiten beschouwing gelaten) van de totale uitstroom.

Andere redenen waarom de bijstandsuitkering kan worden beëindigd, zijn onder andere: het aangaan van een relatie, aanvang van een studie, andere inkomsten, verhuizing naar buitenland, stopzetting van de uitkering door de gemeente wegens verzuim van verplichtingen of geconstateerde fraude.

Het totale aantal uitstromers naar loondienst of als zelfstandige naar een eigen bedrijf bedraagt 18.429 over de jaren 2002 en 2003. Van deze groep keren 1.981 personen (11 procent) weer terug in de bijstand in 2004. Bij deze aantallen dient te worden aangetekend dat ze in werkelijkheid hoger liggen, aangezien gemeenten volgens het CBS deze groepen niet altijd juist coderen. De hieronder getoonde percentages zijn echter wel redelijk betrouwbaar, ervan uitgaande dat er geen systeem zit in de fouten bij de codering.

De leeftijdsopbouw van de totale herhaalde instroom naast die van de uitstromers naar loondienst en als zelfstandige naar een eigen bedrijf ziet er als volgt uit.

Tabel 15

Procentuele verdeling naar leeftijd voor totale instroom WWB en voor instroom vanuit loondienst of bedrijf in 2004

Leeftijd op 1 januari 2004	Totale herhaalde instroom WWB 2004	Waarvan uit loondienst of bedrijf
	N= 34.403	N= 1.981
Onder 23 jaar	13	9
23-29 jaar	21	31
30-39 jaar	29	33
40-49 jaar	20	28
50-59 jaar	10	
60-64 jaar	4	
65 jaar en ouder	4	
	100	100

Bron: bewerking IWI op door het CBS ter beschikking gestelde bestanden

Uit een onderzoek van de inspectie in maart 2006 is gebleken dat uitstromers naar een eigen bedrijf nauwelijks terugkeren in de bijstand. Ook van de groep uitstromers naar loondienst keren in de eerste jaren relatief weinig uitkeringsgerechtigden terug in de bijstand.

Een vergelijking van de groep herhaalde instroom afkomstig uit uitstroom naar loondienst en eigen bedrijf met de totale groep herhaalde instroom levert het volgende op. De eerstgenoemde deelpopulatie ('echte uitstromers') kent relatief iets meer jongeren (onder de 23 jaar en tussen 23 en 29 jaar) die terugkeren in de uitkering (relatieve aandeel van respectievelijk 15 procent en 24 procent ten opzichte van 13 procent en 21 procent bij de totale groep). Daarnaast ligt het relatieve aandeel ouderen (boven de 60 jaar) van de herhaalde instroom bij de groep die eerder was uitgestroomd naar loondienst en eigen bedrijf veel lager (één procent tegenover acht procent bij de totale groep). Dit kan worden verklaard doordat relatief weinig ouderen uitstromen naar loondienst of eigen bedrijf en er dus ook maar weinig ouderen kunnen terugkeren als herhaalde instroom.

In 2005 is gevraagd naar de reden van instroom in de WWB. De verschillen in reden van instroom tussen de herinstromers en nieuwe instromers zijn statistisch significant en liggen vooral in de categorieën einde andere uitkering en overige redenen. Het percentage einde

dienstbetrekking/einde ondernemerschap bedraagt voor de totale instroom WWB ca. 27 procent en verschilt nauwelijks tussen herinstroom en nieuwe instroom WWB.

Tabel 16  
Procentuele verdeling naar reden van instroom WWB voor nieuwe instroom en herhaalde instroom in eerste kwartaal 2005

Reden instroom	Nieuwe instroom(N=690)	Herinstroom (N=300)
Einde relatie	17	16
Einde studie	9	3
Einde dienstbetrekking/ zelfstandige	27	28
Einde andere uitkering	22	7
Overig <sup>16</sup>	26	46
Totaal	100	100

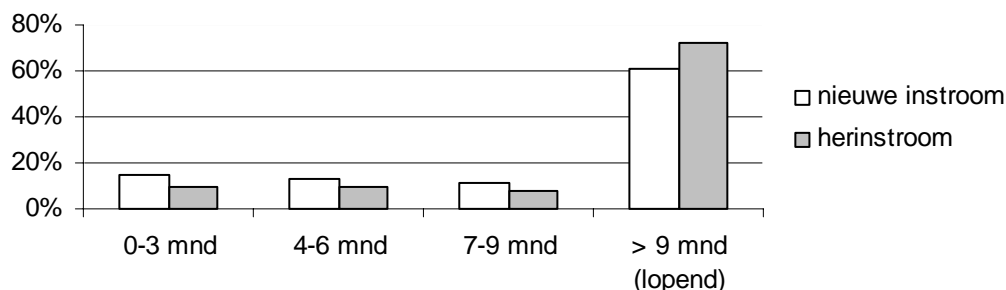
Bron: IWI, steekproef instroom WWB, eerste kwartaal 2005

Over de instroom in het eerste kwartaal 2005 heeft de inspectie de mate van werkervaring gemeten. Het verschil in werkervaring tussen nieuwe instromers en herinstromers is statistisch significant. De groep met een langdurige werkervaring (langer dan drie jaar) is bij de groep herinstromers (47 procent) beduidend lager dan bij de nieuwe instromers (32 procent), zie tabel 5 in bijlage B.

Van de groep herinstromers WWB in het eerste kwartaal 2005 zijn de meesten kort uit de uitkering geweest: 63 procent minder dan zes maanden (zie Bijlage B).

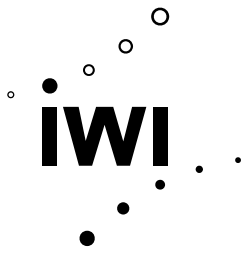
De groep herinstromers WWB blijkt trager uit te stromen dan de nieuwe instromers WWB in het eerste kwartaal 2005. Het verschil is statistisch significant.

**Grafiek 8 Procentuele verdeling naar duur uitkering voor nieuwe instroom en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005**



Bron: IWI, steekproef WWB, eerste kwartaal 2005

<sup>16</sup> De categorie 'overig' vormt een groot deel van het totale aantal waarnemingen. Dit komt voornamelijk doordat de gemeenten de reden van instroom vaak niet invullen. In deze verkennende studie gaat de inspectie van de veronderstelling uit, dat deze groep zich niet anders gedraagt dan de groep waarvoor de reden van instroom wel is ingevuld.



