



**EFFECTIVITEIT VAN SANCTIES BIJ
ARBEIDSMARKT- EN REÏNTEGRATIEBELEID
LESSEN UIT HET BUITENLAND**

Opdrachtgever Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Kees Zandvliet

Arie Gelderblom

Katja Korolkova

Jaap de Koning

Met medewerking van Niels Henning Bjørn

Datum mei 2006

**EFFECTIVITEIT VAN SANCTIES BIJ
ARBEIDSMARKT- EN REÏNTEGRATIEBELEID
LESSEN UIT HET BUITENLAND**

<i>Contactpersoon</i>	Kees Zandvliet
<i>Adres</i>	SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam Postbus 1738 3000 DR ROTTERDAM
<i>Telefoon</i>	+31-10-408 2174
<i>Fax</i>	+31-10-4089650
<i>E-mail</i>	zandvliet@few.eur.nl

VOORWOORD

September 2005 heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid SEOR opdracht gegeven voor een onderzoek naar de effectiviteit van sancties in het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team bestaande uit Jaap de Koning, Kees Zandvliet (projectleider), Arie Gelderblom, Katja Korolkova en Danny van der Steeg. Niels Henning Bjørn van het *Danish National Institute of Social Research* heeft een belangrijke bijdrage geleverd door een overzicht van literatuur en data die alleen in het Deens beschikbaar waren.

Vanuit het Ministerie is het onderzoek begeleid door Marcel Einerhand en Aty Oei. Namens UWV is de begeleiding verzorgd door Han van der Heul. Wij zijn hen erkentelijk voor de nuttige suggesties voor verbetering van het rapport.

Wij danken in het bijzonder de vertegenwoordigers van UWV, van overheidsinstanties en onderzoekers in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, die via een interview hebben bijgedragen aan het onderzoek.

Andere experts binnen en buiten Nederland danken we voor hun literatuursuggesties.

INHOUD

Voorwoord

Executive Summary	i
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek	1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Opzet van het onderzoek	2
1.4 Opzet van deze rapportage	4
2 Analyse kader	5
2.1 Doel, plaats en vorm van sancties in het beleid	5
2.2 Effecten en kosten	10
2.3 Rol vormgeving en uitvoeringspraktijk	12
2.4 Invloed van de context	14
2.5 Wat is het optimum?	14
2.6 Overzicht analyse kader	17
3 Effectiviteit	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Methoden	19
3.3 Effectiviteit op individueel niveau	22
3.4 Studies over effecten op geaggregeerd niveau	25
3.5 Verschillen naar regeling	26
3.6 Verschillen naar groepen	27
3.7 Verschillen naar kenmerken van sancties	28
3.8 Vormgevingsaspecten	29
3.9 (Andere) neveneffecten	31
3.10 Kosten-baten	32
3.11 Conclusies	34
Bijlage bij hoofdstuk 3	37

4	Uitvoeringspraktijk en context	50
4.1	Inleiding	50
4.2	Communicatie met cliënten	50
4.3	Verdeling taken en verantwoordelijkheden en de rol van procedures en beoordelingscriteria	52
4.4	Bereik en variatie in de toepassing	60
4.5	Uitvoeringskosten	63
4.6	Invloed van de context	64
4.7	Maatschappelijk optimum	68
4.8	Conclusies	71
5	Samenvatting en conclusies	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Onderzoeksvragen	73
5.3	Opzet van het onderzoek	73
5.4	Onderzoeksvraag 1: Zijn sancties effectief?	74
5.5	Onderzoeksvraag 2: Welke vorm van sancties?	76
5.6	Onderzoeksvraag 3: De rol van uitvoeringsaspecten	76
5.7	Maatschappelijk optimum - beschouwing	78
	Literatuur	79
	Bijlage 1 Casestudie Denemarken	87
	Bijlage 2 Casestudie Verenigd Koninkrijk (VK)	117
	Bijlage 3 Casestudie Zwitserland	133

EXECUTIVE SUMMARY

This study deals with sanctions as an instrument of active labour market policy and reintegration activities. First the effects of such sanctions on the behaviour and labour market activity of unemployed people are discussed, as well as other direct and indirect effects sanctions bring about. Second, the study focuses on the question whether the effects of sanctions are influenced by the specifics of the sanctions regime and the way in which sanction policy is rendered. Third, the study addresses whether a social optimum can be established concerning sanction policy. To that end costs and benefits of sanctions are taken into consideration, as well as the (social) support to sanctions among responsible administrators, unemployed clients and social organizations.

MAIN QUESTIONS

The study addresses the following questions:

1. What can be concluded from Dutch and international literature (both scientific and non-scientific) on the effectiveness of sanctions as an instrument of active labour market policy?
2. What behavioural effects do sanctions have, both direct and indirect? Is it possible to establish an optimal size of sanctions (in terms of level and duration of the sanction) at which measures still effectively change the behaviour of people receiving benefit?
3. How does the optimum relate to public support to sanctioning and feelings about fairness of the system?
4. Which conditions – amongst which the delivery of policy – influence the effectiveness of sanctions?

DESIGN OF THE STUDY

The study comprises a study of literature in the field of interest, combined with short work visits to three selected European countries, Denmark, Switzerland and the United Kingdom. These countries were selected as (i) they experienced recent reforms of the (implementation of the) sanctions regime, (ii) reasonable information on the sanction system and its effects is available.

Literature studied comprises:

- Descriptions of the social security system, active labour market policy and measures applied, in particular the role of sanctions.
- Research reports on the effectiveness of sanctions and related topics.
- Statistical data on the labour market, reintegration activities, the number and reasons for sanctions applied, the number of staff involved and other relevant context variables.

- Policy documents, evaluation studies, etc., both official government publications and reports and notes from key social organizations, such as labour unions, employer organizations, welfare rights organizations, etc.
- Reports and statistical data on the costs of sanctions.

In the study we focus on sanctions in relation to Unemployment Benefits. However, if appropriate, useful information on the effects of sanctions in Social Assistance and Incapacity Benefit regimes is taken into consideration.

QUESTION 1: ARE SANCTIONS EFFECTIVE?

The study shows that some of the effects of sanctions are pretty clear, but little is known about the size of the effects.

Many studies determine effectiveness of sanctions by comparing the rate of outflow out of unemployment benefits of sanctioned beneficiaries and a control group that did not experience sanctions. Results of other studies are based on data from questionnaires among sanctioned people only. Some studies with a macro-economic perspective have taken side effects such as displacement into account.

On balance these studies show positive effects from both strict monitoring and sanctions on the chance of finding a job (or leaving unemployment). Studies on the basis of a control group are most unambiguous in this respect; studies using other methods are on balance more ambiguous about the effects of sanctions on the individual chance of finding a job. We have only found a few of the latter types of study and especially the analysis at aggregated level seems to be still developing. Such studies are of interest in order to get a better picture of the effects of monitoring and sanctions.

Empirical literature concerning the specific threat effect of sanctions is scarce. However, the few studies in this field show positive effects of the threat of sanctions, both at the individual level and for the unemployed in general.

Positive outcomes of sanctions are found for unemployment benefits and social assistance. Sanctions have a positive effect on the chance of finding employment, also in the long term. Effects are also measured beyond the period of sanctioning.

On balance at micro level (individual level) sanctions positively stimulate the outflow out of unemployment.

At the same time, our study shows that sanctions bring about various unfavourable indirect and side effects, especially:

- Social effects, via the effect on the income of the sanctioned person and his family (poverty, social exclusion).
- A shift from informal to formal search activity.
- An increase in the number of applications without standing a chance and an increase in “rational” or “desired” behaviour among the unemployed.
- An increase in moonlighting.

Concerning a number of other relevant indirect, macro-economic and side effects, literature is not clear. Sanctions might bring about a rise in labour supply and:

- An increase in employment.
- A rise in the number of vacancies filled and/or a decrease in the average duration of vacancies, or – more in general – a better functioning of the labour market.

Such effects are more probable when displacement does not occur and when wages increase at a modest rate. However, we have found no studies that have taken such effects into account. Only in a few empirical studies in Switzerland researchers have tried to establish the effect of sanctions on the functioning of regional labour markets, but no effects were found. Theoretical analysis show both positive and negative outcomes, but the outcome depends heavily on the assumptions made.

Literature is also ambiguous concerning the unfavourable effects of sanctions on:

- Allocation. Sanctions might urge people to take up a job as soon as possible, even when a better job could be found if a longer period of search was allowed. This might also have a destructive effect on labour productivity.
- The flow from unemployment benefit to other social benefits.
- Criminality.

Though various studies implicate the occurrence of such effects, there is a lack of systematic research and no clear conclusion on the effects can be derived from literature.

As a consequence of the uncertainty about the size of the indirect, macro-economic and side effects, the final effect on the volume of benefit payments is unclear. While literature is clear about the positive effect of sanctions at the micro level, the total effect of sanctions at macro level (social level) is unclear.

QUESTION 2: •WHAT KIND OF SANCTIONS?

Sanctions imposed in various European countries vary and can be characterised in various ways. Literature indicates that the incentive of intensive monitoring of beneficiaries and threat of sanctioning is comparable to the incentive brought about by financial sanctions itself.

Most relevant characteristics of financial sanctions are the size of the sanction (in terms of amount and duration) and the reasons for sanctioning. Reasons for sanctions can be divided into two major groups:

- Sanctions related to the labour market behaviour of the beneficiary.
- Sanctions related to the prevailing benefit system and legal obligations (procedural sanctions).

Although the sanction regimes vary between the European countries studied, in general both types of sanction can be found in all countries, and are applied at a comparable rate.

Each system comprises sanctions ranging from mild (one or only a few days loss of benefit payment) to severe (from a few months up to half a year loss of payment) and ultimately total loss of benefit claim. Global comparison shows a logical coherence between the “offence” or “non compliance” and the sanction imposed. Not complying procedural obligations is sanctioned more mildly than insufficient efforts to find a job and especially refusing a job or refusing participation in training or other measures aimed at improving the position in the labour market. The size of the sanction increases considerably in case of second offences.

There are only a limited number of studies on this subject. These studies do not indicate that the size of the sanction has an influence on effectiveness. More and better research seems necessary in this field, especially research that takes the correlation between the size of the sanction and the seriousness of the “offence” into account. Staff interviewed in the countries visited indicate that regular application of sanctions supports the effectiveness.

QUESTION 3: THE IMPORTANCE OF DELIVERY

Despite differences between countries concerning the sanction system, in various respects similarity can be found in the delivery of sanctions policy. The division of tasks of control and imposing the sanction and organisational aspects related to this division of tasks are comparable. In all countries efforts are made to separate the task of imposing a sanction from the task of guiding and coaching the unemployed to work. Nevertheless the official responsible for guidance in the front office always has the responsibility to inform the department or staff responsible for sanctioning (back office) if a beneficiary does not comply with the rules. These departments are completely independent from each other, even when they are working within the same organisation.

The combination of guiding and controlling the unemployed beneficiaries has a strong influence on the relation between the official and the beneficiary. This also has an impact on the outcomes of sanction policy. Differences in the rate of sanctioning between regions, labour offices and personal guides (advisors) can be partly attributed to the actual situation on the labour market, but are probably more related to social-cultural and organisational aspects. Adequate communication is essential in all phases of unemployment guidance. By means of standardisation of procedures and processes and a well designed and organised system to handle appeals all countries try to minimise the role of the individual and arbitrary element in the sanction decision, in order to keep the system as fair and efficient as possible. Nevertheless, all countries experience a wide variation in the rate of sanctioning.

There is also similarity in the characteristics of the people that are sanctioned. In most countries young people, males and vulnerable groups (especially those with a low level of education) have a higher chance of sanctioning than other groups. This statistical selectivity in the application of sanctions can be understood as far as youngsters and males are concerned. Apart from social cultural influences, these groups have a relatively strong position in the labour market, and a relatively high chance of finding a job. However, sanctioning of vulnerable groups brings about unfavourable social effects on poverty, social problems, social exclusion and crime. There are no clear explanations

concerning the relatively high rate of sanctioning of vulnerable groups. In the interviews the relatively low level of skills was stressed, as this reduces the number of instruments and incentive available for this group, and this group is also less capable of using the system and showing “desired” or “rational” behaviour. This problem is worsened by the complexity of law and regulations. Furthermore, the high rate of labour turnover (only short spells of employment), increases in itself the chance of control and sanctions. The poverty trap, in combination with the lack of perspective on the labour market, deadens motivation to accept job offers (it concerns jobs with very unfavourable conditions).

The similarity in the deliverance of sanction policy between European countries is probably related to the similarity in the problems faced:

- Tension in the relation between the personal advisor and the client as a consequence of the combination of guidance and control.
- Difficulty in designing unambiguous criteria for the judgement of client behaviour and activity, also because fairness necessitates the incorporation of individual circumstances in judgement and decisions.
- Insufficient and inadequate data on (total) costs and benefits of sanctions.

As stated before, at the individual level sanctions seem to pay off: benefits exceed costs easily, even with strong assumptions concerning time and resources devoted to an individual sanction. At the social level the relation between benefits and costs of sanctions is not clear. This is not only a consequence of a lack of knowledge on the size of indirect and side effects, but also because parts of costs are invisible, especially costs made by employers and unemployed searching for jobs.

SOCIAL OPTIMUM: SOME CONSIDERATIONS

It is impossible to establish whether or not a social optimum of sanction policy can be identified, because of a lack of adequate data on the effectiveness, costs and benefits of sanction policy. From this study only a number of prerequisites can be derived for the design and delivery of sanction policy (in a narrow perspective). These conditions are:

- Support to sanction policy at society level.
- Support to sanction policy within the departments and among the staff responsible for the implementation of sanctions.
- Fair and transparent application of sanctions.
- Reasonable costs of delivery.

The first three conditions are strongly interrelated: The higher the fairness and transparency of the system, the higher support to the policy will be. However, a high fairness and transparency can only be realised at relatively high costs. Ultimately high costs will decrease social support to the sanction policy.

Now, the social support to sanction policy seems relatively high in all the countries visited. Even sanctioned clients seem to support the system. Doubts on the effectiveness of sanctions are induced by the actual delivery, organisation and management of sanction

policy. The high proportion of vulnerable groups receiving sanctions, in combination with the high variation between regions and labour offices are a risk, as these tend to undermine the fairness of and social support to sanction policy.

Therefore, sanction policy should not be regarded in a narrow perspective, but within the framework of a broad and elaborate active labour market policy, aimed at increasing the outflow out of unemployment. Direct assistance of individual advisors, together with specific instruments and measures are used to help and guide unemployed people and people receiving other social benefits towards a better and more stable position in the labour market. The more effective these policy instruments are implemented, the better the prospects of a (steady) job, and a steady, preferably high(er) income are. In that case, for obvious reasons, the higher the support to sanction policy will be.

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

In het activerende arbeidsmarktbeleid worden verschillende instrumenten ingezet om het uitkeringsvolume te reduceren, de gemiddelde werkloosheidsduur te bekorten en het niveau van de werkloosheid te verlagen. De literatuur wijst uit dat sancties, verplichtingen en (financiële) prikkels daarbij verhoudingsgewijs het meest effectieve middel zijn¹. In diverse studies wordt een significant effect van sancties op de kans op uitstroom uit de werkloosheid en/of bekorting van de uitkeringsduur gevonden². Het kabinet heeft recent aangegeven accenten op het terrein van werk en inkomen te willen verschuiven, met meer oog voor de individuele verantwoordelijkheid³. Vanuit deze achtergronden is er beleidsmatig behoefte aan nader inzicht in de effectiviteit van sancties en daarmee verband houdende activiteiten.

Het is de vraag in welke mate de effectiviteit van sanctiebeleid wordt beïnvloed door de gekozen vorm van sanctioneren en/of de wijze waarop de uitvoerende instanties het beleid in de praktijk vorm geven. Juist op deze punten - de effectiviteit van vorm en uitvoering - is de literatuur beperkt en weinig eensluidend in de conclusies. Genoemde inventarisatie van de, hoofdzakelijk wetenschappelijke, literatuur gaf weinig concrete aanknopingspunten voor een effectieve inrichting van de uitvoering van reïntegratieactiviteiten in het algemeen en van sanctiebeleid in het bijzonder.

Vanuit deze achtergrond heeft het voorliggende onderzoek tot doel nader inzicht te geven in de effectiviteit van sancties in het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. Daarbij gaat het in het bijzonder om de rol van vorm en uitvoeringswijze en tevens om de voorwaarden waaronder sanctiebeleid een effectief middel is voor het verlagen van het uitkeringsvolume en/of bekorting van de uitkeringsduur en/of het (relatieve) niveau van de werkloosheid.

In het onderzoek is zowel de wetenschappelijke als de niet-wetenschappelijke literatuur in beschouwing genomen. Daarnaast is informatie verzameld of verkregen via de feitelijke uitvoerders van beleid in Nederland en enkele andere (West-) Europese landen. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland zijn daarbij als specifieke voorbeelden (casestudies) nader onderzocht. In Zwitserland verschilt de uitvoering van het sanctiebeleid regionaal, waardoor voor dat land zicht is verkregen op de effecten van verschillende wijzen van uitvoering.

¹ Zie voor een recent overzicht de Koning, e.a. (2005).

² Zie onder andere Abbring, van den Berg en van Ours (1996) en van den Berg, van der Klaauw en van Ours (1998 en 2002).

³ Tweede Kamer (2005), (*Kabinetsnotitie Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen*), vergaderjaar 2004-2005, 29 804, nr. 1.

1.2 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het onderzoek is gericht op de beantwoording van de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Welke gemeenschappelijke inzichten zijn af te leiden uit de Nederlandse en internationale (wetenschappelijke en niet wetenschappelijke) literatuur over de effectiviteit van sancties in het kader van arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid?
2. Welke gedragseffecten bewerkstelligen sancties (direct of indirect) en is er een bepaald optimum in hoogte/duur, waarin maatregelen nog effectief zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen? Waar ligt het optimum?
3. Hoe verhoudt dit optimum zich tot de door de maatschappij en door betrokkenen ervaren redelijkheid van sancties of maatregelen?
4. Zijn er aspecten/randvoorwaarden, waaronder uitvoeringsmodaliteiten, die een rol spelen bij de effectiviteit van maatregelen?

De probleemstelling van het onderzoek omvat daarmee de volgende kernpunten van het sanctiebeleid:

- De specifieke plaats van sancties, ofwel de mix tussen sancties en andere reïntegratie-inspanningen. In de meeste landen vormen sancties onderdeel van een breed vormgegeven arbeidsmarktbeleid, met elementen van scholing, bemiddeling, gesubsidieerde arbeid, loonmaatregelen, afspraken met sociale partners, etc. De vraag is welk gewicht sancties zouden moeten hebben.
- De precieze vorm en uitvoering van de sanctie. Hangt effectiviteit vooral samen met de hoogte en duur van de (financiële) sanctie, of meer met een strikte uitvoering en strikte toepassing van sancties?
- De uitvoerbaarheid van het sanctiebeleid. Beleidsmaatregelen zijn beter uitvoerbaar naarmate de uitgangspunten van het beleid onderschreven worden door de uitvoerende instanties en medewerkers en door de werklozen waarop het beleid betrekking heeft (maatschappelijk draagvlak). Een ontoereikend draagvlak beperkt mogelijk de toepassing van sancties, ook al zijn deze in beginsel effectief.
- De betekenis van de economische context. Moet de toepassing van sancties afhangen van de vraag of er voldoende kansen op werk zijn?

1.3 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek betreft een literatuurstudie, aangevuld met werkbezoeken aan drie geselecteerde Europese landen (casestudies). De drie bezochte landen zijn geselecteerd op basis van een combinatie van criteria. Recente hervormingen van het sanctieregime, de

beschikbaarheid van informatie over het systeem en relevante studies (effectmeting) en de beschikbaarheid van data vormden hierbij belangrijke criteria⁴.

De volgende soorten studies zijn verzameld en geanalyseerd:

- Beschrijvingen van het systeem van sociale zekerheid, de plaats van reïntegratiebeleid daarin, en in het bijzonder de rol van sancties.
- Effectiviteitsonderzoeken op het gebied van sancties en gerelateerde onderwerpen.
- Statistische gegevens over de arbeidsmarkt, reïntegratieactiviteiten, de toepassing van sancties en andere relevante contextvariabelen.
- Beleidsnota's, monitor en evaluatiestudies, e.d. die zijn opgesteld rond de introductie van (nieuw) sanctiebeleid. Deze documenten geven aanknopingspunten voor het maatschappelijke draagvlak van sanctiebeleid. Dit betreft nota's en rapporten van overheden, uitvoeringsinstanties, sociale partners, belangengroepen en onafhankelijke experts.
- Nota's en rapporten met informatie en gegevens over de uitvoeringskosten.

De zoektocht is voor de geselecteerde landen specifiek en diepgaander geweest dan voor andere landen. Via de bezoeken aan deze landen is meer literatuur en informatie boven tafel gekomen, vooral documenten die zijn geschreven in de landstaal. De taalbarrière speelde niet voor het Verenigd Koninkrijk (VK) en Zwitserland. Bovendien is voor het VK veel materiaal on-line beschikbaar via de website van het verantwoordelijke Ministerie. In Denemarken heeft een lokale expert de belangrijkste conclusies uit Deense rapporten in een voorgestructureerde notitie samengevat.

De literatuur op het gebied van de effectiviteit van sancties is geïnventariseerd op basis van de volgende lijst:

- Auteur(s).
- Land(en) waarop de studie betrekking heeft.
- Aard van de sanctie of daaraan gerelateerd instrument.
- Doelgroep en aard van de data.
- Onderzoeksmethode en analyse.
- (Belangrijkste) uitkomsten.
- Verschillen naar groepen.
- Uitvoeringsaspecten en de betekenis daarvan.

Werkloosheid, bijstand en arbeidsongeschiktheid

We hebben in het onderzoek de nadruk gelegd op sancties in het kader van werkloosheidsuitkeringen. Omdat in veel landen de duur van de werkloosheidsuitkering

⁴ Kluve (2005) noemt Denemarken en het Verenigd Koninkrijk eveneens als interessante voorbeelden vanwege recente hervormingen.

begrensd is en niet alle werklozen binnen die termijn werk vinden, stroomt een deel door naar een bijstandsuitkering. Bij werkloosheid is er dan in het kader van die regelingen meestal eveneens de plicht om beschikbaar te zijn voor werk en actief naar werk te zoeken. Maar veelal zijn de sanctieregelingen in het kader van de bijstand anders, mede omdat bijstand in eerste instantie een inkomensvoorziening is. Voor zover de literatuur hierover iets zegt hebben we het relevante deel van de bijstand in die gevallen eveneens in beschouwing genomen.

Anders ligt dit voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. In Nederland is aandacht voor reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten en aanscherping van het bijbehorende sanctiebeleid. In dit rapport besteden we kort enige aandacht aan de beperkte informatie die er is over op reïntegratie gerichte sancties in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

1.4 OPZET VAN DEZE RAPPORTAGE

In hoofdstuk 2 presenteren we het analysekader dat voor de studie is benut. Dit betreft de definitie van gehanteerde begrippen en de onderlinge relaties. Tevens worden de bestaande sancties op hoofdlijnen beschreven en gekarakteriseerd. In dit hoofdstuk is de meer beschouwende en theoretische literatuur verwerkt.

Hoofdstuk 3 gaat in op de centrale onderzoeksvraag, namelijk de effectiviteit van sancties in het kader van reïntegratiebeleid. De resultaten van studies op dit gebied worden in dit hoofdstuk thematisch besproken. Er is aandacht voor de directe effecten en de belangrijkste indirecte effecten en neveneffecten. Enkele studies van kosten en baten van sanctiebeleid worden eveneens in dit hoofdstuk besproken.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitvoeringsaspecten en de mate waarin deze van invloed (kunnen) zijn op de effectiviteit en efficiëntie van het sanctiebeleid. In de literatuur wordt in dit kader aandacht besteed aan de rol van communicatie naar de klant, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de betrokken instanties, eventuele selectiviteit in de toepassing en de betekenis van wetgeving, procedures en voorschriften. Ook besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de kosten van de uitvoering. Het einde van het hoofdstuk is gericht op de beantwoording van de vraag of er een optimum bestaat in aard, vorm en omvang van de sancties.

In hoofdstuk 5 worden de hoofdvragen van het onderzoek beantwoord via een samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

2 ANALYSEKADER

2.1 DOEL, PLAATS EN VORM VAN SANCTIES IN HET BELEID

Doel van sancties

In de meeste landen zijn werkloosheidsverzekeringen gebaseerd op premiebetalingen. Op grond daarvan ontstaan uitkeringsrechten, om inkomensverliezen in perioden van werkloosheid te overbruggen. De premiegerelateerde uitkering is veelal eindig en de duur van de uitkering is vaak gekoppeld aan het arbeidsverleden. Bijstandsuitkeringen zijn bedoeld als opvangregeling, om te voorzien in het bestaansminimum. Bij deze vorm van uitkering is er meestal sprake van een inkomens- en/of vermogenstoets en is het recht op een uitkering mede afhankelijk van de leefsituatie.

De Werkloosheidswet en andere vergelijkbare wetgeving omvat onder meer een beschrijving van rechten en plichten. Een sanctie wordt toegepast wanneer de verplichtingen niet worden nagekomen. Deze verplichtingen staan niet op zich, maar vloeien voort uit een combinatie van twee doelen:

- De rechtmatige toepassing van de regelgeving (procedureel).
- Activerend beleid om het gebruik van de uitkering te minimaliseren (inhoudelijk). Dit houdt mede verband met de noodzaak om de maatschappelijke kosten van de regeling zo beperkt mogelijk te houden (efficiëntie).

Activering en handhaving

In dit onderzoek staan sancties als (activerend) onderdeel van arbeidsmarktbeleid centraal. Maar sancties worden tevens ingezet vanuit het perspectief van handhaving⁵. Handhaving en activering liggen dicht bij elkaar mede doordat het feitelijke gedrag van de werkloze en de informatie die de werkloze onder meer daarover verstrekt mede bepalend zijn voor de rechtmatigheid van de uitkering. Van onrechtmatig gebruik is sprake wanneer de werkloze niet naar waarheid informatie verstrekt, of niet aan de verplichtingen voldoet. Hij of zij kan zaken die bij aanvang van de uitkering een rol spelen verdoezelen, verzwijgen of verdraaien. In dat geval kan er sprake zijn van oneigenlijk gebruik en mogelijk zelfs fraude. Maar verdraaien of verzwijgen (in ernstige of minder ernstige vorm) kan even goed spelen tijdens vervolggesprekken over zoekgedrag en zoekactiviteiten.

⁵ Handhaving in ruime zin wordt opgevat als het bevorderen dat wetten en regelingen overeenkomstig hun doelen en strekking worden benut en toegepast. Handhaving in enge zin betreft activiteiten, die zijn gericht op de vaststelling van onregelmatigheden en het treffen van maatregelen in de repressieve sfeer nadat onregelmatigheden zijn vastgesteld. In bovenvermelde tekst is handhaving beperkt opgevat in de betekenis van het voorkomen van en bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik. In dat kader worden gerichte onderzoeken uitgevoerd, zondig sancties opgelegd en terugvorderingen ingesteld.

Sancties kunnen daarmee niet los worden gezien van de reguliere handhaving van de sociale zekerheidswetgeving. In deze studie ligt de nadruk op de rol van sancties in het kader van het activerende arbeidsmarktbeleid, maar praktisch zal het onderscheid met sancties in het kader van handhaving niet altijd zijn te maken. De OECD (2000) gaat uit van een zeer ruime definitie en spreekt van “*eligibility criteria*”, waarmee alle relevante verplichtingen worden bedoeld. Deze definitie is in het kader van de huidige studie te ruim, mede omdat daarmee nadrukkelijk het terrein van de handhaving wordt betreden. In het kader van deze studie gaat het primair om de betekenis van sancties als activerend instrument.

Verplichtingen en toetsingscriteria

Sancties zijn gekoppeld aan verplichtingen. Er zijn verschillende vereisten of criteria waaraan moet worden voldaan om voor een uitkering in aanmerking te komen en te blijven komen. De wet- en regelgeving verschilt van land tot land, mede als gevolg van sociaal-culturele en historische verschillen. Toch kunnen de criteria die in verschillende landen worden gehanteerd worden ingedeeld in drie categorieën:

1. Acceptatie- of toelatingscriteria. Dit betreft bijvoorbeeld eisen ten aanzien van het arbeidsverleden en premiebetaling. Deze criteria bepalen wanneer er recht is op een uitkering.
2. Inhoudelijke toetsingscriteria. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om specificatie van het vereiste zoekgedrag, definitie van passende arbeid, e.d. Dergelijke criteria betreffen inhoudelijke plichten, waaraan moet worden voldaan om het recht op de uitkering te behouden.
3. Procedurele verplichtingen en criteria, veelal ter (juridische) ondersteuning van de hiervoor genoemde criteria. Hierbij gaat het om administratieve verplichtingen, het opvolgen van aanwijzingen van de consulent, e.d.

De acceptatie- of toelatingscriteria zijn meestal opgenomen in de wet en vormen een eerste financiële prikkel in het uitkeringssysteem. Het gaat bij de acceptatie om min of meer objectieve criteria, maar toch komen hierin elementen voor die voor interpretatie vatbaar zijn. In de meeste landen komen mensen die verwijtbaar werkloos zijn, als gevolg van vrijwillig ontslag en ontslag door wangedrag, niet in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering. In die gevallen wordt dit soms aangemerkt als sanctie, zoals in het Verenigd Koninkrijk, omdat de persoon die zelf meent te voldoen aan de objectieve criteria voor werkloosheid tegen de beslissing in beroep moet kunnen gaan. Het blijkt namelijk in bepaalde gevallen (juridisch) moeilijk vast te stellen of iemand volledig uit vrije wil, of als gevolg van bijzondere omstandigheden (die deels aan de werkgever zijn te verwijten), ontslag heeft genomen of gekregen. Voorbeelden zijn seksuele intimidatie en discriminatie, maar het kan ook gaan om andere onaangename (arbeids)omstandigheden.

De tweede set inhoudelijke criteria betreft een uitwerking van de elementen van werkloosheid. Volgens de ILO definitie zijn mensen werkloos als deze geen werk hebben en (1) willen werken, (2) beschikbaar zijn voor werk en (3) actief zoeken naar werk. De uitwerking van deze principes in regelgeving gaat veelal via concrete eisen aan zoekactiviteiten, nadere afbakening van passende arbeid, gerichte baankeuzes en verplichte deelname aan ondersteunende activiteiten, zoals scholing, sollicitatietraining of werkervaringsplaatsen.

De derde set criteria betreft administratieve verplichtingen, verschijningsplicht en informatieplicht. In de feitelijke uitwerking van wet- en regelgeving vallen inhoudelijke en procedurele aspecten soms samen. Zo bevat een directe aanwijzing van de consulent tot deelname aan kansverhogende scholing zowel een procedurele als een inhoudelijke component.

In de meeste landen keren de genoemde criteria in de regelgeving terug⁶:

- Toelatingscriteria (arbeidsverleden, premiebetaling, e.d.).
- Nadere aanwijzingen of verplichtingen voor zoekactiviteiten (aantal en soort sollicitaties, e.d.).
- Definitie van passend werk of een acceptabele baan:
 - a. Geografische mobiliteit (reisafstand naar werk)
 - b. Beroepsmobiliteit (richting, niveau, beloning, e.d.)
 - c. Arbeidstijden (minimumomvang of duur)
 - d. Andere baankenmerken
- Eis tot medewerking aan reïntegratie en verschijningsplicht (eventueel frequentie en soort contact, e.d.):
 - a. (Regelmatige) melding bij arbeidsbureau, reïntegratiebedrijf (RIB), trainingsinstituten, et cetera.
 - b. Deelname aan specifieke programma's (training, werkervaring, e.d.). Dit geldt meestal ook bij vrijwillige deelname.
 - c. Opvolgen aanwijzingen van consulent arbeidsbureau, school, RIB, e.d.
- Administratieve verplichtingen (bijvoorbeeld ondertekenen van een reïntegratiecontract; aanleveren schriftelijke bewijsstukken, e.d.).
- Informatieplicht, voornamelijk over alle factoren die van invloed zijn op het recht op de uitkering.
- Nadere uitwerking van gegronde redenen tot weigering van een baan of het niet voldoen aan één of meer van de hiervoor genoemde verplichtingen.
- Nadere uitwerking van de van toepassing zijnde sancties in geval van het niet voldoen aan één of meer van de hiervoor genoemde verplichtingen.

De opgelegde sanctie is veelal afhankelijk van de ernst van de overtreding en de sanctie neemt in omvang toe bij herhaling van overtreding. Verwijtbare werkloosheid en weigering van werk of weigering van deelname aan een maatregel worden veelal als ernstig beoordeeld. Verzuim om (te laat of eenmalig) aan ondergeschikte administratieve verplichtingen te voldoen wordt meestal als minder ernstige overtreding gezien⁷. Maar niet aan verplichtingen voldoen leidt niet altijd tot sanctionering. In de meeste gevallen laat de regelgeving ruimte, en bevat deze een opsomming van gegronde redenen om niet

⁶ Voor een uitgebreide bespreking van veel van deze elementen, zie Hasselpflug (2005). In totaal is in deze studie de situatie in 25 landen in beschouwing genomen, merendeels uit Europa (inclusief nieuwe lidstaten) en voorts Australië, Japan en de USA.

⁷ Wanneer niet wordt voldaan aan bindende administratieve verplichtingen is er meestal geen recht op uitkering.

aan de verplichtingen te kunnen of hoeven voldoen. Daaronder vallen meestal ook specifieke individuele omstandigheden. Dit heeft tot gevolg dat de regelgeving vrij veel voor interpretatie vatbare elementen bevat (discretionaire ruimte). Dit maakt sanctioneren in de praktijk minder eenvoudig, zelfs bij gedetailleerde en op de situatie toegesneden wet- en regelgeving.

In de literatuur wordt daarom wel onderscheid gemaakt tussen de formele striktheid van een sanctioneringsregime en de feitelijke striktheid. Het eerste begrip refereert dan aan de formele definities, het tweede aan de uitvoeringspraktijk, dat wil zeggen de mate waarin regels ook strikt of minder strikt worden toegepast. Daarbij kan het juridische aspect niet buiten beschouwing blijven. Rechtvaardigheidsbeginselen vereisen veelal een juridisch houdbare definitie van sanctioneerbaar handelen, om willekeurigheid in de toepassing tot een minimum te reduceren. In het VK is de regelgeving bijvoorbeeld voortdurend uitgebreid doordat steeds meer specifieke situaties als “gegronde reden” of “uitzondering” in wet- en regelgeving zijn opgenomen.

De gehanteerde criteria bepalen mede de kosten van de uitvoering. Vanwege het juridische aspect (rechtvaardigheidsoverwegingen) moeten eventuele afwijkingen en overtreding van verplichtingen accuraat worden vastgelegd en onderzocht.

Vormen van sancties

Activerende sancties kunnen in elke fase van de werkloosheidsperiode worden toegepast, dus ook kort na de instroom, omdat sancties voor een deel direct verband houden met specifiek gedrag of omstandigheden van de werkloze. In veel gevallen wordt sanctionering (wat) later in de uitkeringsperiode toegepast, nadat eerst de activering is geïntensiveerd, in de vorm van regelmatige en intensieve (vervolg)gesprekken en monitoring van de werkloze. De literatuur wijst uit dat er een met sancties vergelijkbare prikkel (“incentive”) uitgaat van deze actieve monitoring van werklozen en/of de dreiging van sancties (dreigeffect of uitstralingseffect). Door de “afschrikwekkende” werking van sancties is in een Zwitserse studie (Lalive, e.a. 2002) gebleken dat de toepassing van sancties effecten heeft op alle werklozen en niet (alleen) op degenen die direct door de sanctie (dreigen te) worden getroffen. In de Zwitserse studie kon onderscheid worden gemaakt tussen het effect van de dreiging van de sanctie en het effect van de sanctie zelf. Overigens is het de vraag of een “harde” monitor aanpak werkt zonder de dreiging van een financiële sanctie.

In Nederland is het de laatste jaren in diverse gemeenten gebruikelijk dat degenen die zich aanmelden voor een bijstandsuitkering direct worden doorverwezen naar een (beschermde) werkplek (*Work First* benadering). Het gaat dan in de meeste gevallen om relatief eenvoudig, ongeschoold werk. Dergelijke additionele verplichtingen kunnen worden opgevat als een directe prikkel voor de werkloze, zeker wanneer het werk betreft dat (ver) beneden de capaciteiten ligt. Voor degenen die onnodig werkloos blijven om een uitkering te krijgen, is de sanctie in dat geval verlies aan vrije tijd en de ‘disutility’ van onaantrekkelijk werk.

Er kunnen dus verschillende gradaties van controleren en sanctioneren worden benoemd, in een oplopende vorm van ernst:

1. Monitoringgesprekken en beoordeling door de consulent. In deze gesprekken wordt de persoon onder meer aangesproken op zijn plichten.

2. Verplichte deelname aan activiteiten zolang men geen baan heeft. Het kan dan gaan om het langs komen bij instanties in een bepaalde frequentie, deelname aan activeringsmaatregelen (zoals *Work First*, maar ook sollicitatietraining, scholing, e.d.). Dit is een graduele versterking van de voortgangsgesprekken. In feite dient de persoon concreet “vrije tijd” in te leveren.
3. Financiële sancties, veelal als gevolg van het niet nakomen van voorschriften of afspraken, voor een deel samenhangend met monitoring en deelname aan maatregelen.
4. De dreiging die uitgaat van voorgaande punten:
 - a. Op degene die al een uitkering hebben en hun gedrag aanpassen.
 - b. In preventieve zin, waardoor mensen zich niet aanmelden voor een uitkering vanwege de verplichtingen die dat met zich meebrengt en/of de pakkans bij het niet nakomen daarvan.

De wet- en regelgeving bepaalt in detail op welk(e) moment(en) in het traject (financiële) sancties worden toegepast. In Nederland en in de bezochte Europese landen zijn er uitvoeringsregels en overzichten waarin per motief (situatie of niet nagekomen plicht) is vastgelegd welke sanctie van toepassing is. Voor details verwijzen we naar de informatie in de landenbeschrijvingen in de bijlagen⁸. In deze overzichten van de regelgeving zijn verschillende kenmerken van de sanctie weergegeven:

- Hoogte van de sanctie (vast bedrag of in procenten van de uitkering, of in uitkeringsdagen)⁹.
- Duur van de sanctie (eenmalig, tijdelijk, permanent).
- Wijze van sanctioneren (korting, schorsing recht op uitkering of opschorten uitkeringsrechten)¹⁰.

Recidive (herhaling van het niet nakomen van eenzelfde afspraak of verplichting¹¹) leidt vrijwel altijd tot verhoging van de sanctie (in hoogte en/of duur).

⁸ Voor de Nederlandse regelgeving verwijzen we naar het *Maatregelenbesluit UWV*, dat betrekking heeft op maatregelen in het kader van de ZW, WAZ, Wajong, WAO, WW, wet WIA en TW.

⁹ Volledige korting (100%) is een bijzondere sanctie. Hierbij kan theoretisch onderscheid worden gemaakt tussen personen die geen recht hebben op de uitkering, omdat zij niet (langer) werkloos zijn, doordat zij niet aan de criteria voldoen en de personen die wel werkloos zijn, aan de criteria voldoen en recht hebben op een uitkering, maar deze door ongepast gedrag niet (al of niet tijdelijk) toegewezen krijgen. Praktisch is er geen verschil.

¹⁰ Van betekenis is bijvoorbeeld of het vervallen of opschorten van rechten gevolgen heeft voor eventuele vervolgutkeringen.

¹¹ Het opeenvolgend overtreden van verschillende regels wordt juridisch niet als recidive aangemerkt. Als op één en dezelfde overtreding van een bepaald voorschrift gelijktijdig meer dan één sanctie wordt gesteld doet zich een “cumulatie” van bestuurlijke sancties voor. In Nederland wordt in het bestuursrecht van “samenloop” gesproken in de situatie dat bij een bepaald handelen of nalaten tegelijkertijd twee of meer voorschriften worden overtreden.

De overzichten geven een beeld van wat hiervoor is aangeduid als de “formele striktheid”. In veel gevallen worden sancties toegepast op basis van een beoordeling door de consulent van de beschikbaarheid van de werkloze voor werk en het zoekgedrag. Het is uiteindelijk aan de consulent (en andere instanties) om te beoordelen of de werkloze voldoet aan alle criteria van de uitkering¹², en of een sanctie moet worden toegepast. Dat betreft dus de “feitelijke striktheid” van het regime. Bij de toekenning van een WAO uitkering in Nederland speelt bijvoorbeeld het oordeel van de arbeidsdeskundige en de arts eveneens een rol. In alle gevallen is er in hoge mate sprake van de invloed van voor interpretatie vatbare elementen in de beoordeling van het gedrag en de omstandigheden van de werkloze. Niet uit te sluiten valt dat het subjectieve element in de uitvoering leidt tot een bepaalde selectiviteit in de toepassing van sancties. Bij meting en beoordeling van de effectiviteit dient daarmee rekening te worden gehouden. Op de betekenis van de uitvoeringsaspecten gaan we in de volgende hoofdstukken nader in.

2.2 EFFECTEN EN KOSTEN

Sancties worden toegepast om rechtmatig gebruik van uitkeringen te bewerkstelligen, het uitkeringsvolume van sociale zekerheidsregelingen te minimaliseren en de dynamiek in het bestand te vergroten. In de uitvoering zijn vereisten vertaald in inhoudelijke en procedurele verplichtingen. Sancties zijn verbonden aan deze verplichtingen en zijn in eerste instantie bedoeld om het (zoek)gedrag en/of de attitude van de werklozen zodanig te beïnvloeden, dat de uitstroom naar werk wordt bevorderd en zo het beroep op de uitkering wordt verminderd. Uit het oogpunt van rechtvaardigheid is het zaak dat gedrag en attitude zo veel mogelijk langs objectieve weg in kaart worden gebracht, en dat de beoordeling en registratie door de verantwoordelijke instanties toetsbaar is.

Het meten van attitude is een lastige opgave. Het zoekgedrag is in enige mate in kaart te brengen, maar niet in één variabele te vangen. Het gaat namelijk niet alleen om het aantal sollicitaties, maar ook om de kwaliteit ervan. Wanneer sanctionering leidt tot een toename van het aantal sollicitaties, alleen om te voldoen aan de verplichtingen die worden opgelegd, dan schiet het instrument zijn doel voorbij (zie ook OECD, 2000)¹³. Het leidt alleen tot verhoging van de transactiekosten (van werklozen en werkgevers), zonder enig effect op de plaatsingskans. Dit geldt ook voor calculerend gedrag en andere cosmetische aanpassingen in het gedrag van werklozen (en andere uitkeringsgerechtigden). Het gaat hierbij ook om de motieven die werklozen aandragen om niet aan verplichtingen te voldoen.

In de empirische literatuur zijn verschillende effecten onderzocht. In de eerste plaats gaat het dan om effecten op de baankans en de uitkeringsduur. Deze effecten komen voort uit veranderingen in de directe resultaatvariabele(n) die samenhangen met de criteria die zijn of worden gehanteerd voor het sanctioneren. Het gaat dan om aspecten die te maken hebben met:

¹² Bij verschil van mening zal een beroepsinstantie of de rechter hierover uiteindelijk een definitief oordeel vellen.

¹³ In het verleden werd door (vooral kleine) werkgevers geklaagd over het nodeloos solliciteren in opdracht van het Arbeidsbureau.

- Zoekgedrag. Aantal sollicitaties (per tijdseenheid), kwaliteit van de sollicitaties (aansluitend op opleiding, werkervaring en interesse).
- Eigen initiatief bij het zoeken en vinden van werk.
- Ongeoorloofde afwezigheid. Het al of niet volgen van verplichte activiteiten in het kader van een reïntegratietraject kan worden gezien als een indicator voor houding.
- Het nakomen van afspraken met de consultant.

Naast het effect op de baankans of uitkeringsduur van de direct betrokkenen, kan via het uitstralingseffect (dreigeffect) de baankans of uitkeringsduur van andere werklozen direct worden beïnvloed.

Voor zover informatie beschikbaar is wordt bij de bespreking van de effectiviteit de rol van individuele kenmerken meegenomen. Vanwege evidente verschillen in baankansen is het aannemelijk dat het effect verschilt naar leeftijd en werkervaring, opleidingsniveau en opleidingsrichting¹⁴, maar ook naar geslacht, etniciteit en arbeidshandicap. Vrouwen hebben vaker te maken met een combinatie van zorg en werk en zijn vanuit die optiek minder mobiel dan mannen (minder alternatieven). Bij etnische minderheden moet rekening worden gehouden met het bestaan van (al dan niet statistische) discriminatie. Bij arbeidsgehandicapten moet rekening worden gehouden met specifieke belemmeringen voor plaatsing.

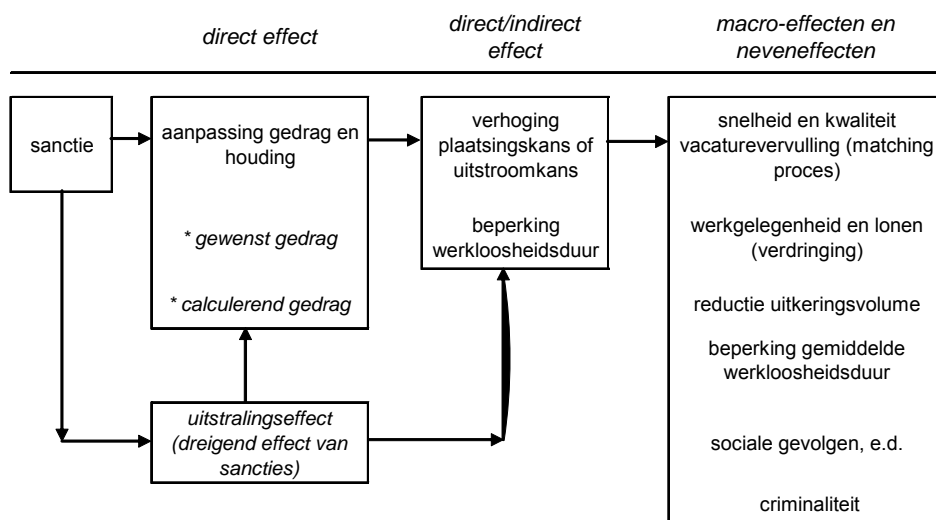
Naast het directe effect op het gedrag en aansluitend het directe en indirecte effect op plaatsing is in principe een aantal macro-effecten en neveneffecten van betekenis (zie figuur 2.2 voor een overzicht). Het gaat daarbij vooral om de effecten op de vacaturevervulling, werkgelegenheid, lonen en het netto effect op het uitkeringsvolume. Het macro-economische effect is mede afhankelijk van de mate van verdringing en de gevolgen voor het proces van matching op de arbeidsmarkt.

Sancties kunnen de werking van de arbeidsmarkt beïnvloeden. Het gaat dan om effecten op het acceptatieloon (het loon waartegen de werkloze een baan zal accepteren), het sneller aanvaarden van ander werk dan het werk dat men voorheen heeft gedaan en mogelijk een snellere vervulling van vacatures. Het laatste effect is maatschappelijk gezien positief en kan zich voordoen in een overspannen en ruime arbeidsmarkt. Wanneer de werklozen door de sancties sneller geneigd zijn om werk buiten het eigen ervaringsgebied te aanvaarden, kan dit ook positieve effecten hebben, vooral wanneer het werk betreft waarvoor het moeilijk is personeel te vinden. Wanneer sancties er toe leiden dat werklozen eerder werk aanvaarden tegen een lager loon, dan zal hiervan uiteindelijk een dempend effect op de lonen uitgaan. Uiteindelijk zou de hogere dynamiek op de arbeidsmarkt weer effect kunnen hebben op de gemiddelde werkloosheidsduur. Wel moet rekening worden gehouden met effecten op informeel werk (zwart werk). Verder is de vraag hoe werkgevers het aanbod van gesanctioneerde werklozen waarderen. Dit laatste vormt onderdeel van het maatschappelijke draagvlak, waarop we in paragraaf 2.5 terugkomen.

¹⁴ Studies van het ROA geven indicaties van de substitutiemogelijkheden die specifieke opleidingen en beroepen hebben op de arbeidsmarkt (zie de diverse prognosestudies van het ROA).

Bij de neveneffecten gaat het in het bijzonder om de sociale gevolgen voor de gesanctioneerden en zijn omgeving (armoede, sociale uitsluiting, medische en psychische problemen). Omdat sancties effect hebben op inkomens is het (macro) effect op criminaliteit mogelijk ook van betekenis. De meeste studies richten zich echter op de directe effecten. Er zijn weinig empirische studies op dit terrein van de indirecte en macro-effecten gevonden.

Figuur 2.1 Overzicht relevante effecten van sancties



Naast effecten brengt een systeem van sanctioneren kosten met zich mee. In algemene zin moet de tijd die consulenten (1^e lijn of frontoffice) besteden aan controle worden beschouwd als kosten van het sanctiebeleid, maar in de praktijk is deze tijdsbesteding niet altijd te scheiden van de tijd die gemoeid is met begeleidende werkzaamheden. De tijd die consulenten besteden aan de bij sancties behorende administratieve procedures kunnen wel direct tot de kosten van sancties worden gerekend. Dit geldt ook voor de kosten van bij het toepassen van sancties betrokken gespecialiseerde (juridische) diensten en onderdelen van de betrokken instanties (2^e lijn of backoffice) en beroepsinstanties (3^e lijn).

Er zijn ook indirecte kosten, zoals kosten die verband houden met het risico van onterecht opgelegde sancties (kosten van gerechtelijke procedures), het eerder genoemde effect op de transactiekosten voor werklozen en werkgevers en kosten voor werkgevers in verband met het verstrekken van informatie over (werkloze) sollicitanten.

2.3 ROL VORMGEVING EN UITVOERINGSPRAKTIJK

De betekenis van wet- en regelgeving is in de voorgaande paragraaf aan de orde geweest. Wet- en regelgeving bepalen in belangrijke mate de vormgeving van het sanctiebeleid

(wat, waarom en hoe). Maar het beleid moet ook worden uitgevoerd of toegepast. De organisatie van de uitvoering is daarom ook van betekenis. Het is vooral van belang welke criteria bepalend zijn voor de toepassing van een sanctie, en in welke mate de verantwoordelijke consultant rekening kan houden met de individuele omstandigheden van de betrokkenen. Bij het operationaliseren van het begrip sanctie dienen de uitvoeringsaspecten daarom meegenomen te worden.

Interpretatie van regels heeft te maken met (i) de beoordeling door de consultant en (ii) de helderheid van de beslissingscriteria. Het zal soms moeilijk zijn om te beoordelen of cliënten werkelijk actief zoeken en redelijke acceptatiecriteria voor een baan hanteren. Via de combinatie van deze elementen sluipt het “arbitraire” of “subjectieve” element binnen (discretionaire ruimte). In principe zal een balans moeten worden gezocht tussen twee typen “foute” beslissingen: (a) een onterecht opgelegde sanctie (b) een ten onrechte niet opgelegde sanctie. Bij aanscherping van het beleid is denkbaar dat de kans op fouten van het type (a) toeneemt en die van type (b) afneemt.

Het “dreigeffect” treedt alleen op wanneer de werklozen voldoende zijn geïnformeerd over het sanctiesysteem. Dit betekent dat tijdstip en wijze waarop zij worden geïnformeerd over de rechten en plichten van betekenis zijn. Zowel vanuit het oogpunt van controle, als van begeleiding moet de consultant zorgen dat hij of zij goed op de hoogte is van de activiteiten en omstandigheden van de cliënt. Communicatie is daarmee een wezenlijk element van de uitvoering. Als de communicatie en informatievoorziening over en weer niet adequaat is, dan is goed denkbaar dat de kans op beide hiervoor genoemde typen fouten toeneemt. Voldoende op de hoogte zijn van het systeem is een eerste voorwaarde voor het optreden van het dreigeffect. Een tweede voorwaarde is dat sancties daadwerkelijk worden toegepast en dat de werklozen dat ook weten en/of in de nabije omgeving ervaren.

In de literatuur wordt gewezen op het effect dat (dreigende) toepassing van sancties heeft op de (vertrouwens)relatie tussen consultant en cliënt. Het is de vraag of in geval van dreiging van sancties door dezelfde functionaris nog wel effectief en constructief reïntegratiebeleid kan worden uitgevoerd. In de praktijk zijn daarom de begeleidende en sanctionerende verantwoordelijkheden veelal uit elkaar gehaald. Desondanks is de begeleidende consultant degene die in eerste instantie een signaal moet afgeven over ongeoorloofd gedrag en blijft er een zekere spanning in zijn takenpakket aanwezig (“carrots and sticks”).

Op gedetailleerd niveau heeft elk land zijn specifieke invulling van de uitvoering. De volgende elementen komen hierin terug:

- Communicatie over sanctiebeleid naar cliënten (preventieve werking).
- Verdeling van taken en verantwoordelijkheden over uitvoerenden (klantmanager, trajectbegeleider, werkbegeleider, trainer/docent, etc.).
- Instantie die sanctie oplegt.
- Selectieve of generieke toepassing (denkbaar is dat hogere eisen worden gesteld aan degenen met een kansrijke positie op de arbeidsmarkt).
- Procedures (registratie, bewijsvoering, gebruik methoden en technieken, verplichte medische of arbeidskundige adviezen (vooral bij arbeidsgehandicapten)).
- Beslissingscriteria: de voorwaarden waaronder sanctioneren plaatsvindt en eventuele beroepsmogelijkheden.

