



Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk

Auteur(s):

Berg, G.J. van den
Klaauw, B. van der
Ours, J.C. van

Van den Berg en Van der Klaauw zijn werkzaam bij de Vrije Universiteit en het Tinbergen Instituut. Van Ours is werkzaam bij de Katholieke Universiteit Brabant en CentER. Van den Berg en Van Ours zijn tevens CEPR-research fellow. Met dank aan medewerkers van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam voor hulp met de bestanden. Het volledige onderzoek is te vinden in G.J. van den Berg, B. van der Klaauw, J.C. van Ours, Arbeidsmarkteffecten van sancties in de RWW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1998. Zie voor een meer technische beschrijving G.J. van den Berg, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, verschenen als Tinbergen Institute working paper, 1998, en als CentER discussion paper, 1998.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4161, pagina 556, 17 juli 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Bijstandsgerechtigden die zich onvoldoende inspinnen om aan het werk te komen, krijgen tijdelijk een lagere uitkering. Om te bepalen of zo'n sanctie effect heeft op de werkhervattingskans, moeten alle andere factoren die hierop van invloed zijn, worden geïsoleerd. Dan blijkt dat sancties de kans op een baan in de periode erna flink doen toenemen.

Indien een ontvanger van een RWW-uitkering zich niet volgens de regels gedraagt kan hij of zij een financiële sanctie opgelegd krijgen. Sancties hebben als voornaamste doel de RWW-er te stimuleren een baan te vinden. Aan het nut van een sanctie wordt nogal eens getwijfeld. RWW-ers hebben vaak een ongunstige arbeidsmarktpositie, en sancties zouden hoogstens leiden tot een schijnbare verandering van het gedrag. Na een sanctie opgelegd te hebben gekregen kan de RWW-er bijvoorbeeld nep-sollicitatiebrieven aan de ambtenaar van de sociale dienst laten zien of bij het solliciteren een zodanig slechte indruk maken dat de kans op een baan wordt geminimaliseerd. Vorig onderzoek naar het effect van sancties in de RWW is wat dit betreft niet hoopgevend: "Het opleggen van een waarschuwing of sanctie heeft geen invloed op het uitstroompatroon, ook niet in negatieve zin. (...) Het door prikkels stimuleren en doen uitstromen naar werk van personen die eenmaal in de bijstand zijn beland, lijkt op korte termijn moeilijk te realiseren"¹. En: "Het belang van het sanctie-instrument lijkt onder de huidige omstandigheden van de uitvoeringspraktijk niet gelegen in het bewerkstelligen van gedragsveranderingen op grote schaal en het doen uitstromen van grote groepen cliënten naar betaald werk. (...) Het overall effect van een waarschuwing of een sanctie op de uitstroom is in ieder geval gering"².

Wij denken dat het pessimisme over de stimulerende werking van sancties in de RWW onterecht is. Het pessimisme is mede gebaseerd op onderzoek waarin geen rekening is gehouden met selectiviteit in de sanctie-toekenning. Hierdoor kan het effect van sancties sterk worden onderschat. Bij onderzoek naar de werking van sancties is het van belang dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat er niet-waargenomen factoren zijn die zowel de kans op een sanctie als de kans op werk beïnvloeden.

In dit artikel beschrijven we de resultaten van een analyse gericht op de vraag of het opleggen van een sanctie tijdens de RWW-uitkeringsperiode een snellere werkhervatting tot gevolg heeft. In de analyse is de mogelijke selectiviteit in het opleggen van sancties verdisconteerd door niet alleen het proces van werkhervatting maar ook het proces van sanctie-toekenning te modelleren. Deze methode is eerder toegepast bij het onderzoek naar de effecten van sancties in de WW³. Toen werd geconcludeerd dat sancties in de WW een positief effect hebben op de uitstroom naar een baan. Ook uit het hieronder beschreven onderzoek komt dit naar voren. De snelheid van overgang van bijstand naar baan neemt toe nadat de bijstandontvanger een sanctie opgelegd heeft gekregen.

