

Sancties in de WW: een werkend perspectief

J.H. Abbring, G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours*

In het denken over sociale zekerheid heeft zich een verschuiving voorgedaan van inkomensbescherming naar reïntegratie van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces. Een onderdeel van deze nieuwe lijn is een actief sanctiebeleid. Dit artikel beschouwt het effect van sancties op het arbeidsmarktgedrag van werklozen.

In de discussie over uitkeringen is de aandacht verschoven van rechten naar plichten van uitkeringsgerechtigden. De WRR pleitte in 1987 voor een scherper sanctiebeleid in de sociale zekerheid¹. Een activerend arbeidsmarktbeleid diende gestalte te krijgen door het aanbieden van scholing en werkervaringsplaatsen aan werklozen en door een intensievere controle van het sollicitatiegedrag. Waar nodig dienden strenge sancties te worden toegepast. In 1990 werd het pleidooi voor een actief sanctiebeleid herhaald². Het kabinet-Kok pleitte in 1994 voor een verscherping van het sanctiebeleid. Het niet nakomen van verplichtingen voor reïntegratie in het arbeidsproces, bijvoorbeeld het weigeren van aangeboden passende arbeid, diende gevolgd te worden door het volledig stopzetten van de uitkering³.

In de periode 1987-1994 verviervoudigde het aantal toegekende WW-sancties van 27.000 tot 104.000 per jaar. Merkwaardig genoeg is nauwelijks aandacht besteed aan de vraag of dit tegemoet komt aan de beoogde doelstelling. Over het effect van sancties op het gedrag van werklozen in het algemeen en op hun kansen op het vinden van een baan in het bijzonder is nagenoeg niets bekend. Onderzoek naar de werking van financiële prikkels is veelal gebaseerd op een vergelijking van het gedrag van werklozen in verschillende uitkeringsposities. Gedegen onderzoek naar het effect van een feitelijke verlaging van de uitkering in de vorm van een sanctie is schaars.

Het is ook niet eenvoudig om het effect van sancties op werkherhvatting te bepalen. Personen die een sanctie opgelegd krijgen hebben wellicht andere karakteristieken dan personen zonder sanctie. Indien bijvoorbeeld werklozen met een sanctie voor de onderzoeker onbekende karakteristieken hebben waardoor ze minder snel een baan vinden dan andere werklozen, dan wordt een eventueel werkelijk effect van de sanctie onderschat. Bij niet-waargenomen karakteristieken kan gedacht worden aan uiterlijk, communicatievaardigheden en motivatie.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat WW-ers na het opgelegd krijgen van een sanctie snel-

ler een baan vinden dan daarvoor. En stel dat slechts ongemotiveerde WW-ers een sanctie krijgen. Veronderstel ook dat ongemotiveerde WW-ers minder snel een baan vinden dan gemotiveerde WW-ers. Indien een naïeve onderzoeker een vergelijking maakt tussen WW-ers met sanctie en WW-ers zonder sanctie maakt hij tegelijkertijd ook een vergelijking tussen ongemotiveerde en gemotiveerde WW-ers. Hij vergelijkt dan niet-gemotiveerde WW-ers met een sanctie met gemotiveerde WW-ers zonder sanctie. Indien bij werkherhvatting het effect van het niet-gemotiveerd zijn ongeveer even groot en tegengesteld is aan het effect van een sanctie wordt ten onrechte geconcludeerd dat sancties geen effect hebben. Onderzoek naar de werking van sancties stelt dus hoge eisen aan de gehanteerde onderzoeksmethode en aan de gegevens die hiervoor worden gebruikt. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek waarin getracht is daarin voorzien. We beschrijven de resultaten van een analyse gericht op de vraag of het opleggen van een sanctie tijdens de uitkeringsperiode een snellere werkherhvatting tot gevolg heeft. In de analyse is de mogelijke selectiviteit in het toepassen van sancties verwerkt door niet alleen het proces van werkherhvatting maar ook het proces van toekenning van sancties te modelleren⁴.

* Jaap Abbring is werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam, Gerard van den Berg bij de Vrije Universiteit, P. Mullenders bij het College van toezicht sociale verzekeringen, Jan van Ours bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. De eerste twee auteurs en de vierde auteur zijn tevens verbonden aan het Tinbergen Instituut en het daaraan gelieerde Centrum voor Arbeidseconomie.

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de Regering, nr. 33, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987.

2. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief, Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering, nr. 38, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990.

3. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1995*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 902, nrs. 1-2.

