

Waarschuwingen voor werklozen even effectief als sancties

Waarschuwingen hebben hetzelfde positieve effect op werkherhaling als sancties. Het geven van een waarschuwing zonder sanctierisico zal echter weinig effectief zijn. Een vergelijking tussen studies laat zien dat de effectiviteit van sancties afneemt naarmate sancties intensiever gebruikt worden.

Een paar maanden geleden heeft de commissie-Bakker een aantal aanbevelingen gedaan om de arbeidsmarkt te hervormen. Een van de aanbevelingen was om het sanctiebeleid voor werklozen aan te scherpen. Een sanctie is een strafbepaling op de uitkering gedurende een aantal maanden. Sancties worden opgelegd als uitkeringsgerechtigden zich niet houden aan de regels van de uitkeringsinstantie. Dit zijn onder andere regels over informatieverstrekking, tijdige inschrijving, sollicitatieactiviteiten en meewerken aan re-integratie. Als de overtreding niet ernstig is of onvoldoende aantoonbaar, dan kan de uitkeringsinstantie besluiten een waarschuwing te geven in plaats van een sanctie. Om te onderzoeken wat het effect is van het opleggen van een sanctie of het geven van een waarschuwing wordt gebruikgemaakt van gegevens van het Participatiefonds. Het Participatiefonds bekostigt de uitkeringen van werklozen afkomstig uit het primair onderwijs. De gegevens van het Participatiefonds bevatten gedetailleerde informatie over de periode van werkloosheid en over opgelegde sancties en waarschuwingen. De belangrijkste conclusie van het empirische onderzoek is dat het geven van waarschuwingen en het opleggen van sancties beide een positief effect hebben op werkherhaling. Werkherhaling wordt hierbij gemeten als het vrijwillig stopzetten van de uitkering voor de einddatum van WW-recht. De effecten van sancties en waarschuwingen zijn vergelijkbaar in grootte. Daarnaast is gebleken dat het geven van een waarschuwing de sanctiekans drastisch verlaagt. Ook eerder onderzoek in binnen- en buitenland heeft aangetoond dat sancties en waarschuwingen effectieve instrumenten zijn om werklozen aan het werk te krijgen. Dit contrasteert met de effecten die vaak gevonden worden voor andere re-integratie-instrumenten. De effecten van bijvoorbeeld scholingsprogramma's of extra begeleiding zijn vaak erg beperkt of zelfs negatief (Kluve, 2007).

Participatiefonds

Zoals alle overheids- en onderwijswerkgevers zijn ook schoolbesturen in het primair onderwijs

eigenrisicodragers voor de werkloosheidskosten, waaronder de kosten voor WW-uitkeringen. Om het financiële risico voor de vaak kleine schoolbesturen te beperken, zijn zij verplicht aangesloten bij het Participatiefonds, dat verantwoordelijk is voor het beheren en terugdringen van de werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs. Het fonds int premies bij de schoolbesturen, financiert de WW-uitkeringen en eventuele bovenwettelijke uitkeringen van werklozen uit het primair onderwijs. Daarnaast verzorgt het Participatiefonds re-integratieactiviteiten voor deze groep om de werkloosheidskosten terug te dringen. In 2006 was het werkloosheidspercentage in de private sector ongeveer vier procent, terwijl dit slechts twee procent was in het primair onderwijs. De belangrijkste reden hiervoor is dat werknemers in het primair onderwijs een veel kleinere kans hebben hun baan te verliezen. Anderzijds is de kans op werkherhaling in de private sector iets hoger dan bij werklozen afkomstig uit het primair onderwijs. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in verschillen in de samenstelling van de groep werklozen. Werklozen afkomstig uit het primair onderwijs zijn over het algemeen ouder dan die in de private sector, en ongeveer twaalf procent van de instroom in werkloosheid uit het primair onderwijs had een gesubsidieerde baan. Deze laatste groep heeft een erg kleine kans op snelle werkherhaling. Iets anders dat opvalt is dat de instroom vanuit het primair onderwijs voor tachtig procent uit vrouwen bestaat, terwijl in de private sector meer mannen dan vrouwen werkloos worden.

Werklozen uit het primair onderwijs hebben dezelfde verplichtingen als andere werklozen met een WW-uitkering. Een overtreding van de regels kan zowel worden vastgesteld door de uitkeringsinstantie als door instellingen die een taak hebben op het gebied van re-integratie, zoals het Centrum voor Werk en Inkomen of een ingehuurd re-integratiebedrijf. Als een van deze instellingen een overtreding constateert, dan moet dit worden gemeld aan de uitkeringsinstantie die op haar beurt weer besluit tot het wel of niet opleggen van een sanctie of het geven van een waarschuwing.