2.4 INVLOED VAN DE CONTEXT

In de inleiding is de stand van de arbeidsmarkt als een evidente contextvariabele genoemd. De OECD (2000) merkt op dat sanctioneren van werklozen meer voor de hand ligt wanneer banen in ruime mate beschikbaar zijn. Maar mogelijk is de noodzaak van sanctioneren in die omstandigheid juist minder groot, omdat de werklozen zelf voldoende alternatieven zien om aan het werk te komen. De consulent kan in die omstandigheden de werklozen eveneens voldoende alternatieven bieden.

Wanneer er sprake is van een ruime arbeidsmarkt zijn er echter onvoldoende banen om iedere werkloze aan het werk te helpen. Vooral de minst kansrijken zullen in dat geval – ook bij intensivering van de zoekinspanningen – niet gemakkelijk uitstromen naar werk. Het directe effect van de sancties of intensivering van de handhaving op de uitstroom zal in die situatie vermoedelijk beperkt zijn.

De relatie tussen conjunctuur en de toepassing van sancties (de sanctiegraad) is daarmee op voorhand niet duidelijk. Wel is aannemelijk dat de effectiviteit van sancties hoger is naarmate de arbeidsmarkt krapper is en (spontane) uitstroom naar werk onvoldoende is.

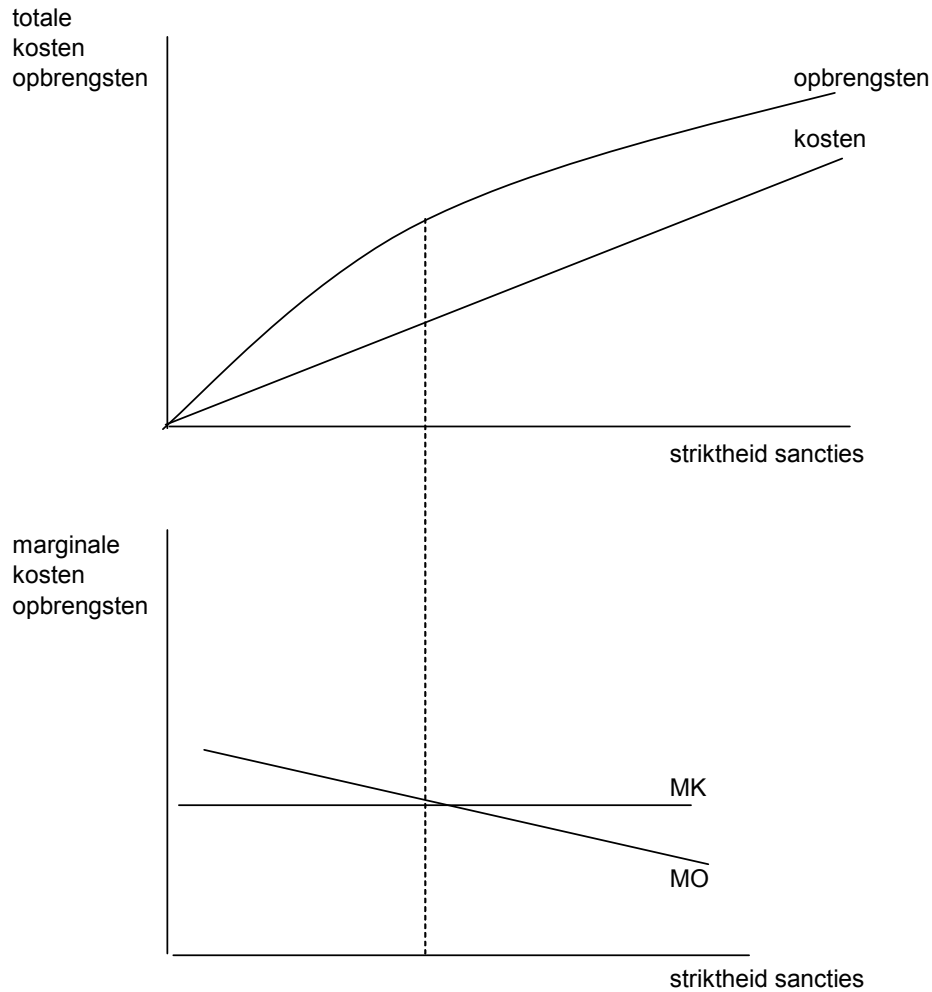
Niet alleen de conjuncturele situatie is van betekenis, maar ook de economische structuur en in het bijzonder de werkgelegenheidsstructuur en eventuele ingrijpende veranderingen daarin. Ingrijpende herstructurering, zoals bij oude industriegebieden, gaat vaak gepaard met vermindering van de werkgelegenheid in bepaalde traditionele beroepen, waardoor een groep werklozen ontstaat die in eerste instantie via her-, om- en bijscholing en andere activerende maatregelen aan het werk moet worden geholpen. Sancties komen dan pas eventueel in tweede instantie aan de orde, bijvoorbeeld als men weigert zich te laten omscholen. Deze problemen zijn vaak sterk regionaal gebonden.

2.5 WAT IS HET OPTIMUM?

In theorie is in economische termen de toepassing van sancties optimaal wanneer de kosten van een extra eenheid sanctie (marginale kosten) gelijk is aan de marginale (maatschappelijke) opbrengsten. Een extra eenheid sanctie wordt daarbij opgevat als een toename van de “striktheid” of “strengheid” van het beleid. Het gaat daarbij om een strengere toepassing, monitoring en controle van de bestaande regels, waardoor de “pakkans” groter wordt en meer druk tot actief zoekgedrag wordt uitgeoefend. Aannemelijk is dat de “striktheid” of “strengheid” van het sanctiebeleid zowel de kosten als de opbrengsten van het beleid bepaalt. Onder de veronderstelling dat sancties de verwachte effecten te weeg brengen, dan zal een strikter beleid hogere opbrengsten met zich mee brengen. Tegelijkertijd zal een verscherping van het beleid niet zonder extra inspanningen (kosten) zijn te realiseren. Dus, hoe strikter het beleid, des te hoger de kosten en hoe hoger de opbrengsten. Aannemelijk is echter dat de marginale opbrengsten dalen. Meer energie steken in handhaving, monitoren, e.d. vereist de inzet van meer staf, maar aan te nemen valt dat er een zekere begrenzing is aan de effecten op het gedrag van uitkeringsgerechtigden. Een en ander is in figuur 2.2 weergegeven. In deze figuur is aangenomen dat de kosten proportioneel zijn met de striktheid van het beleid; de marginale kosten zijn dus constant. Het snijpunt van de marginale opbrengsten (MO) en

de marginale kosten (MK) curven geeft in de onderste van de twee figuren het optimum weer¹⁵.

Figuur 2.2 (Marginale) kosten en opbrengsten van sanctiebeleid



Informatie over de kosten en opbrengsten van sancties is veelal onvolledig. De beschikbare gegevens beperken zich tot schattingen van de kosten van de uitvoerende organisaties en de directe effecten op de uitkering van gesanctioneerde werklozen (zie landenstudies). Deze cijfers maken het alleen mogelijk indicaties te geven voor de

¹⁵ Veranderingen in de hoogte en de duur van de sanctie hebben effect op het verloop van beide curves. Niet nauwkeurig is aan te geven hoeveel de opbrengsten en kosten curves verschuiven wanneer de hoogte en/of de duur van de sancties wordt vergroot. Hogere sancties leveren in directe zin mogelijk meer op, maar brengen vermoedelijk ook meer bezwaarschriften met zich mee.

verhouding tussen kosten en baten op het niveau van de uitvoering. De verhouding tussen kosten en baten is veel lastiger als ook de indirecte en macro-effecten in beschouwing worden genomen. Over de omvang van deze-effecten is namelijk relatief weinig bekend.

Wanneer over de omvang van de effecten onvoldoende bekend is, dan is de toepassing van sancties sterk afhankelijk van de percepties die de politiek, het beleid en de maatschappij over de verschillende effecten hebben en het maatschappelijke draagvlak voor dit beleid en de uitvoering daarvan. Het maatschappelijke draagvlak heeft uit zichzelf invloed op de sanctiegraad en daarmee de hoogte van de maatschappelijke kosten en opbrengsten.

De motieven voor het strikter toepassen van regels en het toepassen van sancties in het reïntegratiebeleid zijn eveneens van betekenis. Zijn sancties bedoeld om de werkloze te activeren en de uitstroomkans te vergroten, of houdt de introductie van sancties of intensievere handhaving verband met een striktere toepassing van regels om onnodig (oneigenlijk) gebruik van voorzieningen te minimaliseren? Elk systeem gaat ten slotte gepaard met een zekere mate van onbedoeld gebruik en een zekere mate van oneigenlijk niet-gebruik¹⁶. Een strikte uitvoering en handhaving zouden de mate van oneigenlijke toepassing kunnen terugbrengen.

Indicaties van het “maatschappelijk draagvlak” zijn nodig om de optimale inzet van het sanctie-instrument te kunnen duiden. Naar verwachting biedt de literatuur op het gebied van arbeidsmarktbeleid weinig directe aanknopingspunten¹⁷. Om een indruk te krijgen van het maatschappelijke draagvlak van sanctiebeleid hebben we in het onderzoek geprobeerd een beeld of indruk te krijgen van:

- De vorm van de kostencurve van het sanctiebeleid op uitvoerend niveau op basis van interviews met de betrokken instanties.
- Het draagvlak onder degenen die het sanctiebeleid moeten uitvoeren (medewerkers van de uitvoeringsorganen).
- Het aantal klachten van cliënten over de toepassing van regels, inclusief het aantal beroeps- en bezwaarschriften.
- De indrukken en visie van sociale partners (werkgevers en werknemers),

¹⁶ Het gaat dan om een (veelal kleine) groep cliënten die bewust of onbewust geen beroep doet op de uitkering, ook al heeft men daar recht op. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Armoedemonitor 1999*, Den Haag,

¹⁷ Ideeën kunnen mogelijk worden ontleend aan andere beleidsterreinen waar het middel sancties gewoon is (verkeer, openbaar vervoer, openbare orde), maar deze zijn vermoedelijk niet rechtstreeks te vertalen naar de sociale zekerheid. Er zijn diverse parallellen, bijvoorbeeld op het gebied van beleving van sanctiebeleid (boetes). Er blijkt uit onderzoek in het VK (Vincent (1998), Rayner, e.a (2000), DWP (2005)) dat er een groot draagvlak is voor het sanctiebeleid in het kader van werkloosheidsuitkeringen. Maar degenen die worden gesanctioneerd begrijpen veelal niet waarom het hen treft, of achten de sanctie niet van toepassing vanwege specifieke omstandigheden. Een vergelijkbare beleving bestaat in Nederland over parkeerboetes en boetes voor verkeersovertredingen. Men gaat in beroep omdat het handhavingsbeleid als onrechtvaardig wordt beschouwd, zelfs wanneer de feiten helder zijn. Zie bijvoorbeeld J.G. van Erp en M.D. van Ewijk (2005), *Werklast bestuurlijke boete. Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtpleging*, WODC Onderzoek en Beleid 232, Boom Juridische Uitgevers, Meppel.

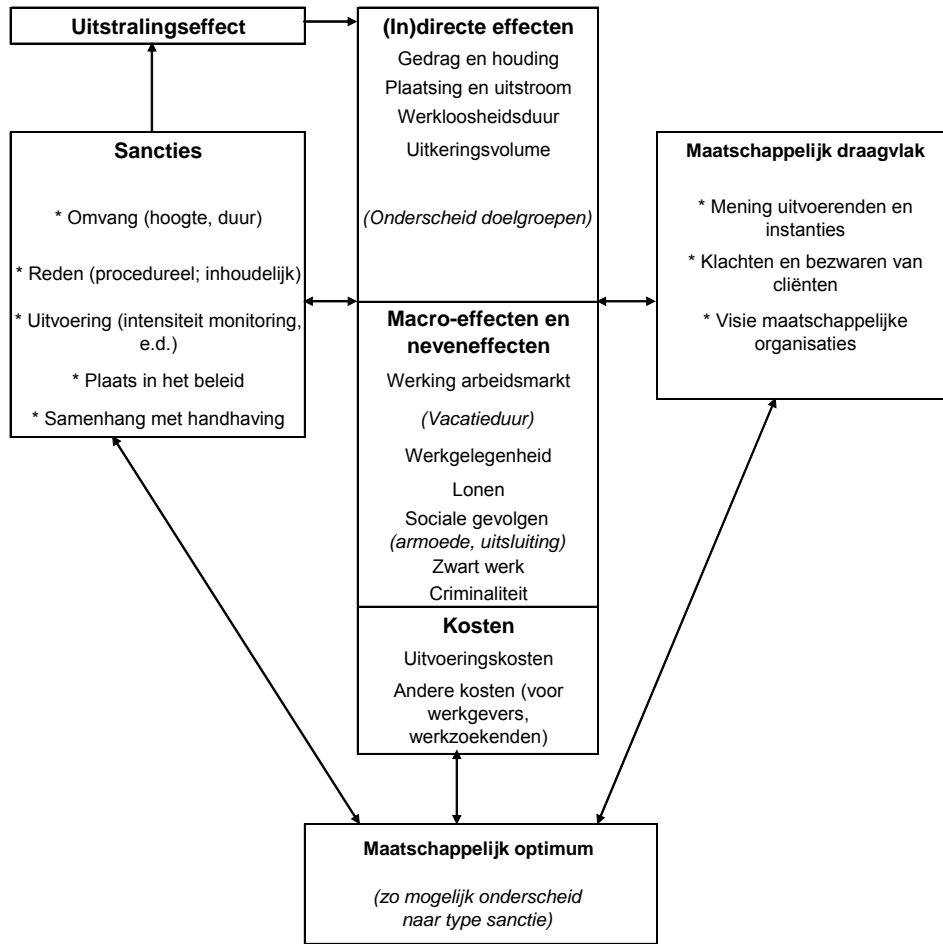
cliëntenorganisaties, adviesraden, klachtencommissies en “ombudsorganen”.

Inzicht in de maatschappelijke opbrengsten van het sanctiebeleid ontleen we aan de literatuur over de directe en indirecte effecten van sanctiebeleid, aangevuld met praktijkervaring van de uitvoerende instanties in de bezochte landen. De relevante aspecten zijn getoetst in de interviews met organisaties in het buitenland, waarbij we gevraagd hebben om (harde) gegevens over kosten en opbrengsten. De interviews leverden in veel opzichten niet meer dan indicaties of meningen en weinig houvast voor harde conclusies.

2.6 OVERZICHT ANALYSEKADER

Het onderzoek is uitgevoerd langs de lijnen zoals geschetst in figuur 2.3. In de eerste plaats is het instrument sanctie in kaart gebracht, en alle relevante aspecten die daarbij van belang zijn. Vervolgens is nagegaan welke effecten sancties teweeg (kunnen) brengen, direct en indirect. Tevens zijn indicaties verzameld over de uitvoeringskosten en andere kosten. Daarna is ingegaan op de betekenis die maatschappelijk aan het instrument sanctie wordt toegekend, mede in relatie tot de opbrengsten en kosten. Op grond van de hoofdzakelijk kwalitatieve vergelijking van opbrengsten, kosten en maatschappelijk draagvlak zijn ten slotte indicaties voor het maatschappelijke optimum van sanctiebeleid afgeleid, zoveel mogelijk rekening houdend met de aard van de sancties.

Figuur 2.3 Overzicht analysekader



3 EFFECTIVITEIT

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de effecten van sancties. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven gaat het hierbij om:

- (netto)effect op de individuele herintredingskans of plaatsingskans. Hierbij besteden we naast het effect op de direct gesanctioneerden ook aandacht aan studies die ook kijken naar de effecten op plaatsingskansen van anderen door de dreiging die ook door hen ervaren wordt (uitstralingseffect). Ook kijken we naar meer kwalitatieve studies die kijken naar de effecten op (zoek)gedrag.
- Effecten op macroniveau (bijvoorbeeld uitkeringsvolume).
- Neveneffecten.

Effectiviteit wordt dus op verschillende niveaus beschreven. Effectiviteit van sancties op individueel niveau (vinden van werk) leidt niet noodzakelijk tot een daarmee evenredige daling van de macro werkloosheid, vanwege indirecte effecten en neveneffecten.

We hanteren een sanctiebegrip dat uitdrukkelijk rekening houdt met monitoring en counseling, als een soort noodzakelijk voorstadium van sancties. In paragraaf 3.3 gaan we in op de effecten van sancties op individueel gedrag en houding en de kans op herintreding. In paragraaf 3.4 gaan we in op studies op meer geaggregeerd niveau. Vervolgens verbijzonderen we de uitkomsten naar regeling (paragraaf 3.5), individuele kenmerken van de gesanctioneerden (3.6), kenmerken van de sancties zelf (3.7) en (andere) vormgevingsaspecten (3.8). In paragraaf 3.9 gaan we in op neveneffecten. In paragraaf 3.10 betrekken we de kosten in de analyse en bespreken we studies waarin kosten-baten analyses zijn gemaakt. Vooraf gaan we in paragraaf 3.2 in op de methoden die in het empirische onderzoek naar de effectiviteit van sancties zijn benut.

We concentreren ons in dit hoofdstuk op de bespreking van empirische studies. Een systematisch overzicht van de gevonden studies is terug te vinden in de bijlage aan het einde van dit hoofdstuk. De tabel bevat studies naar de effectiviteit van sancties, in het bijzonder effecten gerelateerd aan uitstroom uit de uitkering en het vinden van een baan. Hierbij zijn ook studies meegenomen die zich richten op monitoring en counseling als daarbij de dreiging van sancties een belangrijk onderdeel vormt. Via monitoring wordt dan nagegaan of men voldoende actief zoekt en als dat niet het geval is, is er de dreiging van sancties. Monitoring en sancties zijn altijd heel sterk aan elkaar verbonden, maar niet noodzakelijk in eenduidige vorm. De intensiteit van monitoring kan verschillen, waardoor formeel vergelijkbare sanctieregimes toch niet volledig vergelijkbaar zijn.

3.2 METHODEN

Welke methoden komen we tegen, wanneer we kijken naar studies die ingaan op effectiviteit? Wat veel voorkomt, zijn studies op individueel niveau, waarbij degenen die

gesanctioneerd zijn (of dreigen te worden), vergeleken worden met een groep voor wie dit niet zo is. Vergeleken wordt dan of de eerste groep (de “behandelgroep”) beter scoort dan de tweede groep (“de controlegroep”) in bijvoorbeeld uitstroom uit de werkloosheid of de uitkering, of in instroom in werk. In het geval van een experimentele benadering zijn de controlegroep en de deelnemers aan de “behandeling” willekeurig uitgekozen. Bij een niet-experimentele benadering kunnen bepaalde selectieprocessen een rol hebben gespeeld, ofwel van het individu zelf, of vanuit het beleid. Men kan bijvoorbeeld verwachten dat als men niet bewust een experiment creëert, gesanctioneerden een bepaald type werklozen zullen zijn die afwijken van de niet-gesanctioneerden.

Bij de sancties zelf zijn ook andere typen onderzoek toegepast, zoals enquête onderzoek en studies op geaggregeerd niveau. In het eerste geval vraagt men naar effecten bij de direct betrokkenen. Men vraagt dan bijvoorbeeld aan gesanctioneerden welk effect dit op hun gedrag heeft gehad. Bij geaggregeerde studies wordt de doelvariabele op een niveau van regio of land gemeten. Nagegaan wordt dan bijvoorbeeld of de totale mate van baanvinden op regioniveau afhankelijk is van het sanctiebeleid in die regio's (gecorrigeerd voor andere factoren). Ieder van deze methoden heeft voor- en nadelen. Enquêteonderzoek heeft het voordeel dat kwalitatieve informatie beschikbaar komt, waardoor ook meer zicht ontstaat op de mechanismen waarlangs eventuele effecten optreden (bijvoorbeeld het effect op zoekgedrag). Tevens wordt in dit type onderzoek veelal ook veel aandacht besteed aan neveneffecten op individueel niveau, zoals de sociale gevolgen. Daar staat tegenover dat subjectiviteit in de beantwoording een rol kan spelen. Onderzoek op individueel niveau met een controlegroep is wat dit betreft objectiever, maar kan weer wel gevoelig zijn voor de gebruikte methodiek. Zo kunnen (bij een niet-experimentele benadering) niet waargenomen verschillen tussen de groep waarop de sanctie van toepassing is en de controlegroep zonder sancties, een versturende rol spelen. Er bestaan overigens weer methodes om hiervoor zoveel mogelijk te corrigeren, maar het succes hiervan hangt ook weer af van de mate waarin men beschikt over andere controlevariabelen.

Een voordeel van geaggregeerde studies is dat deze verdringing beter verdisconteren. Als de gesanctioneerde eerder een baan vindt, maar dit ten koste gaat van een andere werkloze, is het effect op regioniveau immers nihil. Een beperking op regioniveau is vaak dat het aantal waarnemingen beperkt is en daarmee bijvoorbeeld ook de mogelijkheden voor controlevariabelen. Conclusie is dus dat ieder van dit type studies elkaar aanvullen en het gehele palet het meest complete beeld geeft.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de genoemde typen studies. Tevens zijn voor- en nadelen kort aangestipt.

Tabel 3.1 Gebruikte typen studies en voor- en nadelen

Typen studies	Voordelen	Mogelijke nadelen en beperkingen
Kwantitatief onderzoek op individueel niveau waarbij de "behandel-" en controlegroep via experiment is samengesteld	Objectieve meetmethode Ondervangen van selectiviteit tussen groep met "behandeling" en controlegroep Vaak groot aantal waarnemingen	Vaak moeilijk te realiseren Vaak minder aandacht voor achterliggende processen
Kwantitatief onderzoek op individueel niveau met controlegroep die niet via experiment is samengesteld	Objectieve meetmethode Vaak groot aantal waarnemingen	Mogelijke (niet waargenomen) verschillen tussen twee groepen (bijvoorbeeld door selectieproces wie in aanmerking komt) Vaak minder aandacht voor achterliggende processen Gevoeligheid voor gebruikte schattingsmethodiek
Enquête onderzoek	Vaak veel aandacht voor achterliggende kwalitatieve processen (bijvoorbeeld gedragsreacties) Vaak veel aandacht voor neveneffecten	Subjectieve meetmethode Gevoeligheid voor vraagstelling (Selectieve) non-respons
Studies op geaggregeerd niveau	Effecten als verdringing en macro-economische doorwerkingen beter verwerkt	Vaak beperkt aantal waarnemingen Beperkingen in controlevariabelen

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de methodieken die zijn gebruikt in studies over effectiviteit die voor dit onderzoek zijn verzameld en weergegeven in de bijlage bij dit hoofdstuk. Bij monitoring en counseling is opvallend vaak een experimentele methodiek toegepast, terwijl dit bij sancties helemaal niet het geval is. Omdat een experimentele benadering vaak een duidelijke beleidsprioriteit vooraf voor evaluatie vergt, geeft dit aan dat in ieder geval in een aantal landen duidelijk belangstelling bestond voor de effecten van monitoring en counseling. Dat meer specifiek bij de sancties zelf geen sprake is van experimentele studies zou kunnen wijzen op minder prioriteit voor evaluatie. Een meer waarschijnlijke verklaring is dat eventuele rechtsongelijkheid die ontstaat door experimentele benaderingen een groter bezwaar vormt bij sancties dan bij monitoring en counseling. Enquêteonderzoek en studies op geaggregeerd niveau zijn alleen teruggevonden bij de effecten van sancties zelf.

Tabel 3.2 Studies verdeeld naar methodieken

	Totaal aantal opgenomen studies	Waarvan: individueel niveau via experiment	Waarvan: niet- experimenteel met controlegroep	Waarvan: enquête- onderzoek	Waarvan: studies op geaggregeerd niveau	Waarvan: overig
Monitoring en counseling (met dreiging sancties)	10	7	3			
Specifiek sancties zelf	16		6	3	5	(a) 2

(a) Een beschrijvende studie en een laboratoriumexperiment.

3.3 EFFECTIVITEIT OP INDIVIDUEEL NIVEAU

Wanneer we de uitkomsten van de studies die zijn opgenomen in de bijlage bij dit hoofdstuk globaal rangschikken, ontstaat het beeld dat in tabel 3.3 is opgenomen. Hierbij zijn de studies op geaggregeerd niveau al meegenomen. Op deze laatste categorie gaan we in de volgende paragraaf meer diepgaand in. Deze paragraaf richt zich meer op studies op individueel niveau.

Tabel 3.3 Uitkomsten onderzoeken effectiviteit

	Duidelijk positief effect (bijvoorbeeld vergroting uitstroomkans naar baan)	Enige indicaties voor positief effect, maar niet heel erg overtuigend	Geen effect	Totaal
Monitoring en counseling	6	1	3	10
Waarvan:				
Experiment	4	1	2	
Individueel met controlegroep	2		1	
Specifiek sancties zelf	9	5	2	16
Waarvan:				
Individueel met controlegroep (alle niet experimenteel)	6			
Enquêteonderzoek		3		
Studies op geaggregeerd niveau	2	2	1	
Overig	1		1	

Bij monitoring en counseling laat een meerderheid van de studies een duidelijk positief effect op de uitstroomkans zien¹⁸. Twee van de vier studies waarbij dit niet het geval is, betreffen Nederlandse studies en zijn ook de enige twee Nederlandse studies op dit terrein.

Ook voor sancties zelf geldt voor een meerderheid van de studies een duidelijk positief effect. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze resultaten bij sancties samenhangen met de gehanteerde methodiek. Zo zijn van de zeven studies die geen duidelijk positief effect opleveren, drie studies gegrond op enquêtes en drie Zwitserse studies met geaggregeerde regionale data. Opvallend is dat alle studies op individueel niveau met een controlegroepmethodiek om het effect op baankansen bij sancties vast te stellen, wel duidelijk positieve effecten vaststellen.

De zojuist genoemde onderzoeken die gebruik hebben gemaakt van enquêtes (één voor Australië en twee voor het VK) vertonen een sterke analogie. Reacties zijn hier divers. Enerzijds geeft een behoorlijk deel van de werkzoekenden aan dat sancties een positief effect hebben op het zoekgedrag. Anderzijds komen tegelijkertijd nogal eens andersoortige reacties voor, zoals het feit dat men achteraf gezien de sancties eenvoudigweg niet kon vermijden, of dat sancties zelfs tegendraads werken, bijvoorbeeld doordat men minder geld heeft voor reizen. Voorts geven geïnterviewden bij Vincent (1998) aan dat men door opgelopen sancties voorzichtiger is geworden om een baan te accepteren, omdat bij vrijwillig ontslag, hier weer consequenties op volgen. De onderzoekers van deze rapporten spreken dan ook in termen als “mixed results”. Deze studies zijn daarom gerangschikt onder de tussencategorie. Uiteraard is de bovenstaande weergave van de resultaten zeer ruw. Zo is bijvoorbeeld van belang of de resultaten slechts op korte termijn spelen, of ook langduriger zijn. Voorts is de vraag of bij sancties ook (of juist) sprake is van een dreigeffect (uitstralingseffect). Het dreigeffect betreft het effect dat sancties (juist) hebben op degenen waarop deze niet worden toegepast, omdat men op voorhand het gedrag aanpast om sancties te voorkomen. Beide punten komen in enkele van de opgenomen studies terug.

Wat betreft de duur van de effecten geldt dat sommige studies expliciet aandacht besteden aan de wat langere termijn. Bij monitoring en counseling geldt dat Dolton en O’Neil (1997) zelfs effecten na 5 jaar meten en vooral voor mannen ook na een dergelijke lange periode nog positieve effecten vaststellen. In dit experiment is de werkgelegenheidsgraad van mannen met monitoring en counseling, nog altijd 6 procentpunten hoger dan bij de mannen in de controlegroep. Voor Blundell e.a. (2002) geldt echter dat de effecten zich vooral op korte termijn manifesteren. Het gaat in deze studie echter wel om een

¹⁸ In de eindfase van de onderhavige studie kwam bij IZA een paper uit met een meta-analyse waarin diverse studies over actief arbeidsmarktbeleid op een rij werden gezet (Kluve, maart 2006). De uitkomsten daarvan vertonen veel analoge uitkomsten met de Koning e.a. (2005) en deze onderhavige studie. Ook de studie van Kluve concludeert dat binnen het actief arbeidsmarktbeleid het cluster van counseling, monitoring en sancties tot relatief gunstige resultaten leiden. Een verschil in onderliggende studies is dat Kluve zich exclusief richt op kwantitatieve studies op individueel niveau met een controlegroep en dan ook binnen Europa. In Kluve zijn een aantal studies over counseling meegenomen die niet zijn meegenomen in de onderhavige studie. Diverse hiervan hebben echter geen verbinding met de dreiging van sancties en betreffen dus pure bemiddeling. Uitgaande van monitoring met dreiging van sancties resteert een enkele studie die niet meer in de onderhavige studie kon worden meegenomen.

specifieke doelgroep, namelijk jongeren. Borland en Tseng (2003) besteden aandacht aan de effecten na een jaar van een specifiek monitoring instrument en vinden positieve effecten. Bij de studies die direct op sancties focussen, geldt dat zowel van den Berg e.a. (1998) als Roed en Westlie (2005) een onderscheid maken tussen de effecten tijdens de sanctieperiode en na de sanctieperiode. In beide onderzoeken geldt dat de effecten ook na de sanctieperiode opgaan, al is het positieve effect bij Roed en Westlie (2005) dan wel kleiner; bij van den Berg e.a. (1998) is dit eerder andersom.

Enkele studies besteden aandacht aan het dreigeffect. Jensen e.a. (1999) gaan bij een breder programma – met sancties – na of de aankondiging hiervan een apart effect heeft, wat niet het geval blijkt te zijn. Overigens staat dit resultaat haaks op een andere recente Deense studie van Geerdsen en Holm (2005) die wel een duidelijk, en zelfs groot, effect vinden voor de dreiging om aan een arbeidsmaatregel te moeten gaan deelnemen. Dit geldt ook voor een studie van Black e.a. (2002) in de VS.

Een meer directe meting van het dreigeffect van sancties is die in Lalive e.a. (2002). In deze studie wordt het “ex-ante effect” van dreiging onderzocht door na te gaan of ook niet-gesancioneerde werkzoekenden in regio’s met een hoge sanctiegraad eerder uitstromen uit de werkloosheid. Met andere woorden: werkt een hoge sanctiegraad in een regio door op alle werkzoekenden? In deze analyse zijn regio’s binnen kantons als uitgangspunt genomen, zodat de arbeidsmarktsituatie niet al te verschillend is. Bovendien zijn verschillen in zowel de sanctiegraad als uitstroomkans gecorrigeerd voor verschillen in de samenstelling van de groep werkzoekenden. Met inachtneming van deze uitgangspunten wordt een positief “ex-ante effect” gevonden, dat wil zeggen dat een hoge sanctiegraad ook doorwerkt op de niet-gesancioneerden. Vervolgens zijn Lalive, e.a. (2002) nagegaan of de daadwerkelijke aankondiging van een sanctie in een individueel geval een effect heeft, wat ook het geval blijkt te zijn.

Ook in een recent “laboratorium experiment” met studenten vonden Boone e.a. (2004) aanwijzingen voor een dreigeffect, dat groter was dan het effect van daadwerkelijke uitvoering van sancties. Dit bevestigt de hypothese dat van monitoring een “dreigend” effect uitgaat, in de zin dat de kans groter is dat je “betrap” wordt op ongewenst gedrag of onvoldoende activiteit.

Zowel bij effecten op langere termijn, als de dreigeffecten geldt dus dat de studies die hier aandacht aan besteden per saldo in de richting van positieve effecten wijzen. Het gaat echter in beide gevallen om een beperkt aantal studies. Dit punt komt ook terug in de volgende paragrafen die aandacht besteden aan een verbijzondering van de effecten van sancties voor verschillende regelingen, groepen en kenmerken van de sancties. Er zijn weinig studies die expliciet ingaan op de verschillen in de effectiviteit van sancties naar dit soort onderscheidingen.

Welke effecten worden waargenomen op het zoekgedrag? Van den Berg e.a. (2001) laten zien dat sancties een verschuiving te weeg brengen van informele zoekactiviteiten naar formele. De controle vereist immers dat men de zoekactiviteiten ook zichtbaar kan maken, bijvoorbeeld in de vorm van een sollicitatiebrief. Verificatie van informele zoekactiviteiten is voor consultants moeilijker. In Zwitserland en het VK komt in het verlengde hiervan nog een ander aspect naar voren. De dwang tot minimale (formele) sollicitaties leidt tot een grote stroom van brieven naar bedrijven, of sollicitatiebezoeken. Zeker in periodes dat het aantal vacatures laag is, kan dit voor bedrijven tot een lastig te verwerken stroom leiden, terwijl werkzoekenden gedwongen worden om mee te dingen naar functies waarop zij nauwelijks kans hebben. In Zwitserland wordt dit als een

ongunstig neveneffect beoordeeld. In het VK waren de vertegenwoordigers van het arbeidsbureau hierover minder uitgesproken. De regelmatige monitoring van de tevredenheid van bedrijven over de dienstverlening van het arbeidsbureau (waaronder doorverwijzing) wijst op incidentele problemen op dit punt. Werkgevers werken volgens het arbeidsbureau ook voldoende mee aan de controle van werklozen, maar uit onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de beslissingen over sanctie vanwege vrijwillig ontslag niet tot een sanctie leidt, omdat de werkgever geen informatie wil of kan verstrekken. Dit wijst op zijn minst op enige aarzeling bij bedrijven over medewerking aan het sanctiebeleid.

Een ander mogelijk (neven)effect rondom het zoekgedrag is of de gevonden banen een ander karakter hebben door de sancties. Neemt men bijvoorbeeld eerder genoegen met een mindere kwaliteit, of zijn deze minder stabiel van karakter? De overzichtstudie over de Britse *Job Seekers Allowance (JSA)* (Rayner e.a. 2000) concludeert dat dit niet het geval is. Zowel de stabiliteit van de gevonden banen als de baantevredenheid was vergelijkbaar voor en na invoering van de JSA. Dit spoort ook met de conclusies van Johnson en Klepinger (1994) en Benus en Johnson (1997) dat zeker op wat langere termijn de lonen van groepen die op verschillende manieren “gemonitord” zijn vergelijkbaar zijn.

De Australische studie van Eardly e.a. (2005) wijst er op dat tijdelijke, onstabiele banen waarvoor zich acuut kansen voordoen, nog wel eens problemen opleveren. Als men op korte termijn ingaat op deze kansen voor (zeer) tijdelijke klussen, kan er soms een spanning ontstaan met de vereisten vanuit *Centrelink*. Men komt dan bijvoorbeeld niet opdagen voor een gesprek, of bij een cursus, omdat men een dergelijke tijdelijke klus vervult. Vanuit *Centrelink* neemt men niet altijd genoegen met deze afwijking van gemaakte afspraken, zeker als het om een zeer tijdelijke klus gaat. Dit kan dus een reden zijn om zeer tijdelijke klussen die de afspraken met *Centrelink* ontregelen niet te aanvaarden. Dit is dus een negatieve prikkel om zeer tijdelijke banen te aanvaarden.

Al met al geven de enkele studies die hierop ingaan geen aanwijzingen dat de aard van de gevonden banen minder van kwaliteit en minder stabiel van karakter zijn door (de dreiging van) sancties.

3.4 STUDIES OVER EFFECTEN OP GEAGGREGEERD NIVEAU

De hiervoor behandelde studies over effecten, betreffen studies op microniveau. Dat wil zeggen dat onderzocht is of de toepassing van monitoring of sancties de uitstroomkans uit werkloosheid of uitkering van betrokkenen vergroot. Dit betekent dat geen rekening wordt gehouden met een aantal factoren die bij effecten op macroniveau wel een rol spelen. Een voorbeeld hiervan is verdringing. Dat gesanctioneerden sneller een baan vinden zou ten koste kunnen gaan van andere groepen werkzoekenden, waardoor per saldo het effect op macro niveau kleiner is dan in eerste instantie op microniveau is vastgesteld. Op macroniveau kunnen echter ook andere doorwerkingseffecten spelen, zoals een loonmatigend effect van sancties, omdat het reserveringsloon van werkzoekenden daalt, of een verandering van het matching proces. Wat betreft dit laatste: denkbaar is dat de druk tot meer solliciteren de kans toeneemt dat werkzoekenden zich gedwongen voelen om te solliciteren op banen waarvoor men minder geschikt is. Daar staat tegenover dat bedrijven mogelijk minder lang gehinderd worden door moeilijk vervulbare vacatures. Matching kosten kunnen per saldo dus toe- of afnemen.

Om de hiervoor genoemde effecten te verdisconteren, dient de meting van effecten op een hoger aggregatieniveau plaats te vinden. Er zijn weinig studies waarvoor dit het geval is. In totaal zijn er 5 empirische studies op regionaal niveau, die in ieder geval het verdringingseffect verdisconteerd hebben. Twee Amerikaanse studies met geaggregeerde data komen tot positieve effecten voor sancties bij de bijstand.

Bij drie Zwitserse studies met regionale data zijn de uitkomsten daarentegen veel minder eenduidig. Bij de meest recente van deze Zwitserse studies zijn methodisch wel enige kanttekeningen te maken. Zo worden in deze studie van Sheldon (2005) sancties in verband gebracht met de relatieve verbetering van plaatsingsresultaten tussen regio's, maar niet met de absolute hoogte van de plaatsingsresultaten zelf. De keuze om veranderingen te verklaren lijkt onlogisch, omdat ook in voorgaande perioden sancties al een rol speelden. Je zou dan eventuele veranderingen in sanctiegraad als verklarende variabele mee moeten nemen. De eerdere studie van Sheldon en de Wild (2003) lijkt wat dat betreft consistent, omdat hier de sanctiegraad verklarend is voor de hoogte en niet de groei van de plaatsingsresultaten. Uit deze analyse volgt een significant positief effect van sancties op het plaatsingsresultaat. Dit positieve effect is echter niet langer statistisch significant als in de analyse rekening wordt gehouden met een wederzijds verband tussen sancties en plaatsingsresultaat¹⁹.

Een andere reeks van studies die duidelijk rekening houden met allerlei indirecte doorwerkingen zijn studies met macromodellen of modellen rondom zoekgedrag, als daarin ook de effecten van sancties zijn opgenomen. De studies op dit terrein die aandacht besteden aan de rol van sancties zijn echter grotendeels gebaseerd op simulatiemodellen die uitgaan van veel veronderstellingen en niet van een empirische analyse. De effecten van deze simulaties zijn niet eenduidig. Dit hangt sterk samen met de gehanteerde veronderstellingen en keuzes die gemaakt zijn voor de parameters. Zo komen Boone e.a. (2001) op duidelijk positieve effecten op de werkgelegenheidsgraad. Dit is echter weer niet het geval in van der Linden en Dor (2001). Hierbij speelt de door hen veronderstelde verslechtering van het matching proces van werkzoekenden en vacatures een belangrijke rol.

3.5 VERSCHILLEN NAAR REGELING

De meeste van de studies die in de overzichtstabel in de bijlage van dit hoofdstuk zijn opgenomen, hebben betrekking op regelingen op het gebied van werkloosheidsuitkeringen. Er zijn enkele studies over bijstandachtige regelingen. Zo hebben de studies van Rector en Youssef (1999) en van Manusco e.a. (2001) betrekking op bijstandontvangers in de VS, terwijl Van den Berg e.a. (1998) een studie betreft voor Nederlandse bijstandontvangers. In al deze gevallen worden positieve effecten van sancties gevonden, zodat er geen aanwijzingen zijn dat sancties bijvoorbeeld wel bij de werkloosheidsverzekering werken en niet bij de bijstand. Wat betreft de aard van de regeling vormen overigens veel van de studies in het VK een enigszins aparte situatie,

¹⁹ In dit model kan de causaliteit dus langs twee richtingen lopen. Dit betekent dat sancties het plaatsingsresultaat kunnen beïnvloeden, maar dat tegelijkertijd (gunstige) plaatsingsresultaten er toe kunnen leiden dat de neiging om sancties toe te passen groter is. In een model dat rekening houdt met de mogelijkheid van wederzijdse beïnvloeding, is het effect van sancties op het plaatsingsresultaat niet langer significant positief.

omdat hier het onderscheid tussen werkloosheidsuitkering en bijstand niet in zodanige zin geldt. De zogenaamde Jobseekers Allowance (JSA) is een samenvoeging van beide vormen.

Dat er minder studies zijn die op de bijstand betrekking hebben, wordt in ieder geval voor de VS bevestigd in de overzichtstudie *Review of Sanction Policies and Research Studies* van Pavetti e.a. (2003). Deze studie geeft aan dat er maar één studie bestaat naar effectiviteit, namelijk de eerder genoemde studie van Rector en Youssef (1999). Hieraan kan nog de studie van Manusco e.a. (2001) toegevoegd worden. In Zwitserland geeft één van de respondenten aan dat de bijstand uitgevoerd wordt door de gemeenten, die zelf weinig onderzoek uitvoeren en dan zeker niet op het gebied van effectiviteit. De centrale coördinatie van de *Arbeitslosenversicherung* is duidelijk sterker, waarbij ook onderzoek hoort.

Wat betreft de effecten van sancties in arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er geen studies gevonden. In Zwitserland en het VK geeft men aan dat de belangstelling voor dit terrein (*Invalidenversicherung, c.q. Incapacity benefit*) wel groeit, mede onder invloed van de toename van het aantal uitkeringstrekkers. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat het parlement ook wijzigingen in de wetgeving op dit terrein onder behandeling heeft. Er zijn echter geen studies naar de effectiviteit van sancties in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen verricht.

3.6 VERSCHILLEN NAAR GROEPEN

Zijn de effecten van sancties verschillend voor groepen? Het is lastig om op grond van het bestaande materiaal hierover vergaande conclusies te trekken. Illustratief is tabel 3.4, waaruit blijkt dat voor zover er verschillende studies naar hetzelfde kenmerk hebben gekeken, de resultaten vaak tegenstrijdig zijn.

Tabel 3.4 *Uitkomsten studies met effecten voor specifieke groepen*

	Studie specifiek op dergelijke groep betrekking	In studie vergelijking gemaakt tussen groepen met betrekking tot dit kenmerk
Geslacht	De Lathouwer (2003): sancties hebben effect bij vrouwen (uitstroomkans 9% hoger)	Dolton en O'Neil (1997): effect monitoring mannen hoger Blundell e.a. (2002): effect monitoring voor mannen hoger Abbring en van den Berg e.a. (1996): effectiviteit sancties hoger bij vrouwen Lalive e.a. (2002): geen verschillen sancties naar geslacht
Gezinstoestand		Van den Berg e.a. (1998): effect sancties lager voor gehuwden zonder kinderen Eardly e.a. (2005): effect sancties hoger voor gehuwden zonder kinderen
Leeftijd	Jensen e.a. (1999): sancties werken voor jongeren	Van den Berg e.a. (1998): Effect sancties hoger voor ouderen Borland en Tseng (2003): effect monitoring groter voor degenen tussen 25-34 jaar Lalive e.a. (2002): geen verschillen naar leeftijd
Opleiding		Eardly e.a. (2005): sancties voor Mbo-opgeleiden hoger effect
Langdurig werklozen		Borland en Tseng (2003): effect op groepen met werkloosheidshistorie kleiner Van den Berg e.a. (2001): effecten op zwakkere groepen (zoals langdurig werklozen) groter (gebaseerd op een redenering)

3.7 VERSCHILLEN NAAR KENMERKEN VAN SANCTIES

Sancties kunnen verschillen naar hoogte en duur en op andere specifieke kenmerken. Positieve effecten van sancties zijn gevonden voor (verschillende) nationale systemen waarin hoogte en duur van de sanctie verschillen. Van den Berg e.a. (1998) is één van de weinige studies waarin ook expliciet aandacht is besteed aan het verschil in de hoogte van de sanctie. Conclusie is dat de hoogte van sancties weinig invloed heeft. In Sheldon en de Wild (2003) zijn er aanwijzingen dat voor Zwitserland zelfs een negatief verband geldt tussen gemiddelde sanctiehoogte in regio's en succes in de bemiddeling. Dit negatieve verband valt overigens weg als in deze studie meer complexe modellen worden gehanteerd waarbij het aantal sancties niet alleen het succes van de bemiddeling verklaart, maar ook rekening gehouden wordt met de mogelijkheid dat de causaliteit andersom verloopt.

De beperkte studies die er zijn op dit terrein geven dus in ieder geval geen aanleiding om te veronderstellen dat sancties pas effect hebben als deze een minimale duur en omvang hebben en dat het effect toeneemt naarmate de duur en hoogte groter is. Om tot meer

robuste conclusies hieromtrent te komen zijn meer studies nodig. Bovendien zou een meer solide toetsing van het effect van de hoogte van de sanctie ook vereisen dat een onderscheid wordt gemaakt tussen sanctiehoogte en aard van de “overtreding”. Beide zullen met elkaar samenhangen. Hogere sancties horen immers vaak ook bij bepaalde typen overtredingen of gedrag. Andere resultaten voor hogere sancties kunnen dan net zo goed te maken hebben met verschillend type gedrag als met de sanctiehoogte zelf. Als wel sanctiehoogte wordt opgenomen als verklarende variabele, maar niet de aard van de overtreding, dan wordt het effect vertroebeld door deze correlatie met de aard van de overtreding²⁰. Idealiter zou het effect van variatie in sanctiehoogte gemeten moeten worden bij een vergelijkbare “overtreding”.

3.8 VORMGEVINGSASPECTEN

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de uitvoeringspraktijk en vormgeving. In deze paragraaf zetten we op een rij welke samenhangen zijn gevonden tussen effectiviteit en uitvoeringspraktijk en vormgevingsaspecten.

Herhaling van sanctie

Soms worden volgtijdelijk vaker sancties toegepast. Volgens geïnterviewde consultants bij Rayner e.a. (2000) is het effect van (dreiging van) sancties effectiever als men in het verleden ook daadwerkelijk sancties heeft gehad. In het enquêteonderzoek van Eardly e.a. (2005) zijn er aanwijzingen dat de (gezamenlijke) prikkel die van sancties uitgaat op zoekgedrag groter is naarmate men vaker sancties heeft gehad. In de meer kwantitatief analytische studies op individueel niveau met controlegroepen komt dit onderscheid minder aan de orde.

²⁰ Daarbij kan dan ook meespelen dat de hogere sancties van toepassing kunnen zijn op een selectieve groep werkzoekenden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat hogere sancties worden toegepast op de minst willige groep en dat deze vorm van selectiviteit niet geheel wordt ondervangen door andere controlevariabelen en andere correcties voor selectiviteit. Dit soort problemen zullen naar verwachting minder een probleem zijn in geaggregeerde studies zoals die van Sheldon en de Wild (2003), omdat de gemiddelde sanctiehoogte op regioniveau minder met dit soort selectiviteitsproblemen te maken heeft, dan met beleidsmatige keuzes of de cultuur in deze regio.

Het effect van verschillende varianten van monitoring en counseling

Een belangrijk onderdeel van de uitvoeringspraktijk is uiteraard de monitoring die als controle-instrument vaak vooraf gaat aan een eventuele sanctie. In de overzichtstabel komt duidelijk naar voren dat monitoring (vaak inclusief counseling) op zich al een effect heeft. De studie van Johnson en Klepinger (1994) geeft aan dat alle vormen van monitoring (standaard; geïndividualiseerd en met intensieve begeleiding)²¹ een effect hebben, in vergelijking met de situatie zonder monitoring. De variant met relatief veel begeleiding scoort nog het beste, al geldt dat de verschillen met de andere varianten niet heel groot zijn. Standaard en meer geïndividualiseerde monitoring leiden tot vrijwel gelijke uitkomsten. De eveneens experimentele studie van Klepinger, e.a. (1997) laat zien dat het opvoeren van de intensiteit van de monitoring effect heeft. Zowel verhoging van het aantal verplichte sollicitaties (van 2 naar 4 per week), als (dreiging met) verificaties van werkgeverscontacten heeft effect. Dit geldt ook voor een extra workshop, maar het effect is hier vooral vooraf (“dreiging” deelname). De studie van Ashenfelter e.a. (1999) laat echter weer weinig effecten van extra verificatie zien, maar hier gaat het wel om monitoring in de allereerste begintijd van de werkloosheid. Per saldo volgt uit deze drie studies dus geen sterk eenduidig recept, al zijn er uit de eerste 2 studies wel aanwijzingen dat intensivering van monitoring en/of begeleiding extra resultaat heeft. Deze studies besteden echter geen aandacht aan het effect op de tijdsbesteding van consulenten en de kosten van extra monitoring.

Selectieve toepassing in beleid

Beleidsmatige selectiviteit in de toepassing heeft voordelen en nadelen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. De studie van Lalive e.a. (2002) laat zien dat van een hogere sanctiegraad een dreigeffect uitgaat, dat wil zeggen dat men eerder op het gevaar van een sanctie anticipeert als de trefkans groter is. Wilke (2003) pleit daarentegen voor een selectievere toepassing, wat vooral ingegeven is door de uitvoeringskosten die aan sancties verbonden zijn. Tevens speelt in zijn argumentatie een rol dat hij verwacht dat de effectiviteit lager is bij bepaalde (minder kansrijke) groepen die nu juist vaker door sancties getroffen worden. Of dit daadwerkelijk het geval is, is echter niet zo duidelijk in de literatuur. Vooralsnog geven de weinig eenduidige uitkomsten voor effectiviteit naar groepen weinig aanleiding om sancties meer selectief toe te passen op bepaalde groepen. Voorts kan in dit verband nog gewezen worden op de eerder genoemde studie van Johnson en Klepinger (1994), die lieten zien dat een geïndividualiseerde aanpak bij monitoring weinig toegevoegde waarde heeft. Ook dit pleit niet voor doelgroep gerichte selectieve toepassing van sancties.

²¹ In de standaardvariant dient door de werkzoekende tweewekelijks een formulier ingeleverd te worden. Van de werkzoekende wordt verwacht om minstens 3 contacten met werkgevers per week te hebben, die ook op dit formulier aangegeven dienen te worden. Als men na ongeveer 14 weken nog werkloos is, volgt een groepsessie en een individueel interview met een consulent waarin ook controle van zoekactiviteiten en de rechtmatigheid van de uitkering aan de orde komt. In de geïndividualiseerde variant worden zowel de eisen wat betreft aantal werkgevercontacten als de periode waarna het interview plaatsvindt, meer geïndividualiseerd. De gesprekken hebben meer de nadruk op “employability planning” dan controle. De intensieve variant lijkt op de geïndividualiseerde variant, alleen geldt dat na 4 weken allerlei (verplichte) handreikingen worden gedaan om het solliciteren te verbeteren, zoals trainingen. Tevens is men na een bepaalde periode verplicht om minimaal 10 uur per week in een beschikbaar gestelde ruimte met telefoons contacten te leggen met werkgevers.

Taakverdeling

Voorts zijn er diverse kwalitatief georiënteerde studies die aandacht geven aan de uitvoeringspraktijk en bepaalde effecten hiervan verwachten op de effectiviteit, zonder dat dit effect kwantitatief getoetst wordt. Een voorbeeld hiervan is de uitvoerige studie van Magnin (2005) over de uitvoeringspraktijk in Zwitserland. Een cruciale conclusie in haar studie is dat begeleiding en controle van werkzoekenden door consultants moeilijk te combineren is. De controle ondergraaft het vertrouwen, waardoor de bemiddelingsfunctie veel minder tot zijn recht kan komen. Een dergelijk effect is ook opgetreden in het VK, toen rond 1998 korte tijd lokale consultants begeleiding en sanctioneren combineerden. Magnin (2004, 2005) pleit dan ook voor het scheiden van controle en begeleiding. Atag Ernst & Young Consulting (1999) benadrukt het belang van het consequent doorvoeren van sancties na dreiging. Hierbij kan echter wel opgemerkt worden dat bij zorgvuldige toepassing ook aan allerlei vormvereisten moet zijn voldaan, die doorvoering niet altijd mogelijk maken. Voorts benadrukt Atag, Ernst & Young Consulting (1999) dat het belangrijk is niet alleen kwantitatief te toetsen (bijvoorbeeld aantal sollicitaties), maar ook kwalitatief. Uit de tekst wordt niet helemaal duidelijk wat hiermee wordt bedoeld, maar denkbaar is dat dan bijvoorbeeld bedoeld wordt op contact met werkgevers om een indruk te krijgen hoe “serieus” een sollicitatie was.

3.9 (ANDERE) NEVENEFFECTEN

In deze paragraaf gaan we in op een aantal neveneffecten. In de vorige paragrafen zijn soms al onderwerpen aan de orde gekomen die ook als neveneffecten beschouwd kunnen worden, zoals de effecten op de loonhoogte en stabiliteit van de gevonden baan (paragraaf 3.2). In deze paragraaf gaan we nog eens specifiek op een aantal andere neveneffecten in, namelijk de wisselwerking met andersoortige uitkeringen, zwart werk, inkomensgevolgen en de consequenties daarvan, en – in relatie daarmee - de mogelijke consequenties voor criminaliteit.