Spelregels van de WW

De Werkloosheidswet heeft tot doel werknemers te verzekeren tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid. De oorspronkelijke wet van 1949 is op 1 januari 1987 vervangen door een nieuwe WW. De huidige sanctiesystematiek is vastgelegd in de artikelen 24 tot en met 27 van de WW. Ze beogen met name ervoor te zorgen dat de persoon met een uitkering daartoe gerechtigd is.

Verplichtingen

In de eerste drie van deze artikelen wordt aangegeven aan welke verplichtingen werknemers zich dienen te houden om hun recht op een WW-uitkering te laten gelden. Deze verplichtingen kunnen in vier hoofdcategorieën worden ingedeeld. Ten eerste, het voorkomen van verwijtbare werkloosheid wegens ontslag(name), waarbij het erom gaat dat werknemers trachten ontslag te voorkomen. Ten tweede, verplichtingen voor arbeidsinpassing, bedoeld om werklozen voldoende inspanningen te laten verrichten teneinde een baan te vinden. Ten derde, verplichtingen die gericht zijn op het voorkomen van benadeling van de bedrijfsvereniging of van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Ten vierde, verplichtingen voor het stroomlijnen van het administratieve proces bij de bedrijfsverenigingen.

Aard van sancties

Als een werknemer één of meerdere verplichtingen niet nakomt en dus een overtreding begaat, heeft een bedrijfsvereniging de bevoegdheid (dus niet de verplichting) om een sanctie op te leggen. Op grond van artikel 27 van de WW kan de uitkering tijdelijk of blijvend, gedeeltelijk of geheel, worden geweigerd of kan de uitkeringsduur worden beperkt. In de wet staat niet aangegeven welke soort sanctie bij welke overtreding gehanteerd dient te worden. Evenmin zijn er wettelijke richtlijnen voor het bepalen van de hoogte en de duur van de sanctie. Als gevolg hiervan hebben bedrijfsverenigingen de vrijheid om zelf invulling te geven aan het sanctiebeleid. Maar om een te grote diversiteit in het sanctiebeleid van de bedrijfsverenigingen te voorkomen, heeft de (voormalige) Federatie van Bedrijfsverenigingen (niet bindende) aanbevelingen voor het sanctiebeleid opgesteld. In 1994 heeft de (voormalige) Sociale Verzekeringsraad regels gesteld die wel bindend zijn. In de praktijk varieert een tijdelijke gedeeltelijke weigering van 5% gedurende 4 weken tot 25 of 30% gedurende 13 weken. De zwaarte (hoogte en duur) van de sanctie is afhankelijk van zowel het soort overtreding als van de 'mate van verwijtbaarheid'. Uiteindelijk worden het al dan niet toepassen van een sanctie en de zwaarte ervan bepaald door een veelheid van objectieve en subjectieve factoren: de feitelijke overtreding, bedrijfstakspecifieke aspecten, de persoonlijke situatie van de werknemer en alle andere door de bedrijfsvereniging relevant geachte feiten en omstandigheden. Om het effect van sancties op werkhervatting te kunnen meten is het belangrijk om met de subjectieve factoren rekening te houden. Dit is van belang omdat, zoals al eerder is aangegeven, sanctietoepas-

Tabel 1. Aantal sancties naar soort overtreding

	1988	1990	1992	1994
verwijtbaar werkloos	11.306	19.915	29.268	35.691
arbeidsinpassing	1.308	3.162	2.498	11.194
benadeling BV of AWf	1.489	2.424	2.733	2.735
administratief	4.781	3.866	14.776	19.835
overig	9.870	9.491	23.973	34.951
totaal	28.754	38.858	75.728	104.406

Bron: Ctsv.

sing en arbeidsmarktpositie met elkaar kunnen samenhangen.

Sancties in de praktijk

Sinds de invoering van de huidige sanctiesystematiek in 1987 is het aantal toegepaste sancties voortdurend gestegen. In 1987 werd 7% van de WW-ers geconfronteerd met een sanctie, in 1994 was dat circa 17%. Uit tabel 1, waarin het aantal sancties per soort overtreding is weergegeven, blijkt dat vooral sancties wegens verwijtbare werkloosheid en administratieve sancties sterk in aantal zijn gegroeid. Dit is niet verwonderlijk want het signaleringsbeleid van bedrijfsverenigingen is sterk geconcentreerd op overtredingen bij aanvang van de WW-periode⁵. Wanneer een werknemer een aanvraag voor een WW-uitkering indient worden alle gegevens die nodig zijn voor het bepalen van het recht op en de hoogte van de uitkering verzameld en gecontroleerd. Zo wordt (onder andere via werkgeversverklaringen en de ontslagvergunningen van het arbeidsbureau) onderzoek verricht naar de reden en de mate van verwijtbaarheid van de werkloosheid. Tevens wordt bekeken of de werknemer aan al zijn administratieve verplichtingen heeft voldaan. Verwijtbare werkloosheid en administratieve overtredingen kunnen op deze wijze vrij eenvoudig geconstateerd worden.