Spelregels van de RWW

Iemand komt in aanmerking voor een RWW-uitkering (sinds 1996 ABW-uitkering, de regelingen verschillen echter weinig) indien hij of zij over onvoldoende middelen van bestaan beschikt en aan een aantal voorwaarden voldoet⁴. Zo moet hij of zij staan ingeschreven in een Nederlandse gemeente, een bepaalde leeftijd hebben en geen recht hebben op een andere uitkering, bijvoorbeeld van de WW. Ook wordt er een actieve opstelling op de arbeidsmarkt verwacht, opdat men zo snel mogelijk weer op eigen kracht voldoende middelen van bestaan verwerft. Indien de uitkeringsontvanger zich onvoldoende actief opstelt kan er een korting op de uitkering worden toegepast.

De gemeente is de eerstverantwoordelijke voor de RWW-uitkeringen. De door het Rijk ingevoerde Regeling Sanctiebepalingen RWW bevat bepalingen die bindend zijn voor de gemeenten. Dat wil niet zeggen dat een sanctie automatisch en volledig objectief wordt toegepast. Er bestaat een duidelijke discretionaire ruimte waarbinnen de beslissing over het opleggen van een sanctie wordt genomen door de bijstandsambtenaar in samenwerking met de zogenaamde 'beslisser', degene die de voorstellen tot sanctie van de bijstandsambtenaar controleert op de gevolgde procedure.

Een sanctie kan worden opgelegd vanwege verschillende overtredingen van de regels, met als leidende gedachte dat een overtreding

zwaarder is naarmate deze het verkrijgen van een baan ernstiger belemmert. Sancties kunnen ook een rol vervullen als instrument voor de preventie van (en vergelding voor) ander ongewenst gedrag, zoals misbruik of fraude, het niet nakomen van alimentatie-verplichtingen en onverantwoorde besteding van vermogen in de periode voor de bijstandsaanvraag. Overigens geldt dat toekenning van (zware) sancties beperkt wordt door de inkomensgarantie door de overheid.

Er bestaan vier categorieën overtredingen met bijbehorende sancties:

» de eerste categorie betreft het niet inschrijven bij het arbeidsbureau of het niet tijdig verlengen van de inschrijving en kent een sanctie van 5% gedurende een maand;

» de tweede categorie heeft betrekking op het zich onvoldoende inspannen om een baan te vinden (bijvoorbeeld te weinig solliciteren) en kent een sanctie van 10% over een periode van een maand;

» de derde categorie is weer iets ernstiger omdat het hierbij gaat om gedrag dat het vinden van een baan belemmert, bijvoorbeeld doordat men onvoldoende meewerkt aan een opleiding die voor het vinden van een baan noodzakelijk wordt geacht. Aan deze categorie is een sanctie van 20% gedurende een maand verbonden;

» de vierde categorie is de ernstigste. Hierbij gaat het om het niet aanvaarden van passende arbeid of het door eigen toedoen verliezen van een baan. De sanctie is hier 20% gedurende een periode van twee maanden.

Uit onderzoek blijkt dat meer dan 90% van de constateringen van verwijtbaar gedrag wordt gedaan op basis van het zogenaamde heronderzoek dat over het algemeen een keer in de acht maanden plaatsvindt. De periode tussen het constateren en het opleggen van een sanctie is gewoonlijk een of twee maanden, maar vooral als de heronderzoeken steeds schriftelijk zijn afgedaan kunnen jaren verstrijken voordat een overtreding wordt geconstateerd. Een 'lik op stuk' beleid zou juist vragen om korte perioden tussen verwijtbaar gedrag en het opleggen van een sanctie.

Verwijtbaar gedrag leidt niet altijd tot een sanctie. Uit een onderzoek in 1992 naar zo'n 3500 RWW-dossiers bleek dat ongeveer in 10% van de dossiers verwijtbaar gedrag was geconstateerd. Een sanctie was opgelegd in 5% van de gevallen. Uit het eerder aangehaalde SGBO-onderzoek blijkt dat ruim de helft van de ondervraagde beleidsmedewerkers de situatie op de regionale arbeidsmarkt laat meewegen bij de beslissing om een sanctie al dan niet op te leggen ⁵.