De wisselwerking met andere uitkeringen komt naar voren in een Noorse studie uit 2005 (Roed en Westlie, 2005). Zij tonen aan dat sancties niet alleen de uitstroomkans naar werk vergroten, maar ook doorstromen naar andere uitkeringen. Dit effect ook opgemerkt voor het VK in de studie van Machin en Marie (2004) en in de interviews. Een ander neveneffect is volgens de studie van Eardly e.a. (2005) dat werklozen zwart gaan werken om het inkomensverlies te compenseren.

Gesancioneerden zelf benadrukken de diepe impact van het effect op hun inkomen en de gevolgen daarvan. Zowel de studie van Vincent (1998) voor het VK, als Eardly (2005) voor Australië geven via diepte-interviews een beeld van soms zeer ingrijpende gevolgen van sancties. Gevolgen die worden genoemd zijn uitzettingen uit huizen, schulden, verlies van vrienden, verlies van zelfvertrouwen, etc. Om enigszins een beeld te geven van hoe vaak dit soort effecten in de persoonlijke sfeer voorkomen, zijn een aantal van deze mogelijke effecten ook voorgelegd aan gesancioneerden in een schriftelijke enquête. Meer dan een derde geeft aan dat door de sanctie relaties onder druk komen te staan, 10 tot 20 procent heeft zijn huis moeten verlaten, 17 procent heeft medicatie verminderd vanwege de kosten hiervan en 13 procent is meer gaan drinken of drugs gaan gebruiken door de sancties. Voorts worden effecten genoemd die direct het sollicitatiegedrag beïnvloeden, zoals minder reizen, auto wegdoen en minder telefoneren. In het VK zijn zogenaamde *hardship payments* een mogelijke compensatie om een aantal van de meer

drastische effecten op te vangen. Volgens Vincent (1998) wordt hier door gesanctioneerd echter lang niet altijd gebruik van gemaakt. Eerder is gerefereerd aan de studie van Eardly e.a. (2005) waarin het neveneffect is genoemd van zwart werken om het inkomensverlies te compenseren.

Tot de meest drastische effecten behoren dakloos worden en crimineel gedrag. In het onderzoek van Eardly e.a. (2005) betreft dit slechts een kleine *minderheid*. Een meer diepgaande econometrische studie hiernaar is verricht door Machin en Marie (2004). Zij hebben gebruik gemaakt van de introductie van de JSA in het VK waarbij sancties een belangrijkere rol zijn gaan spelen in de uitvoering²². Zij hebben allereerst onderzocht of in regio's waar door de introductie van de JSA sprake is geweest van een relatief hoge uitstroom uit de werkloosheid, ook de criminaliteit relatief sterk is gestegen. Dit blijkt het geval geweest te zijn. Voorts gaan zij na of ook op wat langere termijn de veranderingen in de criminaliteit in regio's verklaard kan worden door veranderingen in de sanctiegraad. Ook dit laatste verband gaat op en dan vooral voor vermogensdelicten. Wel neemt de omvang van dit verband in de loop van de tijd af. De effecten hiervan zijn dus het sterkst kort nadat het nieuwe systeem was geïntroduceerd.

3.10 KOSTEN-BATEN

We hebben weinig studies kunnen vinden die zich uitsluitend concentreren op de kostenkant van sancties. Er zijn veel studies die aangeven dat sancties tot een behoorlijke belasting van het uitvoeringsapparaat leiden (zie hoofdstuk over uitvoeringspraktijk). In deze studies wordt veelal geen doorrekening van kosten en baten gemaakt. Dit gebeurt wel in enkele studies die aan beide aspecten aandacht besteden en deze op elkaar betrekken.

Dit laatste gebeurt ook in sommige van de meer conceptuele, modelmatige doorrekeningen die hierboven al zijn aangestipt. Een voorbeeld is Boone e.a. (2001) waarin een model voor baanzoekers is gebruikt waarin aan monitoring en eventueel daarop volgende sancties ook kosten zijn verbonden. Deze kosten worden geconfronteerd met de effecten van de incentives op het zoekgedrag. Conclusie is dat voor redelijke veronderstellingen over de monitoringkosten duidelijk sprake is van welvaartswinst. Dat wil zeggen dat als alle kosten en baten op een rij worden gezet in een welvaartstheoretisch kader, dat dan sprake is van een positief saldo.

Een aantal meer empirische studies is hieronder in tabel 3.5 weergegeven. Voor al deze studies geldt een positieve balans van kosten en baten²³. Uiteraard wordt deze uitkomst sterk bepaald doordat de genoemde studies een positief effect op het vinden van een baan of de uitstroomkans uit de werkloosheid hebben gevonden. Bij het overzicht van

²² Het regime als zodanig is niet wezenlijk gewijzigd ten opzichte van de periode daarvoor, maar in de uitvoering van de JSA is meer nadruk op sancties komen te liggen.

²³ Ook Layard (2001) en Van Reenen (2001) komen tot een positieve balans van maatschappelijke kosten en baten voor de New Deal voor jongeren. Deze studies zijn echter niet opgenomen, omdat sancties en monitoring hier maar een klein onderdeel zijn van een veel groter geheel aan arbeidsmarktmaatregelen. Bovendien is de meting van de baten (effecten werkloosheid) in Layard (2001) op ruwe wijze geschied, namelijk op basis van de afname van de jeugdwerkloosheid in de tijd.

effectstudies bleek dat dit zeker niet voor alle studies geldt. Wanneer er geen duidelijk effect is op de uitstroomkans, zal ook de kosten-baten balans vanwege de extra uitvoeringskosten juist negatief zijn. De tabel laat daarom zien dat als er een effect is op de uitstroomkans van de werkloosheid, dat dit al snel zodanig veel geld oplevert dat de uitvoeringskosten gecompenseerd worden. Overigens is het de vraag of bij de meeste van deze specifieke studies de kosten voor beroepsprocedures en interne checks op de juistheid van sancties bij deze specifieke toepassingen een grote rol spelen²⁴. Wilke (2003) berekent deze kosten niet precies, maar benadrukt wel dat deze hoog zullen zijn en betwijfelt daarmee de kosteneffectiviteit van sancties.

In alle gevallen geldt dat binnen dergelijke kosten-baten berekeningen noodzakelijkerwijs bepaalde veronderstellingen gemaakt moeten worden over mogelijke neven- en macro-effecten, wat in de praktijk vaak betekent dat hier geen rekening mee gehouden wordt. Zo wordt bijvoorbeeld in sommige van deze studies er van uitgegaan dat de maatregelen tot een extra instroom in de werkgelegenheid leiden, maar wordt er geen rekening mee gehouden dat dit ten koste kan gaan van andere werkzoekenden (verdringing). Ook wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een loonmatigend effect van activering van het arbeidsaanbod.

²⁴ Bij de studie van Dolton en O'Neil (1996) lijken dit soort kosten niet meegenomen. Bij de twee Amerikaanse studies in tabel 3.5 is dit waarschijnlijk wel zo, maar wordt het belang hiervan in deze specifieke toepassingen niet duidelijk omdat alleen maar het bedrag van de totale (extra) administratieve kosten wordt genoemd. Bij Machin en Marie (2004) wordt ook over totale extra kosten per plaatsing gesproken, maar is bovendien nog minder duidelijk wat daar wel of niet onder valt. Omdat het hier de Britse JSA betreft, zou het naar verwachting wel een aanzienlijk verschil kunnen maken of dit soort kosten wel of niet zijn meegenomen.

Tabel 3.4 Overzicht van enkele kosten-baten studies

	Maatregel	Kosten die in beschouwing genomen worden	Baten die in beschouwing genomen worden	Uitkomst
Machin en Marie (2004)	Invoering JSA, UK, waarbij sancties belangrijke rol spelen	Extra uitvoeringskosten (extra kosten per plaatsing werkloze) Maatschappelijke kosten extra criminaliteit	Inkomens extra uitstroom werkzoekenden Besparingen op uitkeringen	Saldo minimaal 77 miljoen pond in een kwartaal, dalend met 20 miljoen pond als rekening gehouden wordt met effecten op criminaliteit
Dolton en O'Neill (1996), UK	Monitoring (Job Start)	Administratieve kosten interview en schatting kosten voor vervolgacties (scholing of job club)	Besparing op uitkeringen (5 jaar effect)	Voor mannen duidelijk positief saldo; voor vrouwen niet significant verschillend van 0
Johnson en Klepinger (1994)	Verskillende varianten monitoring werkzoekenden, VS	Extra uitvoeringskosten (bij de meest intensieve variant worden in ieder geval genoemd: intake, volgen van uitkeringsclaim, bemiddeling, ondersteunende activiteiten en plaatsing)	Besparing op uitkeringen	Extra monitoring is kosteneffectief (geldt ook voor variant met veel begeleiding)
Mancusco e.a. (2001)	Regionale toepassing van bijstand met intensieve monitoring/counseling en sancties (VS)	Hogere uitvoeringskosten (bepaald via vaststelling van de afwijking van totale administratieve kosten in vergelijking met regio's die dit programma niet toepassen)	Besparing op uitkeringen Hogere inkomens van degenen die extra een baan vinden	Uitvoeringskosten en besparing op uitkeringen compenseren elkaar ongeveer Extra inkomen extra baanvinders betekent dus maatschappelijk positieve balans

3.11 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zijn bestaande studies over de effectiviteit van sancties op een rij gezet. Daarbij gaat het zowel om studies die zich meer concentreren op nauw aan sancties verbonden monitoring als de sancties zelf. De aard van de opzet van deze studies verschilt. Ten eerste gaat het om meer econometrische studies waarin de arbeidsmarktpositie van individuen op wie monitoring en/of sancties van toepassing is geweest, wordt vergeleken met individuen uit een controlegroep waarbij dit niet zo is. Als de toewijzing wie wel of niet onder de "behandelgroep" en controlegroep valt, bewust willekeurig is opgezet om beide groepen vergelijkbaar te maken, wordt gesproken van een experimentele opzet. Experimentele studies zijn alleen bij monitoring teruggevonden en niet bij sancties. Waarschijnlijk is de juridische ongelijkheid die uit experimenten voortvloeit bij sancties een veel onoverkomelijker probleem.

Op macroniveau kunnen meer mechanismen meespelen bij het uiteindelijke effect, zoals verdringing van andere werkzoekenden, maar ook effecten op de loonvorming en het

matching proces van werkzoekenden en vacatures. Om dit soort effecten mee te nemen zijn studies op meer geaggregeerd niveau nodig. Hiervan hebben we slechts een beperkt aantal teruggevonden. Daarnaast bestaan studies met simulatiemodellen waarin macro-economische doorwerkingen zijn gemodelleerd. Deze modellen zijn echter grotendeels gebaseerd op veronderstellingen, met weinig empirische toetsing. Een andere groep studies is enquêteonderzoek waarbij gesanctioneerden naar hun eigen percepties op de effecten wordt gevraagd.

Per saldo geldt voor een meerderheid van de studies dat daarin sprake is van een duidelijk positief effect van sancties op de uitstroomkans uit de uitkering of werkloosheid. Dit geldt zowel voor studies die zich meer concentreren op nauw aan sancties verbonden monitoring als de sancties zelf. Bij sancties zelf zijn de gevonden (niet-experimentele) studies op individueel niveau met controlegroep zelfs eenduidig in deze richting. Dit geldt echter veel minder voor de studies gebaseerd op enquêteonderzoek en een aantal Zwitserse studies met geaggregeerde data op regioniveau.

Naarmate deze uitkomsten verder gedifferentieerd worden, neemt het aantal studies af waarop conclusies worden gebaseerd en worden de conclusies ook minder robuust. Met inachtneming van deze beperking noemen we een aantal conclusies die uit deze verdere differentiëring naar voren komen:

- Er zijn enkele studies die expliciet ingaan op het (ex-ante) dreigeffect van sancties en hier ook positieve effecten van laten zien.
- Twee van drie studies die voor wat betreft monitoring naar effecten op wat langere termijn kijken, vinden positieve effecten (na respectievelijk 1 en zelfs 5 jaar). Bij de studies rondom sancties zijn er twee die expliciet aandacht besteden aan de vraag of sancties ook doorwerken nadat de sanctieperiode voorbij is. Dit blijkt bij beide studies het geval te zijn.
- De studies over de effecten van monitoring hebben betrekking op werkloosheidsuitkeringen. Bij de studies over sancties zelf gaat het zowel om werkloosheidsuitkeringen als bijstand. Positieve effecten in de vorm van uitstroom uit de uitkering en/of instroom in werk zijn daarbij zowel gevonden bij werkloosheidsuitkeringen als bijstandsuitkeringen. Voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn geen specifieke studies over de effecten van sancties gevonden, vermoedelijk vooral omdat sancties in dat kader (vooralsnog) weinig of niet worden toegepast.
- Voor zover in enkele studies aandacht besteed wordt aan het effect van de hoogte van de uitkering, geldt niet dat een hogere sanctie een groter effect heeft. De hoogte van sancties zal echter in de praktijk ook samenhangen met bepaalde typen overtredingen. Voor een meer robuuste toetsing van het effect van de hoogte van de sanctie is daarom van belang dat verschillende hoogtes van sancties worden gekoppeld aan een zelfde type “overtreding”.
- In een van de studies met enquêteonderzoek is expliciet gekeken of meer sancties gezamenlijk een groter effect heeft op zoekgedrag dan een enkele sanctie, wat inderdaad het geval blijkt te zijn. Dit spoort met een enquête onder consultants in een andere studie waarin zij aangeven dat eerder toegepaste sancties het effect van (de dreiging met) nieuwe sancties vergroten.
- Er is vanuit het oogpunt van effectiviteit weinig grond voor concentratie op bepaalde groepen. Diverse studies besteden namelijk aandacht aan verschillen in

effectiviteit tussen groepen, maar de uitkomsten hiervan zijn bepaald niet consistent.

- De meeste empirische studies zijn gebaseerd op micro studies, dat wil zeggen dat gekeken is naar het effect van monitoring of sancties op de betrokkenen. Enkele regionale studies – vooral in Zwitserland – houden wel rekening met in ieder geval de verdringingseffecten. Deze studies zijn echter niet eenduidig: sommige kennen wel positieve effecten van sancties, maar bij andere vallen deze weer weg bij een methodische aanscherping.
- Er zijn diverse aanwijzingen dat bepaalde ongunstige neveneffecten op individueel en maatschappelijk niveau kunnen optreden. Het gaat hierbij vooral om de effecten op de persoonlijke omstandigheden van (gesanctioneerde) individuen (en hun familie) en effecten op criminaliteit. Andere mogelijke neveneffecten die zich kunnen voordoen, zijn een overstap of doorstroom naar een andere uitkering, zwart werk, minder informeel en meer formeel zoeken, et cetera.
- In bestaande studies waar – binnen veronderstellingen – kosten-baten analyses zijn uitgevoerd, is het saldo hiervan veelal gunstig. De uitvoeringskosten worden al snel gecompenseerd door bespaarde uitkeringen en het extra verworven inkomen door een baan. Wel is soms onduidelijk wat nu wel of niet bij de kosten en baten is meegenomen.

BIJLAGE BIJ HOOFDSTUK 3

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Johnson en Klepinger (1994)	VS (Washington)	Monitoring (met dreiging sancties) Verplichtingen tav zoekgedrag voor uitkeringsgerechtigden 4 varianten: <ul style="list-style-type: none"> – geen zoekverplichtingen; – standaard verplichtingen (veelal 3 sollicitaties per week); – geïndividualiseerde verplichtingen – veel begeleiding 	10.000 werkzoekende UI-ontvangers toegedeeld aan de verschillende opties	Experimentele benadering	Regressiemodellen ter verklaring van uitkeringsduur, aandeel gewerkte tijd, loon bij gevonden baan	Hoe strenger zoekverplichtingen, hoe korter duur van uitkering (geen zoekverplichting is 3-4 weken langer werkloos). Veel begeleiding scoort nog iets beter dan de standaard en de geïndividualiseerde variant. Lonen bij gevonden baan op korte termijn iets hoger bij geen zoekverplichtingen, maar op lange termijn geen verschillen	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Klepinger e.a. (1997)	VS (Maryland)	Monitoring (met dreiging sancties) Verplichtingen tav zoekgedrag voor uitkeringsgerechtigden 5 varianten: <ul style="list-style-type: none"> - 4 sollicitaties per week - twee werkgever contacten zonder verplichte documentatie; - verplichte deelname workshop - waarschuwing dat werkgever contacten worden geverifieerd - controlegroep: twee sollicitaties per week 	Nieuwe UI-ontvangers (16.000) in 1994	Experimenteel	Hazard model voor uitkeringsduur	<p>Zoekverplichtingen leiden tot kortere uitkeringsduur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 sollicitaties (-6%) - Verificaties (-7%) - Workshop (-5%) Vooral voorafgaande aan workshop hogere uitstroomkans ("dreiging" deelname) <p>Geen verplichte documentatie verhoogt uitkeringsduur (maar niet significant)</p> <p>Lonen na 1 jaar vergelijkbaar voor meeste groepen, behalve voor degenen zonder documentatieverplichting: hier zijn lonen hoger</p>	
Ashenfelter, Ashmore, Deschenes (1999)	VS (4 staten)	Monitoring (met dreiging sancties); vooral aankondiging en daadwerkelijke uitvoering striktere verificatie zoekgedrag Monitoring echter alleen betrekking op eerste 2 weken uitkering; niet doorgaand	UI-ontvangers in 1984-1985	Experiment	Regressiemodellen voor diverse indicatoren uitkeringsduur en – bedrag	Weinig effecten	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Dolton en O'Neill (1996)	UK	Counseling, monitoring en sancties (bij niet op komen dagen voor interview of te weinig zoekactiviteiten)	Werkloze uitkeringsontvangers vanaf 6 maanden werkloosheid in 1989 Ruim 4000 deelnemers en controlegroep van ruim 300 voor wie de hele procedure pas 6 werkloosheidsmaanden later begint	Experiment	Job hazard rates	Vergroting kans op uitstroom uitkering en instroom in werk (vergroting kans op uitstroom uitkering ook door opgeven claims)	Opgeven claim uitkering bij met name vrouwen (anticiperend op het feit dat zij minder zoeken en hierop gecontroleerd worden)
Dolton en O'Neill (1997)	UK	Counseling, monitoring en sancties (bij niet op komen dagen voor interview of te weinig zoekactiviteiten)	Werkloze uitkeringsontvangers vanaf 6 maanden werkloosheid voor langere periode gevolgd (1989-1994) Ongeveer 7000 deelnemers en controlegroep van ongeveer 500 voor wie de hele procedure 6 werkloosheidsmaanden later begint	Experiment	Job hazard rates Resultaten ook gebruikt voor bredere kosten-baten analyse	Ook op langere termijn (na 5 jaar) blijvend effect van vroege of late opname in "restart" voor met name mannen. Kans op werkloosheid voor hen lager Kosten baten voor met name mannen positief	Wel effecten voor mannen; niet voor vrouwen. Effect voor mannen was op korte termijn vooral in instroom werk en scholing. Dit heeft blijvend positief effect. Bij vrouwen is korte termijn effect vooral in uitstroom aanbieden arbeidsmarkt. Dit heeft weinig effect op langere termijn

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Blundell e.a. (2002)	UK	Na 6 maanden werkloosheid stromen werklozen van 18-24 jaar in "Gateway" met intensieve monitoring/job-search ondersteuning en korte cursussen (met dreiging sancties)	Werklozen 18-24 in pilot regio's in 1998 (treatment group)	Matched controlegroep Controlegroep op verschillende manieren vastgesteld (varianten: regio, aangrenzende leeftijdsgroep), met gebruikmaking veel informatie over arbeidsverleden	Vergelijking uitstroom naar werk	Voor verschillende matching varianten positief effect op werk vinden, maar effect vooral op korte termijn	Effect voor vrouwen lager
Borland en Tseng (2003)	Australië	Instrument om zoekgedrag op bij te houden (Job seeker Diary). Bij niet terugsturen of onvoldoende zoekactiviteiten in diary volgt sanctie	Instromers in werkloosheid (uitkering) in 1997 en 1998 Zowel treatment als controlegroep 28.000 personen	Matched controlegroep	Vergelijking exit rates op verschillende momenten	Minstens de helft van gebruikers instrument stroomt eerder uit de werkloosheid. Ook op wat langere termijn (jaar) is nog een duidelijk effect terug te zien.	Er zijn duidelijke verschillen tussen groepen. Het additionele effect van het instrument is groter voor degenen die meer kansen hebben: degenen zonder werkloosheidshistorie, tussen 25-34 jaar en degenen in regio's met lage werkloosheid

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Borland en Wilkins (2003)	Australië	Counseling en monitoring gesprek na 12 maanden werkloosheid (later na 9 maanden). Gesprek ter controle van fraude, maar ook van zoekgedrag (vooraf ook formulier invullen over zoekgedrag). Dus duidelijke link met sancties	Instroom in werkloosheid in 1995-2000 Vele duizenden werkloosheidsperioden	Situatie na 9 maanden in tijdperk van gesprek na 12 maanden is een soort controlegroep voor situatie na vervroeging tot gesprek na 9 maanden (met name in periode rond wijziging)	Twee typen analyses: Bekijken of hazard rates rond 9 maanden een trendbreuk vertonen Bekijken of hazard rates rond 9 maanden anders worden als gesprek van 12 naar 9 maanden wordt vervroegd	Geen significante effecten	
Gorter en Kalb (1996)	Nederland	Counseling en monitoring (steeds terugkerend) met dreiging sancties	Ruim 700 Instromers in de WW tussen november 1989 en januari 1990. Zij zijn jaar lang gevolgd met elke 4 weken een interview	Experiment	Hazard rates uitstroom naar werk met onderliggend onderscheid tussen zoekintensiteit (sollicitaties) en matching rate	Uitstroomkans naar werk neemt toe, maar is statistisch niet significant. Onderliggend komt het effect met name door grotere sollicitatie-intensiteit (matching rate blijft gelijk)	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Van den Berg en van der Klaauw (2001); Van den Berg, Homburg, Hospers en van der Klaauw (2003)	Nederland	Counseling en monitoring (terugkerend; respondenten ervaren vooral controle, dus de monitoring) met dreiging sancties	Bijna 400 ontslagwerklozen worden gevolgd tussen oktober 1998 en maart 1999 (fase 1 cliënten)	Experiment (helpt wel in counseling en controle en andere helpt niet)	Hazard rates voor uitstroom naar werk	Geen significante effecten op uitstroomkans naar werk Verschuiving van informele zoekactiviteiten naar formele.	Artikel beargumenteert dat eventueel wel effecten op zwakkere groepen kunnen worden verwacht, omdat deze minder informele zoekactiviteiten hebben (dus minder substitutie)
Roed en Westlie (2005) (voorlopige resultaten van een uitgebreider project dat nog steeds loopt)	Noorwegen	Sancties; toegepast voor te weinig zoeken, niet op komen dagen afspraak en afwijzing van baanaanbod (sanctie vaak 4-8 weken tijdelijk intrekken uitkering)	Werkloosheidsduurg egevens (ruim 1 miljoen perioden in 1995 en 2002). Gegevens over toepassing sancties (gemiddeld in 3,5% van werkloosheidsperioden)	Niet experimenteel Controlegroep (niet gesanctioneerden)	Job hazard rates Correctie voor selectiviteit niet-waargenomen variabelen	Tijdens sanctie: uitstroomkans naar werk 4 keer zo hoog, naar andere uitkering 2 keer zo hoog Na afloop sanctie: uitstroomkans nog steeds 30% hoger; uitstroomkans naar andere uitkering 17% hoger	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Jensen, Nielsen, Rosholm (1999)	Denemarken	Na 6 maanden werkloosheid krijgt men sowieso een aanbod voor een training; bij weigering wordt uitkering stopgezet (tijdens uitkering 50%) De aankondiging van deelname programma kan als dreiging worden gezien om later uitkering te verliezen (of halveren)	Jongeren (kleine duizend waarnemingen incl. controlegroep)	Niet experimenteel Maatregel geleidelijk ingevoerd, vandaar controlegroep	Job hazard rates. Onderscheid naar effecten aankondiging, programma zelf en sancties. Correctie selectiviteit uiteindelijk niet doorgevoerd	Geen effect aankondiging; wel effect sancties op uitstroom naar werk na 9 maanden	
De Lathouwer, Bogaerts en van den Bosch (2003)	Belgie	Schorsing artikel 80 veelal toegepast bij werkloosheid na bepaalde duur als ook ander inkomen (vanaf bepaalde hoogte) bestaat in huishouden. Verondersteld wordt dan dat men niet langer actief zoekt. (Kan men tegen in beroep gaan)	Geschorste en niet-geschorste langdurig werkloze vrouwen in 1998 en 1999	Niet-experimenteel Controlegroep: geschorste en niet-geschorste langdurig werkloze vrouwen	Logit model voor uitstroomkans Geen correctie voor niet-waargenomen selectiviteit	Uitstroomkans geschorsten 9% hoger	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspect en
Lalive, van Ours en Zweimuller (2002)	Zwitserland	Sancties (gescheiden naar "ex-ante" algemene dreiging, aankondiging en feitelijke uitvoering)	Instromers in de werkloosheid	Niet experimenteel Controlegroep (gesanctioneerden vergeleken met niet-gesanctioneerden)	Timing of events Correctie voor selectiviteit De "ex ante" dreiging wordt bepaald doordat in regio's de toepassingsgraad verschillend is. Nagegaan wordt of in regio's met hoge toepassing de uitstroomkans van niet-gesanctioneerden ook hoger is	Zowel algemene dreiging, aankondiging en feitelijke uitvoering hebben positief effect op uitstroomkans. Deze effecten zijn ook "substantieel"	Geen verschillen naar leeftijd en geslacht
Abbring, van den Berg, Mullenders en van Ours (1996) Abbring, van den Berg en van Ours (2005)	Nederland	Sancties opgelegd gedurende werkloosheidsperiode (vaak gerelateerd aan tekortkomend zoekgedrag)	Instromers in de WW in 1992 Vanwege hanteerbaarheid selectie uit bankwezen en metaalindustrie. In totaal zo'n 50 duizend werkloosheidsperioden. Ook nog aparte analyse op steekproef voor alle sectoren (generaliseerbaarheid toetsen)	Controlegroep (gesanctioneerden vergeleken met niet-gesanctioneerden)	Hazard functie voor intredkans werk vanuit werkloosheid Correctie voor niet waargenomen selectiviteit	Significante vergroting kans werk vinden door sancties gedurende WW-periode (afhankelijk sector en geslacht varieert deze kansvergroting van 36-98%) Beschrijvende cijfers (hier geen diepgaande analyse) voor sancties voor verwijtbare werkloosheid bij aanvang WW laten geen positief effect op vinden van baan zien	Sancties vaker toegepast bij jongeren Effectiviteit hoger bij vrouwen dan bij mannen

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Van den berg, van der Klaauw en van Ours (1998)	Nederland	Sancties (ook onderscheid naar hoogte)	Instroom bijstandontvangers in Rotterdam in 1994 die verplicht waren baan te zoeken, Finale dataset ongeveer 8000 personen	Niet-experimenteel Controlegroep (gesanctioneerden vergeleken met niet-gesanctioneerden)	Timing of events Correctie voor niet-waargenomen selectiviteit	Kans uitstroom bijstand naar werk meer dan twee keer zo hoog door sancties Ook na sanctieperiode blijft effect geldig Geen grotere uitstroombkans naarmate sanctie hoger	Effect sancties relatief hoog voor ouderen (vooral 56-65) en laag voor gehuwden zonder kinderen
Wilke (2003)	Duitsland	Sancties vanwege bijvoorbeeld werkloos worden door eigen schuld, afwijzing baanaanbod, afbreken deelname maatregel Opvallend is dat 57% sancties weer worden ingetrokken ("Ruecknahme")	371.000 werkloosheidsperioden in tijdvak 1980-1997	Niet experimenteel Puur beschrijvende analyse; Geen analyse met vergelijking met controlegroep	Puur beschrijvende analyses	Vanwege hoge mate van intrekken wordt kosteneffectiviteit betwijfeld (terugtrekken kost weer veel "handling") Voorts komt ongeveer driekwart gesanctioneerden weer in uitkering Pleidooi voor meer selectieve toepassing	Jongeren, lager opgeleiden en ongediplomeerden grotere kans op sanctie, maar juist lagere instroombkans naar baan
Boone, Sadrieh en van Ours (2004)	Nederland	Sancties, onderscheid tussen (ex-ante) dreigeffect (groep met grotere spreiding kansen op verschillende uitkeringshoogtes vergeleken met groep met kleinere spreiding) en ex-post effect (effect feitelijk lagere uitkering)	Laboratorium experiment met 100 economie studenten	Laboratorium Experiment	Kans op accepteren baan	Ex ante effect groter dan ex-post effect	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Rayner e.a. (2000)	UK	Sancties (binnen ingevoerd systeem van Jobseekers Allowance; invoering: 1996)	Gaat om overzichtstudie waarbij verschillende losse onderzoeken op een rij worden gezet, vooral: <ul style="list-style-type: none"> - enquêtes onder groot aantal werkzoekenden (voor en na invoering JSA) - enquêtes onder consulenten 	Percepties in enquêtes door betrokkenen		Uitkomsten enquête werkzoekenden ondersteunt een effect van sancties op zoekgedrag ("more determined"), maar het effect wordt wel als beperkt gekenschetst	Consulenten geven aan dat effectiever is voor degenen die al eens een sanctie gehad hebben
BMRB (2005, preliminary)	UK	Sancties	Enquête onder 3000 werkzoekenden (gesanctioneerden en niet-gesanctioneerden)	Percepties in enquêtes door betrokkenen		23% geeft aan dat men sanctie niet kon vermijden en nog eens 21% is onzeker hierover 44% geeft aan dat dreiging sancties leidt tot grotere kans op werkzoeken (ex-ante effect) 46% gesanctioneerden geeft aan dat feitelijke sanctie leidt tot aanpassing aan regels (ex post) ("mixed results")	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspect en
Eardly e.a. (2005)	Australië	Sancties in diverse uitkeringen voor werkzoekenden	Enquête onder ongeveer 1000 gesanctioneerden Schriftelijke enquête onder "welfare agencies" Diepte-interviews onder enkele tientallen gesanctioneerden	Percepties in enquêtes door betrokkenen		Bij spontaan noemen effecten, worden veelal consequenties voor eigen financiële positie en consequenties hiervan genoemd (en niet effecten op zoekgedrag) Bij bewust voorleggen effecten op zoekgedrag zijn resultaten enigszins diffuus. Bijvoorbeeld: tweederde is hierdoor meer gericht op het zoeken van werk, maar 40% van gesanctioneerden zegt dat het moeilijker is door de sanctie een baan te vinden (bijvoorbeeld sollicitatiekosten) Vaak probleem: spanning van vereisten met aannemen korte baantjes	Meer sancties leiden tot groter effect MBO opgeleiden (<i>Trade certificate</i>) grootste effect (hoger dan laag opgeleiden en Universitair opgeleiden) Getrouwd zonder kinderen hoger effect
Atag Ernst & Young (1999)	Zwitserland	Sancties voor werkzoekenden	Geaggregeerde analyse over regio's	Verschillen tussen regio's in verschillende indicatoren voor succes bemiddeling (bijvoorbeeld duur werkloosheid, gecorrigeerd voor regionale arbeidsmarktsituatie), worden gekoppeld aan meerdere factoren waaronder sanctiegraad		Negatieve correlatie tussen sanctiegraad en duur werkloosheid, maar in multivariate analyse met meer geavanceerde indicator bemiddelingsscore weinig effect	Bij uitstroom langdurige werkloosheid geen verband

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Sheldon en de Wild (2003)	Zwitserland	Sancties voor werkzoekenden	Geaggregeerde analyse voor ruim 100 regio's voor 3 jaren (poolen)		Verschillen tussen regio's in succes bemiddeling worden in verklarende analyses gekoppeld aan meerdere factoren, waaronder sancties. Vervolgens wordt van verschillende instrumenten, waaronder sancties, ook de mogelijkheid van endogeniteit onderzocht (causaliteit: wederzijdse beïnvloeding)	Als geen rekening gehouden wordt met endogeniteit van sancties en andere beleidsinstrumenten, is sprake van een positief effect van het aantal sancties en een negatief effect van de hoogte van sancties. Wanneer rekening gehouden wordt met endogeniteit, vallen deze effecten weg	
Sheldon (2005)	Zwitserland	Sancties voor werkzoekenden	Geaggregeerde analyse over 105 regio's		Verandering in benchmark voor succes bemiddeling wordt gekoppeld aan (onder meer) sancties	Evenals andere factoren, heeft sanctiegraad weinig effect op verandering succes bemiddeling	
Rector en Youssef (1999)	VS	Sancties in bijstand, TANF (sanctiebeleid in staten VS ingedeeld in 4 categorieën van strengheid)	Geaggregeerde analyse over 50 staten in VS		Verschillen tussen staten in daling bijstandontvangers (1997-1998) verklaard uit economische groei en sanctiebeleid	Strengheid sanctiebeleid significant verklarende factor voor daling aantal bijstandontvangers	

Overzicht van studies naar de effecten op uitstroom uit de uitkering en vinden van een baan

Auteurs (jaar)	Land	Aard sanctie of gerelateerd instrument	Doelgroep en data	Experimenteel/ niet-experimenteel (Controlegroep)	Analyse	Uitkomst	Verschillen naar groepen/ uitvoeringsaspecten
Mancuco, Lieberman en Addison (2001)	VS	Sancties in bijstand, waarbij het regime in een bepaalde county in Californië afwijkt (strenger, maar ook meer begeleiding) van andere en ook in de loop van de tijd wijzigt	Uitstroomcijfers bijstand van de county San Mateo vergeleken met andere en vergeleken in de tijd	Geaggregeerde analyse waarbij uitstroomcijfers van deze county met andere counties en in de tijd vergeleken worden. Hierbij wordt met name gekeken naar omvang van de caseload in de bijstand. Uitkomsten worden ook gebruikt voor breder kosten-baten model		San Mateo scoort beter wat betreft omvang caseload bijstand, ook als rekening gehouden wordt met diverse controlevariabelen. Deze positieve baten (ook winst via hoger inkomen door een baan) wegen op tegen extra kosten. In de loop van de tijd leiden systeemwijzigingen binnen de county niet tot grote trendbreuken Veel aanwijzingen dat gesanctioneerden reageren op sancties (bijvoorbeeld werk vinden) (Hier echter geen controlemethodiek).	

4 UITVOERINGSPRAKTIJK EN CONTEXT

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering en vormgeving van het sanctiebeleid en de rol van relevante omgevingsfactoren (context). Op basis van de literatuur en de interviews gaan we na welke verschillen en overeenkomsten er in de uitvoering van het sanctiebeleid in de verschillende landen zijn te herkennen. We richten ons daarbij op enkele belangrijke aspecten, te weten de communicatie met cliënten (paragraaf 4.2), de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de rol van procedures en beoordelingscriteria daarbij (paragraaf 4.3), bereik en variatie in de toepassing van sancties (paragraaf 4.4) en de uitvoeringskosten (paragraaf 4.5).

In paragraaf 4.6 besteden we aandacht aan de betekenis van de context. Het gaat daarbij om de invloed van de economie (conjunctuur) en de relatie met overig (activerend) arbeidsmarktbeleid en het maatschappelijke draagvlak. Aansluitend daarop gaan we in paragraaf 4.7 in op de vraag of er een (maatschappelijk) optimum is te bepalen in het toepassen van sancties. In paragraaf 4.8 geven we een overzicht van de belangrijkste conclusies uit het hoofdstuk.

4.2 COMMUNICATIE MET CLIËNTEN

Het accuraat informeren van de cliënten over rechten en plichten bij het ontvangen van een uitkering vormt een belangrijke en veelal noodzakelijke voorwaarde voor een effectief sanctiebeleid. Wanneer de informatie onvoldoende adequaat is, dan bestaat er een zekere kans op fouten door (a) onterecht opgelegde sancties en (b) onterecht niet opgelegde sancties. Deze geven weer aanleiding tot extra kosten vanwege beroep en bezwaar van cliënten.

In alle bezochte landen en in Nederland worden cliënten over hun rechten en plichten geïnformeerd in gesprekken met consulenten en via brochures. In Zwitserland worden, mede uit het oogpunt van efficiëntie, met dit doel specifieke bijeenkomsten met groepen werklozen georganiseerd. In Denemarken kan men zich ook registreren via Internet. Degenen die deze methode gebruiken ontvangen de brochure per post. De brochures bevatten een omschrijving van de rechten en plichten in toegankelijke en begrijpelijke taal. De veelal juridische formuleringen in wet- en regelgeving zijn voor een groot deel van de rechthebbenden niet te begrijpen.

Onderzoek in het VK wijst uit dat er desondanks geen garantie is dat alle informatie ook daadwerkelijk wordt begrepen (Vincent, 1998). Dit is in de interviews bevestigd. Op zich is het begrip van rechten en plichten en wat er van werklozen verwacht wordt redelijk over te brengen. Het gaat bij de plichten om een combinatie van zoeken naar werk, het aantonen van een actieve houding bij het zoeken naar werk, het zo nodig deelnemen aan activiteiten als training en een aantal procedurele vereisten in het kader van reïntegratie en controle. Onbegrip heeft ook te maken met de beleving van de regels door de cliënten. Een belangrijk deel van de gesanctioneerden blijkt zich pas achteraf te realiseren wat de rechten en plichten precies inhouden en voor deze groep komt de sanctie dan ook veelal

als een schok. In het VK geeft men aan dat werklozen soms afgaan op adviezen van hun omgeving, van personen die niet goed op de hoogte zijn van de regelgeving. Soms geeft men aan dat de informerende brief niet is ontvangen, dan wel niet goed gelezen, omdat het een van de vele informerende brieven van het arbeidsbureau was. Dit wijst er op dat persoonlijk contact in dit opzicht mogelijk effectiever is. In Zwitserland kunnen mensen gesanctioneerd worden voor zaken die in het verleden zijn gebeurd, vóórdat er een gesprek is geweest tussen cliënt en consulent. Het gaat dan om een sanctie voor onvoldoende zoekactiviteiten in de periode voordat men werkloos werd. De wet- en regelgeving veronderstelt dat men voor het einde van de (tijdelijke) baan actief naar ander werk zoekt. Als de werkloze dat niet deed (of althans niet kan aantonen) dan wordt deze achteraf gesanctioneerd, ook al kende men de regel niet. Schoolverlaters lopen tegen een vergelijkbaar probleem aan. Voor deze regel bestaat nogal eens onbegrip onder de gesanctioneerden.

Onduidelijkheid hangt soms samen met individuele omstandigheden, waarvan de consequenties niet altijd direct helder zijn. Het gaat dan om ziekte, ziekte van kinderen of afhankelijke ouders, zwangerschap, vakantie, kleine arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of andere inkomsten, deeltijdwerk, deelname aan scholing en training op eigen initiatief. De wijze waarop met individuele omstandigheden rekening wordt gehouden, of kan worden gehouden is niet altijd duidelijk. In deze gevallen hangt de onduidelijkheid samen met de complexiteit en ondoorzichtigheid van de regelgeving. In een brochure kunnen niet alle speciale gevallen worden behandeld.

De tijd die wordt besteed aan controle en informatieoverdracht gaat ten koste van aandacht voor reïntegratie. Om die reden en mede uit efficiëntie overwegingen heeft de arbeidsvoorzieningsorganisatie (Public Employment Service, PES) in het VK gekozen voor een aanpak waarbij van nieuwe aanvragers van JSA eerst de inkomenskant van de aanvraag wordt getoetst en afgehandeld. Ervaring heeft geleerd dat het inkomen de grootste zorg is van de werkloze. Zolang dat niet is geregeld is de werkloze minder ontvankelijk voor (gesprekken over) reïntegratie. Pas wanneer de financiële kant van de aanvraag is geregeld is er een (eerste) gesprek tussen consulent en cliënt over reïntegratie en de rechten en plichten in dat verband²⁵.

Communicatie is in het gehele traject wezenlijk. De consulent is voor het beoordelen van de individuele situatie in hoge mate afhankelijk van de informatie die de werkloze verstrekt en die hij of zij van de werkloze weet te verkrijgen. Het is de vraag in hoeverre de informatie altijd betrouwbaar is. In de interviews in het VK en Zwitserland worden voorbeelden genoemd waarbij de werkloze (bewust of onbewust) relevante informatie achterhoudt. Een deel van de werklozen is goed in staat om te voldoen aan de regelgeving en voert een “rollenspel” op (de actieve werkzoekende werkloze). Vanzelfsprekend worden bij twijfel andere informatiebronnen geraadpleegd (vooral voormalige werkgevers en werkgevers waarbij men naar zeggen heeft gesolliciteerd; maatschappelijke dienstverlening). De kans op “miscommunicatie” is mede afhankelijk

²⁵ In grote arbeidsbureaus in het VK zijn er (financiële) specialisten die de eerste financiële toets verrichten van de aanvraag JSA, op basis van de objectieve criteria in de Wet. Daarna vinden gesprekken met de consulent plaats, waarin ook (impliciet of expliciet) een toets op andere onderdelen plaats vindt (bereidheid, beschikbaarheid en zoekactiviteit). Op kleine bureaus zijn functies vaker in elkaar geschoven.

van de deskundigheid, ervaring en andere competenties van de consulent. Ook de beschikbare gesprekstijd en kwaliteiten van de werkloze zijn daarbij van belang.

Juist vanwege het grote aantal achteraf gecorrigeerde meldingen van sanctioneerbaar gedrag is in het VK het systeem aangepast en de mogelijkheid van “heroverweging” en “herziening” (*reconsideration* en *revision*) van een melding geïntroduceerd. Zwitserland en Denemarken kennen vergelijkbare procedures.

Tegelijkertijd vormen sancties, melding van sanctioneerbaar gedrag en dreiging met sancties een kenmerkend onderdeel van de communicatie tussen consulenten en cliënten. In de meeste landen blijkt een belangrijk deel van de meldingen uiteindelijk niet te worden geëffectueerd door een sanctie. Dit heeft voor een deel te maken met het juridische aspect (bewijslast). Maar in de interviews is aangegeven dat het aanmelden van cliënten voor een sanctie in diverse gevallen kan worden benut als activerend signaal aan de cliënt. De consulent is er niet op uit om zonder gegronde redenen de cliënt financieel te benadelen. Een dergelijk signaal kan worden gezien als de ultieme vorm van dreiging en als een stap in het proces van strikter monitoren. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat daar op zich al effect van uit gaat. Ook voor meldingen geldt echter dat daar zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Meldingen verliezen het signaaleffect, wanneer een te groot percentage van de meldingen niet tot een sanctie leidt. Dit heeft een ongunstig effect op het maatschappelijke draagvlak voor het beleid (National Audit Office, 2003).

4.3 VERDELING TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN EN DE ROL VAN PROCEDURES EN BEOORDELINGSCRITERIA

Taakverdeling

De landenstudies laten grote overeenkomsten zien in de wijze waarop de uitvoering van het sanctiebeleid is georganiseerd. Essentieel hierin is de scheiding van de begeleidingstaak en sanctietaak. In het VK behoort het (formeel) opleggen van een sanctie tot de verantwoordelijkheid van een ander zelfstandig dienstonderdeel van de arbeidsbureaus (*Jobcentre Plus*). Dat geldt voor de bezochte kantons in Zwitserland ook. De sanctie in geval van verwijtbare werkloosheid wordt daar zelfs helemaal buiten de Arbeidsvoorziening om opgelegd, namelijk door het verzekeringsfonds. In Denemarken worden alle sancties (in het kader van de werkloosheidsverzekering) opgelegd door het (verzekerings)Fonds. De directe begeleider is in alle landen verantwoordelijk voor het (verplicht) informeren van de eenheid die beslist over toepassing van sancties, het in gang zetten van het traject (melding). In Nederland hebben het CWI en de ingeschakelde reïntegratiebedrijven een signalerende taak. Deze is in samenwerkingsovereenkomsten en contracten vastgelegd. De sanctie wordt opgelegd door medewerkers van het UWV. Dit betreft voor de administratieve controles medewerkers van de *backoffice* (werkbrieftje bijvoorbeeld), voor andere controles de reïntegratiecoach van het UWV, in direct contact met de werkloze (*frontoffice*). De administratieve afhandeling van sancties wordt als tamelijk bureaucratisch en afstandelijk beoordeeld. Om die reden wordt overwogen ook deze sancties te laten opleggen door de consulent die in direct contact is met de cliënt (reïntegratiecoach).

De verantwoordelijkheid voor begeleiding van werkzoekenden en verplicht signaleren van sanctioneerbaar gedrag geeft in de praktijk de nodige spanning in de relatie tussen

cliënt en consulent. De uitvoeringsproblematiek hangt samen met juridische, sociale en economische randvoorwaarden, die niet altijd tot een eenduidige uitkomst bijdragen. Onvolkomenheden als gevolg van onvolledige en ondoorzichtige informatie en informatieoverdracht dragen hieraan bij.

1. Vanuit juridisch en sociaal oogpunt is het noodzakelijk dat sancties rechtvaardig worden toegepast, waarbij zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden. Wanneer dit extreem zou worden uitgewerkt ontstaat een complexe regelgeving. Om dit te vermijden wordt een deel aan de uitvoering overgelaten. De mate waarin deze vorm kan geven aan rechtvaardigheid wordt in hoge mate bepaald door economische randvoorwaarden. De capaciteit die beschikbaar is voor het zorgvuldig beoordelen en afwegen van individuele gevallen is beperkt.
2. Het blijkt vrijwel onmogelijk om het hele proces van sanctioneren in eenduidige beslissingscriteria vast te leggen. Dit geldt in mindere mate voor procedurele vereisten. Bij moeilijk meetbare aspecten, zoals motivatie, inzet en gedrag is het voor een deel aan de begeleider om deze vast te stellen. Regels (aantal sollicitaties, e.d.) kunnen hierbij behulpzaam zijn, maar uiteindelijk moet een afweging worden gemaakt tussen de situatie op de (vaak lokale en regionale) arbeidsmarkt – dat wil zeggen de kans op een baan – en de mogelijkheden en beperkingen van individuele cliënten.
3. Niet altijd lopen de belangen van betrokken actoren parallel (cliënten, consulenten, instanties, reïntegratiebedrijf). Cliënten zoeken bij voorkeur zo gericht mogelijk, maar regelgeving en instanties dwingen een hoger of breder aantal sollicitaties af. Reïntegratiebedrijven zullen bij resultaatfinanciering de neiging hebben om werklozen in een traject te plaatsen waarvoor in ieder geval een vergoeding wordt ontvangen.

In de literatuur is geen aandacht voor het verschijnsel dat er ook fouten (zullen) worden gemaakt die er toe leiden dat werklozen onterecht géén uitkering ontvangen. In veel gevallen zullen werklozen bezwaar aantekenen tegen een dergelijke beslissing. Niettemin is denkbaar dat een deel dat niet doet. Deze fouten hebben een dempend effect op de uitkeringen. Bij een strikte toepassing is denkbaar dat ook het aantal van dit soort fouten vermindert.

Beslissingsregels en procedures

De ervaringen met het opleggen van sancties en de bezwaren die hiertegen kunnen worden gemaakt hebben in alle landen geleid tot een uitgebreid systeem van procedures, beslissingsregels, etc. In Nederland gaat het bijvoorbeeld om het Maatregelenbesluit UWV. In Zwitserland gebruikt men een “raster”, waarin per gebeurtenis de toe te passen sanctie is aangegeven²⁶. In Denemarken en het VK wordt gewerkt met codelijsten van ongepast gedrag of handelen. Voor de details verwijzen we naar de landenbeschrijvingen in de bijlagen.

²⁶ Tijdens de interviews bleek dat op regionaal niveau (kanton) weer afwijkingen van de landelijke lijst worden gebruikt, omdat deze onvoldoende aansloten op de eigen prioriteiten.

In het onderzoek onderscheiden we in grote lijnen twee soorten beslissingsregels of beoordelingscriteria, die overigens niet altijd strikt zijn te scheiden. Dat is aan de ene kant regels of criteria van inhoudelijke aard (bijvoorbeeld definitie zoekactiviteit) en aan de andere kant regels en criteria met een procedureel karakter (bijvoorbeeld opstelling en ondertekening van een reïntegratieplan). Verplichte tweewekelijkse voortgangsgesprekken houden het midden tussen een inhoudelijke en procedurele verplichting.

In tabel 4.1 hebben we voor de bezochte landen enkele gegevens over de achtergrond van sanctioneren verzameld en daarbij getracht vergelijkbare indelingen te maken van de sanctieredenen. De cijfers van Zwitserland wijken enigszins af omdat deze in sanctiedagen zijn uitgedrukt en sancties als gevolg van verwijtbare werkloosheid relatief zwaar zijn.

Tabel 4.1 *Indicaties voor achtergronden sanctioneren(d)*

Reden sanctie	Verenigd Koninkrijk (a)	Zwitserland (b)	Denemarken (c)	Nederland (2004)
Verwijtbaar werkloos:	29%	54%		17%
* Vrijwillig werkloos geworden	24%			
* Verlies baan door wangedrag of oneervol ontslag	5%			
Onvoldoende zoekactiviteiten of onvoldoende meewerken aan verbetering arbeidsmarktpositie (via training, e.d.), waaronder:	26%	(e) 23%	56%	40%
* Onvoldoende zoekactiviteit of onvoldoende beschikbaar	6%	23%	(f)	36%
* Weigeren, verlaten of niet verschijnen bij baan (passende arbeid)	10%		4%	3%
* Weigeren, verlaten of niet verschijnen bij training, niet meewerken aan opstellen actieplan, e.d.	10%		(f)	
Niet verschijnen op afspraken of aanwijzingen niet nakomen	44%	(e) 22%	44%	42%
Overige	1%	1%	1%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

(a) *Betreft het totaal van opgelegde sancties en verlies van uitkering (entitlement decisions). In procenten van het aantal sancties in de periode april 2000-mei 2005.*

(b) *Betreft opgelegde sanctiedagen in 2004.*

(c) *Betreft meldingen arbeidsbureau aan werkloosheidsfondsen in 2004. Exclusief verwijtbaar werkloos.*

(d) *Systemen en beschikbare informatie zijn niet volledig te vergelijken.*

(e) *Het weigeren van een aangeboden passende baan en het niet verschijnen bij een training of programma zijn in Zwitserland opgenomen onder niet nakomen aanwijzingen.*

(f) *Onderscheid onvoldoende zoekactiviteit en weigeren participatie aan maatregelen is op grond van beschikbare gegevens niet te maken.*

De tabel laat een diffuus beeld zien, mede omdat de systemen niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn. Tevens blijkt dat inhoudelijke en procedurele achtergronden in

ongeveer vergelijkbare mate een rol spelen. Uit de cijfers blijkt verder dat in alle landen het niet verschijnen op afspraken of het niet opvolgen van aanwijzingen een belangrijke reden van sanctioneren is. Maar ook in onvoldoende mate participeren in activiteiten zoals training vormt een belangrijke reden voor sancties. De interpretatie ervan en de daaraan gekoppelde sanctie is verschillend van land tot land. In het VK leidt onvoldoende deelname aan maatregelen tot verlies van de uitkering, maar men kan zich tegelijkertijd opnieuw aanmelden als werkloze, indien men alsnog een goede verklaring heeft voor het niet op komen dagen. In Denemarken ziet men afwezigheid als een signaal dat men (feitelijk) niet werkloos is. Via beroep en bezwaar kan in beide landen overigens de beslissing worden aangevochten, al is ook dan vereist dat men een gegronde reden heeft voor het niet verschijnen.

Voorbeelden van overtredingen en bijbehorende sancties

De landenbeschrijvingen maken duidelijk dat de verschillende systemen moeilijk rechtstreeks met elkaar te vergelijken zijn. Redenen voor sanctioneren die op het eerste gezicht vergelijkbaar lijken, kunnen praktisch gezien toch verschillen, omdat de formulering en interpretatie van de regels als gevolg van traditie en cultuur anders is. Om toch een beeld te geven van de wijze waarop met verschillende redenen wordt omgegaan hebben we in tabel 4.2 enkele voorbeelden opgenomen van de relaties tussen sanctiegronden en sancties, dat wil zeggen de formele striktheid van het beleid. Vooraf merken we de volgende algemene punten op:

- Aard van de sanctie. Nederland kent een systeem van procentuele kortingen, terwijl de sancties in andere landen meestal zijn uitgedrukt in dagen of weken uitkering. Alleen in de Deense bijstand wordt ook met procentuele korting gewerkt. In de tabel hebben we voor de vergelijkbaarheid de procentuele korting in Nederland ook omgezet in sanctiedagen²⁷.
- Omvang sanctie. Alle landen kennen een categorisering van sancties, veelal in ernst oplopend. In Nederland zijn er vijf categorieën maatregelen. Bij de 1^e categorie gaat het om kortingen van 5% tot 20% (1 tot 4 dagen per maand), bij de 5^e categorie om weigering van de uitkering. Het VK, Zwitserland en Denemarken hebben minder variatie in het systeem. Het VK kent een variabele sanctie (1 tot 26 weken), gekoppeld aan reguliere zoekactiviteiten en vaste sancties bij onvoldoende participatie aan maatregelen (2, 4 of 26 weken). Denemarken kent vier sanctieniveaus, van licht (1 tot 3 dagen) tot ernstig (opschorting uitkering tot aan verplichting is voldaan), en Zwitserland drie categorieën (licht, middel, zwaar), waarbinnen overigens ook weer variatie bestaat.
- Verzachtende omstandigheden voor de gesanctioneerde²⁸. In Nederland wordt een lagere sanctie toegepast, “indien de mate van verwijtbaarheid van de gedraging of nalatigheid van de verzekerde daartoe aanleiding geeft”. Deze formulering is vergelijkbaar met de “Good cause” in het VK; wanneer een werkloze een acceptabele reden had om (eventueel tijdelijk) zijn verplichtingen niet na te komen, dan kan dat in het VK aanleiding zijn tot een lagere sanctie of het achterwege

²⁷ 5% korting staat dan gelijk aan ongeveer 1 dag uitkering per maand (uitgaande van 20 werkdagen per maand).