Het signaleren van overtredingen rond arbeidsinpassing en benadeling in de zin van fraude is heel wat gecompliceerder. Hiervoor zijn veel tijd, middelen en menskracht nodig. Bovendien zijn bedrijfsverenigingen afhankelijk van de informatievoorziening door een aantal andere organisaties zoals het Arbeidsbureau, de Belastingdienst en Gemeentelijke Sociale

4. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het 'Project Evaluatie van het herziene Stelsel van sociale zekerheid'. De resultaten van het onderzoek worden beschreven in: P. Mullenders, *Werken sancties? Onderzoek naar het effect van sancties in de WW*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA, 1996. Een meer technische beschrijving van de onderzoeksmethode wordt gegeven in: J.H. Abbring, G.J. van den Berg en J.C. van Ours, *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*, Tinbergen Instituut Working Paper, 1996.

5. A.J.B.A. in 't Groen en J.B.I. Koehler, *De regels van het spel. De toepassing van sancties in de WW door bedrijfsverenigingen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA, 's-Gravenhage, 1993.

Diensten. De samenwerking en uitwisseling van informatie tussen bedrijfsverenigingen en deze andere organisaties zijn echter nog in ontwikkeling.

Sancties en werk

Onze analyse is gebaseerd op een administratieve dataset waarin alle mensen zijn opgenomen die in de loop van 1992 een WW-uitkering zijn gaan ontvangen. Tot en met september 1993 is nagegaan hoe het deze mensen is vergaan in termen van het krijgen van een sanctie en beëindiging van de uitkering, al dan niet wegens het vinden van een baan. Er is gebruik gemaakt van gegevens van het GAK (145.861 waarnemingen), de TAB (11.751 waarnemingen) en de Detam (24.695 waarnemingen)⁶. Bij deze administratieve gegevens is niet bekend waarom een sanctie is gegeven, hoe groot de sanctie was, voor hoe lang de sanctie was opgelegd en hoe lang de sanctie heeft geduurd. Onze analyse is daarom beperkter gebleven dan we eigenlijk hadden gewild. Toch kan met behulp van deze gegevens een antwoord worden gegeven op de vraag of sancties een direct effect hebben op de snelheid waarmee werklozen een baan vinden. Het is evenwel van belang hierbij een onderscheid te maken tussen sancties die bij de aanvang van de WW-uitkering worden gegeven en sancties die gedurende het WW-traject worden opgelegd.

Sancties bij aanvang WW

Sancties bij aanvang van de WW-uitkering worden vooral gegeven wegens verwijtbare werkloosheid. Betreffende werklozen blijken gedurende de eerste zes weken van de werkloosheid een lagere kans op werkhervatting te hebben dan WW-ers zonder zo'n sanctie. Zo hebben WW-ers zonder sanctie 25% kans om binnen zes weken weer aan het werk te komen, tegen 19% voor de WW-ers die bij aanvang van de werkloosheid een sanctie hebben gekregen. Deze verschillen zijn na een half jaar slechts weinig verminderd, dan hebben WW-ers zonder sanctie 58% kans om een baan te hebben gevonden en WW-ers met sanctie 53%. Het is een opvallend verschijnsel dat werklozen zonder een sanctie sneller een baan vinden dan werklozen met sanctie. Dit wijst erop dat selectie-effecten een belangrijke rol spelen.

Het is mogelijk dat vooral werklozen met een zwakke arbeidsmarktpositie gestraft worden. Als dat het geval is dan is een rechtstreekse vergelijking van werklozen met en zonder sanctie weinig zinvol. Aangezien ons databestand weinig tot geen informatie bevat over voorgaande arbeidsmarktervaringen van de werklozen is het ook niet mogelijk om dergelijke selectie-effecten nader te onderzoeken en aldus het echte effect te bepalen van sancties die bij aanvang van de WW-uitkering zijn gegeven.

Sancties gedurende de WW

Met behulp van de beschikbare informatie kunnen we wel rekening houden met selectie-effecten bij het toekennen van sancties gedurende het werkloosheidstraject. Doordat we gegevens hebben over het proces van herintreding vóór en ná een sanctie en gegevens over het tijdstip van sanctietoekenning en het

tijdstip van het vinden van een baan kunnen we het proces van sanctietoekenning en dat van werkhervatting simultaan modelleren.