Verwijtbaar gedrag blijkt veel vaker voor te komen onder jongere bijstandontvangers. Ook blijkt dat jongeren conditioneel op een verwijtbare activiteit vaker een sanctie opgelegd krijgen. Bij mannen wordt vaker verwijtbaar gedrag geconstateerd dan bij vrouwen, maar vervolgens is er geen verschil in het opleggen van een sanctie. Bij lager opgeleiden wordt vaker verwijtbaar gedrag geconstateerd, maar dit leidt minder vaak dan bij hoger opgeleiden tot een sanctie.

Wie zitten er in de RWW?

De leeftijdsstructuur van RWW-ers komt in grote lijnen overeen met die van de totale Nederlandse beroepsbevolking. Het gemiddelde opleidingsniveau is echter laag. Zo'n 35% heeft alleen basisonderwijs genoten, terwijl dit voor de totale beroepsbevolking slechts 15% is (gegevens 1990). Uit een enquête blijkt dat 10% van de RWW-ers niet meer wil werken en 90% wel. Toch zoekt slechts 55% van de RWW-ers volgens eigen zeggen actief naar een baan. Een grote groep is dus wel bereid een baan te aanvaarden maar zoekt daar niet actief naar. Als voorwaarde voor het accepteren van een baan wordt vaak genoemd dat het nettoloon minstens 250 gulden hoger moet zijn dan de RWW-uitkering. De helft is niet bereid te verhuizen voor een baan ⁶.

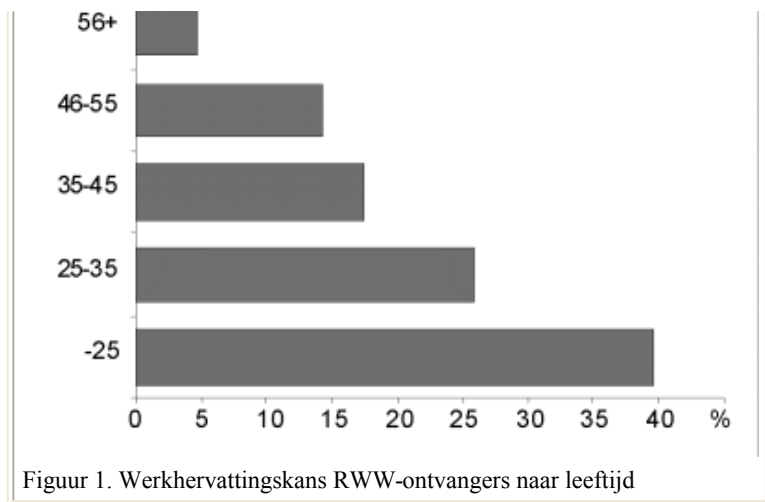
In ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van gegevens van de gemeente Rotterdam. Rotterdam heeft bijna 600.000 inwoners, waarvan 40% allochtoon is. De geregistreerde werkloosheid bedraagt ongeveer 15% ⁷. We gebruiken informatie over de ruim 9000 personen die in 1994 instroomden in de RWW en zich ook in dit jaar aanmeldden voor een RWW-uitkering. De RWW-ers zijn gevolgd tot het moment van uitstroom uit de RWW of tot uiterlijk 1 oktober 1996. We weten dus de duur van het verblijf in de RWW en de bestemming indien de RWW is beëindigd (baan gevonden, huwelijk, niet meer gemeld, verhuisd). We hebben informatie over persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, geslacht en burgerlijke staat en we weten of, en zo ja wanneer, men een sanctie heeft opgelegd gekregen. Met behulp van deze informatie kunnen we een model maken waarmee de uitstroomsnelheid uit de RWW wordt beschreven, alsmede de snelheid waarmee een sanctie wordt opgelegd en de relatie tussen beide processen.

Uitstroom

Voor het 1994-cohort van Rotterdamse bijstandontvangers geldt dat na een half jaar 20% een baan heeft gevonden, terwijl 1% de bijstand heeft verlaten wegens vertrek naar een andere gemeente, wegens huwelijk of omdat men niet meer om bijstand heeft gevraagd. Na een jaar heeft 30% een baan gevonden en heeft 12% de bijstand om een andere reden dan werk verlaten. Het Rotterdamse cohort is wat dit betreft representatief voor Nederland: volgens CBS-gegevens verliet in 1994 gemiddeld 40% van de instroom binnen een jaar de RWW.