#### 4.4 Terugval in de WWB in relatie tot de dienstverlening van uitvoeringsinstanties

Er is weinig cijfermateriaal beschikbaar over de dienstverlening aan herinstromers.

##### **CBS bestanden 2004**

Het kenmerk activering is vertaald in aanwezigheid in de MOSA-bestanden. De kwaliteit van de MOSA-bestanden is beperkt omdat een aantal bijstandsgerechtigden in deze bestanden ontbreekt. Voor de analyses wordt ervan uitgegaan dat de groep die ontbreekt zich niet anders gedraagt dan de groep die wel in de MOSA-bestanden aanwezig is.

Indien wordt gekeken naar activering door gemeenten via een traject dan valt het volgende te constateren.

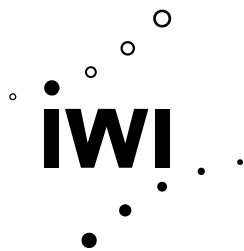
Van het totale WWB-bestand in 2002 heeft 29 procent een traject gekregen en 71 procent geen traject. Van de uitstroom in 2002 heeft 30 procent een traject gehad en 70 procent geen traject.

Indien wordt gekeken naar wie een traject heeft gehad, dan blijkt dat de groep die wel een traject heeft gehad beter is opgeleid dan het totale bestand in het jaar 2002 (34 procent tot en met basisoniveau ten opzichte van 46 procent van het totale bestand, 37 procent met LBO/MAVO-niveau ten opzichte van 36 procent in het totale bestand en 29 procent met MBO/HAVO en hoger ten opzichte van 18 procent in het totale bestand). Gemeenten activeren dus vooral de meer kansrijken. Daarom is het vreemd dat dit bij de uitstroom niet is terug te vinden. Eigenlijk zou men verwachten dat de mensen die wel een traject hebben gehad relatief vaker uitstromen dan geldt voor het totale bestand.

De groep herhaalde instroom bestaat uit 10.588 personen met een traject (40 procent) tegen 15.991 zonder traject (60 procent). Vergeleken met het totale bestand (29 procent met een traject) en met de uitstroom uit dat bestand (30 procent met een traject) is het relatieve aandeel van het aantal personen met een traject in de herhaalde instroom dus relatief hoog. Als het hebben van een traject succesvol zou zijn, dan mag men verwachten dat er relatief minder mensen met een traject opnieuw in de bijstand belanden. Hierbij dient te worden aangetekend dat het gaat om herinstroom in 2004 en activering in de jaren 2002 en 2003, voor de invoering van de WWB. Het is denkbaar dat de activering door gemeenten op het moment van schrijven van dit onderzoek is verbeterd, nieuw onderzoek binnen één of twee jaar zou hier uitsluitsel over dienen te geven.

##### **IWI onderzoek**

In het IWI-onderzoek eerste instroom WWB is gezien of terugvallers in de WWB door CWI bij hun terugval anders wordt ingedeeld dan in hun vorige traject, waarbij de groep die terugvalt uit werk wordt onderscheiden van de groep die om overige redenen terugvalt. Het verschil in ontwikkeling van fasering tussen de groep met recente werkervaring en zonder recente werkervaring is statistisch significant. In de groep met terugval in de WWB uit arbeid is er bij 10 procent van de gevallen sprake van een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en bij 10 procent is er sprake van een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt en dat is twee keer zoveel als in de groep die niet terugvalt uit arbeid. (zie tabel 7 Bijlage B) Door de werkervaring kan je in een betere positie komen of wordt het beeld van de afstand tot de arbeidsmarkt scherper.



In het onderzoek van de inspectie naar de instroom in het eerste kwartaal 2005 bleek 26 procent van de herinstroom eerder een traject te hebben gevolgd. De meest voorkomende trajecten zijn (in absolute aantallen):

Tabel 17  
Aard van de genoten trajecten tijdens de vorige uitkeringsperiode

<b>Aard traject vorige uitkering</b>	<b>Aantal (N=79)</b>
Arbeidsbemiddeling	32
Diagnostiek en beroepskeuze advies	18
Begeleid werk en job coaching	12
Directe bemiddeling naar reguliere baan	9
Her-, om- en bijscholing	8

Bron: IWI, steekproef WWB, eerste kwartaal 2005

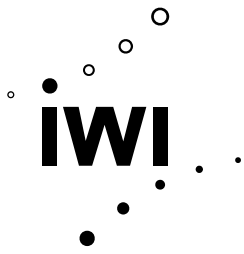
De helft hiervan heeft het traject niet afgerond. 28 mensen geven aan dat in hun nieuwe WWB-periode rekening wordt gehouden met het vorige re-integratietraject. Vier van hen stellen dat dit niet gebeurt en in 22 gevallen is er nog geen traject aangeboden.

#### 4.5 Conclusies WWB naar aanleiding van kwantitatieve analyse

- 1 Bij wie, wanneer en in welke mate (duur en frequentie) komt terugval in uitkering voor? Voor de WWB is in 2004 37 procent van alle instromers te kenmerken als terugvaller in de voorafgaande periode van twee jaar. In het eerste kwartaal 2005 was 30 procent terugvaller. Voor 28 procent van alle instromers WWB in het eerste kwartaal 2005 is de reden van instroom einde loondienst of einde ondernemerschap. Daarmee komt het percentage terugval in de WWB na een periode van werk in de buurt van de tien procent die ook in de onderzochte gemeenten is genoemd. Van de herinstroom WWB in het eerste kwartaal 2005 heeft 22 procent eerst een andere uitkering gehad (WW, WAO of Wajong).

In vergelijking met de totale instroom zijn bij de herinstromers WWB de mannen oververtegenwoordigd en de alleenstaanden ondervertegenwoordigd. Alle leeftijdscategorieën boven 30 jaar zijn meer vertegenwoordigd in de herinstroom dan in de nieuwe instroom. De herinstromers WWB hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en een veel lager opleidingsniveau (77 procent onder startkwalificatie) dan de nieuwe instromers. Voor de WWB-populatie blijven herinstromers langer in de nieuwe uitkering dan nieuwe instromers.

In de WWB zijn volgens de uitvoerders in de praktijk de meest bepalende factoren: leeftijd, opleiding en etniciteit. De laatste twee factoren zijn inderdaad van invloed, leeftijd minder. Jongeren zijn vaak genoemd als het gaat om aandacht bij terugval in de WWB. Hun relatieve aandeel in de terugval is beperkt, namelijk 13 procent tegenover 26 procent bij de nieuwe instroom (CBS 2004). Ook de steekproefgegevens 2005 geven dit aan met zes procent tegenover 25 procent nieuwe instroom. Vermoedelijk is de leeftijd debet aan de relatief lage percentages, omdat jongeren minder kans hebben om al eerder zowel uit-



kering als werk te hebben gehad.