In het maatregelenbesluit van het UWV worden vijf mogelijke categorieën gedefinieerd waarbinnen een overtreding van de regels kan vallen (tabel 1). De uitkeringsinstantie heeft discretionaire bevoegdheid om bij verzachtende omstandigheden een mildere sanctie op te leggen. Daarnaast kan voor kleine overtredingen een waarschuwing worden gegeven. Hierbij geldt echter dat een tweede waarschuwing

BAS VAN DER KLAUW,
ALEID TE VOORTWIS,
RIANNE DE VOS EN
IRENE WILLEMS

Docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam, beleidsmedewerker bij het Participatiefonds, student aan de Vrije Universiteit Amsterdam en beleidsmedewerker bij het Participatiefonds

voor dezelfde overtreding automatisch betekent dat een sanctie opgelegd wordt.

Bij het Participatiefonds geldt dat zeventig procent van de sancties opgelegd wordt vanwege late registratie of het onvoldoende aanleveren van informatie. Ongeveer 27 procent van alle sancties wordt opgelegd omdat werklozen onvoldoende solliciteren. De overige drie procent van alle sancties is vanwege andere redenen.

Gegevens

De data bestaan uit alle 3386 individuen afkomstig uit het primair onderwijs die in de periode augustus 2006 tot en met april 2008 een WW-uitkering aanvragen bij UWV ten laste van het Participatiefonds. In 26 procent van de geobserveerde werkloosheidsduren is een sanctie opgelegd of een waarschuwing is gegeven. Ongeveer zestig procent hiervan werd al direct bij het begin van de werkloosheid gegeven omdat werklozen zich te laat aanmelden bij de uitkeringsinstantie of het CWI.

Omdat de belangrijkste onderzoeksvraag is of werklozen hun gedrag aanpassen na een sanctie of een waarschuwing, worden alleen sancties en waarschuwingen beschouwd die zijn opgelegd gedurende de periode van werkloosheid. Deze sancties en waarschuwingen zijn veelal het gevolg van onvoldoende baanzoekinspanningen. In totaal zijn 379 sancties opgelegd en 191 waarschuwingen gegeven gedurende werkloosheid. Waarbij dient te worden opgemerkt dat bij slechts dertig waarschuwingen in latere instantie alsnog een sanctie werd opgelegd.

Methode

Bij de empirische evaluatie van de effectiviteit van sancties en waarschuwingen is het belangrijk om te onderkennen dat sancties en waarschuwingen niet willekeurig worden gegeven. Zo geldt dat hoe langer de periode van werkloosheid duurt hoe groter de kans is dat een werkloze een sanctie of waarschuwing opgelegd krijgt. Voorts worden sancties en waarschuwingen vaker opgelegd aan werklozen die minder hun best doen om werk te vinden, bijvoorbeeld omdat ze minder gemotiveerd zijn om weer aan het werk te komen. Een eenvoudige vergelijking van de werkloosheidsduur van mensen met en zonder een sanctie laat zien dat sancties een significant negatief effect hebben op werkherhervatting. Dit is echter een vertekend beeld omdat werklozen met een waarschuwing of sanctie minder gemotiveerd zijn en een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan werklozen zonder sanctie. Zij hebben dus sowieso al een kleinere werkherhervattingkans. Het is dus van essentieel belang om in de empirische analyse te corrigeren voor selectieve toekenning van sancties en waarschuwingen. De belangrijkste veronderstelling is dat werklozen niet kunnen anti-

Het blijkt dat het effect van de sanctie niet afhankelijk is van de hoogte van de korting op de uitkering

cipen op het exacte moment waarop een sanctie wordt opgelegd of een waarschuwing wordt gegeven. Dat betekent niet dat werklozen niet weten of en wanneer zij een verhoogd risico lopen op een sanctie of waarschuwing. Het mag alleen niet zo zijn dat werklozen vooraf verteld wordt op welke dag zij een sanctie of waarschuwing zullen krijgen. Als anticipatie-effecten uitgesloten worden, kan gecorrigeerd worden voor het selectief geven van sancties en waarschuwingen, door de kans op een sanctie of waarschuwing simultaan te modelleren met werkherhervatting.

Resultaten

Uit de empirische analyse blijkt dat sancties en waarschuwingen beide de kans op werkherhervatting van werklozen uit het primair onderwijs verhogen en dat de effecten van sancties en waarschuwingen kwantitatief vergelijkbaar zijn. In het bijzonder geldt dat het opleggen van een sanctie de kans op werkherhervatting met 38 procent verhoogt terwijl dit 49 procent is voor het geven van een waarschuwing. Het verschil in effect is niet significant. Het geven van een waarschuwing heeft een sterk negatief effect op de kans om een sanctie te krijgen. Nadat een werkloze een waarschuwing krijgt daalt de kans om een sanctie opgelegd te krijgen met 87 procent.