Zoals uit [figuur 1](#) blijkt is de kans om een baan te vinden sterk afhankelijk van de leeftijd van de betrokkene. Van de RWW-ers jonger dan 25 jaar vindt 40% binnen een jaar een baan, terwijl dat voor 55-plussers slechts 5% is. De uitstroomsnelheid van vrouwelijke RWW-ers naar een baan is iets lager dan die van mannen. Voorts blijkt dat de uitstroomsnelheid naar een baan hoger is voor gehuwden dan voor ongehuwden, hoger voor nieuwe dan voor recidive cliënten en hoger voor schoolverlaters dan voor niet-schoolverlaters. Voor RWW-ers van buitenlandse herkomst, voor personen met kinderen en meer-persoonshuishoudens is de uitstroomsnelheid lager dan voor hun tegenhangers





Figuur 1. Werkhervattingskans RWW-ontvangers naar leeftijd

Sancties werken

Het is niet eenvoudig om het effect van sancties op werkherhvatting te bepalen. Vaak is het zo dat personen die een sanctie opgelegd krijgen, andere (voor de onderzoeker niet-waarneembare) karakteristieken hebben dan personen die geen sanctie krijgen opgelegd. Stel eens dat RWW-ers na het opgelegd krijgen van een sanctie sneller een baan vinden dan daarvoor. En, stel dat niet-gemotiveerde RWW-ers vaker een sanctie krijgen dan gemotiveerde RWW-ers. Veronderstel ook dat niet-gemotiveerde RWW-ers minder snel een baan vinden dan gemotiveerde RWW-ers. Indien een naïeve onderzoeker een vergelijking maakt tussen RWW-ers met sanctie en RWW-ers zonder sanctie maakt hij tegelijkertijd ook een vergelijking tussen niet-gemotiveerde en wel-gemotiveerde RWW-ers. Hij vergelijkt dan niet-gemotiveerde RWW-ers met een sanctie met gemotiveerde RWW-ers zonder sanctie. Indien voor wat betreft de 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.

In ons onderzoek hebben we het proces van werkherhvatting en het proces van sanctie-toekenning simultaan gemodelleerd en het model toegepast op het 1994-cohort van Rotterdamse RWW-ers. Uit onze schattingen blijkt dat er sprake is van negatieve duurzaamheid in de werkherhvatting: de snelheid van werkherhvatting neemt af gedurende de periode dat men een uitkering heeft. Ook de sanctie-kans blijkt te veranderen over de duur van de werkloosheid, met een piek aan het einde van het eerste jaar. Deze piek is consistent met de eerder gemelde observatie dat verwijtbaar gedrag vaak pas na de eerste acht maanden geconstateerd wordt.

Er blijkt eveneens sprake te zijn van niet-waargenomen heterogeniteit. Conditioneel op de hierboven waargenomen kenmerken van uitstromers (leeftijd, geslacht, enz.), kunnen we in het RWW-bestand twee groepen onderscheiden; de ene groep stroomt veel sneller uit naar een baan dan de andere groep. Voor het gemak noemen we de eerste groep de gemotiveerden en de tweede groep de niet-gemotiveerden. We weten echter niet zeker of de motivatie het onderscheidende kenmerk is van deze groepen. Een andere verklaring is dat het gaat om groepen met verschillende communicatieve vaardigheden of verschillende sociale netwerken. Cruciaal is dat het gaat om groepen waarvan de ene een hogere kans heeft om werk te vinden dan de andere terwijl het onderscheidende kenmerk niet geobserveerd wordt.