De kans op een sanctie blijkt kleiner te zijn voor oudere werklozen. De kans op het krijgen van een sanctie blijkt (afgezien van de zeer lage sanctiekans in de eerste acht weken) niet te veranderen over de duur van de werkloosheid. Werklozen die een half jaar werkloos zijn hebben in principe dezelfde kans op een sanctie als werklozen die een jaar werkloos zijn.

Zoektheorie

Het proces van werkhervatting kan worden beschreven met behulp van de zoektheorie. Volgens deze theorie is de kans dat een werkloze in een bepaalde periode een baan vindt afhankelijk van de intensiteit waarmee gezocht wordt naar een baan, de kans dat het zoeken resulteert in het krijgen van een aanbod van de kant van de werkgever en de kans dat de werkloze dit aanbod accepteert. Het voert hier te ver om diep op de zoektheorie in te gaan. Van belang is dat sommige componenten van het werkhervattingsproces beïnvloed kunnen worden door de toepassing van een financiële sanctie. Hierbij kunnen twee effecten worden onderscheiden. Ten eerste het preventieve effect. Alleen al de mogelijkheid dat iemand een sanctie krijgt kan leiden tot een grotere zoekinspanning. Om een sanctie te voorkomen kunnen werklozen bereid zijn om een aangeboden baan sneller te accepteren. Ten tweede het directe effect van een sanctie: wanneer iemand wordt gekort op de uitkering kan hiervan een impuls uitgaan op het zoekgedrag. Een lagere uitkering kan leiden tot intensiever zoekgedrag of tot het verlagen van het zogenaamde reserveringsloon waardoor een aangeboden baan sneller wordt geaccepteerd.

Als er sprake is van maximale zoekinspanning en het accepteren van elke aangeboden baan dan is een sanctie niet zinvol. Dan kan het lange zoeken van de werkloze te maken hebben met het ontbreken van werk, bijvoorbeeld omdat gevraagde en aangeboden kwalificaties niet op elkaar aansluiten. Indien de uitstroom uit de werkloosheid wordt bepaald door dergelijke fricties op de arbeidsmarkt, is er geen stimulerend effect van sancties te verwachten.

Persoonlijke karakteristieken

De snelheid van werkhervatting hangt samen met een aantal persoonlijke karakteristieken. Oudere werklozen hebben meer tijd nodig om een baan te vinden. Ook vrouwen en werklozen in stedelijke gebieden hebben meer tijd nodig. Bij het GAK vinden we voorts dat werklozen met een hoger laatstverdiend loon sneller een baan vinden. Ten slotte vinden ook wij dat de kans op het vinden van een baan

6. Het GAK is het gemeenschappelijk Administratiekantoor dat de administratie voert voor onder andere 13 van de 18 bedrijfsverenigingen, de TAB is de Bedrijfsvereniging voor Tabakverwerkende en Agrarische bedrijven en de Detam is de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen.

afneemt naarmate de werkloosheid langer voortduurt. Uit onderzoek komt vaak naar voren dat de werkhervattingskans daalt met het voortduren van de werkloosheid⁷. Het kan zijn dat werklozen ontmoedigd raken en hun zoekinspanningen verminderen. Het kan ook zijn dat werkgevers de voorkeur geven aan niet-werklozen of aan kortdurig werklozen, omdat ze denken dat werkloosheid tot verlies van vaardigheden en productiviteit leidt.

Uit onze resultaten komt ook naar voren dat er via de persoonskenmerken sprake is van een samenhang tussen het proces van werkhervatting en de toekenning van sancties. Zo krijgen oudere werklozen, die meer tijd nodig hebben om een baan te vinden, minder vaak een sanctie dan jongere werklozen. Daarnaast blijkt er ook sprake te zijn van een samenhang tussen beide processen via niet-waargenomen factoren. Dit kunnen zowel persoonsgebonden kenmerken zijn als kenmerken van het arbeidsmarktsegment waarop de werkzoekende actief is. Bij de TAB blijkt dat (gecorrigeerd voor waargenomen verschillen) werklozen die meer tijd nodig hebben om een baan te vinden een grotere kans hebben om met een sanctie te worden geconfronteerd. Dit kan erop wijzen dat de sanctietoekenning bij de TAB voor een deel gebaseerd is op gebrek aan motivatie van de werkloze.