Jongeren in de bijstand blijken vaak geen opleiding dan wel een afgebroken opleiding te hebben (geen startkwalificatie). In de CBS-gegevens springt de groep jongeren tot 23 jaar er inderdaad uit. Binnen de totale bijstandspopulatie zijn zij slechter opgeleid dan de hogere leeftijdscategorieën. De terugvallers zijn gemiddeld nog iets minder goed opgeleid: 46 procent heeft hooguit een opleiding op basisniveau tegen 43 procent in de totale bijstandspopulatie.

Ook allochtonen met een taalachterstand zijn genoemd. Uit de CBS-gegevens over 2004 blijkt dat de terugval relatief meer bestaat uit niet-westerse allochtonen (45 procent tegenover 39 procent bij de nieuwe instroom). Ze hebben relatief minder werkervaring (47 procent tegenover 42 procent voor autochtonen). De groep waar taalachterstand kan voorkomen, vormt bijna de helft van alle terugvallers. In de groep autochtonen komen herinstromers minder vaak voor dan in de groep nieuwe instromers. Voor de groep niet-westerse allochtonen geldt het omgekeerde.

De groepen nieuwe instromers en herinstromers WWB blijken ook te verschillen naar burgerlijke staat en samenstelling huishouden.

## 2 Herkenning van de problematische situaties

Hoewel de onderzochte gemeenten en CWI terugvallers in de WWB niet als doelgroep hebben gedefinieerd en hiervoor ook geen specifiek beleid hebben geformuleerd, blijkt uit de cijferanalyse dat terugvallers vaker in fase twee, drie of vier ingedeeld worden en dat herinstromers WWB vaker een traject krijgen. Blijkbaar weegt terugval in uitkering bij de individuele beoordeling toch mee.



3 Waardoor zou terugval in uitkering veroorzaakt kunnen worden (volgens de theorie en in de praktijk)?

In het analysemodel worden vier soorten factoren onderscheiden die een rol kunnen spelen als oorzaak van terugval: de *arbeidsmarkt*, *persoonskenmerken*, *arbeids- en uitkeringsverleden* en *dienstverlening* door uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Zowel uit de literatuurstudie als uit de interviews komen de eerste twee soorten factoren als meest bepalend naar voren.

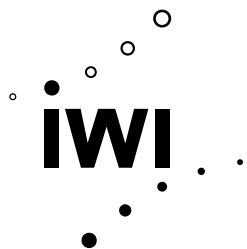
Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat zoals ook uit de literatuur en praktijk bleek dat de persoonskenmerken etniciteit, geslacht, burgerlijke staat en samenstelling huishouden van belang te zijn.

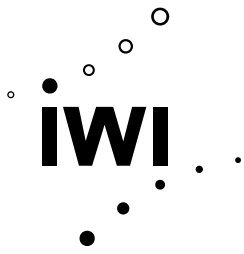
Omdat slechts een beperkt deel van de totale instroom heeft recente werkervaring speelt de arbeidsmarkt minder een rol. De populatie herinstromers WWB worden gekenmerkt door een grote afstand van de arbeidsmarkt en een laag opleidingsniveau (bijna drie kwart onder de startkwalificatie) Het arbeidsverleden speelt wel een rol. De herinstromers WWB hebben kortere werkervaring dan nieuwe instromers WWB.

Het is niet goed mogelijk gebleken recente informatie te verkrijgen over effect van geboden dienstverlening op het verschijnsel terugval. In de steekproef instroom eerste kwartaal had slechts 8 procent van de herinstromers WWB tijdens de vorige WWB periode een traject gevolgd. Op basis van CBS bestanden blijkt dat gemeenten met name trajecten hebben aangeboden aan de meer kansrijke (hoger opgeleiden). Het betreft dan wel trajecten in de periode van voor de WWB.

Er wordt geen specifiek beleid gevoerd gericht op herinstromers. Toch worden mensen die uit werk komen niet automatisch ingedeeld in fase 1 (kortste afstand tot de arbeidsmarkt). Over het algemeen wordt ingezet op duurzame plaatsing in arbeid, soms via korte werkverbanden. Bij de WWB wordt ook gebruik gemaakt van sociale activering.

CWI en de onderzochte gemeenten houden in hun re-integratiebeleid niet expliciet rekening met het individuele uitkeringspatroon en dus ook niet met terugvallers. In de praktijk houden zij daar bij het leveren van maatwerk vaak wel rekening mee. Volgens de praktijkdeskundigen is het mogelijk om daarin nog wat verder te gaan.





## 5 Slotbeschouwing

Deze verkenning had ten doel te onderzoeken of terugval in uitkering een uitvoeringsprobleem. Daartoe zijn voor de WW en WWB afzonderlijk de volgende drie onderzoeksvragen beantwoord:

- 1 Wie, wanneer en in welke mate (duur en frequentie) komt terugval in uitkering voor?
- 2 Hoe herkent het uitvoerende personeel problematische situaties? In welke situaties is terugval in een uitkering meer dan wel minder problematisch door de wijze van uitvoering?
- 3 Waardoor zou terugval in een uitkering veroorzaakt kunnen worden, in theorie en in de praktijk?

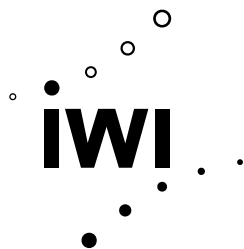
Voor zowel terugval in de WW als terugval in de WWB is het terugvalpercentage in een periode van twee jaar 37 procent. Daarnaast bestaan tussen terugval in de WW en terugval in de WWB de volgende verschillen:

- de uitkeringsduur van herinstromers WW verschilt nauwelijks van nieuwe instromers WW, terwijl herinstromers WWB langer in de uitkering blijven.
- herinstromers WW hebben voor 95 procent recente werkervaring; bij herinstromers WWB ligt dit op 28 procent.
- de populatie herinstromers WWB hebben een beduidend slechtere arbeidsmarktpositie dan de herinstromers WW.