²⁸ Het gaat hier om de gesanctioneerde zelf. Het VK kent ook de “hardship payments”, maar die zijn (in principe) bedoeld voor de gezinsleden van de werkloze.

blijven van een sanctie. Denemarken en Zwitserland kennen vergelijkbare benaderingen, welke voor een deel in wet- en regelgeving zijn vastgelegd.

Uit de tabel blijkt dat men in de onderzochte landen pas recht heeft op een uitkering als aan enkele strikte administratieve verplichtingen is voldaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om inschrijving als werkloze, verplichte identificatie via een paspoort, het verplicht ondertekenen van afspraken met het arbeidsbureau, e.d. Het niet voldoen aan dergelijke verplichtingen vormt meestal een uitsluitingsgrond. Nederland heeft hier een afwijkend regime. Er volgt een lichte sanctie gedurende de tijd van in gebreke blijven.

Bij andere, meer ondergeschikte administratieve verplichtingen, zoals het leveren van bewijs van sollicitatie, e.d. is het veelal aan het oordeel van de consulent hoe daarmee wordt omgegaan en of al of niet een sanctie nodig is. Op dit punt is het systeem in alle landen vergelijkbaar.

Bij verwijtbare werkloosheid is de Nederlandse sanctie het zwaarst. Er is in dat geval geen recht op uitkering (weigering uitkering, in ieder geval gedurende de tijd dat loonaanspraken hadden kunnen gelden)²⁹. In Denemarken wordt de eerste keer een relatief lichte sanctie toegepast, en wordt pas bij de tweede keer dat dit gebeurt de uitkering opgeschort. In het VK is het aan het oordeel van het arbeidsbureau (de *decision maker*) welke sanctie in het voorkomende geval wordt toegepast. Deze kan uiteenlopen van mild tot relatief streng. Dit hangt samen met het gegeven dat verwijtbaarheid niet altijd juridisch hard is te maken en dit telt relatief zwaar in het VK systeem.

Bij de overige sanctiegronden is er in alle landen een grote variatie in de toe te passen sanctie en zijn de systemen moeilijker met elkaar te vergelijken. Het lijkt er op dat onvoldoende zoekactiviteiten in eerste instantie verhoudingsgewijs mild worden beoordeeld. Recidive leidt echter in alle gevallen tot zware sancties. De wijze waarop de zoekactiviteiten worden beoordeeld verschilt overigens tussen de landen. Nederland kent het systeem van werkbriefjes. In het VK, Denemarken en Zwitserland wordt het zoekgedrag getoetst in de vervolgesprekken tussen de consulent en de cliënt.

Het weigeren van een geschikte baan of het niet deelnemen aan activiteiten gericht op versterking van de arbeidsmarktpositie worden in alle landen relatief zwaar beoordeeld. In alle landen kan dit leiden tot verlies van de uitkering.

In Denemarken en het VK leidt het niet verschijnen op een afspraak met het arbeidsbureau direct tot verlies of opschorting van de uitkering. In het VK wordt dit niet geëffectueerd wanneer de werkloze binnen enkele werkdagen een gegronde reden kan geven voor de afwezigheid. In Denemarken kan de uitkering pas herleven nadat contact is geweest met het arbeidsbureau en afdoende toelichting is gegeven op het gedrag. Ook in Nederland kan dit leiden tot verlies van de uitkering, maar laat de regelgeving een minder zware sanctie toe. Zwitserland lijkt op dit punt minder streng te sanctioneren dan de andere landen.

Zoals gezegd zijn de systemen moeilijk één op één te vergelijken. Alles overziende lijkt het Nederlandse systeem in sommige opzichten, zoals de administratieve verplichtingen

²⁹ Ook hier is overigens discretionaire ruimte, en ruimte voor verzachtende beoordeling.

milder dan in de overige landen (minder zware sancties qua hoogte en duur), terwijl bij verwijtbare werkloosheid de sanctie zwaarder is dan elders. Op de overige punten kennen alle landen een bepaalde discretionaire ruimte in de toepassing van sancties en is op grond van de gemaakte vergelijking moeilijk te concluderen of het ene land strenger sanctioneert dan het andere land.

Tabel 4.2 *Indicatief overzicht van enkele sanctieredenen en bijbehorende sancties (b)*

	Verenigd Koninkrijk JSA (c)	Zwitserland	Denemarken WW (d)	Denemarken bijstand	Nederland WW
Relatief strikte administratieve verplichtingen, zoals inschrijving, ondertekening reïntegratieplan, identificatieplicht, e.d.	Geen recht op uitkering tot aan verplichting is voldaan	Niet bekend (verantwoordelijkheid van fondsen)	Opschorting tot aan verplichtingen is voldaan	Opschorting tot aan verplichtingen is voldaan	1 ^e categorie: 1 tot 4 dagen per maand, afhankelijk van de duur van het in gebreke blijven.
Overige administratieve verplichtingen	Naar oordeel arbeidsbureau	Naar oordeel arbeidsbureau of fonds	Naar oordeel van Werkloosheidsfonds (na melding door arbeidsbureau)	Niet bekend	1 ^e of 2 ^e categorie
Verwijtbaar werkloos en daarmee vergelijkbare gronden	Variabel 1 tot 26 weken	Onbekend (verantwoordelijkheid van fondsen)	1 ^e keer: 3 weken; bij herhaling schorsing	Niet bekend	5 ^e categorie: Weigering uitkering
Onvoldoende zoekactiviteiten	Variabel 1 tot 26 weken (a) Tot verlies uitkering (uitsluiting), veelal als gevolg van recidive	Variabel 3 tot en met 19 uitkeringsdagen (oplopend bij herhaling) Bij 3 ^e of 4 ^e constatering; overdracht aan hoger echelon	Mogelijkheid van lichte sanctie (1-3 dagen) als signaal na melding arbeidsbureau. Daarna opschorting. In bijzondere omstandigheden 1 ^e keer 3 weken; 2 ^e keer schorsing	1 ^e keer: korting 33% gedurende 3 weken 2 ^e keer: 33% gedurende 20 weken	a) Onvoldoende zoekactiviteit <u>op basis van ondertekend werkbriefje</u> 1 ^e categorie: 5%, 10% of 20% korting. (1 tot 4 dagen per maand). Duur afhankelijk van duur periode van in gebreke blijven. <i>In uitzonderingsgevallen lagere korting</i> b) In onvoldoende mate trachten passende arbeid te verkrijgen 4 ^e categorie: 20% gedurende 16 weken (16 dagen totaal) tot complete weigering uitkering

Tabel 4.2 *Indicatief overzicht van enkele sanctieredenen en bijbehorende sancties (VERVOLG) (b)*

	Verenigd Koninkrijk JSA (c)	Zwitserland	Denemarken WW (d)	Denemarken bijstand	Nederland WW
Weigeren van sollicitatie of baan (inclusief weigering traject met baangarantie)	Variabel 1 tot 26 weken (a) Tot verlies uitkering (uitsluiting), veelal als gevolg van recidive	Variabel 3 tot en met 60 uitkeringsdagen (minimaal 30 dagen bij vaste baan) Bij 3 ^e constatering: overdracht aan hoger echelon en/of onderzoek bemiddelbaarheid	Verlies uitkering (opschorting)	1 ^e keer: korting 33% gedurende 3 weken (5 dagen) 2 ^e keer: 33% gedurende 20 weken (33 dagen)	Vermelding in maatregelbesluit in samenhang met Wet Onvoldoende inspanning voor het verkrijgen van passende arbeid, of weigeren traject met baangarantie is 4 ^e categorie: 20% gedurende 16 weken (16 dagen totaal) tot complete weigering uitkering Zodanig gedrag dat aanspraken op loon of inkomen worden opgegeven is 5 ^e categorie (weigering uitkering)
Weigering deelname aan maatregelen en daarmee vergelijkbare gronden (zoals niet opvolgen van aanwijzingen van consulenten)	2, 4 of 26 weken	Variabel vanaf 10 tot en met 37 uitkeringsdagen Bij 3 ^e constatering overdracht aan hoger echelon	Opschorting totdat opnieuw contact is geweest met arbeidsbureau	1 ^e keer: korting 33% gedurende 3 weken (5 dagen) 2 ^e keer: 33% gedurende 20 weken (33 dagen)	3 ^e of 4 ^e categorie afhankelijk van situatie, van 10% korting gedurende 8 weken (4 dagen totaal); 20% gedurende 16 weken (16 dagen totaal) tot algehele weigering uitkering
Niet verschijnen op afspraak arbeidsbureau (of onderaannemer (school, RIB, etc.) zonder gegronde reden	Verlies uitkering. Mogelijkheid <i>rapid reclaim</i> alleen bij gegronde reden.	Variabel van 5 tot 15 uitkeringsdagen Bij 3 ^e constatering overdracht aan hoger echelon	Opschorting totdat opnieuw contact is geweest met arbeidsbureau	1 ^e keer: korting 33% gedurende 3 weken (5 dagen) 2 ^e keer: 33% gedurende 20 weken (33 dagen)	3 ^e of 4 ^e categorie afhankelijk van situatie, van 10% korting gedurende 8 weken (4 dagen totaal); 20% gedurende 16 weken (16 dagen totaal) tot complete weigering uitkering

(a) *Het gaat dan praktisch om weigering tot solliciteren of weigeren baan.*

(b) *In alle landen geldt dat recidive leidt tot verhoging van de sanctie.*

(c) *In alle gevallen bestaat de mogelijkheid van "hardship payments".*

(d) *Schorsing impliceert verlies van uitkeringsrecht tot weer een bepaalde periode is gewerkt (300 uur binnen 10 weken).*

Veranderingen in organisatie en regelgeving

In alle landen worden onvolkomenheden in de organisatie en uitvoering ondervangen door voortdurende verbetering in de uitvoering (vermindering aantal onjuist opgelegde sancties), onder meer via additionele regelgeving en organisatorische maatregelen (specialisatie, codelijsten en andere efficiëntie bevorderende maatregelen). Tegelijkertijd is er een (sterk juridisch gebaseerd) systeem voor de beoordeling van moeilijke en specifieke gevallen.

Procedures en regels brengen bepaalde behandelingstijden met zich mee. In veel gevallen gaat enige tijd voorbij tussen het moment van aanvragen van een uitkering, de beslissing daarover en de feitelijke betaling van de uitkering. De behandelingstermijn wordt verder opgerekt wanneer een werkloze bezwaar aantekent tegen een beslissing. De beschikbare capaciteit heeft eveneens direct effect op de behandelingstermijnen. De behandelingstermijnen hebben vervolgens weer invloed op kosten en baten. Wanneer gedurende de behandeling de sanctie niet wordt uitgevoerd is de vraag of er een signaal van uit gaat.

Nieuwe regels hebben enige tijd nodig om ingeburgerd te raken. Zowel in Duitsland (Muller en Oschmiansky, 2005) als in het Verenigd Koninkrijk (interviews) is gebleken dat kort na de introductie van nieuwe (uitvoerings)regels en sanctiegronden het aantal meldingen en sancties toeneemt. Na enige tijd dalen deze aantallen vervolgens weer. Dit hangt samen met gewenningsverschijnselen bij de uitvoerende organisaties en de werklozen. Beroep- en bezwaarschriften zijn nodig om het werkingsgebied van regelgeving nauwkeurig af te bakenen.

4.4 BEREIK EN VARIATIE IN DE TOEPASSING

Kenmerken gesanctioneerden

De literatuur geeft duidelijke aanwijzingen dat bepaalde groepen vaker worden geconfronteerd met sancties dan andere groepen (zie ook het vorige hoofdstuk en de landenstudies). In statistische termen wordt dit verschijnsel aangeduid met selectiviteit, maar deze laat in het midden of en in hoeverre de selectiviteit te maken heeft met het gedrag van de genoemde groepen en in hoeverre met het beleid of andere factoren. In verschillende landen lijkt sprake van een zelfde mate van selectiviteit. Het gaat in hoofdzaak om de volgende tendensen:

1. Sancties worden vaker toegepast op jongeren, bijvoorbeeld in Australië (Eardly, e.a. 2005), het VK (Kirkpatrick and Conway, 2005) en Nederland (UWV, 2006), dan wel minder vaak op ouderen, zoals in Nederland (Abbring, van den Berg en van Ours, 2005).
2. Sancties worden (relatief!) vaker toegepast op mannen. Dit wordt geconstateerd in Australië (Eardly, 2005), het VK (Kirkpatrick and Conway, 2005) en Duitsland (Wilke, 2003). In Denemarken wordt in de interviews deze uitkomst ook signaleerd. Daar geeft men aan dat vooral jonge mannen relatief vaak worden gesanctioneerd.
3. Degenen met een kleine kans op werk of de zwakste positie op de arbeidsmarkt hebben een hogere kans op sancties. Deze conclusie wordt getrokken voor de

bijstand in de VS (Wu, e.a. 2004), de JSA in het Verenigd Koninkrijk (Kirkpatrick and Conway, 2005 en de achterliggende studies zoals Rayner e.a. (2000), Vincent (1998), Saunders (2001)) en de WW in Zwitserland (Lalive, e.a. 2002). Onderzoek in Duitsland (Wilke, 2003) geeft aan dat lager opgeleiden (buiten het leerlingwezen) en lagere inkomens een hogere kans hebben op sancties. Recente gegevens voor Nederland wijzen eveneens op een hogere sanctiegraad onder lager opgeleiden (UWV, 2006).

Uit de bespreking van de variatie in de toepassingsgraad hierna valt af te leiden dat de (statistische) selectiviteit samenhangt met een combinatie van factoren. In de interviews worden sociaal culturele factoren genoemd in de verklaring van de verschillen tussen regio's, tussen kantoren en tussen consultants. Maar ook regionale arbeidsmarktverschillen hebben invloed op het sanctioneren. Het gaat daarbij om de algehele spanning op de regionale arbeidsmarkt, maar ook om kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod op regionaal niveau.

De oververtegenwoordiging van jongeren en mannen kan verklaard worden door algemene cijfers over de kansen op de arbeidsmarkt. Gemiddeld genomen zijn dit groepen met een redelijke kans op uitstroom naar werk. Er is echter geen duidelijk zicht op de achtergronden van de oververtegenwoordiging van groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Onderzoek biedt hierover geen duidelijke conclusies. In de interviews zijn de volgende aspecten genoemd:

- Gebrek aan andere instrumenten of prikkels voor deze groep. Het gaat vaak om ongeschoolden en laaggeschoolden (drop-outs) die in mindere mate in aanmerking komen voor scholing of training. Zij zijn eveneens aangewezen op ongeschoold werk, waarvoor ook werkervaringsplaatsen een betrekkelijke meerwaarde hebben. Zij komen dan terecht in kortdurende banen, die in alle opzichten (arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden) minder aantrekkelijk zijn³⁰.
- De armoedeval, doordat de extra inkomsten van arbeid nauwelijks of in het geheel niet toereikend zijn ter compensatie van het verlies van andere voordelen en inkomsten die een werkloze heeft (huursubsidie, specifieke gemeentelijke voorzieningen, e.d.). Dit reduceert de bereidheid tot het aanvaarden van kortdurende banen.
- De groep is gemiddeld minder goed dan middelbaar en hogere opgeleiden in staat tot “calculerend”, “rationeel” en/of “gewenst” gedrag. Daardoor heeft de groep gemiddeld een hogere kans dat ongewenst gedrag of het niet voldoen aan vereisten wordt geconstateerd (kort gezegd: een hogere “pakkans”).
- De groep wordt gekenmerkt door een hoge dynamiek op de arbeidsmarkt. Vanwege de onzekere aard van het werk (kortdurend, flexibel) stromen zij vaker in en uit de werkloosheid. Zij zijn dus eerder regelmatig, dan langdurig werkloos en hebben op grond daarvan een hogere kans op een “strengere” beoordeling.

³⁰ Dit betekent overigens dat in de beoordeling van het gedrag van individuele werklozen de rol van de werkgever meegewogen moet worden, naast de individuele en sociale factoren.

Variatie in toepassingsgraad

De beschikbare cijfers over de toepassingsgraad wijzen uit dat er binnen landen van een grotere spreiding in de toepassing sprake is dan tussen de landen. Recente cijfers van het UWV wijzen voor Nederland op een sanctiegraad in de orde van grootte van 15% tot 20% (een aantal van ruim 100.000 maatregelen op een instroom van ongeveer 700.000 uitkeringen (beginstand + instroom op jaarbasis)). Voor Denemarken is de sanctiegraad niet nauwkeurig vast te stellen. Deze ligt vermoedelijk tussen 5% en 10%. In het VK wordt gewezen op de grote verschillen in toepassingsgraad tussen regio's (National Audit Office, 2003). Gewezen wordt op de lage sanctiegraad in grootstedelijk gebied, in het bijzonder in Londen (in 2002-2003 is 4% van de ingeschrevenen in dit gebied aangemeld bij de besluitvormers) en de extreem hoge graad in het noordwesten (24%). In de overige regio's in het VK is 7% tot 10% van de ingeschrevenen aangemeld vanwege verondersteld ongewenst gedrag. Het onderzoek in Zwitserland wijst eveneens op regionale variatie, maar ook concreet op verschillen in toepassingsgraad tussen consulenten (Gysin, 2005). De sanctiegraad loopt tussen kantons uiteen van 10% tot 45%. In Duitsland vindt Wilke (2003) een toepassingsgraad die tussen deelstaten uiteenloopt van 4%-6% in de werkloosheidsverzekering. Wanneer in Duitsland de teruggetrokken sancties worden meegerekend is deze 9-13%. Op meer gedesaggregeerd niveau worden in Duitsland echter grote verschillen tussen arbeidsbureaus waargenomen; Müller en Oschmiansky (2005) constateren in de periode 1999-2003 verschillen in de sanctiegraad uiteenlopend van 0,1% tot 12,5% per arbeidsbureau.

Tabel 4.3 Regionale variatie in de sanctiegraad

	Duitsland (deelstaten)	Duitsland (arbeidsbureaus)	Verenigd Koninkrijk (regio)	Zwitserland (kantons)
Variatie	(a) 4% - 6%; (b) 9% - 13%	0,1%-12,5%	4% - 24%	10% - 45%
Basis van het percentage			Totaal aantal uitkeringen (stand+stroom)	Bestand + instroom
Regeling	Werkloosheidsverzekering	Werkloosheidsverzekering	Jobseeker Allowance (JSA)	Arbeitslosenversicherung
Bron	Wilke (2003)	Müller en Oschmiansky (2005)	National Audit Office (2003)	seco (data voor 2003))

(a) Exclusief teruggetrokken sancties.

(b) Inclusief teruggetrokken sancties.

Vergelijkbare conclusies zijn in de interviewrondes in het VK, Denemarken en Zwitserland in kwalitatieve termen eveneens getrokken. Zowel bij de regionale verschillen, als bij de verschillen tussen arbeidsbureaus en consulenten wordt daarbij vooral gewezen op de invloed van sociaal-culturele factoren en organisatorische aspecten. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven is alleen in Zwitserland op basis van regionale en lokale cijfers onderzoek gedaan naar de samenhang tussen sanctiegraad en uitstroom uit de werkloosheid. In het VK ziet men minder mogelijkheden voor onderzoek op basis van regionale verschillen, omdat regio's op meer dan één kenmerk van elkaar verschillen.

4.5 UITVOERINGSKOSTEN

In de bezochte landen zijn geen accurate cijfers over de kosten van het sanctiebeleid beschikbaar. Veel van de uitvoeringskosten zijn impliciet. Dit betreft de tijd en aandacht die consulenten besteden aan het verstrekken van informatie over het systeem en het verzamelen en beoordelen van informatie die door de werklozen wordt verstrekt. Deze informatie heeft meer doeleinden dan alleen het controleren en (zo nodig) sanctioneren van werklozen. In Denemarken wordt geschat dat arbeidsbureaus gemiddeld een half uur besteden aan incidenten (melding). In totaal zou het dan gaan om minder dan 1% van de totale tijdsbesteding van arbeidsbureaus. Dit kan naar onze mening worden geïnterpreteerd als de extra tijd die nodig is bij sanctioneerbare handelingen of gedrag. Onderzoek in Zwitserland komt op aanzienlijk hogere inspanningen uit. Atag, Ernst en Young (1999) becijferen dat ongeveer 15% van de tijdsbesteding van consulenten betrekking heeft op “controle activiteiten”. Overigens zijn de sancties die in Zwitserland direct worden opgelegd door de Werkloosheidsfondsen niet in deze berekening meegenomen. Finn, e.a. (2005) schatten de tijd die in het VK wordt besteed aan controle op 20% van het totaal. In de interviews in het VK zijn geen concrete schattingen van de tijdsbesteding gegeven, maar uit de toelichting op de werkzaamheden en de intensiteit van de contacten met de cliënten is af te leiden dat controle inderdaad een belangrijk element in het monitoren van cliënten is.

Daarnaast zijn de kosten van instanties die zich bezighouden met controle en toezicht, de beoordeling van speciale gevallen en/of bezwaar- en beroepsschriften veelal direct toerekenbaar aan het sanctiebeleid. Wel betreft controle en toezicht vaak zowel sancties in verband met fraude, als sancties als prikkel in het kader van arbeidsmarktbeleid. In Denemarken worden de uitvoeringskosten van de Werkloosheidsfondsen en het Ministerie die verband houden met sancties gezamenlijk geschat op ongeveer 150 euro per melding en ruim 260 euro per sanctie. Voor het VK hebben we berekend dat de kosten van de Appeal Service toerekenbaar aan de JSA ongeveer 5 miljoen euro per jaar bedragen. Dit is omgerekend per opgelegde sanctie (135.000 per jaar) enkele tientallen euro's. Deze relatief lage kosten hangen samen met de aanwezigheid van voorafgaande procedures (*revision* en *reconsideration*) die uitgevoerd worden door de “*decision makers*” unit. In de bezochte regio behandelt een decision maker gemiddeld ongeveer 1.000 meldingen op jaarbasis. De kosten van de decision-maker bedragen dan per melding circa 50 tot 100 euro. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de beschikbare schattingen. Het gaat om ruwe indicaties van de werkelijke cijfers, omdat we niet zeker zijn of alle relevante kosten zijn meegenomen.

Kern van de zaak is dat de herkenbare kosten van de uitvoering, omgerekend per melding, of per daadwerkelijk toegepaste sanctie veelal niet extreem hoog zijn en al snel terugverdiend worden via de besparingen op de uitkeringen die direct worden gerealiseerd via sancties (kortingen en inhouding). Dit blijft ook zo wanneer de tijdsbesteding van consulenten aan controle relatief ruim wordt geschat (zeg 15 tot 20%). Ook de contactpersonen bij het UWV schatten dat in Nederland de als gevolg van sancties niet tot uitkering gekomen gelden de kosten van uitvoering ruimschoots overtreffen.

Het gaat hierbij echter om bruto berekeningen. Er wordt geen rekening gehouden met indirecte effecten, neveneffecten en macro-effecten. Andere maatschappelijke kosten zijn evenmin in beschouwing genomen, zoals de kosten die bedrijven maken, als gevolg van

extra wervingskosten door hoge aantallen sollicitaties en kosten in verband met het leveren van informatie in het kader van het sanctiebeleid.

Tabel 4.4 Ruwe schatting van de kosten van uitvoering van sanctiebeleid in de WW in de bezochte landen

	Denemarken		UK		Zwitserland (a)	
Aantal meldingen op jaarbasis	24.129		370.000			
Aantal sancties op jaarbasis	13.835		135.000		(a) 65.260	
	Per melding	Per sanctie	Per melding	Per sanctie	Per melding	Per sanctie (b)
Kosten consulenten (arbeidsbureau)	Circa 45 euro (1% van de tijd)	Circa 75 euro	onbekend	Onbekend		400 à 500 euro (15% van de tijd)
Kosten van de organisatie die sanctie oplegt	Circa 150 euro	Circa 250 euro	50 à 100 euro;	100 à 200 euro		400 à 500 euro
Kosten controle en toezicht beroepsorganen en Ministerie	10 euro (alleen Ministerie)	15 euro (alleen Ministerie)	Circa 40 (Alleen Appeal)	Circa 100 (alleen Appeal)		Onbekend
Totaal	200 euro	340 euro	125 euro	250 euro		800 à 1.000 euro

(a) *Inclusief de sancties die direct door de Werkloosheidsfondsen worden opgelegd (in verband met verwijfbare werkloosheid).*

(b) *Ruwe schatting van de kosten van door de regionale Arbeidsvoorziening opgelegde sancties. SEOR heeft voor de berekening verschillende gegevens van de regionale Arbeidsvoorziening benut.*

4.6 INVLOED VAN DE CONTEXT

Economie - conjunctuur

Er is betrekkelijk weinig bekend over de relatie tussen de conjuncturele ontwikkeling en (de mate van) sanctioneren. Alleen voor Duitsland is een lange tijdreeks beschikbaar. De gecombineerde cross-sectie en tijdreeks analyse (Müller en Oschmiansky, 2005) wijst op een significant negatief verband tussen werkloosheid en sanctiegraad. Dit betekent dat bij lage werkloosheid relatief vaker sancties worden opgelegd dan bij hoge werkloosheid. Dit verband wordt zowel in de tijd, als tussen regio's waargenomen. Het is echter de vraag of er een dergelijk verband is. Wanneer het aantal sancties vrijwel constant is, dan fluctueert de sanctiegraad tegengesteld aan de werkloosheid, waarmee de suggestie van een verband ontstaat dat er mogelijk niet is.

Voor Denemarken is een korte tijdreeks beschikbaar voor de bijstand (2002-2004). Daaruit komt eerder een positief verband naar voren tussen de omvang van de werkloosheid en het aantal meldingen van sanctioneerbaar gedrag. Ook in relatieve

termen neemt het aantal meldingen toe met de werkloosheid. Dit kan overigens samenhangen met de veranderingen in beleid. In de laatste 10 jaar is in Denemarken het beleid strikter geworden en is meer aandacht gekomen voor (strik) monitoren en sancties. In Zwitserland neemt de sanctiegraad tussen 2000 en 2004 eveneens toe. De Zwitserse contactpersonen geven de conjunctuur als een mogelijke verklaring (stijgende werkloosheid betekent vaak hogere sanctiegraad). Een andere mogelijke verklaring die wordt gegeven is dat kantons meer de strategie zijn gaan volgen van vaker maar wel minder hoog sanctioneren. Deze laatste trend van minder hoge sancties is namelijk ook te zien. In het VK constateert het verantwoordelijke Ministerie een vrijwel constante sanctiegraad. Zoals eerder aangegeven wordt in Zwitserland en het VK regionale verschillen niet zozeer toegeschreven aan de conjunctuur (of structuur), maar vooral aan organisatorische en sociaal-culturele factoren. Maar ook het Duitse onderzoek wijst op de invloed van sociaal-culturele factoren, die vooral zichtbaar worden in de regionaal verschillende reacties op de laatste hervorming van het sanctiebeleid in 2003 (Müller en Oshmiansky, 2005).

Al met al is er geen duidelijke conclusie te trekken over het effect van de conjunctuur op de sanctiegraad. Er zijn aanwijzingen voor een positief verband tussen werkloosheid en sanctiegraad, maar dat valt samen met beleidswijzigingen. Dat er geen duidelijke conclusie is te trekken komt mede doordat er weinig onderzoek is gedaan naar de invloed van de conjunctuur op het sanctiebeleid of de toepassing van sancties. Dat het effect van de economie niet of moeilijk waarneembaar is hangt samen met de volgende aspecten:

- De aard van de sanctie. Sancties hebben voor een belangrijk deel procedurele achtergronden en in mindere mate economische (arbeidsmarktgedrag). Het niet verschijnen op een afspraak kan samenhangen met ontmoediging, maar ook met talloze andere omstandigheden.
- De beschikbare capaciteit voor controle, inspectie en handhaving is veelal begrensd.
- Onduidelijkheid over de aard van het verband (cyclisch of anticyclisch), de richting er van (positief of negatief) en het oorzakelijke verband.

Economie – structuur

Er zijn regionale verschillen in de structuur en ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Het is aannemelijk dat deze een rol spelen in de verklaring van regionale verschillen in de sanctiegraad, maar hiervoor zijn in de literatuur geen aanwijzingen gevonden. Uit het voorgaande is af te leiden dat regionale verschillen eerder worden toegewezen aan andere achtergrondfactoren. In het VK is de betekenis van de regionale arbeidsmarkt aan de orde geweest voor wat betreft de herstructureringsgebieden. In de volgende subparagraaf komen we hierop terug.

In de interviews is één specifiek element naar voren gekomen, namelijk de betekenis van seizoenswerkloosheid, in het bijzonder in Denemarken (landbouw en visserij en toerisme) en Zwitserland (toerisme). Het verschijnsel seizoenswerkloosheid is zodanig traditioneel en geaccepteerd dat het ook moeilijk is op te lossen. Men oriënteert zich volledig op de seizoensbaan. Sancties zullen in die situatie hooguit optische effecten te weeg brengen. In Zwitserland geldt dit voor het gehele land, in Denemarken voor enkele regio's in het bijzonder.

Overig arbeidsmarktbeleid

In de discussies in het VK is in enkele gesprekken, zoals gezegd, dieper ingegaan op de effecten van (ingrijpende) herstructurering van de economie. In bepaalde regio's is in korte tijd een grote hoeveelheid traditionele banen verloren gegaan. De omschakeling van de oude ambachten (mijnwerkers, staalarbeiders, e.d.) naar andere werkgelegenheid stelt andere eisen aan het activerende arbeidsmarktbeleid en het gebruik van sancties. Los van het directe tekort aan banen ontstaan er grote kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod op de (regionale) arbeidsmarkt. Om-, her- en bijscholing, al of niet in combinatie met beschermde werkplekken zijn in die situatie van meer belang dan intensivering van de zoekinspanningen. Het is in die situatie meer geëigend om de participatie aan deze maatregelen te stimuleren, onder andere via het sanctioneren van onvoldoende (actieve) deelname aan training en scholing.

Het is niet duidelijk of het arbeidsbureau in het VK op deze wijze heeft geopereerd. In het VK worden reïntegratiebedrijven en andere onderaannemers ingeschakeld voor de uitvoering van specifieke maatregelen (training, e.d.). Zij ontvingen tot voor kort een vergoeding die gekoppeld was aan het resultaat van de scholing. Door onvoldoende coördinatie ontstond er (rond de eeuwwisseling) een wirwar van diploma's en certificaten, waaraan werkgevers vaak geen houvast hadden. Deze ervaringen hebben geleid tot een heroverweging van het scholingsbeleid voor werklozen (meer gekoppeld aan reguliere opleidingstrajecten). Tegelijkertijd is het zeer de vraag wat de gevolgen zijn geweest voor de effectiviteit van sancties. Vraag is in hoeverre de werkloze kon worden verweten dat hij zich onvoldoende heeft ingezet, terwijl hij een training heeft gevolgd met een certificaat waar geen werkgever op zit te wachten.

De laatste 10 jaren is in Denemarken het accent gaande weg verschoven van reïntegratie naar disciplineren. In lijn daarmee is het stelsel van arbeidsmarktmaatregelen sterk vereenvoudigd en geharmoniseerd en de betekenis van strikt monitoren en sancties toegenomen. Maar ook is de duur van de werkloosheidsuitkering bekort. Het belangrijkste motief voor deze verandering is de politieke wil om de uitkeringen op een hoog niveau te houden en de participatie, beschikbaarheid en zoekactiviteiten met andere middelen te stimuleren.

Maatschappelijk draagvlak

In alle bezochte landen bestaat er een breed draagvlak voor het sanctiebeleid. Voor enkele andere landen zijn hiervoor aanwijzingen in de literatuur. Eardly, e.a. (2005) noemen de resultaten van enkele opinietingen in Australië en refereren aan enkele metingen waarin 60%-70% van de ondervraagden het principe van toepassen van rechten en plichten onderschrijft (inclusief sanctioneren). Over de hoogte van de sanctie lopen de meningen in onderzoeken uiteen. In het ene geval vindt een ruime meerderheid deze 'redelijk', in het andere geval vinden bijna alle ondervraagden de sancties onredelijk hoog. Eardly, e.a. (2005) vermoeden dat de bij respondenten beschikbare informatie en de vraagstelling de resultaten van deze onderzoeken sterk hebben beïnvloed.

De voor Nederland beschikbare informatie over het draagvlak betreft voornamelijk de mening over (controle op) uitkeringsfraude. Bijna alle ondervraagden van de *Belevingsmonitor van het regeringsbeleid* vinden controle op uitkeringen van groot maatschappelijk belang (Nederlandse regering, 2005). Uit eerder onderzoek blijkt dat de publieke opinie streng oordeelt over sociale zekerheidsfraude (Dekker, e.a. 2004). Een

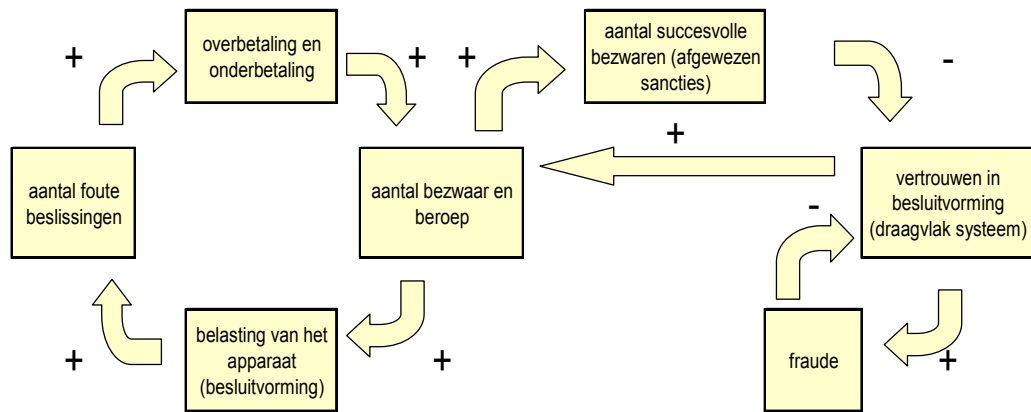
ruime meerderheid (61%) is van mening dat mensen die werkloos zijn en kunnen werken, elke baan moeten accepteren die hen aangeboden wordt.

Onderzoek onder uitkeringsgerechtigden in Nederland (Desan Research Solutions, 2005) wijst uit dat 70% van de WW-ers en 85% van de WAO-ers de regels redelijk achten. De meerderheid is in het algemeen ook goed op de hoogte van de regels en onderschrijft de nadruk die ligt op werk en spoedige reïntegratie. Opvallend is dat onder de uitkeringsgerechtigden de spontane kennis van de rechten vrijwel nihil is, terwijl vrijwel iedereen op de hoogte is van de plichten (betaald werk zoeken, vakantie melden en melden van het vinden van betaald werk). Ongeveer de helft van de WW-ers is bekend met de controlerende taak van het UWV en ruim 40% schat dat zij ook daadwerkelijk worden gecontroleerd. De kans op een straf wordt aanzienlijk hoger geschat (75% van de WW-ers) en men weet dat dit gepaard gaat met een korting of verlies van de uitkering.

De grootste twijfels die door maatschappelijke organisaties worden geuit, hangen samen met de (statistische) selectiviteit in de toepassing, vooral voor zover deze groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie betreft (vooral laagopgeleiden en etnische minderheden, maar het gaat bijvoorbeeld ook om alleenstaande vrouwen en ouderen). Zoals gezegd ontstaat deze selectiviteit uit een combinatie van het gedrag van werklozen en de wijze waarop daar in de uitvoering mee wordt omgegaan. Voor een deel heeft de selectiviteit te maken met het feit dat mensen met een sterke positie (qua opleiding en ervaring) beter “gebruik” weten te maken van de bestaande regelgeving, door hun gedrag aan te passen aan de vereisten van de regelgeving. Omgekeerd hebben degenen die dit aangepaste gedrag niet vertonen een grotere kans dat zij door standaard controles worden “gepakt”. Dit is waarneembaar in alle bezochte landen en in de genoemde studie voor Australië (Eardly, e.a. 2005). Welzijnsorganisaties, vakbonden en onderzoekers zijn de belangrijkste vertegenwoordigers van de kritiek op het sanctiebeleid. Men benadrukt de ongunstige indirecte effecten van het beleid. Sanctioneren van kansarme groepen gaat veelal gepaard met ernstige sociale gevolgen, voor de betreffende werkloze, en degenen die direct (kinderen) en/of indirect bij hem of haar betrokken zijn (familie, vrienden). Gewezen wordt op het gevaar van sociale uitsluiting, vooral als het beleid structureel bepaalde (kansarme) groepen treft. Bovendien menen deze organisaties dat sancties weinig of geen maatschappelijk effect hebben in het laag opgeleide segment van de arbeidsmarkt, met veel kortdurend werk, ongunstige arbeidsomstandigheden en lage beloning. Het eventuele effect op de criminaliteit blijft in deze beschouwingen overigens veelal buiten beeld.

De Britse Rekenkamer heeft vooral de inputkant van het sanctiesysteem tegen het licht gehouden en het systeem procedureel en organisatorisch beoordeeld (National Audit Office, 2003). Vanuit de analyse wordt de noodzaak van accurate besluitvorming benadrukt. Dit vanuit de optiek dat foute beslissingen uiteindelijk het draagvlak ondermijnen en vanuit die optiek de kostenbaten verhouding ongunstig beïnvloeden (zie figuur 4.1). In deze analyse is overigens geen rekening gehouden met de effectiviteit van sanctiebeleid. Zoals eerder besproken gaat van meldingen, als onderdeel van strikt monitoren, op zich een (vaak effectief) dreigend effect uit, ook wanneer de meldingen niet allemaal daadwerkelijk tot een sanctie leiden.

Figuur 4.1 Doorwerking fouten in het sanctiesysteem



Bron: Bourne, National Audit Office, 2003.

Het percentage foute beslissingen zou een indicator kunnen zijn van de kwaliteit van het sanctiesysteem. Het probleem is echter dat de juistheid van de sanctie (beslissing) niet altijd adequaat of met volledige zekerheid wordt of kan worden vastgesteld. Eigenlijk kan dit alleen worden vastgesteld voor beslissingen die de volledige rechtsgang hebben doorlopen (hoogste hof van beroep). Een deel van de bezwaren tegen beslissingen wordt eerder ondervangen via herziening of heroverweging, waarbij de beslissende instantie beoordeelt of sanctioneren juridisch houdbaar is. Een ander deel van de bezwaren kan wegvallen wanneer een werkloze snel werk vindt, of wanneer deze na uitleg akkoord gaat met een beslissing. Dit alles betekent niet automatisch dat de sanctiebeslissing ook juist was, alleen dat verdere (juridische) stappen achterwege blijven. In Zwitserland wordt beroep aangetekend bij 5%-10% van de officieel opgelegde sancties. In het VK wordt in ongeveer 12% van de gevallen beroep aangetekend, waarvan ongeveer de helft (6% van totaal aantal sancties) het hoogste beroepsorgaan bereikt.

Overigens hoeven beslissingen (sancties) die op juridische gronden als fout worden beoordeeld, niet altijd praktische consequenties te hebben. De jure foute beoordelingen hoeven geen effect te hebben op de omvang en/of de duur van de uitkering en daarmee de facto geen betekenis te hebben.

4.7 MAATSCHAPPELIJK OPTIMUM

In hoofdstuk 2 is in theoretische zin ingegaan op de mogelijkheden om via vergelijking van (marginale) kosten en opbrengsten een maatschappelijk optimum af te leiden. Wat kan nu uit de literatuur en de interviews in de bezochte landen worden geconcludeerd over het verloop van de curven en op welke positie het sanctiebeleid zich bevindt (onder, op of boven het optimum)? We tekenen aan dat informatie hierover hoofdzakelijk kwalitatief van aard is, in de vorm van schattingen, visies en meningen.

Vorm kostencurve

Een positief verband tussen striktheid van het sanctiebeleid en de kosten is aannemelijk. De belangrijkste kostenpost zijn de uren die worden besteed in de 1^e lijn aan het constateren en rapporteren van het sanctioneerbaar handelen en in de 2^e lijn de kosten van beoordeling en besluitvorming. De kosten in de 3^e lijn (bezwaar en beroep) lijken voor een belangrijk deel vast. Daarbij gaat het namelijk om instituties die twijfelgevallen en speciale gevallen beoordelen. In de 1^e lijn gaat het vooral om de (extra) kosten in verband met het rapporteren. De kosten van het constateren zijn min of meer impliciet. Om adequaat arbeidsmarktadvies te kunnen geven dient een consulent zich toch een beeld te vormen van de activiteiten van de werkloze. Niettemin zal een aanscherping van controle gevolgen hebben voor de tijdsbesteding van de consulenten, die, vermoedelijk moeilijk waarneembaar, meer tijd aan monitoren en controle gaan besteden en minder aan coaching en begeleiding van werklozen.

Via standaardisatie van procedures (codelijsten), specialisatie (taaksplitsing) en andere efficiency maatregelen zijn kostenreducties gerealiseerd en mogelijk te realiseren (zie bijvoorbeeld de discussie in het VK). Op grote arbeidsbureaus of kantoren kunnen specialisten worden ingezet. Deze constateringen wijzen er op dat de totale kostencurve mogelijk niet lineair is, maar in lichte mate afbuigt met een toenemende striktheid van het sanctiebeleid. In dat geval verloopt de MK curve licht dalend.

Het verloop van de kostencurve zal verschillen per soort sanctie. Het overtreden van procedurele voorschriften (verschijningsplicht, informatieplicht) is makkelijker (juridisch) aantoonbaar dan onvoldoende zoekgedrag of verwijtbare werkloosheid.

Verloop opbrengstencurve

Over het verloop van de opbrengstencurve is niets met zekerheid te zeggen. In het vorige hoofdstuk bleek dat de effectiviteitsstudies op een positief effect van sancties wijzen. Dat betreft het directe effect op de gesanctioneerden en het dreigeffect. Over de omvang van deze effecten zijn de studies minder duidelijk. De opbrengstencurve omvat echter ook de indirecte effecten en neveneffecten. Deze zijn met minder zekerheid vast te stellen. Er zijn diverse aanwijzingen voor het optreden van effecten die het opbrengsteneffect versterken (verkorting werkloosheidsduur en/of vacatieduur), maar ook voor effecten (verdringing, criminaliteit, armoede en uitsluiting) die de opbrengsten juist verminderen.

De beschikbare informatie is hoe dan ook ontoereikend om een uitspraak over het verloop van de opbrengstencurve te doen, of zelfs om een uitspraak te kunnen doen of een bestaand systeem zich vóór (onder) of na (boven) het optimum bevindt. Het is zonder nadere gegevens over de omvang van effecten onmogelijk om het optimum te bepalen. Elke discussie over de aanscherping van beleid staat of valt dan met de schatting van de omvang van de directe en indirecte effecten. Daarbij moeten de positieve directe effecten worden afgewogen tegen de ongunstige effecten. Tevens moet rekening worden gehouden met het draagvlak voor het beleid. Zoals in hoofdstuk 2 en hiervoor aangegeven is dit essentieel om sanctiebeleid uitvoerbaar te houden.

Draagvlak onder uitvoerende medewerkers

In het voorgaande is het draagvlak onder uitvoerenden een aantal keer impliciet aan de orde geweest. Punten die in dit kader van belang zijn:

- Terughoudendheid van consulenten in het melden van sanctioneerbaar handelen, zowel om de relatie met de cliënt niet in gevaar te brengen, als vanwege de wens om zo veel mogelijk rekening te houden met de individuele omstandigheden. De betekenis van deze factor wordt in alle bezochte landen benadrukt.
- Sociaal-culturele en politieke factoren die van invloed zijn op het oordeel van individuele consulenten. Dit komt ook tot uiting in de regionale verschillen in de sanctiegraad.

In de interviews in het VK met consulenten kwam echter tevens naar voren dat men in de uitvoering “nuttig” gebruik maakt van het sanctie-instrument. De “stok achter de deur” is in individuele gevallen nuttig om werklozen aan te sporen tot meer (zoek)activiteit of deelname aan maatregelen. Men beoordeelt het beleid ook als rechtvaardig; omdat het een beroep doet op rechten én plichten van werklozen. De consulenten weten zich overigens gesterkt in het (zo nodig) toepassen van sancties door het bestaan van vangnetten binnen de JSA (“hardship payments”) en buiten de werkloosheidsuitkering (andere sociale uitkeringen).

Bezwaar en beroepsschriften; klachten

Het (relatieve) aantal bezwaarschriften e.d. zou eveneens een indruk kunnen geven van de positie op de opbrengstencurve, als een benadering voor het draagvlak. Bezwaarschriften hebben echter verschillende achtergronden, die veelal niet uit elkaar zijn te halen:

- Zelfs wanneer individuen het sanctiebeleid als zodanig onderschrijven, blijken degenen die gesanctioneerd worden in veel gevallen daarvoor toch weinig begrip te hebben. In de beleving is dan veelal te weinig gewicht aan de individuele omstandigheden toegekend. In die gevallen wordt bezwaar gemaakt.
- De oorspronkelijke melding of sanctie was onjuist, als gevolg van onvolledige informatie, of andere (procedurele) tekortkomingen.
- De melding (door de consulent) was vooral bedoeld als signaal en roept niet bedoelde reactie op (bezwaar in plaats van intensivering activiteit).

Maatschappelijk draagvlak

De visie van maatschappelijke organisaties op het sanctiebeleid hangen veelal direct samen met de relatie die men heeft met de doelgroep. Vakbonden en welzijnsorganisaties benaderen het sanctiebeleid voornamelijk vanuit de optiek van de werkloze en de (financiële) gevolgen van sancties, mede in relatie tot de situatie op de arbeidsmarkt. Men benadrukt de beperkte maatschappelijke effecten van sancties. Het effect van het sanctioneren van individuele werklozen heeft als gevolg van verdringing slechts marginale en mogelijk geen effecten op de totale werkloosheid, werkloosheidsduur of werkloosheidsuitgaven. Tegelijkertijd hebben sancties voor bepaalde groepen financiële

en sociale gevolgen die als ongunstig neveneffect naar hun mening moeten worden meegewogen in de beoordeling van de effectiviteit van het beleid.

Onderzoekers benadrukken de complicaties van het vaststellen van de effecten (kosten en opbrengsten) van het beleid. Alleen een (zuiver) experimentele benadering zou inzicht kunnen geven in de maatschappelijke meerwaarde van sancties, maar dergelijke experimenten zijn vanuit rechtvaardigheidsbeginselen veelal niet toepasbaar. De in hoofdstuk 3 aangehaalde experimenten betreffen uitsluitend varianten van monitoring. Er zijn geen experimenten met sancties bekend. In het VK is op kleine schaal geëxperimenteerd met een specifieke groep (ouderen), maar de schaal van het experiment blijkt te klein voor het vaststellen van significante effecten.

De positie van werkgeversorganisaties lijkt minder uitgesproken. Men ziet het gunstige effect in de vorm van bekorting van de gemiddelde vacatieduur (doordat gemiddeld de zoekactiviteiten toenemen als gevolg van het dreigende effect van sancties) en verlaging van de wervingskosten, omdat (meer) mensen zich aanmelden voor werk. Daar staan echter kosten tegenover die verband houden met het grote aantal sollicitanten en verzoeken om informatie in verband met het vaststellen van het zoekgedrag van werklozen.

4.8 CONCLUSIES

Het sanctiebeleid is in de verschillende (Europese) landen op vergelijkbare wijze vorm gegeven. Overeenkomsten zijn te vinden in:

- De taakverdeling. De consultant die direct contact heeft met de cliënten heeft tot taak eventuele ongewenst gedrag te melden. Sancties worden opgelegd door een ander dienstonderdeel (of organisatie) binnen of buiten de arbeidsbureaus.
- De communicatie met cliënten. Directe contacten en brochures worden benut voor het informeren van cliënten over rechten en plichten. De voortgangsgesprekken hebben in het verdere traject zowel betekenis voor de begeleiding als voor controle.
- De sanctiegronden. Deze kunnen grofweg worden gesplitst in procedurele (informatieplicht, verschijningsplicht) en inhoudelijke elementen (zoekinspanningen, passende arbeid). Sommige beoordelingscriteria zijn een combinatie van inhoudelijke en procedurele verplichtingen (zie ook hoofdstuk 2).
- De uitvoeringsprocedures. In alle landen bestaan systemen om sancties zo efficiënt mogelijk af te handelen (codelijsten, werkprocedures, handleidingen, e.d.), het aantal bezwaarschriften en beroepsschriften te minimaliseren (of het aantal onjuiste meldingen te reduceren) en de uitvoeringskosten te minimaliseren.
- De (statistische) selectiviteit in de toepassing. Jongeren, mannen en groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie krijgen verhoudingsgewijs vaker een sanctie opgelegd. Onduidelijk hierbij is in hoeverre dit samenhangt met het gedrag van deze groepen en in hoeverre met beleidsmatige en uitvoeringstechnische aspecten.

Tegelijkertijd is er tussen landen, maar vooral binnen landen een grote (regionale) spreiding in de sanctiegraad. Deze wordt vooral toegeschreven aan sociaal-culturele factoren en organisatorische aspecten, maar tevens aan verschillen tussen bureaus en

consulenten. De spreiding is hoger naarmate een lager niveau van desaggregatie wordt bekeken.

Het is minder eenvoudig om de hoogte en duur van de sancties en de sanctiegronden tussen de landen rechtstreeks te vergelijken. Dit komt mede doordat op het oog vergelijkbaar gedrag niet altijd op dezelfde wijze wordt beoordeeld of gesanctioneerd. Wel lijken in alle landen procedurele en inhoudelijke sancties in vergelijkbare mate voor te komen. Het Nederlandse systeem wijkt voornamelijk af vanwege de administratieve afhandeling van een deel van de sancties (door de zogenoemde backoffice). Nederland lijkt milder in de beoordeling van het niet nakomen van administratieve verplichtingen en strenger voor wat betreft verwijtbare werkloosheid. Op andere punten (zoekgedrag in het algemeen, deelname aan maatregelen, weigeren van passend werk) bestaat in alle landen en ook in Nederland discretionaire ruimte voor de uitvoerenden en kunnen uiteenlopende sancties worden opgelegd.

Tegelijkertijd constateren alle landen vergelijkbare problemen met het optimaliseren van de inzet van het sanctie instrument. Het maatschappelijke draagvlak voor sanctiebeleid is groot, maar de gevolgen op individueel niveau en groepsniveau worden wisselend geïnterpreteerd. Het centrale probleem in de uitvoering is dat beoordelingscriteria voor vooral zoekgedrag en houding van werklozen niet eenduidig zijn te formuleren, mede omdat de individuele omstandigheden in de beoordeling (moeten) worden meegewogen. In de praktijk leidt dit tot een grote variatie in de toepassing van sancties, die met veel factoren samenhangt, waaronder kenmerken van de consulent, sociaal-culturele factoren en organisatorische kenmerken. Dit verklaart mogelijk mede dat er in de praktijk ruim gebruik wordt gemaakt van (kortdurende) procedurele sancties. Tegelijkertijd constateert men een tekort aan gegevens over de effectiviteit, de kosten en baten van het sanctiebeleid. Er is geen zekerheid over de omvang van de indirecte en neveneffecten. Maar ook accurate gegevens over de kosten van de uitvoering ontbreken.

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

5.1 INLEIDING

Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van nader inzicht in de effectiviteit van sancties in het kader van arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de vraag of sancties een effectief instrument zijn om het gedrag van werklozen te beïnvloeden en andere directe en indirecte effecten die sancties met zich meebrengen. In de tweede plaats gaat het om de vraag of de effectiviteit wordt beïnvloed door de gekozen vorm van sanctioneren en de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. In de derde plaats is in het onderzoek nagegaan of er een (maatschappelijk) optimum is vast te stellen. Daarbij is gekeken naar de verhouding tussen kosten en opbrengsten van sanctiebeleid en naar het draagvlak voor dit beleid bij uitvoerenden, cliënten en maatschappelijke organisaties.