Het effect van sancties

Voor het effect van sancties op werkhervatting vinden we verschillende uitkomsten. Voor werklozen bij het GAK en de TAB hebben sancties een positief effect op de kans op het vinden van een baan, bij de Detam is dit effect afwezig. Tabel 2 geeft een indruk van de omvang van de kans op werkhervatting en de invloed van sancties daarop. Indien geen sanctie wordt gegeven geldt bij de GAK-werklozen dat 62% binnen 6 maanden een baan heeft gevonden, hetgeen oploopt tot 75% binnen 1 jaar. Voor de TAB-werklozen zijn deze kansen nog iets groter: 70% binnen een half jaar en 88% binnen een jaar. Voor de Detam-werklozen gelden aanzienlijk lagere kansen op werkhervatting: 37% binnen een half jaar en 49% binnen een jaar. Om het effect van een sanctie te meten zijn we ervan uitgegaan dat een sanctie na 8 weken wordt gegeven. De werkhervattingskansen van de GAK- en TAB-werklozen nemen aanzienlijk toe. De kans om binnen een jaar een baan te hebben gevonden bedraagt na het toekennen van een sanctie voor GAK-werklozen 90% en voor TAB-werklozen 96%. Het blijft opvallend dat juist bij de Detam, waar de werkhervattingskansen betrekkelijk laag zijn, geen effect van een sanctie is terug te vinden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij de Detam relatief veel sancties worden toegekend vanwege administratieve overtredingen in plaats van wegens onvoldoende actief arbeidsmarktgedrag.

Conclusies

Sancties in de WW werken: als een werkloze met WW een sanctie krijgt, dan gaat deze in veel gevallen sneller aan het werk dan wanneer geen sanctie was

Tabel 2. Kans op werkhervatting na sanctie^a

Kans op werkhervatting	Sanctie	Uitvoeringsorgaan		
		GAK	TAB	Detam
6 maanden	nee	62	70	37
	ja	76	83	37
1 jaar	nee	75	88	49
	ja	90	96	49

a. Bij de berekeningen zijn we ervan uitgegaan dat een sanctie in de achtste week wordt gegeven. Bron: Ctsv.

gegeven. Hoe de sancties precies werken is niet duidelijk. Het is mogelijk dat een werkloze na een sanctie meer solliciteert of harder op zoek gaat naar een nieuwe baan. Een sanctie kan dus geleid hebben tot een intensivering van het zoekgedrag. Een sanctie zou ook een efficiënter zoekgedrag van werklozen tot gevolg kunnen hebben; bijvoorbeeld door andere zoekkanalen te gebruiken die sneller resultaat opleveren of door het inroepen van hulp bij het solliciteren. Tot slot kan de snellere werkhervatting na het krijgen van een sanctie veroorzaakt zijn doordat de betrokkenen lagere of andere eisen zijn gaan stellen bij beloning, de aard van het werk, de aard van het dienstverband, reistijd, secundaire arbeidsvoorwaarden en dergelijke. Met andere woorden: de snelheid waarmee een baan wordt gevonden is toegenomen ten koste van de kwaliteit van de 'match'.

Voor het beantwoorden van de vraag naar de precieze werking van sancties zijn nauwkeuriger gegevens nodig, zowel over de sanctie-toepassing als over het arbeidsmarktgedrag van werklozen vóór en na de toekenning van de sanctie. Bij onze resultaten kunnen we nog een aantal kanttekeningen plaatsen. In de eerste plaats geldt dat de weergegeven directe effecten van sancties waarschijnlijk een onderschatting geven van het totale effect. Immers, alleen al het bestaan van sancties heeft een positief effect op de zoekinspanningen van de werklozen. In de tweede plaats geldt dat de individuele effecten van sancties afhangen van de mate waarin sancties worden toegepast. Als dat meer gebeurt kunnen zich twee tegengestelde effecten voordoen: elke werkloze gaat harder op zoek naar een nieuwe baan, terwijl het resultaat van de toegenomen zoekinspanningen voor de individuele werkloze kleiner wordt dan voorheen omdat meer mensen harder zijn gaan zoeken. Daarom kunnen deze resultaten niet worden geïnterpreteerd als het effect van een algemene verlaging van de uitkeringen. Over het effect van financiële prikkels in het algemeen en sancties in het bijzonder is zeker niet het laatste woord gezegd. Wel durven we te stellen dat er sterke aanwijzingen zijn dat reïntegratie van bepaalde uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces gestimuleerd kan worden door financiële sancties.

J.H. Abbring, G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours

7. Zie bijvoorbeeld: J.C. van Ours, *Werkloosheid tussen moedwil en misverstand*, oratie Erasmus Universiteit, 1995.