Zowel CWI, UWV en de onderzochte gemeente hebben geen specifiek beleid gericht op terugval in de uitkering, maar houden bij de individuele beoordelingen hiermee wel rekening. UWV en de onderzochte gemeente richten zich op duurzame terugkeer naar arbeid. Ook korte dienstverbanden kunnen een onderdeel zijn van duurzame re-integratie. In het algemeen stellen de uitvoerders dat er sprake is van een uitstroomprobleem en dat terugval hierin geen bijzonder verzwarend element is. Een verband tussen geboden dienstverlening en terug wordt door de uitvoerders in de praktijk niet gezien. De risicogroepen zijn bekend, hoewel de feitelijke omvang in sommige gevallen kan afwijken van het beeld dat UWV en onderzochte gemeenten hebben. Bij terugval in de WW is de omvang relatief beperkt; bij terugval in de WWB is de omvang van de risicogroepen groter.

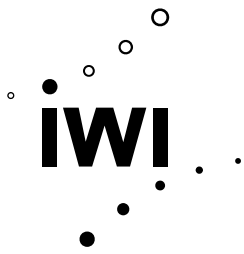
Het relatiemodel dat de inspectie heeft opgesteld wordt herkend. Bij de WW blijken vooral arbeidsmarktkenmerken dominant en bij de WWB meer persoonskenmerken.

Het overzichtsschema op de volgende pagina vat de bevindingen van de literatuurverkenning, de expertmeeting en de kwantitatieve analyse samen voor wat betreft de samenhang tussen terugval in de WW of WWB en de variabelen uit het algemene verklaringsmodel. De samenhang hoeft niet te duiden op een oorzaak/gevolg relatie. Zo blijkt de sekseverdeling verschillend voor nieuwe instroom en herinstroom. Het verklarende mechanisme is in deze verkenning niet onderzocht.



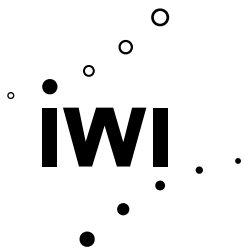
Schema 3  
Samenhang terugval in uitkering met factoren uit verklaringsmodel herinstroom WW/WWB

Kenmerk	WW			WWB		
	Literatuur	Praktijk	Cijfers	Literatuur	Praktijk	Cijfers
<b>Persoonskenmerken</b>						
Geslacht	ja	met name vrouwen	meer mannen	ja	ja	meer mannen
Leeftijd	ja	met name jongeren	meer ouderen	ja	ja	> 30 jr sterker vertegenwoordigd
Etniciteit	ja	alloctonen hoger risico	nee	ja	ja	ja
Burgerlijke staat	nee	Nee	geen data	ja	ja	minder alleenstaanden
Arbeidsmotivatie	ja	Ja	geen data	ja	ja	geen data
<b>Arbeidsmarktkenmerken</b>						
Afstand tot de arbeidsmarkt	ja	Ja	herinstromers grotere afstand	ja	ja	Herinstromers grotere afstand
Opleiding	ja	Ja	Geen verschil laagopgeleiden	ja	ja	Meer laagopgeleiden
Sector	ja	Ja	¼ uitzendsector	Niet genoemd	Niet genoemd	Geen data
<b>Arbeids- en uitkeringspatroon</b>						
Duur uitk.verleden	Niet bekend	Niet genoemd	Hoofdstroom is lange werkperiode, korte uitkering	Niet bekend	Niet genoemd	onbekend
Duur arbeidsverleden	Niet bekend	Niet genoemd		Niet bekend	Niet genoemd	Hoofdstroom geen of beperkte werkervaring,
<b>Dienstverlening uitvoeringsinstantie</b>						
CWI fasering	Niet bekend	Geen specifiek beleid	Herinstromers minder vaak fase1	Niet bekend	Geen specifiek beleid	Instream na arbeid hogere fase
Trajecten	Niet bekend	Geen relatie terugval	Trajecten vergoeten kans op werk	Niet bekend	Geen relatie terugval	In verleden vooral trajecten voor kansrijken



## **Bijlage A: Tabellen WW populatie, instroom 1e kwartaal 2005**

- Tabel 1 Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar geslacht (absoluut en procentueel)
- Tabel 2 Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar leeftijd (absoluut en procentueel)
- Tabel 3 Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar regio (absoluut en procentueel)
- Tabel 4 Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar nationaliteit (absoluut en procentueel)
- Tabel 5 Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar opleidingsniveau (absoluut en procentueel)
- Tabel 6 Procentuele verdeling van de fase-indeling voor herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005
- Tabel 7 Herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005 naar arbeidspatroon in 2003/2004
- Tabel 8 Herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005 naar arbeids- en uitkeringspatroon in 2005
- Tabel 9 Uitkeringsduur 2003/2004 naar uitkeringsduur 2005 voor de groep herinstromers eerste kwartaal 2005
- Tabel 10 Nieuwe instroom en herinstroom in eerste kwartaal 2005 en bestaan traject in 2005 naar bestaand dienstverband in 2005
- Tabel 11 Nieuwe instroom en herinstroom in eerste kwartaal 2005 en bestaan traject in 2005 naar totale duur uitkering in 2005
- Tabel 12 Vergelijking herinstroom eerste kwartaal 2005 na uitkering in 2003/2004 met instroom eerste kwartaal 2005 met tweede of meer uitkering(en) in 2005 ontvangt naar geslacht, leeftijd, regio, opleiding, uitkerings- en arbeidsduur 2005 (absoluut en procentueel)

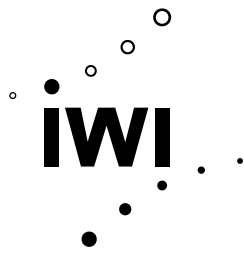


Tabel 13 Procentuele verdeling naar aantal dienstverbanden in 2003 en 2004 voor herinstroom en nieuwe instroom eerste kwartaal 2005

Tabel 14 Absolute en procentuele wel/geen traject in 2003/2004 naar wel/geen dienstverband (dvh) in 2005 voor de groep herinstromers

Tabel 15 Absolute verdeling wel/geen traject 2003/2004 naar duur van uitkering in 2005 voor groep herinstromers.