Omdat het geven van waarschuwingen minstens zo effectief is als het opleggen van een sanctie moet worden geconcludeerd dat het effect van sancties niet alleen kan worden verklaard uit de tijdelijke strafkorting op de uitkering die werkloosheid minder aantrekkelijk maakt. Een werkloze die een sanctie of waarschuwing heeft gekregen weet dat hij of zij zich niet aan de regels van de uitkeringsinstantie heeft gehouden en verwacht ook dat zijn of haar gedrag extra gecontroleerd zal worden. Een werkloze die na een sanctie of waarschuwing zijn of haar gedrag niet aanpast, loopt dus een erg grote kans snel meer of zwaardere sancties opgelegd te krijgen. Deze dreiging is blijkbaar voldoende om ervoor te zorgen dat werklozen zich beter gaan houden aan de regels van de uitkeringsinstantie en dat hierdoor hun kans op werkherhervatting omhoog gaat. Het blijkt dat het effect van de sanctie niet afhankelijk is van de hoogte van de korting op de uitkering. Dit lijkt te bevestigen dat het effect van de sanctie niet alleen door de tijdelijke korting op de uitkering veroorzaakt wordt.

Tabel 1

Maximale sancties volgens het maatregelenbesluit van het UWV.

Overtreding	Maximale sanctie
Late registratie of het onvolledig aanleveren van informatie	Twintig procent korting van de uitkering voor de periode dat iemand nalatig is
Te late melding van vakantie of ziekte	Vijf procent korting van de uitkering gedurende vier weken
Onvoldoende meewerken aan het bepalen wat passend werk is en welke re-integratieactiviteiten moeten worden ingezet	Tien procent korting van de uitkering gedurende acht weken
Onvoldoende baanzoekinspanningen, afwijzen van passend werk en het niet meewerken aan re-integratieactiviteiten	Twintig procent korting van de uitkering gedurende zestien weken
Verzweigen van inkomsten die van invloed zijn op het recht op een uitkering	Stopzetten van de uitkering

Bron: UWV

Tabel 2

Gesimuleerde kansen op werkhervatting van werklozen uit het primair onderwijs (in procenten).

	Sanctie na (in dagen)	Waarschuwing na (in dagen)	Kans op werkhervatting binnen 180 dagen (in procenten)
Geen sanctie en waarschuwing			47,0
Alleen een sanctie	75		52,6
	150		48,6
Alleen een waar- schuwing		25	57,4
		75	54,1
Sanctie en waar- schuwing	75	25	56,1
	150	75	53,7

Om een idee te krijgen van de grootte van de gevonden effecten van sancties en waarschuwingen op werkhervatting is het geschatte model gebruikt voor een aantal simulaties. In tabel 2 staan de resultaten hiervan.

Als er geen sanctie wordt opgelegd of waarschuwing wordt gegeven vindt 47,0 procent van de werklozen uit het primair onderwijs binnen 180 dagen werk. Als er na 75 dagen een sanctie wordt opgelegd stijgt dit naar 52,6 procent binnen 180 dagen. Omdat sancties een blijvend effect hebben op werkhervattingskansen, geldt dat hoe later een sanctie wordt opgelegd hoe kleiner het effect is op de kans binnen een bepaalde periode werk te vinden. Als er na 150 dagen een sanctie wordt opgelegd is de kans om binnen 180 dagen werk gevonden te hebben gelijk aan 48,6 procent. De effecten van het geven van waarschuwingen zijn iets groter. Als een werkloze na 75 dagen een waarschuwing krijgt, dan is de kans ongeveer 54,1 procent dat deze binnen 180 dagen werk heeft gevonden. Mocht de waarschuwing echter gevolgd worden door een sanctie na 150 dagen, dan daalt de kans op werkhervatting iets naar 53,7 procent. In de data bleek echter dat slechts zelden na een waarschuwing een sanctie volgt.

Eerder onderzoek

Voor Nederland zijn er twee eerdere vergelijkbare onderzoeken gedaan naar de effecten van sancties. Bij deze studies werd gekeken naar bijstandsgerechtigden en naar WW'ers uit de private sector. Bij beide studies zijn waarschuwingen echter buiten beschouwing gelaten. Voor individuen met een WW-uitkering werd gevonden dat het effect van een sanctie afhankelijk van geslacht en sector tussen de 36 procent en de 98 procent verhoging van de baanvindkans ligt (Abbring *et al.*, 1996). Voor bijstandsgerechtigden werd gevonden dat het opleggen van een sanctie de kans op werkhervatting met 140 procent verhoogt (Van den Berg *et al.*, 1998) Hier dient te worden opgemerkt dat beide onderzoeken gebruik hebben gemaakt van gegevens van begin jaren negentig. Sancties werden toen voor het eerst gebruikt als arbeidsmarktinstrument en werden toen ook minder intensief toegepast dan momenteel het geval is.