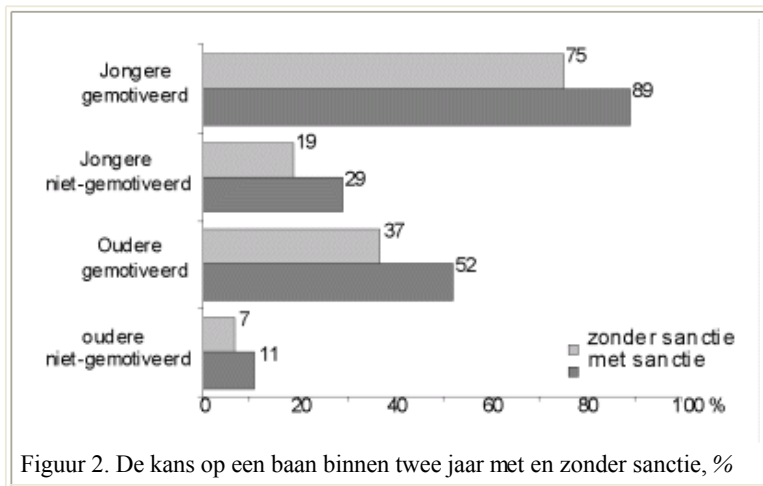
In [tabel 1](#) geven we op basis van onze model-uitkomsten voorbeeld-berekeningen waarin het belang van het al dan niet 'gemotiveerd' zijn alsmede van de factor leeftijd duidelijk uit naar voren komt. Hierbij abstraheren we even van het toekennen van een sanctie. Van de gemotiveerde jonge RWW-ers heeft na een half jaar 36% een baan gevonden en na een jaar 53%. Voor ouderen en niet-gemotiveerden liggen deze percentages een stuk lager.

Tabel 1. Arbeidsmarktpositie van RWW-ers na verloop van tijd %

	baan	overig buiten RWW	nog in RWW
<i>Jongere gemotiveerd</i>			
na zes maanden	36	8	56
na een jaar	53	12	35
<i>Jongere niet-gemotiveerd</i>			
na zes maanden	7	9	84
na een jaar	11	17	72
<i>Oudere gemotiveerd</i>			
na zes maanden	14	7	79
na een jaar	23	12	65
<i>Oudere niet-gemotiveerd</i>			
na zes maanden	2	7	91
na een jaar	4	14	82

De berekeningen zijn uitgevoerd voor een alleenstaande ongehuwde man, zonder kinderen, wonend in het centrum van Rotterdam, die niet-schoolverlater maar wel een nieuwe cliënt was en van Nederlandse afkomst is. Een jongere is 25 jaar oud, een oudere 50 jaar.

Vervolgens hebben we het effect van sancties gemeten. Ons belangrijkste resultaat is dat dit effect significant positief is. Personen met overigens gelijke kenmerken die een sanctie hebben ontvangen hebben een aanmerkelijk hogere uitstroomsnelheid naar een baan dan personen zonder sanctie. In de regel vindt men na sanctie-oplegging twee keer zo snel een baan als daarvoor. [figuur 2](#) geeft een indruk van de omvang van het sanctie-effect. Voor dezelfde categorieën als die van [tabel 1](#) laten we het effect zien op de arbeidsmarktpositie twee jaar na instroom indien een half jaar na instroom een sanctie is gegeven ⁸. Het blijkt dat het percentage jonge gemotiveerde RWW-ers dat een baan vindt twee jaar na instroom toeneemt van 75% naar 89%. Voor de jonge niet-gemotiveerde RWW-ers neemt de uitstroomkans naar een baan toe van 19% naar 29%. Voor oudere gemotiveerde RWW-ers is de kans op een baan na twee jaar door de sanctie toegenomen van 37% naar 52%. Voor de oudere niet-gemotiveerde RWW-ers geldt hier een toename van 7% naar 11%.



Figuur 2. De kans op een baan binnen twee jaar met en zonder sanctie, %

Naast het onderzoeken van het effect van sancties op de uitstroom uit de RWW hebben we nog een aantal verwante zaken onderzocht. Zo waren we nieuwsgierig of er wel zo'n vrij ingewikkeld econometrisch model nodig is om het effect van sancties te onderzoeken. Dat bleek inderdaad het geval te zijn. Indien geen rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van niet-waargenomen heterogeniteit wordt het effect van een sanctie onderschat. Vervolgens hebben we een eerder onderzoek tegen het licht gehouden waarin geen rekening is gehouden met niet-waargenomen heterogeniteit. Indien we de daarin gebruikte methode toepassen op onze data dan vinden we een negatief sanctie-effect. Dit verklaart waarom vroeger is geconcludeerd dat sancties geen effect hebben, en waarom dit ten onrechte is.