Tabel 16 Procentuele verdeling van de fase-indeling voor herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005



Tabel 1  
Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar geslacht (absoluut en procentueel)

Kenmerk	nieuwe instroom		herinstroom		totaal	
	Abs	proc	abs	proc	abs	Proc
Man	31568	53,1	19724	57,1	51292	54,5
Vrouw	27892	46,9	14845	42,9	42737	45,5
Totaal	59460	100,0	34569	100,0	94029	100,0

Tabel 2  
Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar leeftijd (absoluut en procentueel)

Kenmerk	nieuwe instroom		herinstroom		totaal	
	abs	proc	abs	proc	abs	proc
1,00 t/m 24 jaar	10343	17,4	4271	12,4	14614	15,5
2,00 25 t/m 34 jaar	17925	30,1	11136	32,2	29061	30,9
3,00 35 t/m 44 jaar	15555	26,2	9798	28,3	25353	27,0
4,00 45 t/m 54 jaar	10641	17,9	6851	19,8	17492	18,6
5,00 55tot 57.5 jaar	2273	3,8	1232	3,6	3505	3,7
6,00 57,5 jaar en ouder	2723	4,6	1281	3,7	4004	4,3
Totaal	59460	100,0	34569	100,0	94029	100,0

Tabel 3  
Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar regio (absoluut en procentueel)

Kenmerk	nieuwe instroom		herinstroom		totaal	
	abs	proc	abs	proc	abs	proc
Noord-Nederland	6871	11,6	5240	15,2	12111	12,9
Oost-Nederland	11425	19,2	6689	19,3	18114	19,3
Zuidoost-Nederland	11487	19,3	7409	21,4	18896	20,1
Noordwest-Nederland	8022	13,5	4092	11,8	12114	12,9
Middenwest-Nederland	11697	19,7	5307	15,4	17004	18,1
Zuidwest-Nederland	9411	15,8	5579	16,1	14990	15,9
Buitenland/onbekend	547	0,9	253	0,7	800	0,9
Totaal	59460	100,0	34569	100,0	94029	100,0

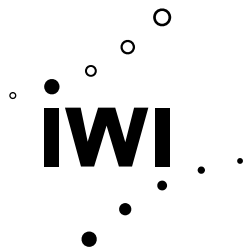
Tabel 4  
Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar nationaliteit (absoluut en procentueel)

Kenmerk Nationaliteit	nieuwe instroom		herinstroom		totaal	
	abs	proc	abs	proc	abs	proc
Nederlands	54.962	92,4	31.854	92,1	86.816	92,3
Nederlandse Antillen	174	0,3	135	0,4	309	0,3
Nederlands Suriname	301	0,5	295	0,9	596	0,6
Molukse Ned. nationaliteit	21	0,0	28	0,1	49	0,1
Belgisch	124	0,2	76	0,2	200	0,2
Deense	13	0,0	10	0,0	23	0,0
Franse	83	0,1	49	0,1	132	0,1
Ierse	23	0,0	10	0,0	33	0,0
Italiaanse	108	0,2	67	0,2	175	0,2
Luxemburgse	6	0,0	3	0,0	9	0,0
Britse	175	0,3	127	0,4	302	0,3
Duitse	297	0,5	180	0,5	477	0,5
Griekse	27	0,0	28	0,1	55	0,1
Marokkaanse	535	0,9	283	0,8	818	0,9
Portugese	92	0,2	53	0,2	145	0,2
Spaanse	104	0,2	60	0,2	164	0,2
Tunesische	22	0,0	7	0,0	29	0,0
Turkse	734	1,2	541	1,6	1.275	1,4
Joegoslavische	7	0,0	2	0,0	9	0,0
Surinaamse	86	0,1	44	0,1	130	0,1
Moluks Indische nationaliteit	10	0,0	3	0,0	13	0,0
Moluks statenloos			1	0,0	1	0,0
Kaapverdiaans	19	0,0	9	0,0	28	0,0
Servisch	23	0,0	9	0,0	32	0,0
Montenegrijns	4	0,0			4	0,0
Bosnisch	44	0,1	30	0,1	74	0,1
Sloveens	4	0,0	2	0,0	6	0,0
Kroatisch	14	0,0	13	0,0	27	0,0
Macedonisch	9	0,0	4	0,0	13	0,0
Overig/Onbekend	1.439	2,4	646	1,9	2.085	2,2
Totaal	59460	100,0	34569	100,0	94029	100,0

Tabel 5  
Herinstroom en nieuwe instroom WW voor instroom eerste kwartaal 2005 naar opleidingsniveau (absoluut en procentueel)

Kenmerk	nieuwe instroom		herinstroom		totaal	
	abs	proc	abs	proc	abs	proc
Onbekend	3059	5,1	50	0,1	3109	3,3
<vbo	3001	5,0	1860	5,4	4861	5,2
vbo mavo	12988	21,8	8260	23,9	21248	22,6
mbo havo vwo	25995	43,7	17098	49,5	43093	45,8
Hbo	9661	16,2	5214	15,1	14875	15,8
wo fase 1	109	0,2	75	0,2	184	0,2
wo fase 2	4647	7,8	2012	5,8	6659	7,1
Totaal	59460	100,0	34569	100,0	94029	100,0





Tabel 6  
 Procentuele verdeling van de fase-indeling voor herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005

<b>Fase-indeling</b>	<b>Nieuwe instroom(N=59.460)</b>	<b>Herinstroom(N=34.469)</b>
1	<b>66,6</b>	<b>58,2</b>
2	10,5	18,3
3	9,8	14,2
4	2,3	2,5
Onbekend/nader te bepalen	10,7	6,8
Totaal	100	100

Tabel 7  
 Herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005 naar arbeidspatroon in 2003/2004

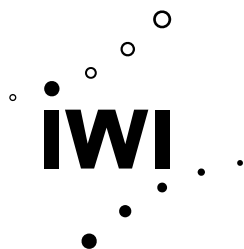
<b>Kenmerk</b>	<b>Nieuwe instroom</b>		<b>Herinstroom</b>		<b>Totale instroom</b>	
	<b>Aantal dienstverbanden in 2003/2004 (abs en proc)</b>					
	abs	Proc	abs	proc	abs	proc
Geen	2513	4	2309	6,7	4822	5,1
2	13593	23	8387	24,3	21980	23,4
3	6442	11	5829	16,9	12271	13,1
4	3562	6	3720	10,8	7282	7,7
5	2096	4	2530	7,3	4626	4,9
6 of meer	4309	7	5597	16,1	9906	10,5
7 of meer	3011	5	3886	11,2	6897	7,3
Totaal	59460	100	34569	100,0	94029	100,0