5.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Het onderzoek is gericht op de beantwoording van de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Welke gemeenschappelijke inzichten zijn af te leiden uit de Nederlandse en internationale (wetenschappelijke en niet wetenschappelijke) literatuur over de effectiviteit van sancties in het kader van arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid?
2. Welke gedragseffecten bewerkstelligen sancties (direct of indirect) en is er een bepaald optimum in hoogte/duur, waarin maatregelen nog effectief zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen? Waar ligt het optimum?
3. Hoe verhoudt dit optimum zich tot de door de maatschappij en door betrokkenen ervaren redelijkheid van sancties of maatregelen?
4. Zijn er aspecten/randvoorwaarden, waaronder uitvoeringsmodaliteiten, die een rol spelen bij de effectiviteit van maatregelen?

In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord op basis van de verzamelde informatie.

5.3 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek betreft een literatuurstudie, aangevuld met werkbezoeken aan drie geselecteerde Europese landen (casestudies), Denemarken, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen zijn geselecteerd op basis van een combinatie van criteria. Recente hervormingen van het sanctieregime, de beschikbaarheid van informatie over het systeem en relevante studies (effectmeting) en de beschikbaarheid van data vormden hierbij de belangrijkste criteria.

De volgende soorten studies zijn verzameld en geanalyseerd:

- Beschrijvingen van het systeem van sociale zekerheid, de plaats van reïntegratiebeleid daarin, en in het bijzonder de rol van sancties.
- Effectiviteitonderzoeken op het gebied van sancties en gerelateerde onderwerpen.
- Statistische gegevens over de arbeidsmarkt, reïntegratieactiviteiten, de toepassing van sancties en andere relevante contextvariabelen.
- Beleidsnota's, monitor en evaluatiestudies, e.d. die zijn opgesteld rond de introductie van (nieuw) sanctiebeleid. Deze documenten geven aanknopingspunten voor het maatschappelijke draagvlak van sanctiebeleid. Dit betreft nota's en rapporten van overheden, uitvoeringsinstanties, sociale partners, belangengroepen en onafhankelijke experts.
- Nota's en rapporten met informatie en gegevens over de uitvoeringskosten.

We hebben in het onderzoek de nadruk gelegd op sancties in het kader van werkloosheidsuitkeringen. Voor zover in de literatuur relevante inzichten zijn gevonden over sancties in het relevante deel van de bijstand (arbeidsmarktgerichte deel) en over op reïntegratie gerichte sancties in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn deze wel in het onderzoek meegenomen.

5.4 ONDERZOEKSVRAAG 1: ZIJN SANCTIES EFFECTIEF?

Uit het onderzoek blijkt dat over de effecten van sancties op bepaalde punten duidelijkheid bestaat, maar dat over de omvang van diverse effecten weinig tot niets bekend is.

Veel van de bestaande studies hebben betrekking op het vergelijken van uitstroomkansen van een groep die direct te maken heeft gehad met monitoring en/of sancties en een controlegroep voor wie dit niet het geval is. Daarnaast zijn er enkele studies waarin gesanctioneerden direct zijn geënquêteerd. Voorts bestaan enkele studies op meer geaggregeerd niveau, waarvan het voordeel is dat deze ook neveneffecten als verdringing hebben verdisconteerd.

Wanneer de uitkomsten van deze studies op een rij worden gezet blijkt zowel bij monitoring als sancties per saldo een meerderheid van de studies positieve effecten te signaleren op de instroomkans in een baan (of uitstroomkans uit de werkloosheid). Bij de sancties zijn de uitkomsten in deze richting bij onderzoek met een controlegroep zelfs eenduidig, maar dit is veel minder het geval voor onderzoek via enquêtes en op meer geaggregeerd niveau. Deze laatste twee typen onderzoek zijn overigens minder vaak terug te vinden. Zeker op geaggregeerd niveau lijken deze studies ook methodisch nog meer in ontwikkeling, terwijl het belang hiervan toch groot lijkt. Ook wat het specifieke effect van dreiging betreft, is de bestaande empirische literatuur hierover mager. De studies die hier wel aandacht aan besteden, geven wel positieve effecten aan, zowel voor de betrokkenen zelf, als de uitstraling richting anderen.

De per saldo positieve effecten op baankans komen zowel bij de werkloosheidsuitkeringen als bijstandsuitkeringen terug. Sommige studies besteden ook aandacht aan effecten op baankans op de wat langere termijn. Daaruit blijkt dat de

effecten niet snel volledig weggeëbd zijn. Zo is bijvoorbeeld ook nog een effect meetbaar na de sanctieperiode zelf.

Per saldo is dus op micro niveau sprake van een gunstig effect op baankansen.

Daar staat tegenover dat de bestaande literatuur en het onderzoek tevens wijzen op het optreden van een aantal ongunstige neveneffecten, in het bijzonder:

- Sociale gevolgen via het effect op het inkomen van de gesanctioneerde en de gevolgen daarvan voor het gezin (armoede, uitsluiting).
- Verschuiving van informele naar formele zoekactiviteiten.
- Toename van pro-forma zoekactiviteiten en “calculerend” gedrag.
- Zwart werk.

Over andere relevante effecten is weinig tot niets met zekerheid te zeggen. Bij de indirecte en neveneffecten, gaat het in de eerste plaats om positieve effecten op:

- De totale werkgelegenheid.
- De vervulling van vacatures (vacatieduur) en – meer algemeen – de werking van de arbeidsmarkt (efficiëntie van het proces van zoeken en matching).

De kans dat deze effecten optreden is groter wanneer zich geen (volledige) verdringing voordoet en wanneer er neerwaartse druk op de lonen optreedt. We hebben echter weinig studies gevonden die deze effecten hebben onderzocht. Alleen in Zwitserland is empirisch onderzocht in hoeverre sancties de werking van de regionale arbeidsmarkt gunstig beïnvloeden, maar er kon geen effect worden waargenomen. De uitkomsten van de theoretische analyse op basis van simulatiemodellen zijn weinig bruikbaar vanwege de gevoeligheid voor de gemaakte veronderstellingen.

Verder bestaat evenmin zekerheid over de omvang van enkele relevante ongunstige effecten, zoals:

- Effect op de allocatie: sanctioneren leidt tot het snel accepteren van een baan, terwijl bij een iets ruimere zoektijd een beter geschikte baan kan worden gevonden (de juiste man op de juiste plaats). Dit heeft mogelijk ook ongunstige effecten op de productiviteit.
- Doorstroom naar andere uitkeringen.
- Effecten op de criminaliteit.

De literatuur bevat aanwijzingen dat deze effecten zich voordoen, maar er is in deze gevallen geen sprake van systematisch onderzoek.

Vanwege de onzekerheid over de omvang van indirecte, macro en neveneffecten is het totale effect op de uitkeringen eveneens onzeker. Waar het bestaande onderzoek per saldo uitwijst dat sancties effectief zijn op microniveau, is een conclusie voor de uitkomst op macroniveau niet te trekken.

5.5 ONDERZOEKSVRAAG 2: WELKE FORM VAN SANCTIES?

In de praktijk worden verschillende vormen van sancties toegepast. Deze zijn op verschillende manieren te karakteriseren. De literatuur wijst uit dat van intensieve monitoring en controle en/of de dreiging van sancties een met sancties vergelijkbare prikkel uitgaat.

Voor financiële sancties zijn de meest relevante kenmerken de ernst van de sanctie (hoogte en duur) en de redenen voor sanctioneren. Deze laatste kunnen in twee hoofdgroepen worden verdeeld, te weten inhoudelijke redenen (verbonden aan het arbeidsmarktgedrag) en procedurele redenen (verbonden aan het heersende systeem). Hoewel de systemen in de verschillende landen moeilijk zijn te vergelijken kan uit de beschikbare cijfers worden afgeleid dat beide sanctiegronden in vergelijkbare mate voorkomen in de toegepaste sancties.

Elk land kent sancties die oplopen van mild (één of enkele dagen verlies aan uitkering) tot ernstig (enkele maanden tot een half jaar verlies van uitkering³¹). Wanneer we de situatie in de verschillende landen beschouwen lijkt er op hoofdlijnen een logisch verband tussen de ernst van de sanctie en de overtreding. Het niet voldoen aan procedurele voorschriften wordt meestal minder zwaar gesanctioneerd dan onvoldoende inspanningen voor het verkrijgen van werk, weigeren van deelname aan maatregelen of weigeren van een baan. Recidive leidt veelal tot een in ernst toenemende mate van sanctioneren.

De weinige literatuur hierover geeft geen aanwijzingen dat de hoogte of duur van de sanctie veel invloed heeft op de effectiviteit. Om dit beter te toetsen zou duidelijk rekening moeten worden gehouden met de samenhang tussen de hoogte van de sanctie en de aard van de overtreding. Betrokken consultants geven aan dat regelmatige toepassing van sancties de effectiviteit bevordert.

5.6 ONDERZOEKSVRAAG 3: DE ROL VAN UITVOERINGSASPECTEN

Er lijkt een grote mate van consensus over de vormgeving van het sanctiebeleid in Europa. Deze consensus betreft de taakverdeling en andere organisatorische aspecten van het sanctiebeleid. In alle gevallen wordt gestreefd naar het zo veel mogelijk uit elkaar halen van begeleidende taken en sanctioneren. Niettemin is de directe begeleider van werklozen vrijwel altijd degene die de instantie die de sancties toepast moet informeren over sanctioneerbaar gedrag of feit (meldingsplicht of informatieplicht). Een zelfstandige instantie binnen of buiten de directe contacteenheid beslist vervolgens over de omvang en aard van de sanctie.

De combinatie van begeleiding en controle brengt hoe dan ook spanning in de relatie tussen begeleider en cliënt. Onderzoek wijst uit dat de individuele relaties van betekenis zijn voor de uitkomsten. Verschillen in sanctiegraad tussen regio's, bureaus en consultants zijn mogelijk voor een deel toe te schrijven aan de situatie op de

³¹ Algeheel verlies van de uitkering betekent de facto dat iemand niet langer in aanmerking komt voor de uitkering en niet langer als werkloos wordt beschouwd.

arbeidsmarkt, maar in de literatuur en de interviews worden deze vooral aan sociaal-culturele en organisatorische factoren toegeschreven. Adequate communicatie is wezenlijk. Via standaardisatie van processen en procedures en de inrichting van een systeem voor de behandeling van beroeps- en bezwaarschriften wordt in alle landen getracht de rol van de individuele factor te minimaliseren en het systeem zo rechtvaardig en efficiënt mogelijk in te richten. Niettemin is er in alle landen een – soms grote – spreiding in de toepassingsgraad.

Overeenkomsten zijn eveneens te vinden in de (statistische) selectiviteit in de toepassing van sancties. In de meeste landen worden sancties vaker toegepast op jongeren, op mannen en groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie. De oververtegenwoordiging van de eerste twee groepen (jongeren en mannen) zijn verklaarbaar vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt en sociaal culturele factoren. De oververtegenwoordiging van groepen met een ongunstige arbeidsmarktpositie leidt tot het optreden van neveneffecten in de vorm van vergroting van armoede, gezinsproblemen en andere sociale problemen, (sociale) uitsluiting en criminaliteit. Er is echter geen duidelijk zicht op de achtergronden van de oververtegenwoordiging van deze groepen. Onderzoek biedt hierover geen duidelijke conclusies. In de interviews wordt onder meer gewezen op een gebrek aan andere instrumenten of prikkels voor deze groep, de armoedeval, minder mogelijkheden tot “calculerend” gedrag als gevolg van het lage opleidingsniveau, de complexiteit van de regelgeving en de hoge baanmobiliteit van deze groepen (regelmatige werkloosheid).

De waarneembare consensus over de vormgeving hangt vermoedelijk sterk samen met de vergelijkbare problematiek van de uitvoering.

- Spanning in de relatie tussen begeleider en cliënt als gevolg van de combinatie van begeleidende en controlerende taken.
- Moeite om gepast gedrag in eenduidige beoordelingscriteria vast te leggen, mede omdat beoordeling plaatsvindt in het licht van individuele omstandigheden.
- Onvoldoende zicht op de totale kosten en baten van het sanctiebeleid.

Op microniveau is de verhouding tussen de kosten en baten van sancties gunstig. Omgerekend zijn de overheadkosten per individuele melding of sanctie relatief beperkt tot enkele honderden euro's en met een (kleine) sanctie al snel gecompenseerd. Bij deze beoordeling blijft een deel van de kosten (en baten) buiten beschouwing, zoals de veelal onzichtbare kosten die werkgevers en werkzoekenden maken als gevolg van extra zoekactiviteiten. Daarnaast is een deel van de kosten impliciet, omdat een consulent begeleidende en controlerende taken combineert.

Op macroniveau bestaat echter geen duidelijk zicht op de kosten-baten verhouding. Voor zover er gegevens beschikbaar zijn hebben deze betrekking op de totale overheadkosten. Het gaat dan om de kosten van gespecialiseerde eenheden, die de meldingen beoordelen en sancties opleggen en instanties die betrokken zijn bij de afhandeling van bezwaar- en beroepsschriften. Deze kosten bedragen landelijk gezien vaak ettelijke miljoenen en worden op grond daarvan als omvangrijk beoordeeld. Omdat men op macroniveau veelal geen goed zicht heeft op de totale opbrengsten of effecten van het sanctiebeleid, wordt de kosten baten verhouding zeker niet altijd als gunstig ervaren.

5.7 MAATSCHAPPELIJK OPTIMUM - BESCHOUWING

Het ontbreken van harde gegevens over (het verloop van) de effectiviteit, kosten en baten van sanctiebeleid maakt het onmogelijk om uitspraken te doen over de vraag of een maatschappelijk optimum is te bepalen in het sanctiebeleid.

Vanuit de literatuur kan een aantal voorwaarden worden afgeleid waaraan het sanctiebeleid (in enge zin) in ieder geval moet voldoen. Deze voorwaarden zijn onderling afhankelijk. Het gaat, naast effectiviteit, om:

- maatschappelijk draagvlak.
- draagvlak onder de uitvoerenden.
- rechtvaardige en transparante toepassing.
- minimalisatie van de uitvoeringskosten (of redelijke uitvoeringskosten in relatie tot de opbrengsten).

De eerste drie aspecten lijken positief met elkaar samen te hangen. Hoe hoger de (ervaren) rechtvaardigheid en transparantie van toepassingen, hoe groter de kans dat er draagvlak is voor het beleid, zowel maatschappelijk, als onder de uitvoerenden. Het verband met de kosten is minder eenduidig. Een hogere rechtvaardigheid en transparantie kunnen vermoedelijk alleen bereikt worden tegen hogere kosten. Hogere kosten zullen uiteindelijk het draagvlak aantasten.

Er lijkt in alle landen een redelijk draagvlak voor het toepassen van sancties in het geval van het niet nakomen van verplichtingen. Dit geldt ook voor degenen die een sanctie hebben gekregen. Twijfel aan het systeem hangt vooral samen met de wijze waarop de sancties in de praktijk worden toegepast. De selectiviteit en soms grote variatie in de toepassingsgraad brengen risico's met zich mee, omdat die de rechtvaardigheid en geloofwaardigheid van het beleid kunnen aantasten.

Het is dan ook de vraag of het sanctiebeleid in enge zin moet worden beschouwd. Vanuit het activerende arbeidsmarktbeleid kunnen sancties worden gezien als onderdeel van een breed beleid dat er op gericht is de uitstroom uit de uitkering(en) te vergroten. Een belangrijk deel van dit beleid is gericht op het helpen en begeleiden van werklozen en bijstandsccliënten naar de arbeidsmarkt. Naast directe ondersteuning van consulenten worden diverse instrumenten ingezet. Hoe effectiever deze instrumenten worden ingezet, hoe hoger de kans op een (vaste) baan en een vast (hoger) inkomen. Bijna vanzelfsprekend zal er in die situatie een groot draagvlak zijn voor een streng sanctiebeleid en strikte toepassing van de regels.

LITERATUUR

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (2005), The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, *Economic Journal*, Vol. 115, No. 505, pp. 602-630.
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours (1996), Sancties in de WW: een werkend perspectief, in: *Economisch Statistische Berichten*, pag. 750-753.
- Angeli, T. en D. Benz (2004), Arbeitslose: Bestraft Statt Beraten, in: *Beobachter*, nr. 21, pag. 17-26.
- Ashenfelter, O., D. Ashmore en O. Deschênes (1999), Do unemployment insurance recipients actively seek work? Randomized trials in four U.S. states, *NBER Working Paper* 6982, Cambridge (MA).
- Ashworth, K., A. Cebulla, D. Greenberg en R. Walker (2004), Meta-evaluation: Discovering What Works Best in Welfare Provision, *Evaluation*, Vol. 10, pag. 193-216.
- Atag Ernst & Young Consulting (1999), *RAV-Evaluationsstudie, Schlussbericht*.
- Battaglini, M. en O. Giraud (2003), *Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment*.
- Benefit Fraud Inspectorate, Director's Report 2005, *Improving benefit delivery*.
- Berg, G.J. van den en B. van der Klaauw (2001), *Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment*, IFAU Working Paper 2001:12.
- Berg, G.J. van den en B. van der Klaauw (2005), *Job search, monitoring and sanctions – a brief survey of some recent results*, IFAU Report 2005:8.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998), *Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work*, Tilburg University CentER Discussion Paper No. 9856.
- Berg, G.J. van den, G.H. Homburg, L.A. Hospers en B. van der Klaauw (2003), Activering en controle weinig effectief, in: *Economisch Statistische Berichten*, pag. 140-142.
- Black, D.A., J.A. Smith, M.C. Berger en B.J. Noel (2002), *Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Experimental Evidence from the UI System*, NBER Working Papers 8825, National Bureau of Economic Research, Inc.

- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir en J. van Reenen (2002), *Evaluating The Employment Impact Of A Mandatory Job Search Assistance Program*.
- Bonoli, G. en J. Bonvin, *Who is to be activated? A comparison of active labour market policies' target groups in four countries (USA, Germany, Denmark, UK)*.
- Bonvin, J., E. Moachon en P. Badan (2004), *The Local Dimension in Labour Market Policies: Promoting Autonomy or Enforcing Compliance?*
- Boone, J., A. Sadrieh en J. C. van Ours (2004), *Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behavior*, IZA Discussion Paper No. 1000, Tilburg University - Center for Economic Research, University of Magdeburg and Tilburg University - Department of Economics.
- Boone, J., P. Frederickson, B. Holmlund en J. C. van Ours (2001), *Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions*, CESifo Working Paper Series No. 616; IZA Discussion Paper No. 401.
- Borland, J. en R. Wilkins (2003), *Effects of Activity Test Arrangements on Exit from Payments: The 9-Month Intensive Review*.
- Borland, J. en Y. Tseng (2003), *How Do Administrative Arrangements Affect Exit from Unemployment Payments? The Case of the Job Seeker Diary in Australia*.
- Braun, D. I. Papadopoulos, O. Giraud, M. Battagline, R. Ayrton, V. Perret, (2001) *Modes of Cantonal Implementation of the Federal Law on Mandatory Unemployment Insurance and Insolvency Compensation (LACI): Between Reintegration and Control*.
- Bredgaard, Thomas, Lene Dalsgaard & Flemming Larsen (2003), *An alternative approach for studying public policy – The case of municipal implementation of active labour market policy in Denmark*.
- Child Poverty Action Group (2005), *Tackling the complexity of benefit regulations*, London, December.
- Clegg, D. en J. Clasen (2004), *State Strength, Social Government and the Reform of Labour Market Policy in France and Germany*, Paper prepared for the 2004 ESPAnet conference 'European Social Policy; Meeting the Needs of a new Europe', University of Oxford, September 9th-11th.
- Deense Economische Raad (2005), *Deense Economie*, Najaar, Copenhagen.
- Dekker, P., J. de Hart en P. de Beer, m.m.v. C. Hubers (2004), *Moraal in de publieke opinie. Een verkenning van 'normen en waarden' in bevolkingsenquêtes*, Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP-onderzoeksrapport 2004/2, Den Haag.
- Department for Work and Pensions (2002), *Pathways to work: Helping people into employment*, London.

- Department for Work and Pensions (2005a), *Fraud and Error in Income Support and Jobseeker's Allowance from October 2003 to September 2004*, National Statistics, DWP, Information Directorate, London.
- Department for Work and Pensions (2005b), *Sanction Policy: In respect of fraudulent Social Security Benefit Claims*, Version 1, London.
- Department for Work and Pensions (2005c) *New Deal 25+, Operational Guidelines*, Section 5 Benefit Sanctions, (revised), London.
- Department of Social Security (2000), *Evaluating Jobseekers Allowance: A summary of research findings*, DSS Research Report 116, TSO
- Desan Research Solutions (2005), *Rechten en plichten, onderzoek naar kennis en houding onder WW-ers en WAO-ers, 2-meting*, Amsterdam
- Dickens, S., A. Mowlam en K. Woodfield (2004), *Incapacity Benefit Reforms – the Personal Advisor Role & Practices*, National Centre for Social Research, Prepared for the Department of Work and Pensions (DWP).
- Dolton, P. en D. O'Neill (1996), Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence, *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 435, pag.387-400.
- Dolton, P. en D. O'Neill (1997), The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Some Experimental Evidence from the U.K., *Journal of Labor Economics*, vol. 20, issue 2, pag. 381-403.
- Dorsett, R. (2003), *Unemployed couples: the labour market effects of making both partners search for work*, PSI Discussion Paper 13, Policy Studies Institute.
- Eardley, T., J. Brown, M. Rawsthorne, K. Norris en L. Emrys (2005), *The Impact of Breaching On Income Support Customers*.
- Economic and Social Affairs Department (2004), *Jobseekers Allowance rules for people leaving work voluntarily or through misconduct*, London.
- European Commission (2004) Country Study: Denmark – Making work pay, getting more people into Work - Directorate-General for Economic and Financial Affairs, October, *Occasional paper No 9*, Brussels.
- Finn, D. (2003), The “Employment-first” Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People, *Social Policy & Administration*, Vol. 37, No.7, pp. 709-724.
- Finn, D., M. Knuth, O. Schweer, W. Somerville (2005), *Reinventing the Public Employment Service: The changing role of employment assistance in Britain and Germany*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Frederickson, P. en B. Holmlund (2003), *Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research*, Working Paper Series 2003:10, Uppsala University, Department of Economics.

- Fuchs, M. (2002), *Suspensions of unemployment benefit payment and reclaims of unduly received benefits in Austria 1995-2001*.
- Gaard, Søren (2005), Labour market regimes in Europe and labour market performance, *Working Paper No. 13/2005*, Ministry of Finance, Denmark. This paper is an English version of Chapter 5 in "Finansredegørelse 2004" (Medium Term Economic Outlook, in Danish).
- Geerdsen, L.P. en A. Holm (2005), *Duration of UI periods and the perceived threat effect from labour market programmes*.
- Gorter, C. en G.R.J. Kalb (1996), Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model, in: *The Journal of Human Resources*, vol. 31, nr. 3, pag. 590-610.
- Grubb, D. (2005), *Trends in Unemployment insurance, related benefits and active labour market policies in Europe*, OECD.
- Gysin, R. (2005), Willkürliche Sanktionen für Stellensuchende, in: *Pläydoyer*, 2/05, pag. 11-13.
- Hasenfeld, Y., T. Ghose, K. Larson (2004), The Logic of Sanctioning Welfare Recipients: An Empirical Assessment, *Social Service Review*, June 2004, pag. 304-319.
- Hasluck, C. (2000), *A review of the emerging lessons from the monitoring and evaluation of the New Deals for Young People, Long-term Unemployed People, Lone Parents and Disabled People*, Institute for Employment Research, University of Warwick (May 2000).
- Hasselpflug, Søren (2005), *Availability criteria in 25 countries*, Working Paper no 12, Ministry of Finance Denmark, København.
- Heikkilä, M. (2001) *The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation. A comparative study on minimum income in seven European countries. Synthesis Report*. National Research and Development Centre for Welfare and Health. Helsinki, Finland.
- House of Commons Committee of Public Accounts (2003), *Tackling Benefit Fraud*.
- Jensen, P., M.S. Nielsen, M. Rosholm (1999), *The Effects of Benefits, Incentives and Sanctions on Youth Unemployment*, Centre for Labour Market and Social Research Paper nr 99-05.
- Johnson, T.R. and D.H. Klepinger (1994), Experimental evidence on unemployment insurance work-search policies, in *The Journal of Human Resources*, vol. 29, pag. 695-717.
- Kalil, A., K.S. Seefeldt en H. Wang (2002), *Sanctions and Material Hardship under TANF*.
- Kemmerling, A. en O. Bruttel (2005), *New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State*.

- Keskitalo, E., M. Ala-Kauhuluoma, S. Mannila (2002), *An Evaluation of a Proactive Social Policy Reform and Local Activation Practices in Finland*.
- Kirkpatrick, A. and T. Conway (2005), *The review of the JSA sanctions regime 2005. A Brief Summary of the Evidence*, Department for Work and Pensions, Jobseekers and Crosscutting Division,
- Klepinger, D.H., T.R. Johnson, J.M. Joesch en J.M. Benus (1997), *Evaluation of the Maryland unemployment insurance work search demonstration*.
- Kluve, J. (2005), *The Effectiveness of European Active Labour Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 2018, Institute for the Study of Labour, Bonn, March.
- Knab, J.T., J.M. Bos, D. Friedlander en J.W. Weissman (2000), *Do Mandates Matter? The Effects of a Mandate to Enter a Welfare-to-Work Program*.
- Knight, T., A. Mowlam, K. Woodfield, J. Lewis, S. Purdon, S. Kitchen en C. Roberts (2003), *Evaluation of the community sentences and withdrawal of benefits pilots*, DWP Research Report 198.
- Knight, T., S. Dickens, M. Mitchell en K. Woodfield (2005), *Incapacity Benefit reforms – the Personal Advisor role and practices: Stage Two*, DWP Research Report no. 278.
- Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet, L. van den Boom (2005), *Effectiviteit van Reïntegratie, de stand van zaken – Literatuuronderzoek*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en UWV, Den Haag.
- Kvist, J. (2000), *Changing rights and obligations in unemployment compensation: Using fuzzy set theory to explore the diversity of Northern European policy developments in the 1990s*. Paper for: Social security in the global village International Research Conference on Social Security - Helsinki, 25 - 27 September
- Kvist, J. (2003), *Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting Social Citizenship and the Scandinavian Welfare Model*.
- Lalive, R., J.C. van Ours en J. Zweimüller (2002), *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*, IZA Discussion Paper No. 469.
- Larsen, F (2005). *Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements – What can be learnt*.
- Lathouwer, L. de, K. Bogaerts en K. van den Bosch (2003), *Deel I: De impact van schorsing Artikel 80 in de werkloosheidsverzekering op herintrede en armoede. Samenvatting en beleidsoverwegingen*.
- Layard, R. (2001), *Welfare-to-Work and the New Deal*.
- Lechner, M. M. Gerfin (2001), *A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland*, University of Bern, Department of Economics.

- Lee, S. en R.A. Wilke (2005), *Reform of Unemployment Compensation in Germany: A Nonparametric Bounds Analysis Using Register Data*.
- Linden, B van der. en E. Dor (2001), *The net effect of unemployment benefits, sanctions and training on regular employment*.
- Lødemel, L. and H. Trickey (ed.) (2000) 'An Offer you Can't Refuse'. *Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol, UK.
- Machin, S. en O. Marie (2004), Crime and Benefit Sanctions, CEP (Centre for Economic Performance), *CEP Discussion Paper* No. 645.
- Maeder, C. en E. Nadai (2004), *Organisierte Armut, Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Magnin, C. (2004), Consultation and Control. A Typical Dilemma for the Activating State, *Swiss Journal of Sociology*; Vol. 30, issue 3, pag. 339-362.
- Magnin, C. (2005), *Beratung und Kontrolle, Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit*, Zürich: Seismoverlag.
- Mancuso, D.C., C.J. Lieberman en J.W. Addison III (2001), *The SUCCESS Evaluation Final Impact and Cost-Benefit Report (Executive Summary)*.
- Manning, A. (2005), You Can't Always Get What You Want: The Impact of the UK Jobseeker's Allowance, Centre for Economic Performance, *CEP Discussion Paper* No. 697, London, July.
- McVicar, D. en J. M. Podivinsky (2003), *How Well Has the New Deal for Young People Worked in the UK Regions?*, Northern Ireland Economic Research Centre (NIERC), Working Paper Series No. 79.
- Memo DMG JSA/IS 91 (2005), *Jobseeker's Allowance – Sanctions: Intensive activity period 50-59 pilot*.
- Meyer, B.D. (1992), *Policy Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments*, NBER Working Paper no. 4197.
- Millar, J. (2000), *Keeping track of welfare reform – The New Deal programmes*.
- Ministry of Finance Denmark (1998), Availability criteria in selected OECD-countries.. *Working Paper no 6*, November København.
- Molloy, D. en J. Ritchie (2000), *New Deal for Long-Term Unemployed People – Findings from a qualitative study amongst participants*, National Centre for Social Research, prepared on behalf of the Employment Service.
- Moreno, M.H., H. Toros, V. Joshi, M. Stevens, F. Mehrtash, J. Beardsley, N. Salem, J. Horton, L. Shaw, D.E. Janssen, L. Sheehan en C.S. Sullivan (2005), *Study of sanctions among CalWORKs participants in the county of Los Angeles: Who, When, and Why?*

- National Audit Office (NAO) (2003), *Getting it right, putting it right. Improving decision-making and appeals in social security benefits*, Report by the Comptroller and Auditor General, ordered by the House of Commons; London, the Stationary Office, November.
- Nederlandse regering (2005), Monitor: Regering moet streng zijn bij uitkeringen, *Belevingsmonitor van het regeringsbeleid*, 30 augustus, Den Haag.
- OECD (1996), *Employment Outlook 1996*, Paris.
- OECD (2000), *Employment Outlook 2000*, Chapter 4: Eligibility criteria for unemployment benefits, Paris.
- Muller, K. und F. Oschmiansky (2005), *The Sanction Policy of Germany's Public Employment Agencies: An Empirical Analysis of Unemployment Benefit Suspension Periods*.
- Pavetti, L., M.K. Derr en H. Hesketh (2003), *Review of Sanction Policies and Research Studies. Final literature review*. Mathematica Policy research.
- Rayner, E., S. Shah, R. White, L. Dawes en K. Tinsley (2000), *Evaluating Jobseeker's Allowance: A Summary of the Research Findings*, DSS Research Report 116, TSO.
- Rector, R.E. en S.E. Youssef (1999), *The Determinants of Welfare Caseload Decline*.
- Reenen, J. van (2001), *The More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*, The Institute for Fiscal Studies (IFS) WP01/09.
- Riley, R. en G. Young (2000), *New Deal for Young People: Implications for Employment and Public Finances*, National Institute of Economic and Social Research.
- Roed, K. en L. Westlie (2005), *Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions*, Preliminary draft.
- Rosholm, M. and M. Svarer, *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*, Department of Economics, University of Aarhus, Working Paper No. 2004-06
- Saunders, T., V. Stone en S. Candy (2001), *The impact of the 26 week sanctioning regime*, BMRB Qualitative.
- Sheldon, G. (2005), *Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998-2003*.
- Sheldon, G., D. de Wild (2003), *Die Entwicklung der Vermittlungseffizienz der Regionalen Vermittlungszentren der Schweiz im Zeitraum 1998-2001*.
- Social Policy Analysis Research Knowledge (SPARK) (2004), *A review of the DWP Benefit Fraud Sanctions Scheme*, DWP In-house Report No. 149.

- Social Security Advisory Committee (2005), *Eighteenth Report (August 2004-July 2005)*, London.
- Stanley, K. L. A. Lohde en S. White (2004), *Sanctions and Sweeteners: Rights and Responsibilities in the benefits system*.
- UWV (2004), *Maatregelenbesluit UWV*, Staatscourant 2004, 163, 9 augustus 2004, Den Haag/Amsterdam.
- UWV (2005), *Jaarverslag UWV 2004*, Amsterdam.
- UWV (2006), *UWV Kwartaalverkenning IV-2005*, januari 2006, Amsterdam.
- Vincent, J. (1998), *Jobseeker's Allowance Evaluation: Qualitative Research on Disallowed and Sanctioned Claimants*, Department for Education and Employment, Research Report No. 86.
- Werner, H. en W. Winkler (2004), *Unemployment Compensation Systems – A Cross-Country Comparison*.
- Wilke, R.A., (2003), *Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre*, Discussion Paper no. 03-71, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.
- Wu, C.F., M. Cancian, Dr. Meyer en G. Wallace (2004), *How Do Welfare Sanctions Work?*, Institute for Research on Poverty, Discussion Paper no. 1282-04, University of Wisconsin–Madison.

BIJLAGE 1 CASESTUDIE DENEMARKEN³²

1 KORTE HISTORIE

De eerste ingrijpende hervormingen van het arbeidsmarktbeleid vonden in Denemarken plaats gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw. De laatste hervorming dateert van 2003. Het Deense Flexicurity model dat in 1994 door een sociaal democratische regering is geïntroduceerd wordt als een succes beschouwd. Toepassing van dit model resulteerde in een verlaging van het werkloosheidspercentage van 12% tot 5% (gehalveerd in vijf jaar tijd), terwijl de nominale loongroei elk jaar tussen de 3% en de 5% lag. Dit wordt soms ook het “arbeidsplaatsen mirakel” genoemd.

In de activering van mensen met een werkloosheidsuitkering of een andere sociale uitkering is met de hervormingen het accent belangrijk verschoven. Sinds 1994 wordt het beleid gekenmerkt door complementaire elementen van sociale integratie en sociale disciplineren, maar de nadruk kwam meer en meer te liggen op het laatste. De verandering in de activering komt onder meer tot uiting in een verandering in terminologie van “kansen en rechten” (1990) via “rechten en plichten” en “wederzijdse verplichtingen” (midden jaren 1990) naar “vooral plichten” (1998). Volgens sommige Deense onderzoekers werd “het disciplinerende element van het beleid sterker en sterker ten koste van het beleid op het gebied van sociale integratie” (Larsen, 2005, blz.25).

Tegelijkertijd zijn er veranderingen in de uitkering aangebracht. Het niveau van de uitkering bleef op peil, maar de duur is begrensd en de voorwaarden aangescherpt. De maximale periode waarin men recht heeft op een werkloosheidsuitkering is verkort van 7 naar 4 jaar. Om aanspraak te kunnen maken op een werkloosheidsuitkering dient men 52 weken te hebben gewerkt in de laatste 3 jaar. Voorheen was dit 26 weken. Eind 2003 is voorgesteld de werkloosheidsuitkering te verlagen, maar er kwam zo veel weerstand dat het voorstel is ingetrokken. Het Deense uitkeringssysteem is traditioneel erg genereus. De uitkering zelf is hoog en langdurig vergeleken met andere OECD landen. De werkloosheidsuitkering is 90% van het laatste inkomen, met een maximum³³. Zoals gezegd is de maximale duur van een werkloosheidsuitkering 4 jaar.

³² De casestudie is gebaseerd op:

- literatuur analyse.
- interviews in Denemarken gehouden tijdens een kort bezoek in november 2005.
- overzicht van informatie uit Deense bronnen, door Niels Henning Bjørn – *Danish National Institute of Social Research*.
- data en informatie verzorgd door Deens Ministerie van Werkgelegenheid (*Arbejdsdirektoratet*).
- e-mail en telefonische consultaties met een aantal Deense experts op het gebied van werkgelegenheid en sancties, te weten Flemming Larsen (*Danish National Centre for Labour Market Research - CARMA*), Soren Hasselpflug (*Ministry of Finance*), Jon Kvist (*Danish National Institute of Social Research*) en Lars Pico Geerdsen (*Danish National Institute of Social Research*).

³³ De maximumbedragen zijn nu 81,3 euro per dag, 406,5 euro per week of 21.221 euro per jaar.

In 2004 concludeert een studie van de Europese Commissie dat “*with strict and effectively enforced eligibility criteria, excessive disincentives of generous unemployment benefits can be avoided*” (p.35). Het lijkt er op dat in Denemarken voor deze oplossing is gekozen. Het belangrijkste motief voor deze verandering was de politieke wil om uitkeringen op een hoog niveau te houden en zoekactiviteiten met andere middelen te stimuleren³⁴. De regelgeving is in de afgelopen 10 jaar aangescherpt onder meer via de introductie van activeringsverplichtingen. Er worden zeer strikte en precieze eisen gesteld aan de uitkeringsgerechtigden om te toetsen of men daadwerkelijk beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De verplichtingen voor Deense werklozen waren in het begin van de jaren 1990 zeer beperkt, maar zijn langzamerhand erg strikt geworden. Volgens het Deense Ministerie van Financiën was Denemarken in het begin van de jaren 90 één van de landen die weinig eisen stelden aan werklozen op het punt van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, maar op dit moment behoort het land tot de middencategorie. Deze conclusies zijn te vinden in twee internationaal vergelijkende onderzoeken (Ministry of Finance Denmark (1998) en Hasselpflug (2004)), die door het Deense Ministerie van Financiën zijn uitgevoerd. De resultaten van deze studies zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van deze bijlage.

De beleidshervorming “*Meer Mensen aan het Werk*” vond plaats in 2003. De aandacht verschoof van extensieve en lange termijn activering, zoals in de jaren 1990 gebruikelijk, naar directe en korte manieren van activering naar werk. Eén van de wetten die deel uitmaakt van de hervorming heeft ten doel de instrumenten die door het arbeidsbureau en gemeenten worden ingezet te harmoniseren en vereenvoudigen. Ook de regels met betrekking tot sancties en de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt zijn geharmoniseerd en vereenvoudigd.

Dezelfde beleidstrend wordt genoemd in het *Nationale Actie Plan 2004*. Het NAP bevestigt de nieuwe strategie: “... *rules for persons receiving unemployment benefits and social assistance (respectively, insured and non-insured unemployed persons) are harmonized and simplified. This includes better selection procedures, intensified contacts/placement activities, active offers, **simplification of the rules on availability and sanctions**, less activation in the form of training during the first 12 months of unemployment and a reduction of the number of instruments from 32 to three. Furthermore, a general strengthening of the economic incentives to work – both in relation to benefits and taxes – is an important element of the strategy to bring more people into employment*” (p.21-22).

³⁴ Gaard, Søren (2005), p.19-21; 36.

2 SANCTIES

In Denemarken is het uitkeringsregime voor werklozen een tweevoudig systeem, in verschillende opzichten vergelijkbaar met het Nederlandse model. De specifieke werkloosheidsuitkering is alleen bedoeld voor verzekerde werklozen. Degenen die onverzekerd werkloos zijn, zijn aangewezen op sociale bijstand. Voor beide uitkeringsregimes geldt een afwijkend systeem van sancties. Daarom beschrijven we hieronder de sanctioneringssystemen eveneens apart.

2.1 SANCTIES IN DE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING EN ACHTERGROND VAN SANCTIONEREN.

Sancties in de werkloosheidsverzekering zijn bedoeld om de verplichtingen in het arbeidsmarktbeleid geloofwaardig te maken. De bedoeling van sancties is niet om de werklozen te straffen, maar om deze te activeren en zo de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Daarom is in de laatste 10 jaar niet alleen de betekenis van sancties toegenomen, maar ook het op andere wijze motiveren en activeren van werklozen heeft meer aandacht gekregen. Het is de bedoeling om sancties alleen te gebruiken bij geen of onvoldoende motivatie of wanneer de werkloze bestaande regels negeert (sluitstuk).

Uit de literatuur blijkt dat er in Denemarken een breed draagvlak is voor activering en sancties als middel om individuen meer prikkels te geven om actief naar werk te zoeken. Tegelijkertijd weerspiegelen de regels het algemene gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid om de individuele kwalificaties van werklozen te verbeteren (Bredgaard, e.a. (2003), p. 27). Dit beeld is tijdens de interviews in Denemarken bevestigd.

De centrale elementen van het sanctiebeleid zijn neergelegd in de Wet op werkloosheid (*lov om arbejdsløhedsforsikring*). In twee onderdelen (1) “over beschikbaarheid” en (2) “over werkloosheid door eigen schuld” (verwijtbaar werkloos) worden de sanctieregels gespecificeerd. De belangrijkste criteria voor de beschikbaarheid voor werk en het sanctieregime in Denemarken, zoals samengevat in de crosscountry onderzoeken van het Deense Ministerie van Financiën, zijn weergegeven in tabel 2.1. Sinds november 2005 zijn enkele aanpassingen van kracht. Deze aanpassingen zijn gericht op het reduceren van het aantal beroeps- en bezwaarschriften bij de Raad van Beroep (*Labour Market Appeal Board*). Deze verzacht tot nu toe de sanctie vaak nadat een eerder beroep bij de *National Directorate for Labour* (ADIR) niet gegrond is verklaard.

De Wet bevat ook een onderdeel over het informeren van werklozen. Daarin staat dat de werkloze de eerste keer dat er contact is met het Werkloosheidsverzekeringsfonds (UIF), dient te worden geïnformeerd over de verplichtingen en gevolgen van het zich niet aan de regels houden. De wijze waarop ze geïnformeerd worden is aan de fondsen zelf.

Tabel 2.1 Belangrijke aspecten van beschikbaarheid/sanctie regime

Eisen voor beschikbaarheid van werklozen in Denemarken	
Bewijs van het zoeken naar een baan	De werkloze moet beschikbaar zijn voor werk, maar er bestaan geen formele eisen aan de baanzoekactiviteiten, bijv. in termen van het aantal sollicitaties, etc. Echter, het arbeidsbureau kan vragen om bewijs te leveren van baanzoekactiviteiten. Er is geen systematische controle.
Beschikbaar voor werken gedurende deelname aan maatregelen	Gedurende deelname aan maatregelen zoals scholing, moeten werklozen beschikbaar zijn voor werk en solliciteren. Ze moeten ook in staat zijn binnen één dag in een nieuwe baan te starten (is strikter geworden vergeleken met de regelgeving vóór 1998).
Vereisten met betrekking tot mobiliteit	Werklozen moeten alle geschikte banen accepteren. Geschikte banen behelzen alle aanbiedingen die de werkloze in staat is uit te voeren of waarvoor hij/zij gemakkelijk geschoold kan worden. Deze vereisten veranderen niet met de duur van de werkloosheidsperiode (is strikter geworden vergeleken met de regelgeving vóór 1998).
Vereisten met betrekking tot geografische mobiliteit	Gedurende de eerste 3 maanden van werkloosheid, moeten werklozen werk accepteren waarvoor drie uur per dag (op en neer) moet worden gereisd. Na 3 maanden van werkloosheid moet de werkloze een langere reistijd accepteren. Mensen met een BSc opleiding zijn verplicht elke reistijd te aanvaarden indien een bepaalde vacature anders niet vervuld kan worden (is strikter geworden vergeleken met de regelgeving vóór 1998).
Sancties in geval van het niet houden aan de regels	
Weigering een baan te accepteren of deel te nemen aan maatregelen (Active Labour Market Programs (ALMP))	Weigering van passend werk is niet mogelijk en leidt tot verlies van de uitkering. Of een baan als passend wordt aangemerkt wordt bepaald op basis van een lijst van 15 geldige redenen waaronder: - gezondheid, -plotselinge verandering van reistijd, - verplichting voor kleine kinderen of stervende familieleden te zorgen, - in het proces van pensionering, - werktijden, - werkplek in het buitenland, - wapenproductie, - de partner verhuist voor werk, - fysiek geweld, - niet respecteren van werkovereenkomsten.
Sancties in geval van werkloosheid door eigen schuld.	Mensen die zelf een baan verlaten krijgen geen uitkering gedurende de eerste 3 weken van hun werkloosheid (dit was 5 weken vóór 1998)
Sancties bij weigering deelname maatregel of aangeboden baan	Sancties bestaan in Denemarken meestal gedeeltelijk uit een tijdelijke stopzetting van de uitkering voor 3 weken als de werkloze een aangeboden baan weigert. (Dit was 1 week vóór 1998). Echter, als de werkloze meer dan 2 jaar werkloos is, en weigert aan een maatregel deel te nemen, of als hij jonger dan 25 is en geen geschikte kwalificaties heeft, weigert aan een maatregel deel te nemen, dan riskeert hij of zij het recht op een uitkering. (Dit is nu stringenter vergeleken met de regelgeving vóór 1998)
Sancties wanneer de werkloze herhaaldelijk aangeboden banen of maatregelen weigert.	De werkloze verliest het recht op een uitkering als aangeboden banen of maatregelen 2 keer in één jaar geweigerd worden .

Bron: Hasselpflug (2005).

Vóór de hervormingen van 2003 lag de nadruk op grote activeringsprogramma's. Sinds 2003 is de omvang van de scholingsprogramma's voor werklozen zichtbaar gereduceerd. Nu ligt de nadruk meer op begeleiding, voortgangsgesprekken en gesubsidieerde werkervaring (job training). In plaats van 32 verschillende activeringsinstrumenten, zijn er na de hervorming nog drie: (1) begeleiding en ontwikkelen van vaardigheden; (2) stages en (3) gesubsidieerd werk.

De hervorming bracht een duidelijke verschuiving in de richting van directe werkgelegenheidsprojecten. De hervorming oriënteert zich op concrete, praktische

stappen om de werkloze direct aan een baan te helpen en gaat meer en meer voorbij aan het idee van lange termijn activering. Deze verandering vindt zijn weerslag ook in het beschikbaarheids/sanctioneringsregime:

- Er zijn nu specifieke en concrete verplichtingen voor werklozen tijdens registratie en plaatsingsprocedures.
- Sanctioneringsregels zijn vereenvoudigd en geharmoniseerd.

Tabel 2.2 beschrijft de sancties die nu worden toegepast in Denemarken. Er worden vier niveaus onderscheiden, oplopend in ernst.

Tabel 2.2 Huidige sancties in de Deense Wet op werkloosheid

Sanctie niveau	Sanctie
<i>Niveau 1</i>	Lichte <i>Sanctie</i> : geen uitkering gedurende 1-3 dagen
<i>Niveau 2</i>	<i>Sanctie</i> van "3 weken quarantaine" (geen uitkering gedurende drie weken). Het gaat hierbij om zogenaamde effectieve weken; periodes van ziekte, vakantie of werken tellen niet mee. Deze leiden alleen tot uitstel van de sanctie, maar de sanctie wordt daardoor niet opgeheven.
<i>Niveau 3</i>	Opschorten recht op een uitkering tot de werkloze weer 300 uren binnen 10 weken heeft gewerkt (30uren/week).
<i>Niveau 4</i>	Opschorten recht op een uitkering tot de werkloze zijn gedrag heeft veranderd of aan bepaalde verplichtingen heeft voldaan.

Tabel 2.3 geeft een overzicht van de toepassing van deze sancties wanneer de werkloze niet voldoet aan de gestelde verplichtingen. De Deense Arbeidsvoorziening meldt het ongeoorloofd handelen aan het Werkloosheidsverzekeringsfonds, die vervolgens beslist over het al of niet opleggen van een sanctie.

Tabel 2.3 Sancties in geval niet aan (administratieve) verplichtingen wordt voldaan.

Vereisten	Sanctie bij niet voldoen aan vereiste
Registratie bij het arbeidsbureau als werkzoekende	Schorsing recht op uitkering tot registratie heeft plaats gevonden
CV op Internet (www.jobnet.dk) invoeren binnen 1 maand na de registratie	Schorsing recht op uitkering tot CV ingevoerd is
Onderhouden CV iedere 12 weken	Concrete beoordeling (monitoren) van beschikbaarheid.
Specifieke vacatures zoeken	Concrete beoordeling (monitoren) van beschikbaarheid indien noodzakelijk. Het Werkloosheidsfonds zal in actie komen (sanctioneren) indien het arbeidsbureau melding maakt.
Actief werk zoeken	Opschorten uitkeringsrechten totdat werkloze 300 uren binnen 10 weken heeft gewerkt (30uren/week).
Aannemen van specifieke baan (of sollicitatie) binnen één dag	Als het niet voldoen aan de verplichting gevolg is van in principe oplosbare problemen (bijv. problemen met kinderopvang). Opschorten uitkeringsrechten zo lang als probleem duurt (b) <u>Als er geen wil is om te werken of twijfel aan inzet:</u> Opschorten uitkeringsrechten totdat werkloze 300 uren binnen 10 weken heeft gewerkt (30uren/week). <u>Als het niet voldoen aan de verplichting samenhangt met kenmerken van de aangeboden baan.</u> <u>Eerste keer:</u> 3 weken quarantaine <u>Tweede keer binnen 12 maanden:</u> Opschorten uitkeringsrechten totdat werkloze 300 uren binnen 10 weken heeft gewerkt (30uren/week).
Verplicht verschijnen bij interviews en proefinterviews bij het arbeidsbureau. Deelnemen aan maatregelen (activering, training)	Zelfde consequenties als wanneer een baan geweigerd wordt. Absentie van een interview bij het arbeidsbureau of vaardigheidstraining/activering resulteert in uitsluiting van het recht op een uitkering totdat contact met het arbeidsbureau is hersteld.
Onderbreking van baan of van maatregel niet in overeenstemming met actieplan	Zelfde consequenties als wanneer een baan geweigerd wordt.
Deelname aan andere activiteiten van het arbeidsbureau	Uitsluiting van het recht op een uitkering totdat contact met het arbeidsbureau is hersteld.
Baanverlies door eigen schuld (a)	Zonder geaccepteerde redenen: <u>Eerste keer:</u> 3 weken schorsing recht op uitkering <u>Tweede keer binnen 12 maanden:</u> Opschorten uitkeringsrechten totdat werkloze 300 uren binnen 10 weken heeft gewerkt (30uren/week).

(a) In dit geval wordt de sanctie direct opgelegd door het Werkloosheidsverzekeringsfonds. Het arbeidsbureau speelt in deze beoordeling geen rol.

(b) Dit lijkt wat vreemd, maar in de Deense situatie mogelijk begrijpelijk. De essentie is dat men de werkloze dan beschouwd als niet beschikbaar voor werk.

Bron: Ministerie van Werkgelegenheid: Nationaal Directoraat van Arbeid (ADIR).

2.2 SANCTIES TEGEN NIET-VERZEKERDE WERKLOZEN EN DE ACHTERGROND VAN SANCTIES

Individuele personen die niet verzekerd zijn, registreren zich bij de gemeente en kunnen in aanmerking komen voor sociale zekerheid in een vorm vergelijkbaar met de Nederlandse bijstand. Een werkloosheidsuitkering duurt maximaal 4 jaar. Als dan nog geen werk is gevonden en de werkloze heeft geen inkomen, dan dient de werkloze zich voor bijstand te registreren bij de gemeente. De politieke, administratieve en financiële verantwoordelijkheid voor de werkloze wordt dan overgeheveld van het arbeidsbureau naar de gemeente.

Sinds de hervormingen van 2003 kan de bijstandsuitkering na 6 maanden niet meer bedragen dan een bepaald vast bedrag. Het maximum bedrag aan bijstand is equivalent aan 80% van de maximale werkloosheidsuitkering (ongeveer 1415,2 euro per maand). Dit bedrag kan variëren afhankelijk van de categorie waartoe de ontvanger behoort en valt onder de inkomstenbelasting. Een bijstandsuitkering is niet begrensd in de tijd. De uitgaven voor activering worden gedeeld door de Staat en de gemeente (beide 50%). Volgens het Deense Nationale Bureau voor de Statistiek heeft in 2000 33% van de bijstandsontvangers aan activeringsprogramma's deelgenomen. Volgens rapportages van de gemeenten is 58% van de ontvangers via activeringsprogramma's bereikt.

Denemarken was een van de eerste Noord-Europese landen (na Zweden) die activerend arbeidsmarktbeleid introduceerden. Sinds 1994 hebben alle bijstandontvangers de plicht en het recht om geactiveerd te worden door de gemeente. Sinds 2003 wordt in overleg met de werkloze een actieplan opgesteld. Dit omvat zo nodig toepassing van één of meer van de activeringsinstrumenten: (1) begeleiding en ontwikkelen van vaardigheden; (2) stages en (3) gesubsidieerd werk.

De geïnterviewde vertegenwoordigers van het Ministerie (ADIR) benadrukken dat de beschikbaarheidsvereisten binnen het systeem van sociale zekerheid erg serieus worden genomen. Het principe "geen beschikbaarheid – geen uitkering" is sinds 2003 een sleutelprincipe. Het werd ook al eerder gebruikt, maar voor 2003 werd het niet als sanctie gezien. Natuurlijk is het goed beschouwd wel een sanctie. Deze sanctie duurt totdat de cliënt van gedachten verandert en weer beschikbaar is. Bijvoorbeeld, als de cliënt naar het buitenland gaat, wordt de uitkering de eerste dag dat hij weg is stopgezet. Het begrip sanctie werd in 2003 geïntroduceerd om de twee systemen (voor verzekerden en niet-verzekerden) in overeenstemming te brengen. Er is geen recht op uitkering en geen uitbetaling indien:

- de cliënt niet beschikbaar is.
- de cliënt geld op zijn bankrekening heeft.
- de cliënt een partner met inkomen heeft.

Uit onderstaande tabellen blijkt dat de omvang van de sancties en de relatie met de verplichtingen vergelijkbaar zijn met de hiervoor besproken sancties in de werkloosheidsverzekering.