Conclusies

Het proces van werkherhervatting 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. Sommige componenten van het werkherhervattingsproces kunnen beïnvloed worden door een financiële sanctie. Hierbij kunnen twee mogelijke effecten worden onderscheiden. Ten eerste het preventieve effect: alleen al de mogelijkheid dat iemand een sanctie krijgt kan leiden tot een grotere zoekinspanning of het eerder accepteren van een aangeboden baan. Ten tweede het directe effect van een sanctie: wanneer iemand wordt gekort op zijn of haar uitkering kan hiervan een impuls uitgaan op het zoekgedrag. Een verlaging van de uitkering kan leiden tot intensiever zoekgedrag en tot het verlagen van het zogenaamde reserveringsloon waardoor een aangeboden baan sneller wordt geaccepteerd. Dit kan van belang zijn voor de RWW, aangezien de RWW-uitkering niet of nauwelijks boven het bestaansminimum uitkomt. Een kleine verlaging van de uitkering kan zodoende leiden tot een pijnlijke inkrimping van de bestedingen aan recreatie, kleding enz.

Indien er echter sprake is van maximale zoekinspanning en acceptatie van elke aangeboden baan dan heeft een sanctie geen stimulerend effect. In dat geval is het lange zoeken van de werkloze het gevolg van het ontbreken van aanbiedingen van de kant van de werkgever, bijvoorbeeld omdat er sprake is van het niet op elkaar aansluiten van gevraagde en aangeboden kwalificaties. Het feit dat wij een sterk effect vinden suggereert dat laatstgenoemd beeld geen volledig accurate beschrijving vormt van de realiteit.

Natuurlijk zal een sanctie niet voor iedere RWW-er het gewenste effect hebben. We sluiten niet uit dat voor sommigen een sanctie contra-productief kan uitwerken. Maar voor de gemiddelde RWW-er is het effect van een sanctie wel degelijk positief. Grosso modo verdubbelt de uitstroomsnelheid uit de werkloosheid na een sanctie. Hoewel een verdubbeling van een lage snelheid nog steeds een lage snelheid is, zien we toch dat de kans om binnen twee jaar werk te vinden aanmerkelijk toeneemt voor veel RWW-ontvangers. Het is voor zover wij weten voor het eerst dat in Nederlands onderzoek een dergelijke conclusie wordt getrokken. Dat heeft o.i. te maken met het gebruik van een econometrische methode waarmee de invloed van niet-waargenomen kenmerken van bijstandsonvangers geëlimineerd werd.

¹ F.J.A. Angenent, Y.B. Bommelé en G.J. Schep, *Prikkels in de bijstand*, Project Evaluatie van het herziene stelsel van sociale zekerheid, VUGA, 's-Gravenhage, 1993.

² F.J.A. Angenent en J. den Heeten, *Straf of stimulans? Het toepassen van sancties als arbeidsmarktinstrument in de RWW*, Project Evaluatie van het herziene stelsel van sociale zekerheid, VUGA, 's-Gravenhage, 1995.

³ J.H. Abbring, G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours, [Sancties in de WW: een werkend perspectief](#), *ESB*, 11 september 1996, blz. 750-753.

4 Veel informatie uit deze sectie is ontleend aan Angenent c.s., 1995, op.cit.

5 Angenent c.s., 1995, op.cit.

6 F.J.A. Angenent, Y.B. Bommeljé en G.J. Schep, *Van bijstand naar baan; over de positie op de arbeidsmarkt en de uitstroom van werk van cliënten in de ABW-sec/RWW*, Project Evaluatie van het herziene stelsel van sociale zekerheid, VUGA, 's-Gravenhage, 1994.

7 Karakteristieken van het functioneren van de sociale dienst in Rotterdam worden beschreven in S. Boorsma, B. van den Brande, P. Renooy en R. van der Veen, *Een activerende bijstand? Een onderzoek naar besluitvorming over activering van cliënten door sociale diensten*, Project Evaluatie van het herziene stelsel van sociale zekerheid, VUGA, 's-Gravenhage, 1995.

8 Hierbij leggen we voor het gemak op dat uitstroom anders dan naar werk niet plaatsvindt. Indien we andere bestemmingen wel zouden toelaten dan zouden alle gerapporteerde percentages enigszins lager zijn.