<b>Aantal dagen gewerkt in 2003/2004</b>	<b>Nieuwe instroom</b>		<b>Herinstroom</b>		<b>Totale instroom</b>	
	abs	Proc	abs	proc	abs	Proc
1 dag tot 3 maanden	2513	4	2309	6,7	4822	5,1
3 tot 6 maanden	280	0	710	2,1	990	1,1
6 -12 maanden	1014	2	1522	4,4	2536	2,7
12- 18 maanden	3287	6	4492	13,0	7779	8,3
18-24 maanden	4152	7	7765	22,5	11917	12,7
Totaal	48205	81	17762	51,4	65967	70,2

Tabel 8  
Herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005 naar uitkerings- en arbeidspatroon in 2005

<b>Kenmerk</b>	<b>Nieuwe instroom 1<sup>e</sup> kwartaal 2005</b>		<b>Herinstroom 1<sup>e</sup> kwartaal 2005</b>		<b>Totale instroom 1<sup>e</sup> kwartaal 2005</b>	
<b>Aantal ww uitkeringen in 1<sup>e</sup> kwartaal 2005</b>						
	abs	proc	abs	proc	abs	Proc
1	58.853	99,0	33.458	96,8	92.311	98,2
2	580	1,0	1.050	3,0	1.630	1,7
3	27	0,0	61	0,2	88	0,1
	59.460	100	34.569	100	94.029	100
<b>Aantal ww uitkeringen in heel 2005</b>						
	Abs	proc	abs	proc	abs	Proc
1	53032	89,2	27942	80,8	80974	86,2
2	5853	9,8	5521	16,0	11374	12,1
3	499	0,8	859	2,5	1358	1,4
4	76	0,1	247	0,7	323	0,3
Totaal	59460	100	34569	100	94029	100
<b>WW uitkeringsduur in heel 2005</b>						
	Abs	proc	abs	proc	abs	proc
< 1 maand	5690	10	3384	9,8	9074	9,7
1-3 maanden	12892	22	7800	22,6	20692	22,0
3-6 maanden	14202	24	7652	22,1	21854	23,2
6-12 maanden	8254	14	4295	12,4	12549	13,3
Onbekend	18422	31	11438	33,1	29860	31,8
	59460	100	34569	100,0	94029	100,0
<b>Aantal dienstverbanden in 2005</b>						
	abs	proc	abs	proc	Abs	proc
Geen	16974	28,6	8052	23,3	25026	26,6
1	19889	33,5	10578	30,7	30467	32,4
2	11058	18,6	6637	19,2	17695	18,8
3 of meer	11539	19,4	9302	26,9	20841	22,2
Totaal	59460	100	34569	100	94029	100
<b>Aantal dagen gewerkt in 2005</b>						
	abs	proc	abs	proc	abs	Proc
Geen	16974	28,5	8052	23,3	25026	26,6
< 1 maand	1384	2,3	855	2,5	2239	2,4
1-3 maanden	2484	4,2	1359	3,9	3843	4,1
3-6 maanden	4221	7,1	2558	7,4	6779	7,2
6-12 maanden	34343	57,8	21724	62,8	56067	59,6
Onbekend	54	0,1	21	0,1	75	0,1
	59460	100,0	34569	100,0	94029	100,0



Tabel 9  
Uitkeringsduur 2003/2004 naar uitkeringsduur 2005 voor de groep herinstromers eerste kwartaal 2005

	totale duur 2005			6 maanden		totaal
	1 maand	2-3 mnd	3 tot 6 mnd	tot 1 jr	onbekend	
duur 2003/2004						
1-3 maanden	1004	2267	1957	888	1981	8097
4-6 maanden	738	1808	1765	915	1905	7131
6-12 maanden	631	1508	1488	891	2188	6706
13-24 maanden	363	902	971	652	2088	4976
> 24 maanden	109	224	382	270	811	1796
Onbekend	539	1091	1089	679	2465	5863
Totaal	3384	7800	7652	4295	11438	34569

Tabel 10  
Nieuwe instroom en herinstroom in eerste kwartaal 2005 en bestaan traject in 2005 naar bestaand dienstverband in 2005

	Nieuwe instroom		Herinstroom	
	Geen dnb	Wel dnb	Geen dnb	Wel dnb
Geen traject in 2005	12.373	38.110	4.150	20.035
Wel traject, niet in 2005	759	854	1.726	3.006
Wel traject in 2005	3.842	3.522	2.176	3.476
Totaal	16.974	42.486	8.052	26.517

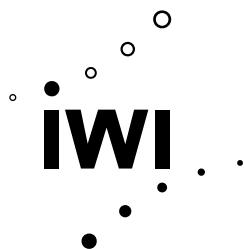
Tabel 11  
Nieuwe instroom en herinstroom in eerste kwartaal 2005 en bestaan traject in 2005 naar totale duur uitkering in 2005

	Nieuwe instroom(N= 41.038)*			Herinstroom (N=23.131)*		
	< 3 mnd	3-6 mnd	> 6 mnd	< 3 mnd	3-6 mnd	> 6 mnd
Geen traject in 2005	17.585	13.109	6.903	9.265	5.919	2.839
Wel traject niet in 2005	260	232	209	1.010	836	633
Wel traject in 2005	737	861	1.142	909	897	823
Totaal	18.582	14.202	8.254	11.184	7.652	4.295

Tabel 12

Vergelijking herinstroom eerste kwartaal 2005 na uitkering in 2003/2004 met instroom eerste kwartaal 2005 met tweede of meer uitkering(en) in 2005 ontvangt naar geslacht, leeftijd, regio, opleiding, uitkerings- en arbeidsduur 2005 (absoluut en procentueel)