Tabel 2.4 Huidige sancties in de Deense bijstand (uitkering door gemeente)

Sanctie niveau	Sanctie
Niveau 1	Sancties van enkele dagen: geen uitkering voor 1-3 dagen
Niveau 2	Sanctie bijstand te reduceren met 1/3 voor 3 weken
Niveau 3	Sanctie bijstand te reduceren met 1/3 voor 20 weken
Niveau 4	Opschorten bijstand zolang de cliënt weg is en niet aan bepaalde verplichtingen voldoet.

Tabel 2.5 Verplichtingen en sancties in de Deense bijstand.

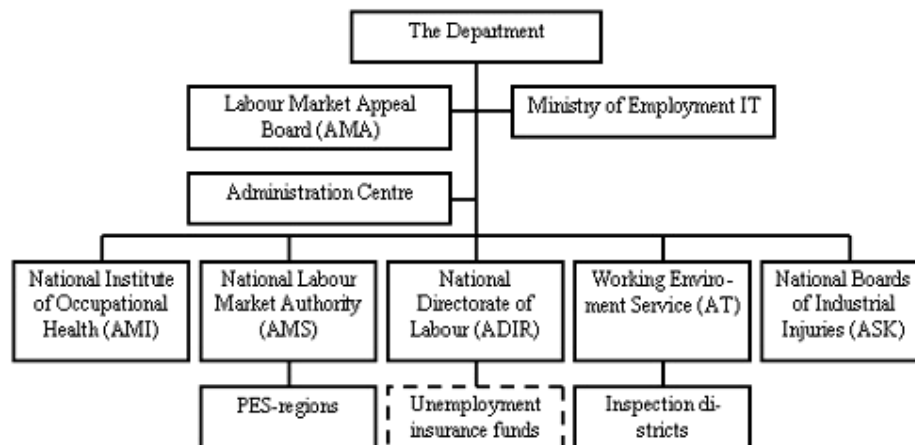
Vereiste	Gevolg niet voldaan aan vereiste
Registratie bij het arbeidsbureau Deze registratie moet iedere 3 maanden bevestigd worden.	Geen betaling van bijstand als de registratie niet compleet is.
Beschikbaar zijn van CV niet later dan 1 maand na registratie	Geen betaling van bijstand totdat CV beschikbaar is .
Plicht te verschijnen bij interviews met de gemeente. Deelname aan individueel "actieplan"	Geen afzegging en/of geen geldige reden voor wegblijven: <u>Eerste keer</u> : korting bijstand met 1/3 gedurende 3 weken <u>Tweede keer</u> : korting bijstand met 1/3 gedurende 20 weken
Accepteren van baan of van maatregel	<u>Niet op komen dagen</u> : de sociale zekerheid stopt voor zo lang als de cliënt wegblijft. <u>Weigering</u> : <u>Eerste keer</u> : korting bijstand met 1/3 gedurende 3 weken <u>Tweede keer</u> : korting bijstand met 1/3 gedurende 20 weken

3 UITVOERINGSASPECTEN

3.1 BETROKKEN ORGANISATIES

De publieke Arbeidsvoorziening (*Public Employment Service (PES)*) en de door de overheid goedgekeurde particuliere Werkloosheidsverzekeringsfondsen (*Unemployment Insurance Funds (UIF)*) zijn betrokken bij de activering van verzekerde werklozen. Betaling van de uitkering en sanctionering wordt uitgevoerd door de fondsen. Overigens vallen Arbeidsvoorziening en de fondsen onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende Directoraten van het Ministerie, respectievelijk de Nationale Arbeidsmarkt Autoriteit (AMS) en het Directoraat Generaal van de Arbeid (ADIR) (zie figuur 3.1).

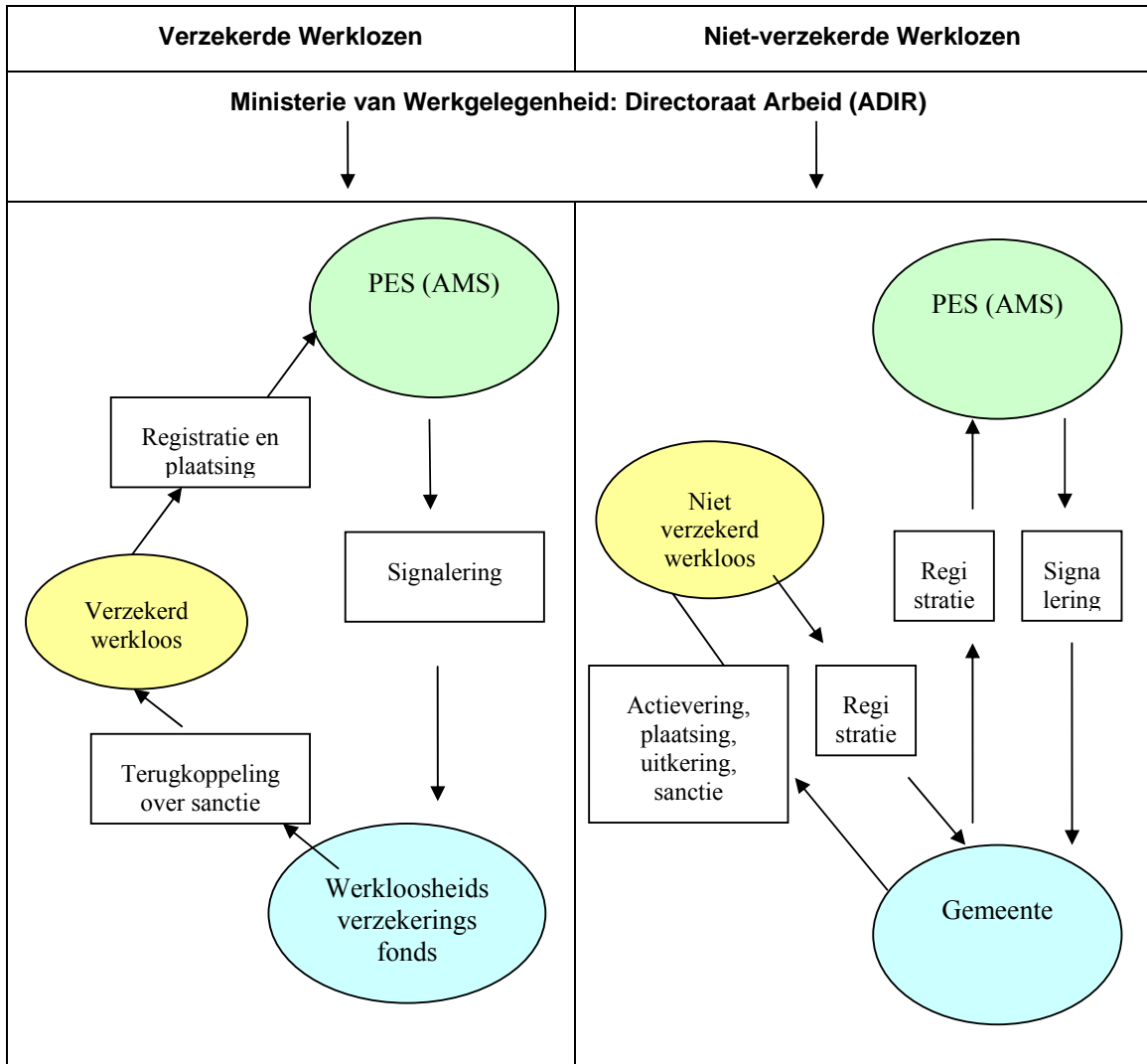
Figuur 3.1 Organisatieschema van het Deense Ministerie van Werkgelegenheid



Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het activeren van mensen die een beroep doen op de bijstand (zowel uitbetaling als sanctionering). Hoewel beide systemen onder de verantwoordelijkheid vallen van het Ministerie van Werkgelegenheid³⁵ en beide in belangrijke mate gereorganiseerd zijn gedurende de laatste 10 jaar, bleven ze apart van elkaar bestaan (zie figuur 3.2).

³⁵ Tot 2001 viel het systeem van sociale zekerheid onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken; sinds 2001 onder het Ministerie van Werkgelegenheid.

Figuur 3.2 Het Deense tweevoudige systeem en sancties



3.2 IMPLEMENTATIEASPECTEN: VERZEKERDE WERKLOZEN

Taakverdeling

Het regime van werkloosheidsuitkeringen valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Werkgelegenheid (*Ministry of Employment*), in het bijzonder het Directoraat generaal van de Arbeid (*ADIR*). Twee andere instituten die een sleutelrol spelen zijn:

1. De arbeidsbureaus (PES), die verantwoordelijk zijn voor plaatsing- en (de inzet van) activeringsinstrumenten. Activering wordt voor een deel uitbesteed aan particuliere reïntegratiebedrijven.

2. Werkloosheidsverzekeringsfondsen (*UIFs*), die verantwoordelijk zijn voor de betaling van uitkeringen en sanctionering.

Deze drie instanties zijn ieder vanuit een andere verantwoordelijkheid betrokken bij werkloosheid. Zij hebben daardoor een specifieke plaats bij het sanctioneren van werklozen en bekijken sanctionering vanuit verschillende perspectieven. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden. Daarin zijn ook de adviserende raad en de raad van beroep vermeld.

Werkloosheidsverzekeringsfondsen (UIF) in Denemarken zijn georganiseerd in de vorm van verenigingen. Deze fondsen zijn in Denemarken traditioneel gestructureerd volgens de industriële indeling en zijn nauw verbonden met vakbewegingen. De fondsen zijn zeer verschillend. De kleinere hebben meestal nauw contact met hun leden. Tijdens ons bezoek hebben we gesproken met vertegenwoordigers van 3F, een van de grootste fondsen (ongeveer 50% van alle verzekerde werklozen is hiervan lid). Het heeft 76 lokale afdelingen. Leden zijn voornamelijk ongeschoolde werknemers. Het ledenbestand van 3F heeft het hoogste werkloosheidspercentage in Denemarken.

De fondsen zijn administratieve instituten buiten de publieke sector en in de meeste gevallen zijn zij dus nauw verbonden aan een vakbeweging. Zij concurreren om leden omdat werkenden vrij zijn in de keuze voor een fonds. Lidmaatschap van een van de fondsen is vrijwillig, maar het overgrote deel van werkenden is tegenwoordig verzekerd tegen werkloosheid (meer dan 80% van de werkenden is lid van een UIF). Om in aanmerking te komen voor werkloosheidsuitkeringen moeten de leden van een fonds minimaal 12 maanden werkzaam zijn geweest of een opleiding hebben afgerond.

De positie van de UIFs in Denemarken is uniek, omdat particuliere organisaties het recht (en de plicht) hebben om werklozen te sanctioneren. Tegelijkertijd willen de UIFs vanuit hun doelstellingen de belangen van hun cliënten behartigen. Zij hebben dus een sterke stimulans om de werklozen niet streng te behandelen. Deze verbintenis bemoeilijkt de uitvoering van de wetgeving. Het sanctiebeleid is daarmee in Denemarken een gevoelig politiek discussiepunt. ADIR heeft toezicht op de Fondsen en oefent controle uit.

Tegen beslissingen rond de betaling van werkloosheidsuitkeringen, waaronder sancties, kan bezwaar worden aangetekend bij het zogenaamde Werkloosheidsuitkering Beroepen Tribunaal (*Unemployment Benefit Appeals Tribunal*). Hierin hebben vakbonden en werkgeversorganisaties zitting.

Tabel 3.1 Overzicht instanties en taken en verantwoordelijkheden rond werkloosheidsuitkeringen

Instantie	Taken en verantwoordelijkheden
Directoraat Generaal van de Arbeid <i>(National Directorate of Labour (ADIR)):</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Besturen van de wetgeving over werkloosheidsverzekering – Algemene controle over de administratie van de UIFs – Specifieke controle van de UIFs – Statistieken over beschikbaarheid werklozen
Arbeidsvoorziening – arbeidsbureau <i>(Public Employment Service):</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Periodiek verslag betreffende werkloze leden van de UIFs – Aanbieden van werk en/of activeringsmaatregelen
Particuliere reïntegratiebedrijven	<ul style="list-style-type: none"> – Uitvoering activeringsmaatregelen – Melding ongeoorloofd gedrag werklozen
Werkloosheidsverzekeringsfonds <i>(Unemployment Insurance Funds)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Verantwoordelijkheid voor een correcte administratie – Vervolg op periodiek verslag van de PES – Sancties
Nationale Arbeidsraad <i>(National Labour Council)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Een adviesorgaan waarin werkgeversorganisaties en vakbonden zetels bezetten
Werkloosheidsuitkeringen Beroep Tribunaal <i>(Unemployment Benefit Appeals Tribunal):</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Onderzoekt beslissingen gerelateerd aan betalingen van werkloosheidsuitkeringen (de werkgeversorganisaties en vakbonden zijn hierin vertegenwoordigd)

Proces

Vanaf het moment dat iemand werkloos wordt en in aanmerking wil komen voor een uitkering doorloopt hij of zij de volgende stappen.

- Werklozen zijn verplicht zich te registreren bij het arbeidsbureau. Dit kan elektronisch (on-line) of persoonlijk bij het lokale arbeidsbureau worden gedaan. Om een uitkering te ontvangen is een volledige registratie vereist.
- Tijdens de registratie wordt de cliënt geïnformeerd over de regels en consequenties in het geval van het niet naleven van procedures of opgelegde taken. Informatie wordt gegeven in de vorm van een brochure, die tijdens de persoonlijke registratie wordt uitgereikt of wordt verstuurd naar de cliënt per email of post in geval van elektronische registratie.
- Een curriculum vitae (CV) moet binnen vier weken na registratie opgesteld worden. Deze eis is in 2003 geïntroduceerd. In de praktijk is gebleken dat 80 tot 90 procent van de cliënten voldoet aan deze verplichting.
- Tijdens de eerste afspraak bij het arbeidsbureau, welke plaats vindt kort na registratie, krijgt de cliënt een intake (beoordeling) en de eerste behoeften worden geschat. Nagegaan wordt of de cliënt hulp nodig heeft bij het zoeken naar een baan,

sollicitatietraining, computervaardigheden, assistentie bij het opstellen van een CV, e.d. De inhoud van het CV wordt meestal ook besproken tijdens deze afspraak en soms wordt het CV afgemaakt met hulp van de begeleider.

- Voor elke 3 maanden effectieve werkloosheid³⁶ is er persoonlijk contact met werklozen. Tijdens deze vervolgsafspraken moet de werkloze laten weten hoe het zoeken naar werk verloopt. De begeleider beoordeelt of de werkloze zich voldoende inspant om werk te vinden.
- Na 12 maanden effectieve werkloosheid wordt een actieplan opgesteld. Voor jongere en oudere cliënten gebeurt dit al na 6 maanden.
- Aansluitend moet de eerste activering plaats vinden.

Overigens kan het arbeidsbureau gedurende de gehele werkloosheidsperiode de werklozen een baan of deelname aan een werkgelegenheidsprogramma aanbieden. Dit aanbod moet geaccepteerd worden, anders volgt een sanctie.

Eerder is de recente wijziging van de aanpak van activering genoemd. De trend in de ontwikkeling van het beleid is dat er een duidelijk beeld van activering moet zijn en geen “insluiting in maatregelen”. In 2003 is Arbeidsvoorziening overgestapt naar toepassing van kortdurende maatregelen (*small events*), zoals regelmatige voortgangsgesprekken, één- of tweedaagse activiteiten, korte trainingen, etc. Het accent is verschoven naar het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van werklozen.

Sinds 2003 worden particuliere reïntegratiebedrijven ingeschakeld voor de uitvoering van actieplannen. Het kostte de arbeidsbureaus enige tijd om de samenwerking met de reïntegratiebedrijven uit te werken. Dit heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de werkzaamheden van de arbeidsbureaus (zie tabel 3.2). Een deel van de werklozen wordt overgedragen aan het reïntegratiebedrijf. Deze onderhouden verder het contact met de werklozen en begeleiden en activeren hen. De cliënt wordt schriftelijk geïnformeerd over de verwijzing naar het reïntegratiebedrijf. Het reïntegratiebedrijf is verplicht Arbeidsvoorziening te informeren over ongeoorloofd handelen en gedrag van de cliënt.

Tabel 3.2 Activiteiten van arbeidsbureaus en reïntegratiebedrijven: 1999 en 2004.

	1999	2004
Algemene activiteiten	315.974	360.840
Activiteiten betreffende actieplannen voor werklozen	720.839	490.808
Plaatsingsactiviteiten (interviews)	158.009	63.070
Activiteiten in kader (actualiseren) van CV		136.869
Activiteiten bij particuliere reïntegratiebedrijven		159.317
Totaal	1.194.822	1.210.904

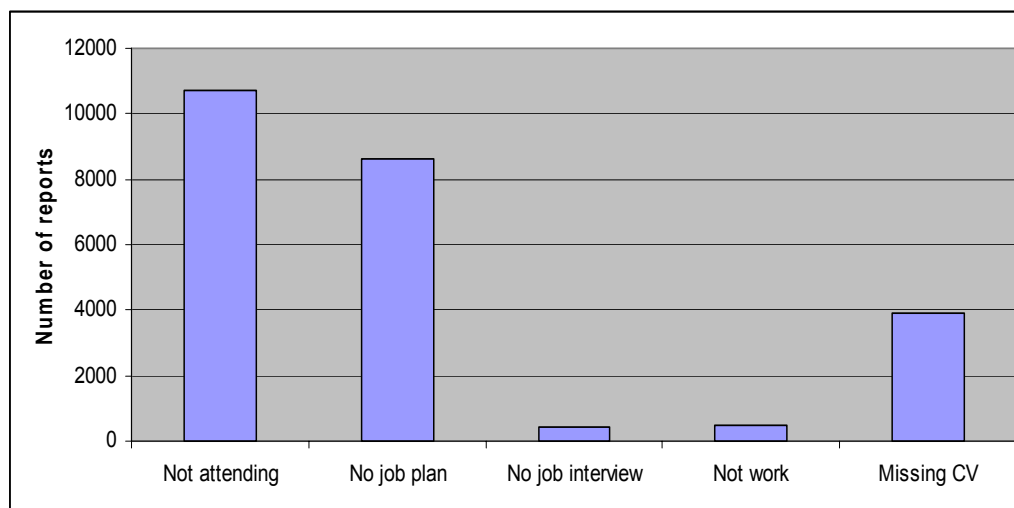
³⁶ Geen kalendermaanden, maar de tijd die men feitelijk werkloos is. Perioden van verblijf in het buitenland worden in Denemarken niet als periode van werkloosheid beschouwd.

Melding en sancties

Het arbeidsbureau is verplicht het verzekeringsfonds (UIF) in te lichten als een werkloze zijn verplichtingen niet nakomt, bijvoorbeeld wanneer een werkloze niet op komt dagen voor een afspraak, het CV niet op tijd opstelt of niet actief zoekt naar werk. Het volgsysteem is zodanig ontworpen dat wanneer eenmaal een werklozendossier is aangemaakt, de begeleider een sessie alleen kan afsluiten met de “OK” of “alarm” knop. Bij gebruik van de alarmknop wordt er automatisch een elektronisch signaal naar UIF gestuurd dat de cliënt geen gehoor geeft aan de regels. De medewerker van het arbeidsbureau beschrijft het incident en de redenen van ongeoorloofd handelen in zijn verslag. Gebruik wordt gemaakt van een codelijst met meer dan 50 verschillende codes. Elk type ongeoorloofd gedrag kent een code, evenals de redenen daarvoor. Het programma verbindt automatisch de verschillende deelcodes tot één van de 50 genoemde.

Het aantal door het arbeidsbureau gemelde incidenten is de laatste jaren significant toegenomen. Het aantal meldingen verdubbelde bijna in 5 jaar tijd, van in totaal ruim 42 duizend meldingen in 1999 tot ruim 82 duizend in 2004. Uit figuur 3.3 blijkt dat het niet verschijnen op een afspraak met het arbeidsbureau en het niet meewerken aan (de opstelling of uitvoering) van een actieplan de voornaamste redenen zijn voor melding bij de Werkloosheidsverzekeringsfondsen. In de afgelopen jaren deed de sterkste stijging zich voor bij het niet verschijnen op afspraken. Het aantal meldingen van “Niet meewerken met het actieplan” is in dezelfde periode met minder dan 25% gestegen. De in 2003 ingezette beleidsverandering, dat wil zeggen de intensivering van de contacten met werklozen en de toename van het aantal gespreksmomenten (afspraken) is hiervoor verantwoordelijk.

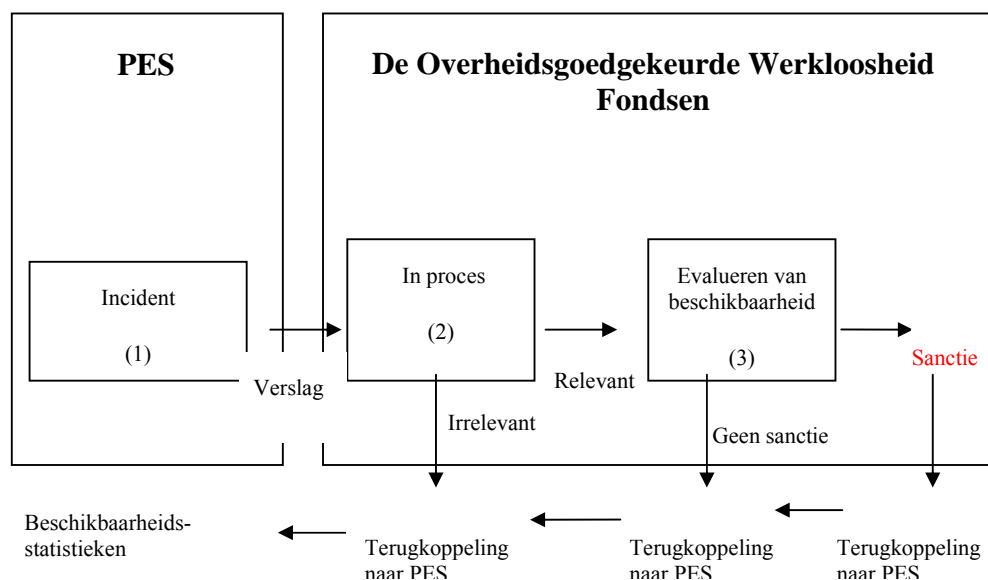
Figuur 3.3 Redenen van melding van verzekerde werklozen, 2004



Bron: Arbejdsdirektoratet.

De melding (signaal met een code) wordt ontvangen door het Fonds en moet behandeld worden. UIF onderzoekt de melding en merkt deze aan als “relevant” of “irrelevant”. Informatie over de relevantie van de melding wordt teruggekoppeld aan het arbeidsbureau (PES) en het Ministerie (ADIR). Het percentage van “irrelevante” meldingen is zeer hoog (ongeveer 59 procent in 1999 en 64 procent in 2004). Omdat alle meldingen door de UIF moeten worden beoordeeld, en daardoor veel tijd en geld kosten, wordt dit als een belangrijk probleem gezien.

Figuur 3.4 Het proces van melding en toepassen sanctie



Bron: ADIR.

Relevante meldingen worden verder onderzocht en beoordeeld door de fondsen. Na een afspraak met de cliënt wordt een beslissing genomen of (1) de reden voor het ongeoorloofd handelen (incident) wordt beoordeeld als een “gegronde reden” en er wordt geen sanctie opgelegd of (2) er is geen gegronde reden waarop een sanctie volgt. Het Fonds (de betreffende functionaris) is degene die de beslissing neemt over de sanctie en deze ook oplegt. Alle relevante meldingen zonder een sanctiebeslissing moeten door de fondsen naar het Ministerie (ADIR) worden gestuurd ter controle.

Tabel 3.3 bevat gegevens over het aantal relevante meldingen en sancties, naar soort sanctie. Door de fondsen (UIF) opgelegde sancties voor vrijwillig ontslag worden niet gemeld aan Arbeidsvoorziening of het Ministerie en deze gevallen zijn niet opgenomen in de tabel. Uit de tabel blijkt dat het aantal strenge sancties is afgenomen en het aantal lichte sancties significant is toegenomen. De verklaring voor de verandering in het aantal en soort sancties wordt gezocht in de veranderde taakverdeling als gevolg van de hervorming van 2003 (zie ook tabel 3.2):

- Directe plaatsingsactiviteiten van de arbeidsbureaus zijn sterk afgenomen. Deze activiteiten vormen 13 procent van de activiteiten in 1999 en slechts 5 procent van de activiteiten in 2004. Deze activiteiten zijn juist van belang voor het testen van de beschikbaarheid van werklozen voor werk. Overtreding van deze verplichting leidt juist tot een relatief zware sanctie.
- Tegelijkertijd zijn deze activiteiten bij particuliere reïntegratiebedrijven toegenomen. Deze bedrijven verifiëren dus als het ware de beschikbaarheid van werklozen namens het arbeidsbureau. Deze activiteiten bestonden niet in 1999, maar vormden 13 procent van de activiteiten in 2004. Particuliere bedrijven worden echter betaald op basis van resultaten; waardoor zij minder prikkels hebben om mensen terug te sturen en ongeoorloofd gedrag te melden aan het arbeidsbureau, hoewel zij daartoe wel verplicht zijn.
- Vooral het aantal activiteiten rond de opzet en actualisatie van het CV (elke 3 maanden bijwerken) zijn sterk toegenomen. Overtreding van deze verplichtingen wordt bestraft met een minder zware sanctie.

Tabel 3.3 Relevante incidenten en sancties: 1999 en 2004 (a)

	1999	2004
Relevant	15.953	24.129
gegronde redenen	4.167	10.294
Sancties, waarvan	11.786	13.835
“quarantaine” etc. (minimaal 3 weken zonder UI)	4.453	3.412
uitsluiting van het recht van UI-betaling (gemiddeld 2-3 dagen)	3.333	10.423

(a) *Exclusief sancties in verband met vrijwillig ontslag.*

Bron: Beschikbare statistieken van The National Directorate of Labour (ADIR) 2004.

Omdat het Ministerie harde sancties (langduriger en daardoor hoger) effectiever acht (zie paragraaf 4), baart de afname hiervan het Ministerie zorgen. Er ontstaat daardoor mogelijk een negatief werkgelegenheidseffect (minder of minder snelle uitstroom uit de werkloosheid).

De vergelijking met ander Europese landen laat zien dat in het Deense systeem sancties minder vaak gebruikt worden. In Finland is de sanctiegraad vijf maal hoger dan in Denemarken. Kvist (2000) schrijft dit voor een deel toe aan de harde sancties in

Denemarken (blz. 8). Een recent rapport van de Deense Sociale Bijstand Commissie (*Danish Welfare Commission*) meldt dat Zweden veel meer bereid is sancties te gebruiken omdat sancties “alleen” tijdelijk de betaling van uitkeringen stopzet. Men refereert dan vermoedelijk aan minder strenge sancties.

Controle

Controle van de beschikbaarheid van verzekerde werklozen wordt uitgevoerd door het Ministerie, op basis van enerzijds concrete klachten en anderzijds “spot-checking” van de beslissingen van de Werkloosheidsverzekeringsfondsen. Zoals aangegeven houdt het Ministerie (ADIR) toezicht op de Fondsen en het directoraat voert zeer regelmatig controles uit. Het systeem van toezicht is in het midden van de jaren 90 geïntroduceerd. De opzet van een systeem van toezicht kwam voort uit:

1. de noodzaak om verschillende interpretaties van de regels te beperken.
2. de dubbele rol van de UIF ten opzichte van de werklozen.

De toezichthoudende afdeling checkt elke maand het werk van de lokale vestigingen van de UIFs, op basis van een willekeurige verzameling gevallen van verschillende codes. Toezicht houden krijgt tevens vorm via gerichte controles en vergelijken van belastinggegevens en (inkomens)gegevens uit de registratie bij de fondsen.

Bovendien ontvangt ADIR van de UIF alle meldingen van zaken waar het Werkloosheidsfonds zich onthoudt van sanctionering. ADIR beoordeelt het specifieke geval en als ADIR het niet eens is met de beslissing van de UIF wordt dit gemeld en een verzoek gedaan om de zaak te heroverwegen. De UIF kan de beslissing heroverwegen of bij zijn eerdere beslissing blijven. In 1996 werd 30 procent van de UIF beslissingen door ADIR gekwalificeerd als “fout”. In 2004 was het aandeel van “foute” beslissingen teruggelopen tot ongeveer 2 tot 4 procent.

ADIR heeft het recht om de beslissing van UIF te wijzigen. Als dit gebeurt wordt de UIF een soort sanctie opgelegd en moet de overheid het bedrag van de onterecht uitbetaalde uitkering terugbetalen wanneer een sanctie eigenlijk had moeten worden opgelegd. Dit is zeer kostbaar voor UIFs en deze regel maakt de fondsen voorzichtiger. UIF heeft de mogelijkheid om naar de Raad van Beroep (*Board of Appeals*) te gaan wanneer het fonds het niet eens is met de beslissing van ADIR³⁷.

Niet verrassend is dat beambten van het Ministerie (ADIR) en de fondsen de controles wisselend beoordelen. Volgens het Ministerie heeft de strikte controle van de UIFs goede resultaten opgeleverd. De scherpe vermindering van het aantal “foute” beslissingen van de fondsen is volgens het Ministerie te wijten aan het geïntroduceerde systeem van “terugbetaling” door de UIF, dat zorgt voor een goede prikkel voor UIF om objectief te zijn tegenover cliënten. ADIR beambten concluderen dat UIFs tamelijk objectief zijn omdat zij zich bewust zijn van:

- de controle van ADIR;

³⁷ Vanwege het grote aantal keren dat de Raad van Beroep de sanctiebeslissing van ADIR verzacht na beoordeling van een klacht, is in november 2005 de regelgeving aangepast.

- bestaande wetgeving;
- de prikkel van terugbetaling.

De vertegenwoordigers van het Werkloosheidsverzekeringsfonds achten de controle van ADIR bezwarend. De 3F medewerkers zijn naar eigen zeggen objectief genoeg en het lage percentage “foute” beslissingen demonstreert dit. De interne accountantscontroles van 3F dragen daar ook aan bij. Uitgebreide en kostbare controles van de kant van ADIR zijn daarom naar de mening van de 3F medewerkers niet nodig.

3.3 IMPLEMENTATIEASPECTEN: NIET-VERZEKERDE WERKLOZEN

Taakverdeling

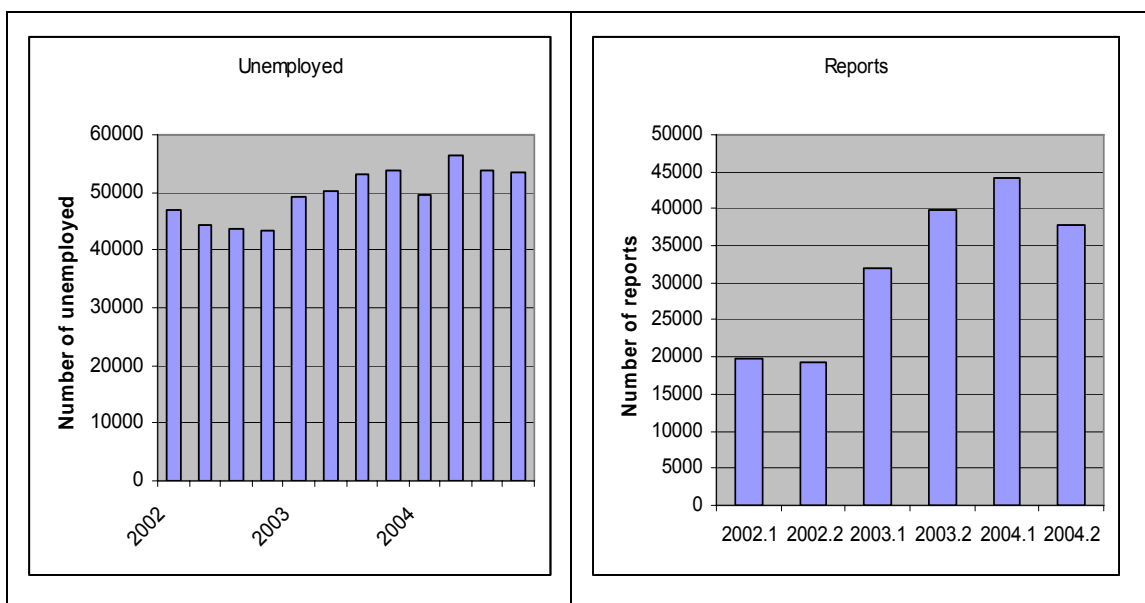
De individuen die niet verzekerd zijn of die na 4 jaar nog steeds werkloos zijn worden doorverwezen naar de gemeente voor een bijstandsuitkering (*social assistance benefit*). De gemeentelijke consulent is verantwoordelijk voor de “activering” van de cliënt en voor het sanctioneren in geval van een incident. Ook al speelt de gemeente een sleutelrol in het omgaan met de cliënt, de arbeidsbureaus blijven betrokken. Cliënten moeten geregistreerd staan bij het arbeidsbureau en deze registratie regelmatig bevestigen. Het arbeidsbureau meldt eventueel ongeoorloofd handelen aan de gemeente. De gemeentelijke consulent (*case-worker*) onderzoekt het verslag van het arbeidsbureau en beslist zo nodig aansluitend tot een sanctie.

Daarnaast is de cliënt verplicht aan bepaalde vereisten te voldoen bij het zoeken naar werk (CV actualiseren, baan zoeken, training, opleiding, werkervaringsplaats, etc.). Wanneer de werkloze zich niet houdt aan de verplichtingen kan de begeleider besluiten direct een sanctie toe te passen.

Het Ministerie beschikt over data over sancties als gevolg van melding door het arbeidsbureau (zie figuur 3.5). Het aantal verslagen van overtredingen van regelgeving door niet verzekerde werklozen is zeer hoog vergeleken met het aantal werklozen met een bijstandsuitkering. Cijfers over direct door de gemeente opgelegde sancties zijn er echter niet. De box hieronder bevat de schatting van de gemeente die we in Denemarken hebben geïnterviewd (Gentofte).

Tijdens het korte bezoek aan Denemarken zijn medewerkers van de gemeente Gentofte geïnterviewd. De gemeente ligt iets ten noorden van Kopenhagen. De gemeente heeft ongeveer 4.000 bijstandsccliënten per jaar (instroom). In de regio zijn er geen acute sociale problemen. Op het moment van het interview had de gemeente 750 sociale bijstandsccliënten. Men schat dat ongeveer 5 procent van de cliënten gesanctioneerd wordt. De meest opgelegde sanctie is inhouden van de uitkering voor 1 of 2 dagen. Volgens de geïnterviewden is de aanpak van andere gemeentes zeer vergelijkbaar met die van Gentofte.

Figuur 3.5 Aantal werklozen met een bijstandsuitkering en aantal meldingen van ongeoorloofd handelen door werklozen (a)



(a) Het aantal meldingen door het arbeidsbureau betreft halfjaarcijfers. Het aantal werklozen per kwartaalcijfers.

Bron: Arbejdsdirektoratet (2004).

Het proces van sanctioneren

- Na het eerste contact met de gemeente moet de cliënt zich registreren bij het arbeidsbureau. Deze registratie moet elke 3 maanden bevestigd worden. Zonder de registratie bij het arbeidsbureau wordt er geen sociale bijstand uitgekeerd.
- Het arbeidsbureau meldt incidenten aan de gemeente en de ADIR, bijvoorbeeld als de cliënt zich niet (volledig) registreert, het arbeidsbureau niet op tijd informeert over veranderingen van zijn of haar status, als de cliënt niet op komt dagen voor een afspraak, of een aangeboden baan weigert, etc.
- De gemeente behandelt het ontvangen rapport op een vergelijkbare manier als de Werkloosheidsfondsen meldingen behandelen (zie figuur 3.4). Na studie van het verslag kwalificeren de gemeenten de melding als “relevant” of “irrelevant”. Relevante rapporten worden verder bestudeerd en na een afspraak met een cliënt beslist de begeleider over het al of niet toepassen van een sanctie. Ministerie (ADIR) en arbeidsbureau (PES) worden geïnformeerd over de beslissing van de gemeente.

Slechts een klein deel van de rapporten over overtredingen van de regels door (niet verzekerde) werklozen lijkt te resulteren in een sanctie van de werkloze. Bijna de helft van de rapporten worden als irrelevant geclassificeerd (zie tabel 3.4). Slechts 5,3 procent van de rapportages van het arbeidsbureau leidt tot een opgelegde sanctie. Aangetekend kan worden dat verplichte deelname aan arbeidsmarktprogramma's in Denemarken soms

ook als een soort straf wordt ervaren. Dit betreft 16,3 procent van de werklozen met een bijstandsuitkering.

Tabel 3.4 Reactie van gemeenten op rapportages van het arbeidsbureau over ongeoorloofd handelen (periode januari – juni 2004)

Reactie gemeente	Aandeel
Irrelevante rapportage	49,4 %
Uitstroom uit bijstand	9,1 %
Speciale omstandigheden – geen sanctie van toepassing	19,8 %
Deelname aan arbeidsmarktinstrument (scholing, etc.)	16,3 %
Sanctie, 30 % korting gedurende 3 weken	1,1 %
Sanctie, 30 % korting gedurende 20 weken	0,1 %
Sanctie; einde uitkering	4,2 %
Totaal	100 %

Interactie tussen cliënt en gemeente

- Na registratie bij het arbeidsbureau krijgt de persoon de formele status van “werkloze” en keert terug naar de gemeente. Bij de gemeente wordt de cliënt geïnformeerd over de regels en de gevolgen van overtreding (zowel mondeling als schriftelijk). De geïnterviewden bij de gemeente benadrukken dat deze informatie vrij cruciaal is, erg serieus genomen wordt en de consulenten veel tijd en aandacht kost.
- De cliënt wordt beoordeeld en geplaatst in een van de zeven onderscheiden categorieën. Op dat moment wordt vastgesteld of de cliënt alleen een werkloosheidsprobleem heeft en een activiteitenplan nodig heeft. De gemeentelijke consulent beslist of de persoon in staat is om een normale baan te krijgen en beoordeelt dus de kans op een baan (groep 1-3). Personen met andere problemen dan werkloosheid, hoeven zich niet bij PES te registreren. Het gaat dan veelal om ziekte of mentale problemen. In dat geval wordt een behandelingsplan opgesteld.
- Werklozen moeten binnen 4 weken het CV voltooien. In geval het CV niet op tijd klaar is, wordt de uitkering niet uitbetaald.
- Als de cliënt niet op komt dagen op een afspraak, zonder dit vooraf te melden en/of zonder geldige reden, dan krijgt hij een sanctie opgelegd: korting van de uitkering met 1/3 voor 3 weken. Bij herhaling van dezelfde overtreding wordt een hardere sanctie opgelegd: reductie van de uitkering met 1/3 voor 20 weken. De geïnterviewden gaven aan dat de eerste sanctie af en toe en de strenge sanctie vrijwel niet wordt toegepast. Als de cliënt een aangeboden baan of het trainingsaanbod weigert, wordt de uitkering stopgezet zo lang als de cliënt volhardt in zijn weigering. De consulent is degene die tot een sanctie besluit.
- Volgens de geïnterviewden worden de meeste sancties opgelegd aan cliënten met relatieve goede arbeidsmarktperspectieven, maar niet aan kwetsbare groepen. Dezelfde conclusie trekken Bredgaard, e.a. (2003) die in hun studie bevestigen dat degenen met de beste kansen het hardst worden aangepakt: “In dealing with those persons assessed to be immediately available to the labour market, municipalities

are pushing hard with social disciplining strategies (work first, activation as work test and strict sanctions). For the remaining – and much larger – target group, social integration is used” (p. 21,24).

- Cliënten met goede arbeidsmarkt perspectieven kunnen naar een training gestuurd worden die door andere instanties wordt verzorgd (waaronder ingeschakelde private onderaannemers). Het gaat dan om *in company* werkervaring, in overeenstemming met de individueel opgestelde plannen. Voor zwakke groepen worden gemeentelijke programma's gebruikt. Andere betrokken instanties, waaronder private bedrijven, die zorgen voor de training of werkervaring, rapporteren als de cliënten niet komen opdagen of als ze andere vereisten niet nakomen. In de interviews werd benadrukt dat incidenten slechts zelden worden gemeld, omdat de cliënten in het merendeel van de gevallen erg blij zijn met deze “echte” training of programma.

Controle

Toezicht en controle zijn in handen van het Ministerie (ADIR). Controles vinden plaats door middel van “benchmarking” van gemeenten en identificatie van “best practices”. Deze werkwijze is in 2004 als pilot uitgetest bij een klein aantal gemeenten. Tot deze werkwijze is besloten, omdat ADIR weliswaar toezicht houdt, maar formeel de beslissing van de gemeenten niet kan veranderen. ADIR kan alleen haar mening geven en benchmarken. Het systeem van terugbetaling dat in de werkloosheidsverzekering wordt gebruikt, wordt niet bij de gemeenten toegepast. Gemeenten hebben dus een minder duidelijke financiële prikkel in de toepassing van de regels.

De verwachting is dat op termijn de controle op de gemeentelijke administratie zal worden verscherpt. Tegelijkertijd, zo werd tijdens de interviews benadrukt, zijn de gemeentelijke consultants niet (volledig) op de hoogte van de bestaande controles via benchmarking. Overigens bestaat er voor de cliënten wel een beroepsprocedure. Zij kunnen bij de zogenoemde *Sociale Raad voor Klachten* een klacht indienen.

De controle van de gemeentelijke administratie over de aan werklozen opgelegde sancties is onlangs overgedragen aan het Directoraat van de Arbeid. De controle staat nog in de kinderschoenen, maar deze betreft de rapporten van het arbeidsbureau bij de sancties die door de gemeenten direct worden opgelegd. Uit tot nu toe uitgevoerde controles van de rapporten van het arbeidsbureau blijkt een grote variatie. In bijna 30% van de gevallen was het onmogelijk de rapporten goed te evalueren omdat het dossier te weinig informatie bevatte. Het resultaat van de eerste testcontrole van de administratie van vier gemeenten liet zien dat 73% van de sancties geïnitieerd is door de gemeenten, terwijl de andere 27% geïnitieerd is door het arbeidsbureau (informatie van het Nationale Directoraat van Arbeid).

Wanneer deze vier gemeenten representatief zouden zijn, dan zou het landelijk jaarlijks kunnen gaan om 200 tot 300 duizend sancties. Dit is een zeer groot aantal vergeleken met de verzekerde werklozen. Het aandeel van gevallen dat door het arbeidsbureau gerapporteerd wordt en dat tot sancties leidt, kan voor de niet-verzekerden mogelijk lager zijn dan bij de verzekerde werklozen. Maar direct door de gemeenten opgelegde sancties zijn hoger dan het sanctieniveau onder de verzekerde werklozen die door het arbeidsbureau worden gerapporteerd aan de Werkloosheidsfondsen.

4 VRAAGSTUKKEN GERELATEERD AAN EFFECTIVITEIT

In alle interviews werd benadrukt dat het effect van sancties moeilijk is te meten. Er bestaan erg weinig evaluatiestudies van het sanctioneringsbeleid. In feite kunnen we alleen refereren aan een rapportage van ADIR. Maar dit rapport analyseert alleen de gegevens over sancties en trekt geen duidelijke conclusies over de effectiviteit van het beleid.

Op basis van de interviewronde en de rapportage kan het volgende worden geconcludeerd:

- Men beoordeelt het sanctioneringssysteem in Denemarken als een ontwikkeld systeem. Het functioneert parallel aan het juridische systeem en complementeert het. Het sanctioneringssysteem bestaat nu al meer dan 10 jaar en het wordt gezien als een essentieel element van het activerende arbeidsmarktbeleid. De geïnterviewden zien geen mogelijkheid of noodzakelijkheid om naar alternatieven te kijken.
- Men meent dat Denemarken een goed functionerende arbeidsmarkt heeft. Er zijn veel banen, werklozen ontvangen veel aanbiedingen en hebben daardoor een goede kans om een baan te vinden. Onder deze omstandigheden is het goed om strenge eisen te stellen aan de beschikbaarheid.
- Tegelijkertijd is de goed functionerende arbeidsmarkt deels aanleiding tot het bestaan van het sanctioneringssysteem. Het sanctioneringssysteem is een duidelijk signaal dat de overheid de werking van de arbeidsmarkt verder wil optimaliseren en inactiviteit verminderen. Dit is ook een politieke zaak.
- Enkele regio's in Denemarken vormen een uitzondering op het algemene beeld. In sommige regio's, vooral eilanden, met een duidelijk seizoensgebonden werkgelegenheid (visserij, toerisme) beïnvloeden sancties het traditionele patroon van seizoenswerkloosheid nauwelijks. Sanctioneringsbeleid geeft in deze gebieden geen goede resultaten, zelfs niet wanneer er in de winter genoeg vacatures zijn.
- Sancties worden slechts op een kleine groep cliënten toegepast. Het merendeel van de werklozen wil werken en is gemotiveerd om zonder sancties uit de werkloosheid te komen.
- De meeste sancties zijn van relatief korte duur. Strenge sancties worden slechts zelden toegepast (zie tabel 4.1). Het overgrote deel van de sancties duurt slechts één dag of tot het moment dat de werkloze zich weer bij het arbeidsbureau meldt. Bij 12 procent van de sancties gaat het om een straf van 3 weken zonder uitkering. Slechts 183 werklozen (1,5 procent van het aantal gesanctioneerden) dienen eerst weer voor meer dan 300 uur gewerkt te hebben (equivalent aan 8 tot 9 normale werkweken), voordat zij weer in aanmerking komen voor een uitkering.

Tabel 4.1 Aantal en soort sancties van (verzekerde) werklozen naar geslacht in 2004

Sanctie	Personen		Gevallen	
	Vrouwen	Mannen	Totaal	Totaal
Tijdelijk geen uitkering (UIB) (a)	1,658	2,645	4,303	4,708
Eén dag geen uitkering	1,639	3,154	4,793	5,715
3 weken geen uitkering	339	641	980	1,054
3 weken en een bepaalde periode geen uitkering (b)	193	392	585	653
300 uur werk (geen gesubsidieerde arbeid)	49	134	183	259
Andere sancties	523	679	1,202	1,446
Totaal	4,401	7,645	12,046	13,835

(a) De werkloze ontvangt geen uitkering totdat het CV compleet is en vergelijkbare redenen.

(b) Een bepaalde periode wil zeggen tot aan een bepaalde verplichting is voldaan.

Bron: Arbejdsdirektoratet (2005b).

De geïnterviewde overheidsinstanties benadrukken op basis van hun ervaring en de recent uitgevoerde analyses de volgende aspecten van de effectiviteit van de sancties:

- De dreiging van sancties werkt erg effectief (alle geïnterviewde autoriteiten delen deze opvatting) en dit is waarschijnlijk het belangrijkste effect, omdat sancties slechts zelden opgelegd worden.
- De kansen op toekomstig werk nadat een *harde sanctie* is opgelegd, zijn beter. De werkloze die een harde sanctie heeft gekregen (300 uur van ongesubsidieerd werk om het recht op een uitkering weer terug te krijgen) heeft een grotere kans om binnen 2 tot 3 maanden na de toepassing van de sanctie een baan te vinden, dan diegene die slechts een sanctie van één dag zonder uitkering opgelegd hebben gekregen (zie Tabel 4.2)³⁸. Vanwege deze constatering hebben de Deense werkgevers zich recent uitgesproken voor toepassen van harde sancties³⁹.
- In de sfeer van de sociale zekerheid is, volgens ADIR vertegenwoordigers, een van de meest effectieve sancties het principe: “niet beschikbaar – geen uitkering”⁴⁰.

³⁸ Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de werkloze 300 uur werk aanvaard om daarmee het recht op de uitkering te doen herleven. Aan de andere kant blijkt echter dat meer dan de helft van de 183 in staat is om werk te vinden. Dit zou kunnen pleiten voor harde sancties. Maar rekening moet worden gehouden met selectiviteit, voordat deze conclusie kan worden getrokken.

³⁹ Agenda (2005): Hårde sanktioner får ledige i job. Arbejdsmarkedspolitisk Agenda, nr. 17, Confederation of Danish Employers. Copenhagen.

⁴⁰ In Nederland wordt iemand die niet beschikbaar is om arbeid te aanvaarden niet als werkloze beschouwd. In dat geval heeft betrokkene geen recht op een uitkering.

Tabel 4.2 Periode waarbinnen gesanctioneerde werklozen een baan vinden (2004)

Sanctie	Periode waarbinnen gesanctioneerde werkloze een baan hebben gevonden			Totaal	Aantal
	Binnen 1 maand	1 tot 2 maanden	2 tot 3 maanden		
Tijdelijk geen uitkering (UIB) (a)	60 %	12 %	28 %	100 %	4,760
één dag geen uitkering	72 %	13 %	15 %	100 %	4,301
3 weken geen uitkering	68 %	14 %	18 %	100 %	980
3 weken en een bepaalde periode geen uitkering (b)	56 %	12 %	33 %	100 %	585
300 uur werk (geen gesubsidieerde arbeid)	34 %	11 %	55 %	100 %	183
Andere sancties	55 %	9 %	36 %	100 %	1,190
Totaal	64 %	12 %	24 %	100 %	12,004

(a) De werkloze ontvangt geen uitkering totdat het CV complete is en vergelijkbare redenen.

(b) Een bepaalde periode wil zeggen tot een bepaalde verplichting is voldaan.

Bron: Arbejdsdirektoratet (2005b).

De vertegenwoordigers van het Werkloosheidsverzekeringsfonds zijn minder positief over de verwachte ontwikkelingen in het sanctioneringsbeleid. De geïnterviewden hadden de neiging om de nadelen van strikte en extensieve sancties te benadrukken.

- De vertegenwoordigers hebben een minder rooskleurig beeld van het functioneren van de Deense arbeidsmarkt. Benadrukt werd dat er voor cliënten van 3F (ongeschoolde mensen) erg weinig banen beschikbaar zijn. Aan de andere kant, delen 3F vertegenwoordigers de ADIR opvatting dat introductie van een sanctioneringsbeleid betekenis heeft als er (voldoende) banen aan de werklozen aangeboden kunnen worden. De combinatie van deze twee veronderstellingen leidt tot een veel minder optimistische houding en de conclusie dat sancties niet altijd relevant zijn.
- Andere nadelen van een strikt regime en harde sancties zijn dat er te veel druk op de werklozen komt en dit hen bang maakt om naar het arbeidsbureau te gaan. Ook werken sancties stigmatiserend en creëren een negatieve houding ten opzichte van werklozen in de samenleving. Het is beter om op activering te concentreren dan op sancties.
- Aan de andere kant zijn er ook problemen met activering. Activering betekent dat mensen geprepareerd worden voor een gewone baan, maar dat komt in een minderheid van de gevallen voor. Slechts 8% van de via maatregelen geactiveerde werklozen vindt daadwerkelijk een normale baan. Gesubsidieerd werk leidt nauwelijks tot regulier werk. Nadat een periode van een gesubsidieerde baan is afgelopen, wordt de cliënt ontslagen zodat een andere gesubsidieerde cliënt zijn baan kan overnemen. Betekenisloze activering is echt een probleem en als de werkloze gestraft wordt voor niet deelnemen aan betekenisloze activering kan het geen positief resultaat opleveren.
- Sancties leiden ook tot hoge administratieve kosten.

5 KOSTENGERELATEERDE VRAAGSTUKKEN

Alle geïnterviewden zijn van mening dat het sanctioneringssysteem erg veel kost. Dit lijkt vooral een perceptie, omdat tegelijkertijd blijkt dat de kosten moeilijk te meten zijn, omdat sanctioneren een integraal onderdeel is van het actieve arbeidsmarktbeleid. Vertegenwoordigers van de betrokken instanties benadrukken verschillende aspecten van het kostenvraagstuk.

Het Ministerie (DG Arbeid) neemt voor een schatting van de kosten van het sanctioneringssysteem de volgende kosten mee.

1. *Kosten van het Directoraat.* Het gaat hierbij in het bijzonder om de kosten van de toezichthoudende afdeling. Voor het controleren van de administratie van de Werkloosheidsverzekeringsfondsen worden ongeveer 22 manjaren van 1924 uur ingezet. Een vijfde hiervan (ongeveer 4 manjaren) wordt gebruikt voor supervisie van de aan de beschikbaarheid van werklozen gerelateerde besluiten van de werkloosheidsfondsen. Dit correspondeert met een bedrag van ongeveer 200.000 euro per jaar. Echter, dit zijn niet de precieze kosten in het Directoraat omdat de meeste beslissingen van de fondsen niet in een sanctie eindigen.
2. *Kosten van Arbeidsvoorziening en de Werkloosheidsverzekeringsfondsen.* Ramboll Management heeft een schatting gemaakt van deze kosten van sancties (rapport van augustus 2004).
 - *Kosten van Arbeidsvoorziening.* Er wordt geschat dat arbeidsbureaus gemiddeld een half uur (extra) met een incident bezig zijn. In combinatie met het aantal meldingen (zie figuur 3.3), wordt de personeelsinzet van Arbeidsvoorziening geschat op 40.000 uur in 2004. Dit komt overeen met 21 manjaren ofwel 1 miljoen euro.
 - *Kosten van de werkloosheidsverzekeringsfondsen.* Ramboll Management schat dat de werkloosheidsfondsen gemiddeld 2,5 uur per relevant incident nodig hebben en 1,3 uur als het om een niet relevant incident gaat. Als we dan weer gebruik maken van de gegevens over het aantal incidenten (zie figuur 3.3) dan besteden de werkloosheidsfondsen naar schatting aan:
 - de irrelevante incidenten 68.000 uur, ofwel 35 manjaren of 1,8 miljoen euro.
 - aan de relevante incidenten 60.000 uur, ofwel 31 manjaren of 1,6 miljoen euro.