Het enige onderzoek waarbij ook naar waarschuwingen is gekeken, is uitgevoerd in Zwitserland, waar uitkeringsinstanties verplicht zijn eerst een waarschuwing te geven voordat een sanctie opgelegd kan worden (Lalive *et al.*, 2005). De jaarlijkse sanctiekans is in Zwitserland ongeveer 38 procent, wat veel hoger is dan in Nederland. De resultaten voor Zwitserland laten zien dat na een waarschuwing de kans op werkhervatting met 28 procent omhoog gaat. Als daarna nog een sanctie opgelegd wordt gaat de werkhervattingskans met nog een extra 23 procent omhoog. De effecten van waarschuwingen zijn dus kleiner, terwijl de effecten van sancties groter zijn dan in dit onderzoek.

In Denemarken worden sancties veel minder intensief gebruikt dan in Nederland en Zwitserland (Svarer, 2007). Over waarschuwingen bestaat geen literatuur uit Denemarken. De jaarlijkse sanctiekans in Denemarken is slechts vier procent. Het geschatte effect van een sanctie op werkhervatting is 98 procent voor vrouwen en 55 procent voor mannen. Uit de vergelijking van deze studies kunnen twee belangrijke conclusies worden getrokken. Ten eerste, ondanks de

institutionele verschillen tussen de landen en verschillende observatieperioden blijkt het opleggen van sancties en het geven van waarschuwingen altijd een positief effect te hebben op de kans op werkhervatting. Ten tweede, het effect van het opleggen van een sanctie is kleiner als sancties vaker worden toegepast. Dit laatste is te verklaren uit het feit dat als intensiever gebruikgemaakt wordt van het sanctie-instrument, ook kleinere overtredingen worden bestraft. Werklozen die voor een kleinere overtreding worden bestraft hoeven hun gedrag minder rigoureuus aan te passen om te voldoen aan de regels van de uitkeringsinstantie. Voor deze mensen zal het opleggen van een sanctie dan ook minder effectief zijn.

Beleidsimplicaties

Uit de empirische analyses blijkt dat het opleggen van sancties en het geven van waarschuwingen een positief effect hebben op de kans op werkhervatting. Het blijkt zelfs dat het effect van het geven van een waarschuwing iets groter is dan het effect van het opleggen van een sanctie. Het lijkt aanlokkelijk om op basis hiervan te concluderen dat uitkeringsinstanties alleen nog maar waarschuwingen moeten geven. Het spreekt echter voor zich dat waarschuwingen zonder sanctierisico weinig effect zullen sorteren. Eerder onderzoek heeft dezelfde conclusie getrokken over de effecten van sancties. Een vergelijking tussen de verschillende studies laat zien dat de effectiviteit van het opleggen van sancties afneemt naarmate sancties vaker worden opgelegd. Het aanscherpen van het sanctieregime hoeft dus niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat hierdoor meer mensen aan het werk worden geholpen. Al kan een strenger sanctieregime ook een afschrik-effect hebben. In het huidige onderzoek is alleen gekeken naar de periode dat iemand werkloos is. Na een sanctie of waarschuwing vinden mensen eerder een baan. Een van de mogelijke verklaringen is dat werklozen na een sanctie of waarschuwing minder selectief worden over de baan die zij willen hebben. Het zou dus kunnen zijn dat werklozen vanwege een waarschuwing of sanctie een baan van mindere kwaliteit accepteren, waardoor ze misschien weer eerder terugvallen in werkloosheid.

LITERATUUR

- Abbring, J., G. van den Berg, P. Mullenders en J. van Ours (1996) Sancties in de WW: een werkend perspectief. *ESB*, 81(4072), 750-753.
- Berg, G. van den, B. van der Klaauw en J. van Ours (1998) Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk. *ESB*, 83(4161), 556-559.
- Kluve, J. (red.) (2007) *Active labor market policy in Europe: performance and perspective*. Chicago: Springer.
- Lalive, R., J. van Ours en J. Zweimueller (2005) The effect of benefits sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association*, 3(6), 1386-1417.
- Svarer, M. (2007) The effect of sanctions on the job finding rate: evidence from Denmark. IZA werkdokument nr 3015.