Kenmerk	Herinstroom 1 <sup>e</sup> kwartaal 2005 met eerder uitkering 2003/2004		Instroom 1 <sup>e</sup> kwartaal 2005 met 2 of meer uitkeringen in 2005	
	abs	proc	abs	proc
<b>Geslacht</b>				
Man	19724	57	7166	55
Vrouw	14845	43	5889	45
Onbekend	<b>34569</b>	<b>100</b>	<b>13055</b>	<b>100,0</b>
Totaal				
<b>Leeftijd</b>	<b>Abs</b>	<b>proc</b>	<b>abs</b>	<b>proc</b>
t/m 24 jaar	4271	12	2159	17
25 t/m 34 jaar	11136	32	4267	33
35 t/m 44 jaar	9798	28	3442	26
45 t/m 54 jaar	6851	20	2405	18
55 tot 57,5 jaar	1232	4	408	3
57,5 jaar en ouder	1281	4	374	3
	34569	100	13055	100
<b>Nationaliteit</b>	<b>Abs</b>	<b>proc</b>	<b>abs</b>	<b>proc</b>
Nederlands	32296	93	11948	92
Overig europees	1001	3	362	3
Overig	1242	4	529	4
Onbekend	30	0	216	2
	34569	100	13055	100
<b>Regio</b>	<b>Abs</b>	<b>proc</b>	<b>abs</b>	<b>Proc</b>
Noord Nederland	5240	15	2087	16
Oost-Nederland	6689	19	2576	20
Zuidoost Nederland	7409	21	2772	21
Noordwest Nederland	4092	12	1404	11
Middenwest Nederland	5307	15	1914	15
Zuidwest Nederland	5579	16	2210	17
Buitenland/onbekend	253	1	92	1
Totaal	34569	100	13055	100
<b>Opleiding</b>	<b>Abs</b>	<b>proc</b>	<b>abs</b>	<b>proc</b>
Onbekend	50	0	245	2
< vbo	1860	5	657	5
vbo mavo	8260	24	3011	23
mbo havo vwo	17098	49	6324	48
Hbo	5214	15	2062	16
wo fase 1	75	0	26	0
wo fase 2	2012	6	730	6
	34569	100	13055	100
Onbekend	50	0	245	2



Tabel 13

Procentuele verdeling naar aantal dienstverbanden in 2003 en 2004 voor herinstroom en nieuwe instroom eerste kwartaal 2005

Aantal dienstverbanden	Nieuwe Instroom (N= 59.460)	Herinstroom(N= 34.569)
Geen	4,2	6,7
1	45,3	17,9
2 of meer	50,6	75,4
Totaal	100	100

Tabel 14

Absolute en procentuele wel/geen traject in 2003/2004 naar wel/geen dienstverband (dvb) in 2005 voor de groep herinstromers

	geen dvb in 2005		dvb in 2005		totaal	
	abs	Proc	Abs	Proc	abs	proc
helemaal geen traject	4150	17	20035	83	24185,0	100
traject 2003/2004 doorlopend in 2005	1269	39	1949	61	3218,0	100
Traject in 2003/2004	2633	37	4533	73	7166,0	100
Totaal	8052	23	26517	77	34569,0	100

Tabel 15

Absolute verdeling wel/geen traject 2003/2004 naar duur van uitkering in 2005 voor groep herinstromers.

Duur uitkering in 2005→	0-3 mnd		4-6 mnd	7-9 mnd	Lopend (>9 mnd)	totaal
	abs	proc	abs	abs	abs	abs
helemaal geen traject	9265		2839	5919	6162	24185
traject 2003/2004 doorlopend in 2005	385		539	453	1841	3218
traject in 2003/2004	1534		917	1280	3435	7166
Totaal	11184		4295	7652	11438	34569

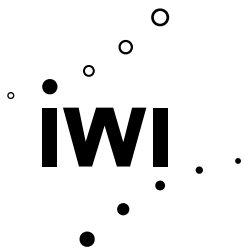
Bron: IWI, bestanden van UWV

Tabel 16

Procentuele verdeling van de fase-indeling voor herinstroom en nieuwe instroom WW in eerste kwartaal 2005

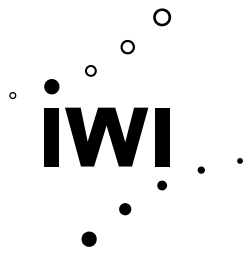
Fase-indeling	Nieuwe instroom(N=59.460)	Herinstroom(N=34.469)
1	66,6	58,2
2	10,5	18,3
3	9,8	14,2
4	2,3	2,5
Onbekend/nader te bepalen	10,7	6,8
Totaal	100	100

Bron: IWI, bestand instroom WW eerste kwartaal 2005



## **Bijlage B: Tabellen WWB**

- Tabel 1 Leeftijd naar geslacht voor nieuwe instroom WWB en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005, steekproef resultaten
- Tabel 2 Leeftijd naar opleidingsniveau voor nieuwe instroom WWB en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005, steekproef resultaten
- Tabel 3 Duur van de WWB-uitkering naar reden instroom voor nieuwe instroom en herinstroom 1e kwartaal 2005, steekproefresultaten
- Tabel 4 Procentuele verdeling van de fase-indeling voor herinstroom en nieuwe instroom WWB in eerste kwartaal 2005 op basis van steekproef
- Tabel 5 Procentuele verdeling mate van werkervaring voor nieuwe instroom en herhaalde instroom WWB in eerste kwartaal 2005
- Tabel 6 Procentuele verdeling van duur van de uitstroom uit vorige uitkering voor herinstroom WWB eerste kwartaal 2005
- Tabel 7 Procentuele verdeling ontwikkeling van fasering tussen vorige en huidige uitkering voor terugvallers uit arbeid en overige terugvallers in herinstroom WWB eerste kwartaal 2005



Tabel 1

Leeftijd naar geslacht voor nieuwe instroom WWB en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005, steekproef resultaten (absolute aantallen)

<b>Nieuwe instroom Leeftijd</b>	<b>Geslacht</b>		<b>Totaal</b>
	<b>man</b>	<b>vrouw</b>	
22 jaar of jonger	82	76	158
23 tot en met 29 jaar	108	76	184
30 tot en met 39 jaar	102	74	176
40 tot en met 49 jaar	49	56	105
50 tot en met 59 jaar	31	27	58
60 tot en met 64 jaar	1	6	7
65 of ouder	1	2	2
Totaal	373	317	690

<b>Herinstroom Leeftijd</b>	<b>geslacht</b>		<b>Totaal</b>
	<b>man</b>	<b>vrouw</b>	
22 jaar of jonger	14	13	27
23 tot en met 29 jaar	37	36	73
30 tot en met 39 jaar	51	36	87
40 tot en met 49 jaar	42	24	66
50 tot en met 59 jaar	29	7	36
60 tot en met 64 jaar	3	5	8
65 of ouder	2	1	3
Totaal	178	122	300

Tabel 2

Leeftijd naar opleidingsniveau voor nieuwe instroom WWB en herinstroom WWB in eerste kwartaal 2005, steekproef resultaten

<b>Nieuwe instroom Leeftijd</b>	<b>Opleidingsniveau Basisniveau</b>	<b>VBO-MAVO</b>	<b>MBO/HAVO en hoger</b>	<b>Totaal</b>
22 jaar of jonger	65	52	28	145
23 tot en met 29 jaar	61	52	53	166
30 tot en met 39 jaar	71	38	51	160
40 tot en met 49 jaar	36	30	26	92
50 tot en met 59 jaar	27	13	12	52
60 tot en met 64 jaar	3	1	1	5
65 of ouder	1	0	0	1
<b>Totaal</b>	<b>264</b>	<b>186</b>	<b>171</b>	<b>621</b>