Het Ministerie betreft in de berekening van de kosten van sanctioneren niet de tijd die wordt besteed aan irrelevante meldingen en relevante meldingen die niet tot een sanctie leiden. Wij menen dat alle kosten echter nodig zijn om de sancties toe te (kunnen) passen⁴¹.

⁴¹ Het Ministerie komt op een schatting van 900.000 euro voor de Werkloosheidsfondsen.

Tabel 5.1 Kosten van Werkloosheidsverzekeringsfondsen (2004)

Type melding	Uren per melding	Totale tijdsbesteding	Totale kosten €	Aandeel relevante incidenten met sanctie	Kosten verbonden aan sancties (a) €
Relevant	2,5	31 mensjaar	1.600.000	57%	Circa 900 000
Irrelevant	1,3	35 mensjaar	1.800.000		

(a) Naar de mening van het Ministerie.

Bron: National Directorate of Labour.

Tabel 5.2 Kosten van sanctionering (2004)

Instantie	Uren	Totale tijdsbesteding	Kosten in euro	Totale kosten van administratieve organisatie
Kosten bij het Ministerie	controle	4 manjaar	200.000	15.931.000 (118.7 mln DKK)
Kosten van Arbeidsbureaus	0,5 uur per melding	21 manjaar	1.000.000	(a) 125.000.000 (924 mln DKK)
Kosten van Werkloosheidsfondsen	2,5 uur per relevante melding/ 1,3 uur per irrelevante melding	66 manjaar	3.400.000	446.000.000 (3.300 mln DKK)
Totale kosten		42,5 manjaar	4.600.000	
Totale werkloosheidsuitkeringen 2004				€ 2 870 000.000 (21,5 mld DKK)

(a) Alleen administratieve kosten. Exclusief directe kosten van programma's (instrumenten).

Bronnen: National Directorate of Labour and A-kassernes samvirke (2005) and AMS (2005).

De verschillende instanties beoordelen het sanctiesysteem wisselend. De vertegenwoordigers van het Ministerie (ADIR) benadrukken dat het codesysteem de efficiëntie van het systeem ten goede komt. De codes zijn ook nuttig voor controle en monitoren en voor het bijhouden van statistieken. De vertegenwoordigers van het Werkloosheidsfonds klagen echter over het "code circus", omdat de differentiatie in hun ogen te omvangrijk is (ruim 50 codes). Het behandelen van rapporten eist ook veel tijd, terwijl 70% van de rapporten uiteindelijk irrelevant blijkt te zijn.

Geïnterviewden in de gemeente beoordelen de administratieve lasten als hoog, vanwege:

1. De tijdrovende individuele benadering van cliënten, waarbij veel nadruk ligt op het informeren van cliënten over de regels en de gevolgen van overtreding daarvan. Bovendien is er elke 3 maanden een gesprek met de cliënt.

2. De vereiste controle van het Ministerie
3. De ingewikkelde en tijdrovende vereisten aan het opstellen van rapporten. De gemeentelijke consulent moet bij vier verschillende systemen een rapport indienen, te weten de gemeentelijke registratie (Register); voor Arbeidsvoorziening; voor het Ministerie (Nationale Directoraat van Arbeid) en voor het uitbetalingssysteem.

De vertegenwoordigers van PES benadrukten dat het gehele sanctioneringssysteem erg ingewikkeld is en vanwege de hoeveelheid controles erg kostbaar is. Bovendien is het zo dat slechts een kleine groep uiteindelijk door een sanctie getroffen wordt.

6 BELANGRIJKSTE PROBLEMEN EN BOTTLENECKS IN DE UITVOERING

Het belangrijkste probleem van het sanctioneringssysteem in het kader van het activerende arbeidsmarktbeleid is het verzekeren van een eerlijke implementatie van de sancties. Het is relatief eenvoudig om vast te stellen of een werkloze niet op een afspraak komt, maar het is erg ingewikkeld en vaak “bediscussieerbaar” om de beschikbaarheid van de werkloze vast te stellen en te bewijzen dat de werkloze weigert mee te werken of andere verplichtingen niet nakomt.

Een ander probleem is gerelateerd aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de betrokken organisaties. Hierbij speelt een rol dat Arbeidsvoorziening een nationale instantie is, terwijl de sociale bijstand door de lokale autoriteiten wordt uitgevoerd. Er zijn problemen tussen Arbeidsvoorziening en de gemeenten, als ook tussen Arbeidsvoorziening en de Werkloosheidsfondsen. De arbeidsbureaus maken relatief veel rapporten op die later als irrelevant worden bestempeld (60-70%). Het behandelen van rapporten kost zoals aangegeven veel tijd. Dit is één van de redenen om vanaf 2007 naar het systeem van *one-stop-shop* over te schakelen. Vanaf 2007 gaan de arbeidsbureaus en de gemeentelijke werkgelegenheidsservice samen in de uitvoering. Maar de aansturing van beide organisaties blijft in handen van respectievelijk Arbeidsvoorziening en de gemeenten. Men verwacht dat de samenwerking onder meer leidt tot een betere communicatie in de uitvoering, ook rond het sanctioneren van werklozen. De huidige verdeling van verantwoordelijkheden maakt het administratieve systeem ingewikkelder dan strikt nodig. Men veronderstelt dat met de nieuwe structuur een deel van de ingewikkelde problemen bij het toepassen van sancties zich niet meer voordoet.

Het sanctioneringssysteem in de Werkloosheidsuitkeringen wordt in Denemarken vaak bekritiseerd vanuit het perspectief dat sancties proportioneel moeten zijn aan het type van overtreding. Ten opzichte van straffen in het belastingsysteem zijn de sancties in de Werkloosheidsuitkeringen namelijk strenger. De discussie over het niveau van de sancties is nog niet ten einde. De confederatie van Deense werkgevers heeft recent dit vraagstuk op de agenda geplaatst⁴² en, gebruikmakend van de conclusies van een recente analyse van het Ministerie (ADIR), gesteld dat er hardere sancties moeten komen. Tegelijkertijd heeft de voorzitter van de Deense Economische Raad opgeroepen tot een betere

⁴² Agenda (2005).

implementatie van baanzoekstrategieën en geëist dat het beleid met sancties wordt gestaafd. (Deense Economische Raad, 2005) Een strenger sanctiebeleid wordt door de uitvoerende Werkloosheidsverzekeringsfondsen echter niet ondersteund.

Eén van de conclusies van de recent geïnitieerde *Commissie van Welvaart* is dat de uitvoering en uitvoerenden terughoudend zijn in het opleggen van sancties, mede omdat de sancties erg zwaar zijn (in internationaal perspectief). In dit kader wordt een overheidsfunctionaris geciteerd, die meent dat de wetgeving op het gebied van beschikbaarheid en sancties strikter is dan politiek bedoeld. Mede daardoor lijkt er sprake van een “zachte” implementatie. Zoals eerder aangegeven blijkt dat er in Denemarken een breed draagvlak is voor activering en sancties als middel om individuen meer prikkels te geven om actief naar werk te zoeken. Tegelijkertijd weerspiegelen de regels het algemene gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid om de individuele kwalificaties van werklozen te verbeteren en niet het accent op sanctioneren te leggen (Bredgaard, e.a., 2003). Dit beeld is tijdens de interviews in Denemarken bevestigd.

Een meer algemeen probleem is de werkloosheidsval. In een poging het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren en arbeidsaanbod te stimuleren, heeft Denemarken recentelijk een serie maatregelen genomen, om de activering van werklozen te verbeteren en de toelatingscriteria voor het verkrijgen van een uitkering verder aan te scherpen. Het niveau en de duur van een werkloosheidsuitkering zijn echter verhoudingsgewijs hoog. Financiële prikkels om te werken blijven daardoor zwak, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, voor degenen die voor banen met lage lonen in aanmerking komen. Het aangekondigde principe dat “werk altijd moet uitbetalen” werkt niet voor de lage inkomensgroepen (werkloosheidsval). Verbeteringen zouden volgens betrokken beleidsmakers en onderzoekers vanuit dit perspectief meer gezocht moeten worden in het uitkeringssysteem (hoogte en duur en van de werkloosheidsuitkering) en niet zozeer in aanscherping van het sanctiebeleid.

BIJLAGE DENEMARKEN

UITKOMSTEN INTERNATIONAAL VERGELIJKEND ONDERZOEK IN DENEMARKEN.

Het Deense Ministerie van Financiën heeft in 1997 en 2004 internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de striktheid van het sanctiebeleid (Ministry of Finance Denmark, 1998 en Hasselpflug, 2005). Beide onderzoeken gebruiken als belangrijkste methodologische instrument een indicator van striktheid. De indicator is gebaseerd op de uitkomsten van een enquête onder OECD landen, waarin 8 dimensies van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en sancties zijn opgenomen.

Beschikbaarheidcriteria (algemene index):

1. Eisen aan activiteiten op het gebied van zoeken naar werk
2. Beschikbaarheid gedurende activering
3. Baanmobiliteit
4. Geografische Mobiliteit

Sanctiecriteria (index sanctiecomponent):

5. Mate van geldige redenen om een baan te weigeren
6. Uitkeringssanctie in geval van verlaten baan zonder goede reden
7. Uitkeringssanctie in geval van weigering zonder goede reden
8. Uitkeringssanctie in geval van herhaalde weigering

Ieder van de 8 categorieën heeft vervolgens een score gekregen op een schaal van 1 tot en met 5 waarbij 5 punten zijn toegekend in geval van maximale striktheid. De categorieën (ieder van de 8 componenten) krijgen gewichten afhankelijk van de mate waarin de vereisten verondersteld worden de beschikbaarheid voor een baan te beïnvloeden. De uitvoeringspraktijk is niet in de indicator verwerkt. De resultaten voor Denemarken en Nederland zijn vermeld in tabel 1.1.

Kvist (2000) heeft eveneens een poging gedaan om de veranderingen in “rechten en plichten” te meten, te vergelijken en te analyseren. Een index van negatieve sancties die door Kvist is geconstrueerd (met behulp van de zogenaamde fuzzy set theorie) laat zien dat Denemarken een belangrijke stap heeft gemaakt naar het versterken van de “plichten” kant: de striktheidparameter nam toe van 0,22 in 1990 naar 0,73 in 1994 en naar 0,94 in 1998. Vergelijkbare ontwikkelingen heeft hij waargenomen in Zweden (van 0,22 naar 0,81) en in Nederland (van 0,40 naar 0,92). In andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Finland, Duitsland en Noorwegen was geen duidelijke ontwikkeling in het aanscherpen van de verplichtingen in de jaren 1990 waarneembaar.

Tabel 1.1 Algemene Indicator van striktheid met inbegrip van sanctie componenten 1997 en 2004 (Denemarken en Nederland): resultaten van twee onderzoeken (a)

Country		Indicator in 1997	Indicator in 2004
Denemarken (algemene index) (b)		2,8	3,2
Denemarken (sanctiecomponenten)			2
Sanctie- componenten	<i>Mate van geldige redenen voor het weigeren van een baan</i>	3	3
	<i>Sancties in geval van vrijwillig opgeven van een baan</i>	2	1
	<i>Sancties in geval van weigeren van een baan(aanbieding)</i>	2	1
	<i>Sancties bij herhaalde weigering</i>	4	4
Nederland (algemene index) (c)		3,7	4,4
Nederland (sanctiecomponenten)			5
Sanctie- componenten	<i>Mate van geldige redenen voor het weigeren van een baan</i>	5	5
	<i>Sancties in geval van vrijwillig opgeven van een baan</i>	5	5
	<i>Sancties in geval van weigeren van een baan(aanbieding)</i>	5	5
	<i>Sancties bij herhaalde weigering</i>	5	5

(a) *Zowel Denemarken als Nederland (samen met Zweden) behoren tot een type regime, het zogenaamde Noord-Europese regime gekarakteriseerd door hoge uitkeringen. Het gebrek aan prikkels wordt gecompenseerd door strikte regels voor beschikbaarheid, en lage tot gemiddelde regels voor baanbescherming.*

(b) *Algemene indicator werd stringenter vanwege de derde index component: "Beroepsmobiliteit" nam toe van "1" in 1997 tot "5" in 2004.*

(c) *Nederland steeg van de vierde naar de eerste plaats en had in 2004 de hoogste striktheidindex onder de 25 landen die in de studie zijn opgenomen.*

Bron: Ministry of Finance Denmark (1998) Hasselpflug (2005).

BIJLAGE 2 CASESTUDIE VERENIGD KONINKRIJK (VK)⁴³

1 KORTE HISTORIE

Het sanctiebeleid in het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft een jarenlange geschiedenis en heeft feitelijk sinds de jaren 70 van de vorige eeuw geen drastische veranderingen ondergaan. Er zijn wel periodes geweest waarin het systeem werd verfijnd. Aanvankelijk hoefden werklozen alleen aan te tonen dat intensief naar werk werd gezocht. Vanaf het begin van de tachtiger jaren werden ook sancties opgelegd wanneer men zich niet aan regels of instructies hield. Dit betrof sancties van 2 of 4 weken bij weigering van (actieve) deelname aan maatregelen, zoals scholing. Enige jaren geleden is de langdurige sanctie (26 weken) geïntroduceerd, maar deze wordt vaak opgeheven wanneer de werkloze weer aan zijn verplichtingen voldoet.

Op 7 oktober 1996 introduceerde het Verenigd Koninkrijk een gewijzigd sociaal zekerheidsstelsel voor werklozen. Dit stelsel, genaamd “*Jobseeker’s Allowance (JSA)*”, verving de “*Unemployment Benefit and Income Support (UB/IS)*”. Het JSA kent twee vormen, namelijk het “*Contributory JSA*” en het “*Income-based JSA*”. Het *Contributory JSA* (contJSA) wordt uitbetaald op basis van eerder betaalde premies (bijdragen) voor een maximale periode van zes maanden. Dit stelsel kwam in de plaats van de oude werkloosheidsuitkering “*Unemployment Benefit*”. De tweede vorm, het “*Income-based JSA*” (incJSA) is vergelijkbaar met de Nederlandse bijstand. Deze uitkering is *means-tested*, wat inhoudt dat het arbeidsbureau een inkomen en vermogenstoets uitvoert en berekent hoeveel de aanvrager (en zijn gezin) nodig heeft om te leven. Het incJSA kent geen maximale periode van uitbetaling.

De overgang van UB/IS naar JSA ging gepaard met diverse veranderingen. De belangrijkste hiervan zijn:

- Veranderingen in de tijdsduur en hoogte van de voorzieningen. De werkloosheidsuitkering (UB) werd uitbetaald voor maximaal 12 maanden en dit is verkort naar 6 maanden. De werkloosheidsuitkering (UB) was 10% hoger dan de bijstand (IS). In de JSA is er geen verschil in hoogte van de maximale uitkering. De feitelijke uitkering in het inkomensafhankelijke deel van de JSA is, zoals de term aangeeft, afhankelijk van het inkomen en vermogen van de werkloze.
- Verscherping van de eisen voor het sollicitatieproces om in aanmerking te komen voor de voorzieningen.
- Sancties worden niet onmiddellijk opgelegd, maar pas nadat nader onderzoek is uitgevoerd en een beslissing definitief is geworden.

⁴³ De case-study is gebaseerd op:

- literatuur analyse.
- interviews in het Verenigd Koninkrijk, tijdens een kort bezoek in oktober 2005.
- data en informatie aangeleverd door (vertegenwoordigers van) *Job Centre Plus*.

2 SANCTIES

2.1 PLAATS EN DOEL SANCTIEBELEID (ACHTERGRONDEN)

Het “Department for Work and Pensions” (DWP) is in het VK verantwoordelijk voor opzet en uitvoering van de sociale zekerheid. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat rechten en plichten hand in hand gaan. Het recht op een uitkering verplicht de ontvanger tot bepaalde activiteiten. Werklozen hebben dus recht op JSA, maar daarmee de verantwoordelijkheid (plicht) om zich maximaal in te spannen om werk te vinden en hun baankansen te vergroten.

Het sanctiebeleid is gekoppeld aan alle uitkeringen en behoort eveneens tot de verantwoordelijkheid van dit Ministerie. Het sanctiesysteem omvat generieke procedures voor het toetsen van gedrag en omstandigheden van degenen die recht hebben op een uitkering. De belangrijkste hiervan zijn uitkeringen vanwege: (a) werkloosheid (JSA), (b) ontbreken inkomen (voor alleenstaande ouders, Income Support), (c) ziekte of invaliditeit (Incapacity Benefit of Income Support).

De onderwerpen en tijdstippen van toetsing zijn afhankelijk van de specifieke wet en uitvoeringsregels van de verschillende uitkeringen (te vinden in respectievelijk JSA, Income Support en Incapacity Benefit). De procedure is in alle gevallen dezelfde. In grote lijnen betekent dit dat de contactfunctionarissen een signaalfunctie hebben. In het kader van de JSA zijn dat de consulenten van het arbeidsbureau (*Jobcentre Plus*) of organisaties die als onderaannemer zijn ingeschakeld (zogenaamde *providers*, zoals trainingsinstituten, assesmentbureaus, e.d.). Zij informeren de afdeling *Decision Making and Appeal (DM&A)* over onvoldoende medewerking of ander ongeoorloofd gedrag of omstandigheden die aanleiding kunnen zijn tot sanctie. De *decisionmaker* bepaalt vervolgens of een sanctie moet worden toegepast, en zo ja de hoogte en duur van de sanctie. Het systeem kent vervolgens een serie stappen waarin beslissingen kunnen worden herzien, al dan niet ten gevolge van een formeel bezwaar of verzoek daartoe.

In het VK systeem wordt onderscheid gemaakt tussen sancties en zogenaamde Entitlement Decisions. Deze laatste betreffen beslissingen waarbij het recht op de uitkering vervalt. Sancties betreffen kortingen als gevolg van het niet volledig voldoen aan de voorschriften of bedoelingen van de regelgeving.

2.2 AARD EN OMVANG SANCTIES

Mensen die voldoen aan voorwaarden van de Jobseeker’s Allowance en hierop dus recht hebben, kunnen gesanctioneerd worden als zij door activiteiten of inactiviteit onredelijk bijdragen aan een langere werkloosheid. Het voornaamste doel van sanctioneren is het wijzen van de werklozen op de plicht om zo snel mogelijk weer aan het werk te zijn. Het gaat bij sanctioneren dus om een combinatie van activeren en stimuleren van werklozen, maar eveneens het “handhaven” van beleid (*fairness*). Wanneer een werkloze zich onvoldoende inspant om werk te vinden of te krijgen, dan is hij of zij blijkbaar niet werkloos en vervalt het recht op een werkloosheidsuitkering.

Sancties kunnen voorkomen bij verschillende situaties die worden ingedeeld in twee categorieën. De eerste categorie is werkgebonden, bij de tweede gaat het om activiteiten gericht op verhoging van de inzetbaarheid (employability).

Bij de eerste categorie gaat het om personen die hun baan hebben verloren door misdragingen of vrijwillig ontslag zonder gegronde redenen of zonder goede redenen (“good cause”), personen die een sollicitatiegesprek of geschikte baan weigeren en degenen die een aanwijzing van het arbeidsbureau niet opvolgen⁴⁴. De sanctie in deze situaties is verlies van uitkering voor een periode van minimaal een week en maximaal 26 weken. De opgelegde sanctie is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Zo kan in geval van “vrijwillig” ontslag van omstandigheden sprake zijn, waarbij op zijn minst kan worden aangetoond dat de werkloze slechts gedeeltelijk verantwoordelijk is en het ontslag voor een deel met de houding of acties van de werkgever heeft te maken (ongewenste intimiteit of discriminatie bijvoorbeeld). Het weigeren om als stakingsbreker te worden ingezet wordt als acceptabele reden gezien voor het weigeren van een geschikte baan. Verder wordt toegestaan dat degenen die tijdelijk zijn ontslagen (*temporary lay off*) zich alleen beschikbaar stellen voor tijdelijk werk. De sanctieperiode wordt vastgesteld door een onafhankelijk onderdeel (*Decision Making and Appeal, DM&A*) van Jobcentre Plus (als zodanig weer onderdeel van DWP). Bij de beslissing wordt afgegaan op de ervaringen uit het verleden, wet- en regelgeving en jurisprudentie, vastgelegd in handboeken, e.d. In de interviews is benadrukt dat niettemin elk geval wordt beoordeeld in het licht van de individuele omstandigheden.

De tweede categorie bestaat uit mensen die zonder goede reden weigeren hun inzetbaarheid (employability) te verhogen en een voorgeschreven werkprogramma of training weigeren of vroegtijdig beëindigen of daar niet op komen dagen. De sanctie in deze situaties is verlies van uitkering voor een periode van twee weken. Bij een trainingsactiviteit kan deze verlengd worden tot vier weken als de werkloze binnen twaalf maanden in herhaling valt. Bij overtreding van de (wettelijke) verplichtingen uit de “New Deal” kan de periode verder verlengd worden tot 26 weken.

De sanctie bedraagt in alle gevallen het stopzetten van de uitkering (een korting van 100%) voor de aangegeven periode. Dit betekent voor de premiegerelateerde JSA tevens een verkorting van het recht op de uitkering (maximaal 12 maanden na de start van de JSA). Bij de inkomensgerelateerde uitkering is er het directe inkomensverlies, maar geen verlies aan uitkeringsrechten.

Een gesanctioneerde werkloze of een werkloze die zijn uitkering volledig verliest kan een beroep doen op zogenaamde “hardship payments”⁴⁵. In dat geval wordt de uitkering met 40% gekort. Men kan hardship payment aanvragen als men kan aantonen dat er chronisch

⁴⁴ Het gaat hier om zogenaamde “Directives” van het Jobcentre Plus. Dit is een schriftelijke verklaring waarin de werkloze wordt opgedragen specifieke actie te ondernemen, zoals een specifieke sollicitatie, deelname aan een training, het intensiveren van het zoeken naar werk of andere activiteiten. Het kan echter ook gaan om meer basale zaken. De anekdote van het verplicht zorgdragen voor uiterlijke verzorging (haar, kleding, etc.) werd in dit kader aangehaald.

⁴⁵ In veel gevallen zal iemand die geen recht heeft op JSA (dus niet voldoet aan de eisen van de wet) maar wel (gedeeltelijk) werkloos is, ook in aanmerking kunnen komen voor bijstand en/of andere uitkeringen. Hardship wordt in dat geval vermoedelijk benut als overbruggingsperiode.

geldtekort is en men (of de partner) zwanger is, of ziek of gehandicapt, of wanneer men de zorg heeft voor kinderen of andere zorgverantwoordelijkheden. Bij bepaalde vooraf bepaalde kwetsbare groepen vindt deze betaling automatisch plaats en bedraagt de korting 20%. Voor partners (gehuwden, samenwonenden, e.d.) die gezamenlijk een beroep doen op JSA zijn er uitzonderingsregels, wanneer één van beide is gesanctioneerd. In dat geval ontvangt de niet gesanctioneerde partner een uitkering als alleenstaande, waarbij rekening wordt gehouden met het (overig) inkomen en vermogen van beide partners, voor wat betreft het inkomensgerelateerde deel van de JSA.

De sanctie wordt niet onmiddellijk toegepast, maar pas nadat de beslissing definitief is geworden. Een uitzondering hierop vormt het niet op komen dagen bij een afspraak op het arbeidsbureau. Als de persoon in kwestie dan niet binnen 5 dagen toelicht waarom hij of zij niet is komen opdagen, dan wordt via een versnelde procedure de uitkering onmiddellijk stopgezet (*Entitlement Decision*). Uiteraard kan de werkloze tegen de beslissing in beroep gaan. Doet hij of zij dat niet, dan zal men zich weer opnieuw moeten aanmelden en inschrijven als werkloze, nadat de beslissing is gemaakt. Deze laatste weg wordt meestal gekozen (*new claim of rapid re-claim*), waardoor – bij een gerechtvaardigde claim – geen verlies aan uitkering optreedt.

Tabel 2.1 Duur en aard van sancties in de werkloosheidsuitkering JSA (VK)

Aard gedrag	Gedrag	Sanctie
Werkgebonden	Verlies baan door wangedrag	Voor alle werkgebonden gedrag: Variabele periode: 1-26 weken
	Vrijwillig werkloos (baan vrijwillig beëindigd)	
	Weigering sollicitatie of acceptatie van een baan	
	Weigering om baan te beginnen	
	Aanwijzing van JCPlus niet opvolgen	
Gebonden aan inzetbaarheid: wanneer een werkloze een training plaats of werkervaringsplaats is aangeboden	Niet voldoen aan New Deal verplichtingen (a), dat wil zeggen zonder goede reden::	Keuze uit een vaste sanctie is afhankelijk van:
	– Niet beschikbaar	New Deal sanctie: Vaste periode: 2, 4 of 26 weken
	– Weigering deelname (b)	Werkervaringsplaats: Vaste periode 2 weken
	– Voortijdig stoppen of niet op komen dagen	Trainingsplaats: Vaste periode 2 of 4 weken
	– Verlies plaats als gevolg van wangedrag	Niet opvolgen <i>Directive</i> : Vaste periode van 2 of 4 weken
		De omvang van de New Deal sanctie neemt toe bij herhaling van overtreding binnen een periode van een jaar.

(a) Het gaat hier om wettelijk vastgelegde verplichtingen in het kader van New Deal.

(b) Het gaat om actieve participatie. Dus het gaat hierbij om meer dan aanwezigheid.

Bron: Jobcentre Plus

Er is een kleine nuance die samenhangt met de bezwaarprocedures. In principe is tegen elke beslissing (sanctie) bezwaar mogelijk. Dit recht blijft bestaan gedurende een periode van vijf jaar. Als een werkloze echter niet binnen één maand gefundeerd bezwaar aantekent tegen de sanctie en de sanctie blijkt achteraf onterecht te zijn opgelegd, dan worden de uitkeringsrechten niet met terugwerkende kracht hersteld. Praktisch betekent dit enkele maanden verlies van de uitkering. De idee hierachter is dat wanneer werklozen echt in de problemen komen, zij voldoende belang hebben bij een tijdig bezwaar (binnen een maand). In dat geval is er bij toekenning van het (tijdig ingediende) bezwaar geen inkomensverlies.

3 UITVOERINGSASPECTEN

3.1 DE ROL VAN HET ARBEIDSBUREAU

Sancties moeten niet alleen worden beoordeeld in het licht van de bedoeling van wet- en regelgeving, maar ook in het licht van het begeleidingsproces, de wijze waarop het arbeidsbureau de werklozen ondersteunt bij het zoeken naar werk. In schema 3.1 hebben we enkele karakteristieken op een rij gezet.

De intensiteit van begeleiding en verplichtingen neemt toe met de duur van de werkloosheid. In de beginfase is er sprake van administratieve afhandeling en extensieve begeleiding. In deze fase worden de werkzaamheden grotendeels uitgevoerd door administratieve consulenten. De werklozen worden verwezen naar het (geautomatiseerde) vacature informatiesysteem. Dit systeem dekt het hele land en werklozen kunnen on-line op basis van kenmerken van de vacatures gericht zoeken. Ongeveer 60% van degenen die zich aanmelden voor een uitkering stroomt in de eerste 13 weken weer uit. Wel dienen de werklozen zich in deze periode eenmaal in de veertien dagen te melden. Afspraken hiervoor worden vooraf gemaakt. Deze gesprekken hebben een monitor karakter. Volgens standaard procedures worden de verschillende relevante aspecten nagetrokken, zoals de geldigheid van de uitkering (door veranderingen in omstandigheden) en de intensiteit van de zoekactiviteiten. Eventueel worden (automatisch) geschikte vacatures, banen of werkgevers voor de werkloze op een rij gezet.

Na 13 weken volgt een adviesgesprek, waarin de PA (*personal advisor*) dieper op de situatie en activiteiten van de werkloze ingaat. De PA is een ervaren consulent. Na 13 weken worden de baaneisen aangescherpt. De werkloze is vanaf dat moment verplicht de zoekactiviteiten te intensiveren (tot minimaal 3 pogingen per week), het zoeken te verbreden naar werk dat wat verder weg ligt van de recente baan of werkervaring, de salariseisen naar beneden bij te stellen en in een ruimer gebied te zoeken (tot een reisafstand van 1,5 uur enkele reis). De controlebezoeken in de maanden daarna zijn afhankelijk van de individuele omstandigheden. De geïnterviewden gaven aan dat iedere werkloze specifieke belemmeringen heeft (*“everybody has different barriers”*).

Deze procedure wordt herhaald na 6 maanden werkloosheid. Voor de ouderen (25+) blijft de vraagzijde van de arbeidsmarkt uitgangspunt, evenals het zoveel mogelijk zelfstandig zoeken naar werk. Jeugdigen (18-24 jaar) worden op dat moment doorverwezen naar de New Deal for Young People (NDYP) voor toepassing van specifieke maatregelen zoals scholing, sollicitatietraining, assessment, werkervaring, e.d. Ouderen stromen na 12

maanden in de New Deal. De New Deal is nadrukkelijk bedoeld voor aanbodversterkende activiteiten (verhoging employability). Personen die na 3 jaar werkloosheid nog geen werk hebben gevonden worden opnieuw als werkloze ingeschreven (zogenaamde *New Claim*).

Schema 3.1 Begeleidingsproces Jobcentre Plus gedurende werkloosheidsperiode

Werkloosheidsperiode	Gesprek	Bijzonderheden	Functionaris
Aanvang (0 weken)	Intakegesprek, financiële beoordeling en reïntegratie-overeenkomst (Jobseeker's Agreement)	Bij zogenaamde Rapid Reclaim (personen die korte tijd werk hebben verricht): verkorte procedure.	Administratieve consulent (B), bij grote bureaus ook Financial Assesor)
Week 1-12	Voortgangsgesprek elke 14 dagen	Standaardgesprek (5 minuten) of ondersteuning (10 minuten)	Administratieve consulent (B).
Week 13	Adviesgesprek	20 minuten	Personal Advisor (PA) Consulent (C)
Week 14 -25	Wekelijkse aanmelding en voortgangsgesprek		Wisselend (B of C)
Week 26 (6 maanden)	Adviesgesprek	40 minuten	PA
6-12 maanden	Aanmelding elke week of elke veertien dagen	Afhankelijk van individuele omstandigheden	Wisselend (B of C)
12 maanden	Adviesgesprek New Deal (25 jaar en ouder)	Jeugdigen(18-24 jaar) komen dan in specifiek programma terecht (NDYP)	PA
12-18 maanden	Wekelijkse aanmelding	Afhankelijk van het individu kan gekozen worden voor een intensievere aanpak (iets vaker melden)	PA
18 maanden	Adviesgesprek	40 minuten	PA
18-36 maanden	Wekelijkse aanmelding	Afhankelijk van het individu kan gekozen worden voor een intensievere aanpak (iets vaker en onverwacht melden) (a)	PA

(a) Dit zijn zogenaamde *More Frequent Attendance Interviews (MFA)*. Dit instrument wordt ingezet bij een vermoeden van fraude (zwart werk vooral). Afspraken worden telefonisch geregeld op korte termijn (bij ernstige twijfel worden werklozen geacht zich binnen het uur te melden), op wisselende tijdstippen en in deze gesprekken worden de zoekactiviteiten en beschikbaarheid intensief gezien en besproken. Het voornaamste doel is om te zorgen dat eventuele fraudeurs afzien van hun beroep op de uitkering.

Bron: JobCentre Plus.

Op elk moment kan worden gekozen voor een frequente meldingsplicht (*More Frequent Attendance Interviews*). Dit instrument wordt ingezet bij een ernstig vermoeden van fraude (in het bijzonder zwart werk).

Vermeldenswaard is dat er afwijkende procedures zijn in afgelegen gebieden, zoals in Schotland en op eilanden. Daar wordt een deel van de regelmatige voortgangsgesprekken telefonisch en schriftelijk afgehandeld. Wel dient men na 13 weken, 6 maanden en 12 maanden en bij intensieve trajecten persoonlijk te verschijnen.

3.2 COMMUNICATIE

Degenen die een beroep doen op JSA worden bij aanmelding bij het arbeidsbureau mondeling en schriftelijk (brochure) geïnformeerd over de rechten en plichten in het kader van de JSA. In het eerste contact wordt eerst vastgesteld of het beroep gerechtvaardigd is en een uitkering kan worden toegekend. In een zogenaamde financiële analyse wordt vastgesteld of de betrokkene aan de eisen van de JSA voldoet (arbeidsverleden, leeftijd, premiebetaling, inkomen en vermogen, etc.). Na toekenning volgt direct een (kort) gesprek met de consulent. Tijdens dit gesprek worden de bedoelingen van de JSA uitgelegd.

Uit onderzoek blijkt echter dat⁴⁶:

- Consulenten (Personal Advisor, PA) de werkloze niet altijd (accuraat) informeren over wat zal gebeuren als zij zich niet aan de regels houden, omdat zij een goede relatie met de werkloze willen handhaven.
- Veel werklozen de brochures en andere uitgereikte schriftelijke informatie niet lezen (of begrijpen?).
- Een ruime meerderheid van de werklozen de bedoelingen van het sanctiebeleid onderschrijft⁴⁷. Maar tegelijkertijd blijkt onder werklozen het begrip van de wet- en regelgeving op dit punt beperkt. Ongeveer eenderde van de werklozen weet niet om welke reden een sanctie kan worden opgelegd.
- Uit een enquête in opdracht van het DWP is gebleken dat 82% van de ondervraagden een redelijk of goed begrip van het systeem heeft, maar 74% van de gesanctioneerde ondervraagden geeft aan dat zij geheel of gedeeltelijk begrijpen waarom zij zijn gesanctioneerd. Voor sommige groepen ligt dit percentage drastisch lager, namelijk 33% voor mensen met een handicap, 38% voor mensen met een leerstoornis en 33% voor hen zonder kwalificaties.
- Rond eenderde van de cliënten die een sanctie hadden opgelegd gekregen meenden dat hen niet (goed) was uitgelegd waarom dit was en een vergelijkbaar percentage was van mening dat het arbeidsbureau de beslissing niet had uitgelegd. Adviseurs en consulenten van het arbeidsbureau menen dat het begrip van de regelgeving is verbeterd na introductie van de JSA.
- Cliënten over het algemeen (bijzonder) tevreden zijn over de uitleg van de staf van DM&A van de opgelegde sanctie.

De laatste twee punten zijn tijdens het bezoek aan de betreffende diensten bevestigd. Het heeft ook te maken met de korte duur van de gesprekken tussen consulenten en werklozen. Het arbeidsbureau is op dit punt redelijk strak georganiseerd en gesprekken

⁴⁶ Diverse kwalitatieve onderzoeken Het betreft voor een deel wat ouder onderzoek (onder andere Rayner, e.a. (2000), Riley e.a. (2000), DSS (2000)), maar recent onderzoek levert vergelijkbare uitkomsten (SPARK (2004); Stanley e.a. (2004)).

⁴⁷ Tijdens de interviews in het VK bleek het draagvlak voor het (sanctie)beleid ook relatief groot onder de medewerkers van de verschillende bezochte diensten. Ook maatschappelijk lijkt het draagvlak groot.

van 5 minuten of 10 minuten staan ingeroosterd, met beperkte mogelijkheden voor uitloop. Pas in de meer intensieve fasen van begeleiding, na 6 maanden werkloosheid en daarna na één jaar werkloosheid, worden de begeleidingsgesprekken langer (half uur of meer).

Doordat in de gesprekken niet voldoende ingegaan wordt op eventuele tekortkomingen in het handelen van de werkloze en eventuele verzachtende omstandigheden (good cause) voor het niet nakomen van verplichtingen, vindt een melding aan DM&A plaats. Zoals eerder aangegeven tracht deze het aantal “foute” beslissingen te reduceren en deze dienst doet vervolgens nader onderzoek naar de achtergronden van de werkloze en zijn handelen. Vaak komt dan additionele informatie naar voren (via de werkloze zelf of diens (voormalige) werkgever) waaruit blijkt dat of de situatie niet accuraat is beoordeeld door de consultant, of dat er van verzachtende omstandigheden sprake is. In dat geval wordt er geen sanctie opgelegd.

Verder komt uit onderzoek naar voren dat naast gebrek aan tijd en middelen (automatisering), incidenteel de angst voor (fysiek) geweld de PA terughoudend maakt met meldingen van sanctioneerbaar handelen.

3.3 TAAKVERDELING

Bij de introductie van de JSA was de sanctiebevoegdheid op het lokale niveau gelegd, bij de uitvoerende consultants. Dit leidde tot een hoog aantal sancties. Maar het merendeel van de opgelegde sancties werd betwist (dispute en appeal) en vervolgens door hogere organen afgewezen. Dit was aanleiding tot de inrichting van de nu bestaande structuur. De beslissing over sancties ligt nu bij de regionale DM&A. Arbeidsbureau en onderaannemers informeren deze dienst over eventuele omstandigheden of gedragingen die voor een sanctie in aanmerking komen. De DM&A legt de sanctie op. De werkloze krijgt hiervan schriftelijk mededeling.

In de interviews kwam naar voren dat onderaannemers (trainingsinstituten, e.d.) veel belang hebben bij het melden van afwezigheid, of onvoldoende inzet van werklozen. Deze bureaus worden namelijk afgerekend op resultaat. Bij een grote afwezigheid van deelnemers lopen zij dus een financieel risico. Uit onderzoek is gebleken dat consultants van het arbeidsbureau terughoudend zijn met het doorgeven van informatie over verwijtbaar gedrag of veranderingen in de omstandigheden, omdat zij een goede relatie met de werkloze willen behouden. In de interviews gaven consultants niettemin aan dat de intensieve begeleiding en monitoraanpak moeilijk zou zijn te realiseren wanneer de mogelijkheid van sancties zou ontbreken (“*carrots and sticks*”).

In één van de gesprekken is gememoreerd dat sommige managers van arbeidsbureaus de mate van sanctioneren nog altijd hanteren als meetpunt voor de kwaliteit van de dienst (en soms individuele adviseurs). Deze aanpak komt mogelijk voor een deel doordat in het verleden (waarschijnlijk voor de introductie van de JSA, of juist in de beginfase daarvan) er een korte tijd is gewerkt met streefcijfers voor het aantal sancties. Dit zou voor een deel ook kunnen verklaren dat het aantal sancties in de tijd ongeveer gelijk blijft. Twijfel over de effectiviteit van deze benadering lijkt op zijn minst op zijn plaats.

4 INFORMATIE OVER EFFECTIVITEIT

4.1 INLEIDING

Recent heeft DWP de informatie over de effectiviteit van het sanctiebeleid op een rij gezet (Kirkpatrick and Conway (2005)). De dienst concludeert dat er op essentiële punten nog veel informatie ontbreekt en harde conclusies niet kunnen worden getrokken. Voor wat betreft effectiviteit van sancties (batenkant) betreffen de leemtes:

- Bevordering naleving van de Jobseekers agreement.
- Effect op gedrag en handelen.
- Effect op de werkloosheid.
- De mate van rechtmatige toepassing.
- Macro effecten op sociaal en economisch gebied en op welzijn (uitsluiting, e.d.).

Aan de kostenkant is er onvoldoende inzicht in:

- De uitvoeringskosten.
- De kwaliteit van de dienstverlening door Jobcentre Plus.
- Het effect van houding en mening van uitvoerende staf, en de relatie met de toepassing van sancties en/of de verstandhouding tussen PA en cliënt.

Er is recent nieuw onderzoek uitgevoerd. De resultaten daarvan worden tegelijkertijd met nieuwe beleidsvoorstellen gepresenteerd in januari of februari 2006. Overigens is al duidelijk dat dit nieuwe onderzoek nauwelijks meer inzicht biedt dan het onderzoek dat in de afgelopen jaren is verricht. Wel staat er de komende jaren het nodige onderzoek op het programma dat in de bestaande kennisleemtes voor een deel kan voorzien.

Onderzoek naar de effectiviteit van het sanctiesysteem wordt bemoeilijkt doordat een zuiver experimentele opzet (wettelijk) niet kan worden gerealiseerd. Er zijn in het recente verleden wel enkele pilots geweest, waarbij bepaalde groepen een afwijkende behandeling kregen, maar deze pilots waren te kleinschalig om er harde conclusies aan te ontlenen.

Er is sprake van regionale verschillen in het aantal meldingen en de sanctiegraad, die uiteen loopt van 4% in Londen en andere grootstedelijke gebieden tot 24% in het Noordwesten. In de meeste regio's ligt de sanctiegraad op 7% tot 10%. De regionale verschillen worden toegeschreven aan andere factoren dan het zoekgedrag van de werklozen en geven daarom geen inzicht in verschillen in effectiviteit. Gewezen wordt op sociaal-culturele factoren, waardoor in sommige niet stedelijke regio's sanctioneren meer geaccepteerd is en mogelijk tot minder ernstige problemen leidt, onder andere door adequate opvang van familie en vrienden. De belangrijkste factor is echter een organisatorische. Vooral de regio Londen kent een relatief lage meldings- en sanctiegraad (4%), maar dat wordt verklaard door het hoge verloop onder het personeel van het arbeidsbureau, waardoor er onvoldoende vaste relaties met cliënten worden opgebouwd, de werkloze anoniemer kan blijven en minder strikt wordt gemonitord dan in andere regio's. Juist in landelijke gebieden is er een intensievere relatie tussen adviseurs en

cliënten, waardoor de werkloze niet anoniem blijft en intensiever gevolgd en gemonitord wordt. Hierdoor is er blijkbaar een hogere (pak)kans op melding en sanctie.

4.2 TYPE BESLISSINGEN EN SANCTIES

Uit het tot nu toe uitgevoerde onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd (zie tabel 4.1):

1. In de periode 2001 – 2003 zijn jaarlijks tussen de 130.000 and 150.000 sancties opgelegd. DWP spreekt van een vrij constant aantal⁴⁸.
2. Ongeveer 86% van de beslissingen (= meldingen) betreft sancties van variabele duur (werkgebonden). De overige 14% betreft sancties met vaste duur (gebonden aan employability).
3. Beslissingen rond variabele sancties leiden minder vaak daadwerkelijk tot een sanctie (32%) dan beslissingen rond sancties van vaste duur (60%). Dit komt volgens DWP vooral doordat voor het eerste type sanctie ook informatie (bewijs) nodig is van de werkgever, die echter niet verplicht is tot het leveren van deze informatie. Bij het 2^e type sanctie komt de informatie alleen van de cliënt zelf en van het arbeidsbureau en/of onderaannemers (scholingsinstituten, e.d.).
4. Bij de werkgebonden sancties (variabel) gaat het in het grootste deel van de gevallen om aantoonbare vrijwillige werkloosheid.
5. Bij de employability gebonden sancties (vaste duur) gaat het in de meeste gevallen om het (zonder goede reden) niet verschijnen op de training of werkervaringsplaats. Vrijwel alle sancties die in dit verband worden opgelegd betreft de toepassing van specifieke maatregelen (scholing, training, werkervaring). Het gaat in meerderheid (77%) om sancties van korte duur (2 weken) en incidenteel (5%) om sancties voor 26 weken.

Daarnaast zijn er in de genoemde periode bijna 1 miljoen beslissingen genomen in verband met ongeoorloofd handelen van de werkloze, leidend tot verlies aan uitkering. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om het niet verschijnen op een (verplicht) adviesgesprek (tabel 4.2). Ongeveer tweederde van de voorgedragen gevallen wordt daadwerkelijk geëffectueerd, leidend tot een verlies van de uitkering. Deze groep kan zich opnieuw aanmelden als werkloze, maar dient dan wel (alsnog) met een goede reden voor het niet verschijnen te komen.

⁴⁸ Een constant aantal sancties wijst op het ontbreken van een duidelijk verband met de conjunctuur en bijvoorbeeld wel op een verband met de (aanwezige) capaciteit. In de genoemde periode is de werkloosheid in lichte mate afgenomen, evenals het aandeel langdurig werklozen.

Tabel 4.1 *Beslissingen en sancties in kader JSA. Totaal april 2000-mei 2005 (a)*

Type beslissing	Aantal (afgerond)	Aandeel in variabel, c.q. vast	Aandeel in totaal	Sanctie opgelegd	Percentage opgelegde sancties
Sancties met variabele duur					
Vrijwillig werkloos geworden	993.570	62%	53%	314.430	32%
Weigering baan	331.130	21%	18%	132.800	40%
Verlies baan door wangedrag	273.880	17%	15%	70.850	26%
Geen gebruik maken van baankans	800	0%	0%	230	29%
Oneervol ontslagen uit militaire dienst	140	0%	0%	20	14%
Totaal sancties met variabele duur	1.599.520	100%	86%	518.330	32%
Sancties met vaste duur					
Vrijwillig opgeven/verlaten training of werkervaringsplaats	25.590	10%	1%	14.290	55%
Training- of werkervaringsplaats kwijtraken (door gedrag, e.d.)	49.950	19%	3%	30.810	62%
Weigeren training of werkervaring	3.000	1%	0%	1.980	66%
Geen gebruik maken van geboden training of werkervaring	2.450	1%	0%	1.260	51%
Niet verschijnen op training of werkervaring	144.970	56%	8%	87.740	61%
Weigering aanwijzing arbeidsbureau op te volgen (Jobseekers Direction)	31.010	12%	2%	19.530	63%
Totaal sancties met vaste duur	257.320	100%	14%	155.610	60%
Totaal sancties	1.856.840	-	100%	673.940	36%

(a) *Feitelijke periode mogelijk een of twee maanden korter.*

Bron: DWP (2005).

Tabel 4.2 *Verlies JSA als gevolg van handelen werklozen (Entitlement Decisions)
Totaal april 2000-mei 2005 (a)*

Type beslissing	Aantal	Aandeel	Percentage beslissing geëffectueerd (verlies uitkering)
Onvoldoende actief zoeken	40.460	4%	74%
Onvoldoende beschikbaar	61.730	6%	69%
Zonder goede reden niet verschenen op adviesgesprek of verklaring niet ondertekend	862.800	89%	64%
Overige beslissingen	7.910	1%	46%
Totaal Entitlement Decisions	973.090	100%	65%

(a) *Feitelijke periode mogelijk een of twee maanden korter.*

Bron: DWP (2005).

4.3 KENMERKEN VAN GESANCTIONEERDE CLIËNTEN EN (IN)DIRECTE GEVOLGEN VAN SANCTIES

Over de kenmerken van verwezen⁴⁹ en gesanctioneerde werklozen levert het onderzoek de volgende inzichten:

- Vrouwen hebben een grotere kans op verwijzing (melding), maar onder de gesanctioneerden zijn mannen sterk oververtegenwoordigd (75%).
- Jongeren (18-24 jaar) zijn oververtegenwoordigd onder de gesanctioneerden.
- Autochtonen hebben de grootste kans op verwijzing (16%); (zwarte) etnische minderheden hebben een iets hogere sanctiegraad (30% ten opzichte van 27%).

Uit onderzoek van DWP blijkt dat sancties effect hebben op het gedrag van werklozen. Het overgrote deel (74%) wordt slechts éénmaal gesanctioneerd. En wanneer men geconfronteerd werd met de vraag of de dreiging van sancties hen waarschijnlijk naar werk zou laten zoeken, antwoordde 50% van de werklozen dat dit het geval was. De meerderheid van de werklozen lijkt volledig te voldoen en ook te willen voldoen aan alle voorwaarden die gesteld zijn; in die gevallen zal de dreiging van sancties volgens DWP immaterieel zijn.

Na onderzoek is gebleken dat sancties niet alleen financiële gevolgen hebben, maar ook impact hebben op gezondheid, emotionele gesteldheid en familie en vrienden van de gesanctioneerde. Alleen jongeren hebben minder kans om in een (financieel) benarde situatie terecht te komen. Zoals uiteraard te verwachten is, maakt sanctionering de financiële situatie voor de gesanctioneerde moeilijker. Het is gebleken dat 64% van degenen die een sanctie hebben gehad geld heeft geleend van familie en/of vrienden en 43% raakte achter met het betalen van rekeningen. Uit enquêtes is verder gebleken dat 68% van de gesanctioneerden in een financieel benarde positie terecht kwam en voor mensen van 55 jaar en ouder is dit zelfs 88%. Zoals eerder vermeld, is het mogelijk om hardship payments aan te vragen als men in een benarde positie komt. Van de ruim 146 duizend gesanctioneerden in 2004 heeft 27% hardship payments aangevraagd en aan 91% van hen is dit toegekend. Zij ontvingen 60 tot 80% van hun uitkering.

Jonge ouders met afhankelijke kinderen worden het hardst geraakt door sancties. Sancties hebben ook een grote impact op ouders met een kind in de leeftijd van 16-18 jaar, alleenstaanden zonder informele vormen van ondersteuning, daklozen en degenen met problemen met bijvoorbeeld schulden, drugs of alcohol. Jongeren die nog thuis wonen en hulp krijgen van familie en vrienden worden het minst geraakt door sancties.

⁴⁹ Bedoeld wordt een melding van het arbeidsbureau of andere uitvoerende organisatie (school, e.d.) van sanctioneerbare omstandigheden aan DM&A.

4.4 NEVENEFFECTEN

De zojuist besproken ongunstige inkomenseffecten voor kwetsbare groepen kunnen worden gezien als belangrijke (neven)effecten van het sanctiebeleid. Te meer omdat volgens onderzoek deze groepen een iets hogere kans op melding en sanctie hebben. Er zijn overigens andere sociale voorzieningen waarop in dat geval een beroep kan worden gedaan. We hebben echter geen cijfers over doorstroom van JSA naar andere uitkeringen. Onderzoek, adviesraden en welzijnsorganisaties wijzen op het gevaar van sociale uitsluiting van kwetsbare groepen als gevolg van het sanctieregime⁵⁰.

Daarnaast wordt “rationeel” of “calculerend” gedrag van werklozen genoemd als belangrijke reden voor ineffectiviteit van het beleid. Het komt er op neer dat werklozen uit ervaring de werking van het systeem kennen en daar in hun handelen op anticiperen. Zij weten wat ze beter wel en niet kunnen doen en wat ze de adviseurs op het arbeidsbureau moeten vertellen en wat niet. Zij worden daarbij ook geholpen en geadviseerd door welzijnsorganisaties en andere hulporganisaties.

Eerder is vermeld dat werkgevers niet verplicht zijn om het arbeidsbureau in te lichten over wel of niet gemeente (“*genuine*”) sollicitaties en sollicitatiebezoeken. Wanneer het arbeidsbureau niet kan “bewijzen” dat de werkloze niet voldoende actief is, dan kan het geen sanctie opleggen, omdat de kans groot is dat via beroep en bezwaar een eventuele sanctie wordt afgewezen.

Tegelijkertijd leidt het strikte beleid tot een hoge mate van “gedwongen” solliciteren. Het is niet duidelijk geworden hoe de werkgevers daar tegen aan kijken en hoeveel tijd en kosten dit met zich meebrengt voor hen. Het is de vraag of de werking van de arbeidsmarkt wordt verbeterd doordat werklozen onder invloed van het sanctieregime intensiever (vaker) naar werk solliciteren.

Wel zijn er aanwijzingen dat werklozen onder invloed van het strikte regime veel terecht komen in kort tijdelijk werk. Je zou bijna kunnen zeggen dat het arbeidsbureau onder invloed van het regime als een uitzendbureau werkt. Zoals aangegeven kent het systeem de verkorte intakeprocedure (*rapid re-claims*), mede vanwege dit tijdelijke werk. Langs deze weg neemt de flexibiliteit van het aanbod wel toe, dat gunstige economische effecten kan hebben.

5 KOSTEN VAN SANCTIES

We hebben geen exacte gegevens over de kosten van het sanctiebeleid. Een belangrijk deel van deze kosten is onderdeel van de reguliere werkzaamheden van de Jobcentres Plus. Alleen de kosten van de beslissende diensten (DM&A) zijn rechtstreeks toe te rekenen aan het sanctiebeleid.

Een aantal rapporten wijst op de relatief hoge kosten van het systeem van DM&A. De Nationale Rekenkamer (*National Audit Office*) beveelt verdere kostenreductie in het

⁵⁰ Zie ook het jaarlijkse zogenoemde “Stewardship Report” van de Social Security Advisory Committee (SSAC, 2005).

systeem en het verhogen van de eenduidigheid in de uitvoering aan. Vooral foute beslissingen die via beroep en bezwaar een lange rechtsgang doormaken brengen hoge kosten met zich mee. Een deel van de aanbevelingen wordt op dit moment ook gerealiseerd. De overhead bij de DM&A wordt verlaagd via centralisatie – er is geen noodzaak voor veel regionale vestigingen van deze dienst. En verder wordt gewerkt aan het werken in teams op de Jobcentres om er voor te zorgen dat cliënten zoveel mogelijk met dezelfde adviseurs te maken krijgen (reduceren anonimiteit). Het aantal beslissingen rond de JSA dat door beroep en bezwaar de gehele rechtsgang doorloopt is echter bijzonder laag, zowel absoluut, als in vergelijking met andere uitkeringen. Dit wijst op een redelijk accurate uitvoering en verhoudingsgewijs (ten opzichte van andere uitkeringen) lage kosten.