<b>Herinstroom Leeftijd</b>	<b>Opleidingsniveau basisniveau</b>	<b>VBO-MAVO</b>	<b>Totaal MBO/HAVO en hoger</b>	<b>Totaal</b>
22 jaar of jonger	12	10	3	25
23 tot en met 29 jaar	23	27	18	68
30 tot en met 39 jaar	44	16	14	74
40 tot en met 49 jaar	26	15	12	53
50 tot en met 59 jaar	12	6	6	26
60 tot en met 64 jaar	1	2	3	6
65 of ouder	2	0	0	2
<b>Totaal</b>	<b>120</b>	<b>76</b>	<b>58</b>	<b>254</b>

Tabel 3

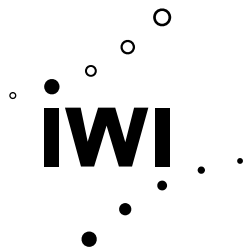
Duur van de WWB uitkering naar reden instroom voor nieuwe instroom en herinstroom 1e kwartaal 2005, steekproefresultaten

<b>Nieuwe instroom Duur uitkering</b>	<b>Reden instroom Einde dienstverband of uitkering</b>	<b>overig</b>	<b>Totaal</b>
0-3 maanden	34	72	106
3-6 maanden	37	55	92
6-9 maanden	18	55	73
Meer dan 9 maanden	94	323	417
<b>Totaal</b>	<b>183</b>	<b>505</b>	<b>688</b>

<b>Herinstroom Duur uitkering</b>	<b>Reden instroom Einde dienstverband of uitkering</b>	<b>overig</b>	<b>Totaal</b>
0-3 maanden	13	18	31
3-6 maanden	12	17	29
6-9 maanden	9	16	25
Meer dan 9 maanden	49	165	214
<b>Totaal</b>	<b>83</b>	<b>216</b>	<b>299</b>





Tabel 4

Procentuele verdeling van de fase-indeling voor herinstroom en nieuwe instroom WWB in eerste kwartaal 2005 op basis van steekproef

<b>Fase-indeling</b>	<b>Nieuwe instroom</b>	<b>Herinstroom)</b>
1	28	16
2	18	8
3	18	20
4	26	36
Onbekend/nader te bepalen	9	9
totaal	100	100
aantal	690	300

Bron: IWI, steekproef WWB, eerste kwartaal 2005

Tabel 5

Procentuele verdeling mate van werkervaring voor nieuwe instroom en herhaalde instroom WWB in eerste kwartaal 2005

<b>Mate van werkervaring</b>	<b>Nieuwe instroom (N=690)</b>	<b>Herhaalde instroom (N=300)</b>
Geen	9	10
Minder dan 3 jaar	29	30
Meer dan 3 jaar	47	32
Onbekend	15	28
Totaal	100	100

Bron: IWI, steekproef WWB, eerste kwartaal 2005

Tabel 6 Procentuele verdeling van duur van de uitstroom uit vorige uitkering voor herinstroom WWB eerste kwartaal 2005

<b>Duur uitstroom uit vorige uitkering</b>	<b>Herinstroom (N= 270)<sup>17</sup></b>
Minder dan 3 maanden	39
Tussen drie en 6 maanden	24
Tussen 6 en 12 maanden	20
Tussen 1 en 2 jaar	16
Meer dan 2 jaar	1
Totaal	100

Bron: IWI, steekproef WWB, eerste kwartaal 2005

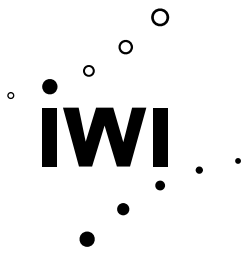
Tabel 7

Procentuele verdeling ontwikkeling van fasering tussen vorige en huidige uitkering voor terugvallers uit arbeid en overige terugvallers in herinstroom WWB eerste kwartaal 2005

<b>Ontwikkeling</b>	<b>Herinstroom uit arbeid (N=83)</b>	<b>Herinstroom overige redenen(N= 217)</b>	<b>Totaal (aantal)</b>
Achteruit gegaan	10	5	19
Gelijk gebleven	49	53	156
Vooruit gegaan	10	5	18
Onbekend	31	37	107
Totaal	100	100	300

Bron: IWI, steekproef WWB, eerste kwartaal 2005

<sup>17</sup> Bij 30 gevallen ontbreken de gegevens om deze variabele te berekenen.



## **Bijlage C: Geraadpleegde literatuur**

Blanken M. en De Levita B., *Uitval gedurende een reïntegratietraject*. Radar in opdracht van het ministerie van SZW. Amsterdam, juni 2003.

FNV, *FNV lokale monitor werk en inkomen 2006*. Amsterdam, februari 2006.

Gemeente Rotterdam, *De juiste klant op het juiste traject*. Rotterdam, februari 2006.

Gemeente Rotterdam, *Van bijstand naar werk: maar dan? Rotterdam, januari 2006*

IWI, *Duurzame uitstroom uit een Abw- en WW-uitkering*. Den Haag, februari 2006.

IWI, *Werken aan sociale activering*. Den Haag, juli 2006

Mur J. en Van Waveren R.C., *Herhalingswerkloosheid*. Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van RWI. Amsterdam, februari 2004.

SEOR, *Patronen van werkloosheid*. Uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. Rotterdam, februari 2002.

SEOR, *Patronen van werk en gebruik van sociale regelingen*. Uitgevoerd in opdracht van SZW. Rotterdam, februari 2006.

Stichting Borea Keurmerk, *Benchmarkrapportage Borea Keurmerk*. Tilburg, juni 2005.

Stimulanz, *Herhaalde instroom in de bijstand*. Den Haag, augustus 2004.

SZW, *Discussienota n.a.v. Visiedocument reïntegratie*. Den Haag, januari 2006.

SZW, *Kwartaalbericht arbeidsmarkt mei 2006*. Den Haag, mei 2006.

SZW, *Visiedocument reïntegratiebeleid*. Den Haag, 2006.

Regioplan beleidsonderzoek, *Inkomenseffecten van uitstroom uit de bijstand*. Amsterdam, november 2004.