Zoals eerder vermeld is het draagvlak voor het systeem, in ieder geval onder werklozen en zelfs degenen die al eens gesanctioneerd zijn, redelijk groot. Vakbonden, welzijnsorganisaties en diverse onderzoeken benadrukken echter de ongunstige neveneffecten voor kwetsbare groepen (sociale uitsluiting) en de gevolgen voor armoede en criminaliteit⁵¹. Ook wijzen deze bronnen op de regionale verschillen in de uitvoering, waardoor er geen sprake is van rechtvaardige toepassing. Zij stellen dat werkloosheid en het al of niet kunnen vinden van werk niet (volledig) aan (onvoldoende) individuele inspanningen kan worden verweten, omdat het een maatschappelijk probleem is en voor een ander deel te maken heeft met normale fricties op de arbeidsmarkt. In tijden van laagconjunctuur (hoge werkloosheid) is het de vraag of sanctioneren enig effect heeft, terwijl in tijden van hoogconjunctuur sanctioneren mogelijk overbodig is, omdat er voldoende banen voor handen zijn. Aan de aanbodzijde dient voorts rekening te worden gehouden met de individuele omstandigheden, die kunnen leiden tot een lage mobiliteit (kennis, kunde, persoonlijke en familie-omstandigheden). In principe voorziet het systeem hierin (beoordeling op individuele basis), maar het blijft voor de beslisser een impliciete afweging van de individuele omstandigheden en de (maatschappelijke) plichten.

6 KNELPUNTEN EN UITVOERINGSPROBLEMEN

Het systeem van DM&A (Decision Making & Appeal)

DWP doet er naar eigen zeggen alles aan om het systeem van DM&A te laten voldoen aan eisen van:

- doorzichtigheid;
- eerlijkheid (“fair”), reden waarom elke beslissing aanvechtbaar moet zijn;
- efficiëntie.

Efficiëntie wordt onder meer nagestreefd door het inbouwen van kort cyclische mogelijkheden van herziening van beslissingen. De idee is dat eventuele foute beslissingen zo snel mogelijk worden herkend en afgehandeld, om te voorkomen dat deze gevallen de dure rechtsgang door het hele systeem moeten maken.

⁵¹ Zie onder andere de websites van de vakbond (www.tuc.org.uk) en een organisatie als Child Poverty Action Group (www.cpag.org.uk) en o.a. McKay e.a (1999), Rayner e.a. (2000)..

Het realiseren van de bovengenoemde praktische doelen wordt verder bemoeilijkt door de complexiteit van uitkeringssystemen en automatiseringsproblemen. De bestaande automatiseringssystemen zijn onvoldoende ingericht voor het proces van DM&A. De huidige systemen zijn vooral opgezet vanuit registratiedoelinden.

Uitkeringssystemen zijn in het begin simpel van opzet, maar door jurisprudentie bouwt het systeem zich steeds verder uit en worden steeds meer bijzondere gevallen in regels verwerkt. Dit geldt in het bijzonder voor de JSA. De wet- en regelgeving omvatte aanvankelijk een beperkt aantal artikelen en toelichtingen (enkele tientallen bladzijden). Sindsdien is het basisdocument door jurisprudentie aanzienlijk uitgegroeid. Ook bij het arbeidsbureau en de afdelingen DM&A hanteert men uitgebreide handboeken met procedures rond het sanctioneren.

De complexiteit van de regelgeving maakt op zich de kans op fouten weer groter, waardoor er meer kans is op bezwaar (*dispute*) en beroep (*appeal*), met mogelijk ongunstige gevolgen voor kosten en effectiviteit. Tevens stelt de complexiteit weer extra eisen aan kennis en kunde (*skills*) van de decisionmaker. Men ziet mogelijkheden voor versterking van de deskundigheid via verbetering in de sfeer van informatietechnologie (onder andere expert systemen) en training van de staf. Dit heeft natuurlijk consequenties voor de uitvoeringskosten (National Audit Office, 2003). De Nationale Rekenkamer benadrukt in hetzelfde rapport de noodzaak van een zo laag mogelijk aantal “foute” beslissingen⁵² en een landelijk uniforme toepassing, om negatieve gevolgen voor het maatschappelijke draagvlak voor het sanctiebeleid te voorkomen. Welzijnsorganisaties benadrukken dat de complexiteit de positie van kansarme groepen ongunstig beïnvloedt (Child Poverty Action Group, 2005).

Combineren coaching en controle

In het voorgaande is gewezen op de terughoudendheid van consultants en adviseurs in het informeren van de beslissers over eventueel ongewenst gedrag of handelen. Dit heeft te maken met het feit dat de adviseurs zich richten op het handhaven van een goede relatie met de cliënt. De sanctie is wel een nuttige stok achter de deur, maar men past dit in sommige gevallen liever niet toe. Dit kan voor een deel ook verklaren waarom een belangrijk deel van de meldingen niet daadwerkelijk wordt omgezet in een sanctie. De melding gaat dan gepaard met onvoldoende informatie van het arbeidsbureau en de beslissers komen bij navraag tot de conclusie dat er onvoldoende grond is voor sanctioneren. De melding zou als zodanig wel een zeker effect kunnen hebben op de werkloze, zonder dat deze het gevaar loopt om daadwerkelijk te worden gesanctioneerd.

7 CONCLUSIES

Sancties vormen traditioneel onderdeel van de sociale zekerheid in het VK, dus ook in de werkloosheidsuitkering (*Jobseekers Allowance, JSA*). Het sanctiebeleid is gekoppeld aan alle sociale uitkeringen en omvat generieke procedures voor het toetsen van gedrag en omstandigheden van degenen die recht hebben op een uitkering. Sancties worden

⁵² Waarbij wordt aangetekend dat foute beslissingen in veel gevallen geen consequenties hebben voor de betalingen.

opgelegd wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan verplichtingen van wet- en regelgeving voldoet. Het voornaamste doel van sanctioneren in het kader van de JSA is het wijzen van werklozen op de plicht om zo snel mogelijk weer aan het werk te zijn. Het is een combinatie van activeren en stimuleren, maar het gaat tevens om rechtvaardigheid en handhaving van beleid (*fairness*). Naast sancties zijn er de zogenoemde *Entitlement Decisions*, op basis waarvan het recht op uitkering vervalt.

Sancties zijn werkgebonden of gebonden aan inzetbaarheid. Werkgebonden verplichtingen (vrijwillig werkloos, weigeren baan) kennen een variabele sanctie van verlies aan uitkering van 1 tot 26 weken. De hoogte van de sanctie wordt bepaald door de “Beslissers” (*decision maker*), na een signaal van de consulent van het arbeidsbureau. Verplichtingen gekoppeld aan verbetering van de inzetbaarheid (toepassing maatregelen vooral) kennen vaste sancties van 2, 4 of 26 weken verlies van uitkering. Recidive leidt tot verhoging van de sanctie. Het grootste deel van de sancties (86%) is werkgebonden. Een klein deel (14%) houdt verband met onvoldoende inspanning voor vergroten van de eigen employability.

Gemiddeld ligt de sanctiegraad op circa 10% en deze lijkt in de tijd weinig aan verandering onderhevig. De regionale verschillen zijn groot en worden toegeschreven aan sociaal-culturele en organisatorische factoren en niet aan verschillend gedrag van werklozen of de situatie op de arbeidsmarkt.

Het verantwoordelijke Ministerie constateert een groot tekort aan informatie over het bereik, de rechtvaardigheid, de effectiviteit en de kosten van het sanctiebeleid. Bestaand onderzoek toont aan dat sancties direct effect hebben op het gedrag van werklozen. De exacte impact op macroniveau is echter niet vast te stellen. Mannen, jongeren en kwetsbare groepen hebben een grotere kans op een sanctie.

Er zijn verschillende aanwijzingen voor het bestaan van indirecte en neveneffecten. Sanctioneren van kwetsbare groepen gaat veelal gepaard met grote sociale en financiële gevolgen. Deze worden slechts voor een deel ondervangen via zogenoemde “*hardship payments*”. Een ander belangrijk effect is het anticiperende en calculerende gedrag van werklozen op de eisen die de regelgeving stelt, een toename van “gedwongen” sollicitaties en de effecten daarvan op werkgevers. Werklozen lijken wel meer geneigd om kortdurend werk te aanvaarden.

De overheid constateert dat het een hele opgave is om het sanctiebeleid doorzichtig, rechtvaardig en efficiënt uit te voeren. De grote regionale verschillen, het percentage “foute” beslissingen en het percentage meldingen dat niet tot een sanctie leidt worden gezien als signalen dat de uitvoering nog verre van optimaal is. Men erkent de problematiek van de consulent die de coachende en controlerende functie moet combineren in het begeleiden van werklozen. De complexiteit van regelgeving en automatiseringsproblemen beïnvloeden de efficiëntie, effectiviteit en rechtvaardigheid in ongunstige zin. Een rechtvaardige en efficiënte uitvoering is in de ogen van de Nationale Rekenkamer essentieel om voldoende draagvlak voor het sanctiebeleid te behouden. Het maatschappelijke draagvlak voor toepassing van sancties is in het VK groot, ook onder werklozen en degenen die een sanctie ervaren hebben.

BIJLAGE 3 CASESTUDIE ZWITSERLAND

1 KORTE HISTORIE

Pas halverwege jaren '90 is in Zwitserland een structuur van een arbeidsvoorziening opgebouwd. Daarvoor keerden uitkeringsgerechtigde werkzoekenden zich tot gemeentelijke arbeidsbureaus. Tot vrij lang bestond daarbij het systeem van “stempelen”, dat wil zeggen dat men zich dagelijks diende te melden, waarbij men elke dag een stempel ontving. Ook paste men kortingen op uitkeringen toe bij nalatigheid in het vinden van een baan.

De basis van het huidige systeem in Zwitserland ligt in een revisie van de werkloosheidswet in 1997. Deze is sterk geïnspireerd op een OECD rapport (1996) waarin het belang van prikkels in werkloosheidsuitkeringssystemen wordt benadrukt. Enerzijds worden in het huidige Zwitserse systeem diverse arbeidsmarktmaatregelen toegepast, zoals scholing om de kansen van werkzoekenden te vergroten. Anderzijds wordt van de werkzoekende een belangrijke eigen verantwoordelijkheid verwacht bij het zoeken van een baan. Schiet men hierin te kort dan is er de dreiging van sancties. De verscherping van sancties was ook een onderdeel van een compromis tussen de sociale partners die betrokken zijn bij de vormgeving van het systeem. De vakbonden accepteerden meer accent op sancties in ruil voor het voorkomen van lagere uitkeringen.

Sancties hebben een belangrijke rol in het activerende arbeidsmarktbeleid. De sanctie kan reeds aan het begin van een werkloosheidsperiode worden opgelegd, namelijk bij verwijtbare werkloosheid. Voorts kan bij diverse vormen van “nalatigheid” (te weinig zoeken, niet op komen dagen voor een afspraak of maatregel) of verkeerde informatieverstrekking een sanctie worden opgelegd.

Hierboven is het uitgangspunt steeds de werkloosheidsverzekering geweest. Hier is weliswaar sprake van variatie in uitvoeringspraktijk, maar wel van een zekere uniformiteit door regelgeving en coördinatie van het staatssecretariaat voor economische zaken (*seco*). Deze laatste instantie laat ook regelmatig onderzoek uitvoeren. Bij de bijstand (*Sozialhilfe*) is nog veel meer sprake van een sterke heterogeniteit. Uitvoering geschiedt op gemeentelijk niveau, al zijn er wel enige adviserende richtlijnen vanuit een adviserende raad (SKOS). Hier is ook veel minder onderzoek beschikbaar. Als men niet langer onder de werkloosheidsverzekering valt, komt men in de bijstand (*Sozialhilfe*). Daarmee houdt ook de directe bemoeienis van de regionale arbeidsvoorziening (*Regionale Arbeitsvermittlung, RAV*) op. Gemeenten hebben weer hun eigen consulenten (sociaal werkers). Wat wel meer en meer gebeurt, is dat er samengewerkt wordt, in ieder geval wat betreft overdracht van dossiers. Ook geeft één van de geïnterviewden aan dat in andere regio's ook RAV-consulenten worden ingeschakeld voor de bemiddeling van bijstandontvangers. Hoe dit financieel is geregeld, is echter onduidelijk, met name de vraag of voor de RAV dan ook voldoende prikkels bestaan, omdat succesvolle bemiddeling hier immers niet direct doorwerkt bij de prestaties waar ze op afgerekend worden. Andere problemen die worden genoemd door geïnterviewden bij dergelijke samenwerking is dat uitwisseling van gegevens niet zo maar mogelijk is in verband met bescherming van de gegevens. Voorts is er een cultuurverschil tussen sociaal werkers bij gemeenten en consulenten bij de RAV. De eersten vinden dat de consulenten te weinig

oog hebben voor de sociale problemen, terwijl de laatsten vinden dat de sociaal werkers te weinig zicht hebben op de arbeidsmarkt.

Zeker tot voor kort kende de bijstand niet echt een sanctiepraktijk voor een gebrek aan inzet om werk te vinden. Dit begint wel enigszins te veranderen, met enkele gemeenten voorop (waaronder Zürich, wat belangrijk is, omdat dit als grootste stad vaak een voorbeeldfunctie vervult). Men dient daarbij wel te bedenken dat de financiële ruimte voor sancties beperkt is, omdat niet aan het bestaansminimum getornd kan worden. De sanctie kan dan ook alleen op enkele toeslagen betrekking hebben. Voorts wordt in één van de bezochte regio's opgemerkt dat de bijstand op zich al veel prikkels kent, alleen al vanwege de vermogenstoets. Als men uit de werkloosheidsverzekering valt en men heeft vermogen, wordt men eerst geacht het eigen vermogen aan te spreken, wat in de praktijk een grote druk geeft om werk te zoeken.

Wat betreft de „WAO“ (*Invalidenversicherung, IV*) geldt dat zolang de procedure voor instroom hiervoor niet afgerond is (en deze kan lang duren) men onder de werkloosheidsverzekering valt. Tevens is denkbaar dat men gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt en voor het overige deel onder de werkloosheidsverzekering valt. In beide gevallen moet men voor het werkloosheidsdeel dus aan de verplichtingen voldoen om een sanctie te voorkomen. Ook voor deze groep zijn de regels volledig van toepassing. Uiteraard wordt voor een geschikte baan rekening gehouden met de gezondheidssituatie. Het aantal deelnemers is explosief gegroeid (vooral psychische oorzaken). Soms zijn het echter ook vluchtroutes om bijvoorbeeld voor ouderen een geschikte uitkering te vinden. Daarom wordt meer en meer aan activering gedaan en de instroom kritisch beschouwd. Op dit moment wordt ook in het parlement discussie gevoerd over aanpassing van de *Invalidenversicherung, IV*, inclusief de rol van sancties. Deze discussie is echter nog niet uitgekristalliseerd.

2 SANCTIES

2.1 AANTAL EN OMVANG SANCTIES

Vanuit de vorige paragraaf wordt duidelijk dat sanctiebeleid veruit het meest ontwikkeld is voor de WW. Hier is dan ook centraal veel informatie over beschikbaar, bijvoorbeeld over de mate van toepassing. Daarom concentreren we ons in deze paragraaf (en andere paragrafen) op de WW (*Arbeitslosenversicherung*). Mits men voldoende arbeidsverleden heeft opgebouwd, heeft men maximaal 400 dagen (voor ouderen langer) recht op een dergelijke uitkering. Deze dagen corresponderen met werkdagen, zodat het bij 400 dagen om 80 weken gaat. De uitkering is vrij hoog, namelijk 80% van het voormalige loon (gebaseerd op voorgaande 2 jaar).

Sancties bestaan uit het intrekken van de uitkering voor een aantal dagen. Hierbij bestaan drie „grootteklasses” namelijk sancties van stopzetting uitkering van 1-15 dagen (“kort”), van 16-30 dagen (“middellang”) en van 31-60 dagen (“lang”). Deze dagen corresponderen met werkdagen zodat voor een voltijd werkende die werkloos wordt, een sanctie van 60 dagen zo'n 3 maanden geen uitkering betekent. Deze dagen is men echt kwijt. Het is dus niet zo dat als men werkloos blijft, aan het einde de verloren dagen weer terug komen. Wel kan men tijdens een sanctieperiode eventueel een beroep doen op een

bijstandsuitkering. Men dient dan uiteraard wel aan de voorwaarden te voldoen (zoals de vermogenstoets). De sanctiedagen die corresponderen met ten onrechte ontvangen uitkeringen, zijn additioneel aan de terugvordering van het ten onrechte ontvangen bedrag.

Een aantal kengetallen rondom sanctietoepassing zijn opgenomen in tabel 1. Veel van deze gegevens zijn afkomstig van seco, het Staatssecretariaat van Economische zaken dat een directie Arbeid heeft. Hoewel de kantons zeker de nodige vrijheid hebben bij de uitvoering van sancties, is in ieder geval de informatievoorziening zodanig geregeld dat seco gedetailleerde cijfers over de uitvoering per kanton (en nog gedetailleerder naar subregio daarbinnen) kan opstellen. Daaruit komt onder meer een vrij hoge sanctioneringsgraad naar voren (bijna 20%). Het totale bedrag dat correspondeert met deze sancties is 150 miljoen frank (ongeveer 100 miljoen euro). Voorts illustreren de cijfers de sterke variatie in toepassingsgraad. Deze variatie is groot tussen kantons, maar ook tussen RAV-vestigingen binnen dezelfde kantons (Lalive e.a., 2002) en zelfs per bemiddelaar (Gysin, 2005). Dit geeft aan dat de wijze van toepassing dus sterk varieert.

Tabel 2.1 Kengetallen rondom sancties bij werkloosheidsverzekering

Totaalbedrag besparingen door sancties (Gysin, 2005)	150 miljoen frank (2003)
Totaal aantal sanctiedagen (Gegevens seco)	1.116.383 (2004)
Aantal sancties t.o.v. aantal werkzoekenden (waarbij aantal werkzoekenden iedereen is die ooit in dat jaar wel eens werkloos is geweest)	20,0% (2002) 19,5% (2003)
(gegevens seco/Jaeggi, 2004)	19,8% (2004)
Variatie van dit aandeel tussen kantons	9,8% - 44,6% (2003) 10,7% – 36,6% (2004)
Gemiddeld aantal sanctiedagen per werkloze die gesanctioneerd is (seco). Kan dus meer sancties per persoon betreffen	17 dagen (2004)
Variatie meldingen voor sanctie in Zürich per bemiddelaar (Gysin, 2005)	Brede range van 4-20 per maand

In een aantal studies wordt een verklaring gegeven voor de variatie in toepassing over de kantons. Battaglini en Giraud (2003) leggen een verband met de regionale politieke cultuur. In kantons met relatief sterke vakbonden en sociaal geïntegreerde politieke partijen ligt de nadruk meer op reïntegratie dan op controle. Hieronder vallen veel franstalige kantons. De sanctiegraad is hoog in conservatief geïntegreerde kantons in centraal Zwitserland. Atag, Ernst en Young Consulting (1999) noemen nog enkele aanvullende redenen voor de variatie. Zij zien ook in de cijfers een verband tussen de dossierbelasting van bemiddelaars en sanctioneringsgraad. Hoe hoger de belasting, des te minder sancties. Voorts blijken sancties vaker te worden toegepast als het arbeidsbureau zodanig is georganiseerd dat de verdere afhandeling door anderen wordt verricht. Naarmate de administratieve belasting voor de bemiddelaar zelf toeneemt, wordt de toepassingsgraad lager. Ook de rugdekking bij het doorzetten van sancties door leidinggevenden is een factor.

2.2 ACHTERGRONDEN VAN SANCTIONEREN

In de Werkloosheidswet zijn een zevental gronden geformuleerd op basis waarvan sancties kunnen worden opgelegd:

- a. Verwijtbare werkloosheid (werkloos worden door eigen schuld).
- b. Men heeft niet gebruik gemaakt van de mogelijkheid van loonbetaling door werkgever, terwijl deze mogelijkheid wel bestond, en tegelijkertijd wel een uitkering ontvangen.
- c. Onvoldoende gedaan om een passende baan te vinden.
- d. Aanwijzingen of afspraken met arbeidsbureau niet opgevolgd.
- e. Onjuiste of onvolledige informatie afgegeven, of niet voldaan aan het verplicht vermelden van relevante zaken.
- f. Ten onrechte een uitkering ontvangen.
- g. Door eigen schuld geen werk als zelfstandige opgestart.

De verantwoordelijkheid van het opleggen van de sancties is per reden toegeedeeld naar de werkloosheidsfondsen waarbij men aangesloten is (en die de uitbetaling verrichten) en de regionale arbeidsvoorziening (RAV). Onderstaande tabel 2 geeft aan hoe deze verdeling per reden is. Tevens is in deze tabel het totaal aantal sanctiedagen verdeeld over deze zeven redenen.

Tabel 2.2^e Verdeling sanctiedagen over redenen

Reden	Verantwoordelijke voor opleggen sanctie	Aandeel in totaal aantal sanctiedagen (2004)
a) verwijtbare werkloosheid	Werkloosheidsfondsen	52,5%
b) geen gebruik loonbetaling	Werkloosheidsfondsen	1,5%
c) onvoldoende passende baan gezocht	RAV	23,2%
d) Aanwijzingen en afspraken niet nagekomen (inclusief afwijzing aangeboden passende baan)	RAV	21,5%
e) Niet voldaan aan informatieplicht	Werkloosheidsfondsen/ RAV	0,5% (RAV) 0,4% (fondsen)
f) Ten onrechte uitkering	Werkloosheidsfondsen	0,2%
g) Geen zelfstandige werkkring op zich genomen	RAV	0,0%
Totaal		100%

De tabel laat zien dat de redenen a (verwijtbare werkloosheid), c (onvoldoende zoeken) en d (aanwijzingen niet gevolgd) veruit het meeste voorkomen. De eerste reden betreft zelfs meer dan de helft van de sanctiedagen. Hierbij dient wel vermeld te worden dat de wet hiervoor aangeeft dat het om de zwaarste sanctie categorie gaat. In het aantal toegepaste sancties (ongeacht zwaarte) zal het aandeel dus kleiner zijn.

Ook ten aanzien van het gewicht van de verschillende redenen is er een aanzienlijk verschil tussen de kantons. Illustratief is dat het aandeel van reden c (onvoldoende zoeken) varieert van 3 tot 45% over de kantons. Over het algemeen is het zo dat kantons die relatief veel sancties toepassen, een hoog aandeel van reden c) kennen.

Deze verschillende redenen die als aparte artikelen in de wet zijn geformuleerd, corresponderen ook met de doelen die seco zelf noemt voor de sancties, namelijk misbruik afstraffen en werklozen prikkelen om eerder een passende baan te accepteren. Zij voegen hier nog een derde doel aan toe, namelijk het besparen van geld voor de werkloosheidsfondsen.

3 UITVOERINGSASPECTEN

Hoogte sanctie

Hiervoor is reeds aangegeven dat de wet bij reden a) een minimumhoogte noemt. Dit is zeker niet voor alle artikelen zo. Wel formuleert de wet enkele principes, zoals het feit dat een tweede keer een overtreding zwaarder gestraft wordt dan een eerste keer. Ook persoonlijke omstandigheden worden expliciet als factor genoemd. Teneinde de regio's meer houvast te bieden, maar ook om de uniformiteit te vergroten (rechtsongelijkheid verminderen), is daarom door seco een „raster“ voor de RAV's opgesteld waarbij verschillende overtredingen ook gekoppeld worden aan een bepaald interval van een straf. De eerste keer te weinig zoekactiviteiten leidt bijvoorbeeld tot een straf van 3-4 dagen, terwijl de tweede keer dit 5-9 is. Helemaal geen zoekactiviteiten is de eerste keer 5-9 dagen. Bij het afwijzen van een passende baan is de straf hoger naarmate men reeds langer werkloos is. Een afwijzing in de eerste week correspondeert met 3-5 sanctiedagen, terwijl dit na een half jaar opgelopen is tot 34-41 dagen. Het raster geeft 3 pagina's van dergelijke koppelingen van situaties met een concreet aantal genoemde sanctiedagen. Tabel 3 geeft een vertaalde versie van dit raster. Bewust werkt men bij deze sanctiedagen met intervallen, om regio's vrijheid te blijven bieden, maar ook de situatie per keer in aanmerking te nemen. Desondanks wordt dit raster in de regio's niet altijd gevolgd. Bij een van de regio's die bezocht is, heeft men weer een eigen raster ontwikkeld dat op sommige punten afwijkt, ook al volgt dit grotendeels wel het seco-raster. Men vond bijvoorbeeld de straf voor de eerste keer te weinig zoekactiviteiten te streng.

Tabel 3. Indicatie hoogte van sanctie per overtreding (*Einstellraster für KAST/RAV*). Schema ter ondersteuning van arbeidsbureaus (heeft dus alleen betrekking op gronden van sancties zoals die door regionale arbeidsvoorziening worden uitgevoerd, en niet op sanctiegronden van werkloosheidsfondsen).

Geconstateerd feit	Zwaarte (L=licht, M= middel, Z=zwaar)	Indicatie aantal dagen sanctie (interval)
1. Zoekgedrag		
1a) <i>Te weinig zoekactiviteiten tijdens periode dat men wist dat men toenmalige baan zou verliezen</i>		
Te weinig zoekactiviteiten bij periode van 1 maand tussen aankondiging dat men baan verliest en feitelijk verlies baan	L	3-4
Idem, 2 maanden	L	6-8
Idem, 3 maanden	L	9-12
1b) <i>Geen zoekactiviteiten tijdens periode dat men wist dat men toenmalige baan zou verliezen</i>		
Geen zoekactiviteiten bij periode van 1 maand tussen aankondiging dat men baan verliest en feitelijk verlies baan	L	4-6
Idem, 2 maanden	L	8-12
Idem, 3 maanden	L-M	12-18
1c) <i>Te weinig zoekactiviteiten tijdens controleperiode</i>		
Eerste keer te weinig zoekactiviteiten	L	3-4
Tweede keer	L	5-9
Derde keer	L-M	10-19
Vierde keer: doorverwijzing naar kantonaal niveau		
1d) <i>Geen zoekactiviteiten tijdens controleperiode</i>		
Eerste keer geen zoekactiviteiten	L	5-9
Tweede keer	L-M	10-19
Derde keer: doorverwijzing naar kantonaal niveau		
2. Afwijzing of niet op komen dagen voor passende baan		
2a) <i>Afwijzing toegewezen (of zelf gevonden) passende tijdelijke baan</i>		
Tijdelijke baan van 1 week	L	3-5
2 weken	L	6-10
3 weken	L	10-15
4 weken	L-M	15-20
Tot 2 maanden	M	20-27
Tot 3 maanden	M	23-30
Tot 4 maanden	M-Z	27-34
Tot 5 maanden	Z	30-37
Tot 6 maanden	Z	34-41
Tweede keer afwijzing tijdelijke baan (met opmerking dat bij nieuwe afwijzing bemiddelbaarheid onderzocht zal worden)		Zoals hierboven, maar dan plus 50%
Derde keer: doorverwijzing naar kantonaal niveau		

Geconstateerd feit	Zwaarte (L=licht, M= middel, Z=zwaar)	Indicatie aantal dagen sanctie (interval)
2b) <i>Afwijzing passende (of zelf gevonden) passende vaste baan</i>		
Eerste afwijzing passende vaste baan (geldt ook voor niet reageren op toewijzing)	Z	31-45
Tweede keer afwijzing passende vaste baan (met opmerking dat bij nieuwe afwijzing bemiddelbaarheid onderzocht zal worden)	Z	46-60
3. Niet opvolgen aanwijzingen arbeidsbureau		
3a) <i>Zonder geldige reden wegblijven bij infodag of bij gesprek met consultant</i>		
Eerste keer	L	5-8
Tweede keer	L	9-15
Derde keer: doorverwijzing naar kantonaal niveau		
3b) <i>Niet navolgen verdere aanwijzingen vanuit arbeidsbureau (bijvoorbeeld niet aanschaffen bepaalde papieren die nodig worden geacht)</i>		
Eerste keer	L	3-10
Tweede keer	L-M	Minstens 10
Derde keer: doorverwijzing naar kantonaal niveau		
3c) <i>Niet op komen dagen of afbreken van deelname aan werkgelegenheidsmaatregel</i>		
Eerste keer	M	Niet opdagen: 21-25 Afbreken: 16-20
Tweede keer (met opmerking dat bij nog een afwijzing of afbreking recht op (delen van) uitkering nog eens getoetst wordt)	M-Z	Niet opdagen: 31-37 Afbreken: 24-30
Derde keer: doorverwijzing naar kantonaal niveau		
3d) <i>Cursus zonder geldige reden niet bezocht of afgebroken</i>		
Bij minder dan 10 cursusdagen		Het aantal niet bezochte cursusdagen
Duur ongeveer 3 weken	L	10-12
Duur ongeveer 4 weken	L	13-15
Duur ongeveer 5 weken	M	16-18
Duur ongeveer 10 weken	M	19-20
Langer durend	M-Z	Hoger naarmate langer
4. Overtreding meldplicht en informatieplicht		
Overtreding meldplicht en/of informatieplicht		Per geval
5. Opgeven van geplande werkring als zelfstandige		
Door eigen schuld geen werk als zelfstandige opgestart na afloop van planningsfase	M	20-25

Hoe bepaalt men onvoldoende zoekactiviteiten?

Artikel c) betreft onvoldoende zoekactiviteiten. Bij de bepaling of hier sprake van is, speelt het aantal sollicitaties een cruciale rol. Wat betreft het aantal sollicitaties dat voldoende is om geacht te worden voldoende te zoeken bestaan ook in de wet geen vaste regels. Vaak wordt wel het aantal van 10-12 per maand gehanteerd. Voor sommige beroepen (piloot en professor worden als voorbeelden genoemd) wordt dit echter in de praktijk te hoog geacht. Vervolgens kan een probleem zijn dat om aan te tonen dat men gesolliciteerd heeft, eigenlijk schriftelijke bewijzen nodig zijn. In sommige beroepen gebeurt dit echter vaak mondeling of telefonisch. De werkzoekende dient dan de namen op te geven van bedrijven en contactpersonen die men benaderd heeft. Dit kan vervolgens gecontroleerd worden, wat echter in de praktijk weinig gebeurt (ook om bedrijven niet nog meer te belasten vanuit RAV). Wat echter in één van de bezochte regio's wel gebeurt, is dat men zeker in deze gevallen de personen een sollicitatietraining geeft, zodat men ook leert om brieven te schrijven. Hierna zijn dan wel meer schriftelijke sollicitaties vereist.

Onvoldoende zoekactiviteiten kan volgens de wet ook betrekking hebben op de periode dat men de vorige baan nog had, maar al wel wist dat deze beëindigd zou worden. Dit geldt ook voor schoolverlaters die weten wanneer hun opleiding eindigt en geacht worden daarop te anticiperen door reeds voor dit einde een baan te gaan zoeken. Voor beide bezochte regio's geldt dat men in deze situatie zelf grote twijfel heeft bij de rechtvaardigheid van het opleggen van sancties in deze gevallen. Men probeert dit aan een werkzoekende uit te leggen door bijvoorbeeld de analogie met de wisseling van een huis te maken. Men maakt dan naar de werkzoekende de vergelijking met het feit dat men een nieuw huis begint te zoeken, voordat men het oude huis verlaat. Desondanks blijft voor veel werkzoekenden de sanctie in deze situatie uit de lucht vallen. Het blijft een vervelende situatie dat reeds een sanctie wordt opgelegd, voordat de spelregels zijn uitgelegd. Dit kan de verhoudingen reeds bij het eerste gesprek op scherp zetten.

Wat is een passende baan?

Een belangrijk onderdeel van artikel d) (niet navolgen aanwijzingen) betreft de afwijzing van een passende baan. Wat als een geschikte baan wordt aangemerkt is ook gedefinieerd. De baan moet niet meer dan 2 uur reistijd (enkele reis) vergen, de baan moet niet meer uren beschikbaarheid vragen dan waarop het loon is gebaseerd. De baan kan niet voor een bedrijf zijn dat mensen ontslaat en vervolgens weer heraanneemt voor een lager loon en de beloning moet minstens 68% zijn van het vorige loon (Lalive e.a., 2002). Dit laatste betekent dat men ook een baan dient aan te nemen waarvan het loon (aanzienlijk) lager ligt dan de uitkering die men ontvangt. Wat in de praktijk vaak gebeurt, is dat men in eerste instantie de werkzoekende meer vrijheid geeft om een baan te vinden die men voor ogen heeft, maar dat de vrijheid hierin afneemt naarmate de tijd verstrijkt. Op een bepaald moment krijgt men daadwerkelijk een baan aangeboden via een officieel schrijven, waarvoor binnen een bepaalde termijn een sollicitatie dient te worden verricht. Als men de baan afwijst of niet op komt dagen, dient men dit te verantwoorden. In dit geval van het formeel aanbieden van een sollicitatiemogelijkheid wordt ook de werkgever via een formulier benaderd, om het gedrag van de werkzoekende te controleren. Ook in andere gevallen kunnen werkgevers benaderd worden om te vragen naar het sollicitatiegedrag van de werkzoekende, maar dit gebeurt volgens de geïnterviewden zelden. Ook kan het voorkomen dat een werkgever zelf melding maakt van weinig gemotiveerd gedrag van

een sollicitant. Dit gebeurt veelal alleen door werkgevers waar men een vrij vast contact mee heeft.

Selectieve of generieke toepassing

In de regio's die zijn bezocht, is geen expliciet onderscheid gemaakt naar doelgroepen. Wel wordt in de praktijk rekening gehouden met de persoonlijke kenmerken van betrokkenen. Zo zijn de eisen naar ouderen wat betreft de intensiteit van zoekactiviteiten soms soepeler. De wet geeft ook ruimte om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden. In de bezochte regio's is de precieze invulling hiervan afhankelijk van de betrokken consulent en zijn hiervoor dus geen expliciete richtlijnen. Magnin (2005) vermeldt wel dat één van de door haar bezochte regio's (Genève) wel een expliciet beleid naar doelgroepen uitvoert. In deze regio onderscheidt men een groep moeilijk bemiddelbare werklozen bij wie men zich in eerste instantie richt op het verbeteren van een aantal vaak persoonlijke problemen, zoals de familiesituatie of drugsverslaving. Sancties zijn voor deze groep in eerste instantie dan niet aan de orde. Deze afdeling werkt nauw samen met welzijnsinstellingen. Ook in een andere (kleinere) Franstalige regio volgt men volgens Magnin enigszins dit model met twee consulenten die zich specialiseren in de moeilijke gevallen en daarvoor meer speelruimte krijgen, bijvoorbeeld doordat men voor deze groep minder strikt sancties hoeft toe te passen. Sancties zijn hier overigens niet geheel afwezig.

Taken, verantwoordelijkheden en procedures

Reeds eerder is opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor het opleggen van sancties is verdeeld naar artikel. De werkloosheidsfondsen zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het opleggen van sancties in verband met verwijtbare werkloosheid. Dit geschiedt via een vragenformulier dat wordt gecontroleerd. Hieronder besteden we vooral aandacht aan de uitvoering van sancties rondom het zoeken van werk, waarvoor de RAV verantwoordelijk is. Overigens geschiedt de tijdelijke stopzetting van het uitbetalen van de uitkering ook in dit geval uiteindelijk wel weer via de werkloosheidsfondsen. De verantwoordelijkheid voor het opleggen hiervan ligt in deze gevallen echter bij de RAV.

Per RAV-regio zijn taken en verantwoordelijkheden verschillend geregeld. Hoe dan ook spelen de consulenten (*Berater*) echter een centrale rol. Zij dienen minimaal eenmaal per maand een gesprek te hebben met de uitkeringsgerechtigde werkzoekende. Dit gesprek duurt gemiddeld een half uur. Enerzijds zijn deze gesprekken bedoeld om de werkzoekende te helpen bij het vinden van een baan, maar tegelijkertijd ook ter controle. Een sanctieprocedure start dus altijd bij de consulent. Gedurende de procedure krijgen de consulenten ondersteuning van meer juridische specialisten binnen de RAV, of deze nemen de procedure geheel over. Hoe dit precies is georganiseerd, varieert per kanton.

Hoe verloopt nu het proces van een sanctie als rekening gehouden wordt met beroepsmogelijkheden? Om dit te illustreren nemen we de praktijk van één van de bezochte regio's als basis. Allereerst begint de procedure bij de consulent die vaststelt dat sprake is van een sanctiewaardige situatie. Deze maakt hiervan een melding, waarvoor deze regio een apart formulier heeft ontworpen. Deze melding wordt vervolgens samen met het dossier naar een speciale juridische afdeling van de betreffende RAV-regio gestuurd. Deze beoordeelt deze en is verplicht hierbij ook contact met de werkzoekende te hebben, om diens versie te horen. Vervolgens stelt deze (als men nog steeds overtuigd is van de juistheid van de sanctie) een officiële *Verfügung* op, een officieel juridisch

document waarin de sanctie wordt aangekondigd. Vervolgens kan de werkzoekende officieel schriftelijk in beroep gaan, waarna de juridische afdeling nogmaals gedwongen wordt om de zaak te bekijken. Dit gebeurt op een hoger niveau door een centrale juridische afdeling van de RAV van dit Kanton. Ook als de sanctie vervolgens wordt doorgezet bestaat een beroepsmogelijkheid, maar dan bij het kantonale *Verwaltungsgericht*⁵³. Tenslotte is nog beroep bij een federaal *Bundesgericht* mogelijk. Dit illustreert dat op veel momenten de mogelijkheid van inspraak en beroep mogelijk is, wat tot lange procedures kan leiden. In het betreffende kanton wordt wel opgemerkt dat na de eerste officiële *Verfügung* slechts 5-7% verder in beroep gaat, wat vooral wordt geweten aan de professionaliteit van de behandeling en de hieruit volgende beslissing en formulering hiervan. In de andere bezochte regio gaat 10% in beroep. Deze beroepsmogelijkheden zijn wettelijk vastgelegd op nationaal niveau. Voor iedere officiële beroepsmogelijkheid bestaat een termijn van 30 dagen. Ook al wordt beroep aangetekend, zo lang de beslissing hierover niet is gevallen, wordt de sanctie al wel uitgevoerd. Als de sanctie wordt teruggedraaid, gebeurt dit dus met terugwerkende kracht.

Voorts is van belang op te merken dat vele vormen van (juridische) monitoring bestaan. Ten eerste krijgt in de hierboven beschreven regio de centrale juridische eenheid van het kanton een kopie van alle *Verfügungen* die in de deelregio door de juridische afdelingen zijn opgesteld. Hier wordt (steekproefsgewijs) naar gekeken om kwaliteit, maar ook uniformiteit te bewaren. Voorts geldt dat alle *Verfügungen* ook naar de juridische afdeling van seco gaan. Deze heeft zelfstandig de mogelijkheid om zelf in beroep te gaan, bijvoorbeeld als men de toepassing niet juist vindt. Hiermee probeert men naast kwaliteit ook nog enigszins een zekere uniformiteit te krijgen (binnen een bepaalde, ruime, bandbreedte).

Communicatie

Zowel in de regio's als bij seco wordt continue het belang benadrukt van vroegtijdig informeren van de werkzoekenden en vervolgens ook consequent handelen. Men dient zo snel mogelijk te weten wat van hen verlangd wordt, ook in termen van eigen initiatieven en werk zoeken. In één van de regio's organiseert men daarom regelmatig informatieve bijeenkomsten voor degenen die zich aangemeld hebben. Hierdoor weet men reeds wat van hen verlangd wordt, voordat men een eerste gesprek heeft met een consulent.

4 EFFECTIVITEIT

Sanctioneren is één van de instrumenten voor een RAV-vestiging om de instroom in werk te verbeteren. Om de onderlinge verschillen in prestaties te meten is een maatstaf opgesteld voor hun succes, waarin de duur van de werkloosheid, instroom in langdurige werkloosheid en herinstroom na uitstroom binnen 4 maanden, zijn meegenomen. Bij deze maatstaf wordt voorts rekening gehouden met verschillen in de regionale arbeidsmarkt.

⁵³ Volgens Lalive e.a. (2002) gaat men eigenlijk bij de eerste officiële beroepsmogelijkheid reeds bij het kantonale hof in beroep. Alle kantons hebben de uitvoering hiervan echter gedelegeerd aan de RAV. Bij sommige kantons geldt dat men ook de tweede beroepsmogelijkheid heeft uitbesteed aan de RAV. In de beschreven regio is dit dus niet het geval. Volgens Lalive e.a. kan een uitspraak van het hof zeer lang op zich laten wachten; zij spreken zelfs van langer dan een jaar.

Van vestigingen in een regionaal ruime arbeidsmarkt kunnen minder goede prestaties worden verwacht. Tot voor kort konden arbeidsbureaus een bonus van maximaal 5% verdienen naarmate ze relatief beter scoorden op deze maatstaf. Deze regel is echter afgeschaft omdat de indicator toch als erg ondoorzichtig werd ervaren (Bonvin e.a., 2004). De indicator wordt nog wel gebruikt als benchmark. Betere regio's worden daarmee als good practices gepresenteerd. Al met al gaat van dit systeem daarmee een zekere druk uit om goed te presteren, wat ook doorwerkt naar bemiddelaars, van wie ook individueel wordt bepaald hoe hun cliënten scoren.

Uiteraard is de rijkdom aan data rondom dit benchmark-systeem ook een basis om nader te onderzoeken welke factoren hieraan bijdragen. Hieronder bespreken we een viertal onderzoeken waarbij een dergelijke analyse is uitgevoerd en waarbij ook expliciet aandacht is besteed aan sancties als instrument:

- Atag Ernst & Young Consulting (1999) hebben een aantal analyses uitgevoerd, waarvan de gerapporteerde resultaten wat ambivalent zijn ten aanzien van sancties. Allereerst constateren ze wel een negatief verband van de sanctiegraad met de gemiddelde duur van de werkloosheid, waaruit de conclusie wordt getrokken dat sancties werken. Tegelijkertijd wordt echter opgemerkt dat er geen verband is met de uitstroom van de langdurige werkloosheid. Diverse regio's die hoog scoren op sancties, scoren juist bij deze doelgroep minder goed. Hieruit komt de suggestie naar voren dat voor deze doelgroep sancties minder effectief zijn. Voorts blijkt dat de bijdrage van sancties aan de algehele score van de benchmark-indicator niet hoog is. Wat betreft dit laatste wordt meer de nadruk gelegd op het belang van de kwaliteit van de interne bedrijfsprocessen bij de arbeidsbureaus. Bij de meer bedrijfskundige analyse van de toepassing van sancties wordt nog eens benadrukt dat het belangrijk is dat consequent wordt gehandeld (bijvoorbeeld dreiging consequent doorvoeren) en dat niet alleen kwantitatieve toetsing plaatsvindt (bijvoorbeeld aantal sollicitaties), maar dat ook de kwaliteit van de zoekactiviteiten getoetst wordt. Er wordt uit de tekst niet duidelijk wat hiermee bedoeld wordt.
- In Sheldon en de Wild (2003) worden de uitkomsten van de benchmark-indicatoren van de RAV-regio's gepoold voor de jaren 1999, 2000 en 2001. Vervolgens worden deze verklaard door meerdere factoren, waaronder zowel de frequentie van sancties als de gemiddelde hoogte van sancties. Hierbij blijkt de frequentie een positief effect te hebben en de hoogte van de sancties een negatief effect op de prestatie van een regio. Daarna wordt in de analyse ook rekening gehouden met een mogelijk causaliteitsprobleem. Denkbaar is dat de frequentie en hoogte van sancties niet alleen de bemiddelingsprestaties beïnvloeden, maar dat ook het succes van de bemiddeling invloed heeft op de inzet van het sanctie-instrument. Wanneer voor een dergelijk causaliteitsprobleem wordt gecorrigeerd, zijn de sanctievariabelen niet langer significant, evenmin overigens als vrijwel alle andere verklarende variabelen.
- Recentelijk heeft Sheldon (2005) wederom een analyse uitgevoerd. Hier wordt in een econometrische analyse getracht om de verandering in de benchmark-indicator van RAV-regio's te verklaren door allerlei factoren, waaronder de mate van toepassing van sancties. Door de verandering te verklaren, tracht hij het hierboven beschreven causaliteitsprobleem te ontlopen. Ook dit model heeft echter weinig verklaringkracht. Evenals andere factoren heeft de sanctiegraad weinig invloed. Er is niet getracht om de verandering in sanctietoepassing als verklarende factor mee te nemen, wat toch een logische stap zou zijn geweest, omdat immers ook de verandering van de bemiddelingsprestaties wordt verklaard.

- Seco zelf heeft intern met recente uitkomsten van de prestatie-indicator een analyse uitgevoerd, die in feite een vereenvoudigde versie vormt van de analyse van Sheldon en de Wild (2003). De score op de prestatie-indicator wordt verklaard door de frequentie en de duur van de sancties (zonder andere verklarende variabelen en zonder correctie voor causaliteit). Wederom wordt een positief effect van de frequentie en een negatief effect van de hoogte gevonden, maar beide effecten zijn niet significant.

Al met al zijn de resultaten van deze studies met geaggregeerde data niet eenduidig. Bij Seco geeft men hieraan een soortgelijke interpretatie als Atag, Ernst en Young Consulting in 1999 reeds deden, namelijk dat het met name om de kwaliteit van de toepassing gaat. Goede informatievoorziening en consequente aanpak zijn volgens de geïnterviewden belangrijker dan de mate of hoogte van toepassing. Voorts geven zij aan dat voorzover frequentie en hoogte nog wel een rol spelen, dat de resultaten van Sheldon en de Wild (2003) en de eigen analyse er op wijzen dat vaker toepassen beter uitpakt, dan hoog sanctioneren. Deze uitkomsten van de statistische analyses sluiten ook aan bij de signalen die men uit de uitvoeringspraktijk krijgt.

Bovenstaande analyses zijn gebaseerd op vergelijking van geaggregeerde cijfers voor RAV-regio's. Lalive e.a. (2002) hebben een econometrische analyse uitgevoerd met individuele data waarin werklozen gevolgd worden. In deze analyse is daarnaast ook een meer geaggregeerde regionale analyse uitgevoerd waarin rekening gehouden is met het sanctiebeleid binnen de RAV-regio. De mate van sanctionering in de betreffende regio is namelijk opgenomen juist om ook de preventieve werking te toetsen van de dreiging van sancties en de monitoring die daaraan verbonden is (de auteurs spreken in dit verband van "ex-ante"-effect). Hiertoe wordt de regionale uitstroom uit de werkloosheid van niet-gesancioneerden (na correctie voor andere factoren) in verband gebracht met de sanctiegraad. Daarnaast wordt op individueel niveau getoetst of de aankondiging (fase 1) en de daadwerkelijke oplegging (fase 2) van sancties van invloed zijn op de uittrede uit de werkloosheid. In het "timing of events" model wordt ook rekening gehouden met selectiviteit, dat wil zeggen dat degenen die een sanctie krijgen, een specifieke groep betreft met niet-gemeten kenmerken die ook hun uitstroomkansen beïnvloeden. Zonder correctie voor selectiviteit zou het sanctie-effect voor de uitstroomkans ook beïnvloed worden door deze niet-gemeten factoren. Stel bijvoorbeeld dat juist de minst gemotiveerden een sanctie krijgen. Los van sancties zou deze groep dan een kleinere uitstroomkans kunnen hebben. Zonder correctie voor selectiviteit zou het effect van sancties op de uitstroomkans onderschat worden.

Uit de analyses blijken voor al deze onderscheiden mogelijke sanctie-effecten op te gaan: het "ex-ante" effect op niet-gesancioneerden en het tweevoudige effect (aankondiging en uitvoering) op gesancioneerden. Zonder correctie voor selectiviteit zou het effect van sancties onderschat worden, omdat de betreffende groep sowieso lagere uitstroomkansen heeft. Bij de ex-post uitstroomkansen worden wat kwantitatieve schattingen gemaakt. Bij de aankondiging van de sanctie stijgt de uitstroomkans met 39% en is deze na 30 dagen nog altijd 16% hoger. Bij de daadwerkelijke uitvoering stijgt de kans met 54% en is deze na 60 dagen gedaald tot 9% en niet significant meer.

Wat is het oordeel over de effectiviteit bij de betrokkenen zelf? Zowel bij seco als bij de arbeidsvoorziening in de twee bezochte regio's kan men zich een uitkeringsysteem zonder sancties slecht voorstellen. Men heeft nu eenmaal ook een middel nodig om soms druk uit te kunnen oefenen. Het sanctiesysteem is slechts één van de elementen die het

succes van bemiddeling bepalen, maar behoort daar zeker wel toe. Wel worden door sommige geïnterviewden wijzigingen binnen het systeem bepleit (zoals lagere sancties), maar dit tast deze hoofdconclusie niet aan. Overigens bestaan ook andere geluiden binnen de RAV's. Een directeur van een RAV-regio die met pensioen gaat, geeft bijvoorbeeld in het blad *Der Arbeitsmarkt* (2005-11) aan dat de sancties veel te hoog zijn en daarmee de verhoudingen tussen consulent en werkzoekende veel te veel onder druk zetten. Bovendien is de toepassing veel te willekeurig, afhankelijk van regio en consulent. Hij pleit daarom voor een veel "intelligenter" sanctiesysteem, maar dit wordt in het interview van dit blad niet verder uitgewerkt. In de paragraaf knelpunten worden een aantal andere – soms soortgelijke – kritische geluiden op een rij gezet.

5 KOSTEN VAN SANCTIES

Het is duidelijk dat het systeem de nodige input in de vorm van mankracht vergt. Dit komt zeker ook tot uitdrukking in het aantal juristen dat men in dienst heeft en waarvan wordt aangegeven dat deze zich voor een belangrijk deel met sancties bezighouden. Dit betreft dan bij de RAV's zowel het uitvaardigen van de officiële sanctie als het omgaan met bezwaarschriften hiertegen. Bij de RAV Bern werken in totaal 300 personen, waarvan zo'n 30 die zich specifiek met juridische zaken bezig houden (overigens zijn dit zeker niet alle academici), wat in de praktijk veelal sancties betekent. Uiteraard houden ook consulenten zich hier mee bezig, maar dan alleen de controle en melding. De meer officiële vervolgweg is voor de juristen. Volgens een schatting van Atag, Ernst en Young Consulting (1999) besteden de consulenten gemiddeld ongeveer 15% van hun tijd aan de controle-activiteiten.

Ook op het centrale niveau (seco) is er een speciale juridische afdeling van zo'n 15 personen die zich voor een belangrijk deel met sancties bezighoudt. Daarnaast nog zo'n 2 of 3 personen bij het Inspektoraat.

Wel wordt bij seco opgemerkt dat dit alles zich snel terugverdient. Het totale bedrag dat ingehouden wordt via sancties bedraagt 150 miljoen Zwitserse Frank in 2004. Dit is volgens hen duidelijk groter dan de loonkosten van degenen die zich met sancties bezighouden. Wanneer daarnaast nog een besparing op werkloosheidsduur wordt bereikt, kunnen de baten nog veel meer oplopen.

Voor neveneffecten in de vorm van criminaliteit bestaat weinig bewijs. Hier is geen onderzoek naar verricht en het speelt in de maatschappelijke discussie over sancties geen rol. Voorzover gesanctioneerden met justitie in aanmerking komen⁵⁴, hebben zij volgens één van de geïnterviewden vaak al een verleden op dit terrein. Bovendien kan de bijstand een vangnet vormen als men geen eigen vermogen heeft om de sanctie in de werkloosheidsuitkering op te vangen. Wel vinden sommigen van de geïnterviewden in de regio's de sancties in sommige gevallen wel aan de hoge kant (bijvoorbeeld voor het missen van een afspraak). Ook met een lager bedrag komt het signaal wel over.

⁵⁴ Overigens komt het incidenteel voor dat gesanctioneerden zelf gewelddadig worden of tenminste hier mee dreigen als zij met consulenten in gesprek zijn. De politie wordt wel eens ingeschakeld.

Duidelijk is dat maatschappelijk er zeker draagvlak is voor dit systeem. Illustratief is dat Zwitserland op veel punten een hervorming heeft gekend, maar dat dit niet het geval is voor de arbeidsmarktpolitiek. Het politieke klimaat gaat eerder richting een versteviging van het sanctiebeleid dan een versoepeling. Wel zijn er uit wetenschappelijke hoek en soms in de pers pleidooien voor een minder robuuste aanpak, juist vanwege een aantal neveneffecten en problemen waaraan we in de volgende paragraaf nog aandacht besteden.

6 KNELPUNTEN EN UITVOERINGSPROBLEMEN

Als knelpunten en uitvoeringsproblemen noemen we een viertal (ook aan elkaar gerelateerde) punten: de spanning tussen controle en begeleiding voor consulenten, rechts(on)gelijkheid en de belasting van bedrijven.

Controle en begeleiding

Voor wat betreft de uitvoering is een uitvoerige studie verricht door Chantal Magnin (uiteindelijk uitmondend in een proefschrift: Magnin, 2005⁵⁵). Zij heeft vele gesprekken bij arbeidsbureaus bijgewoond en ook individueel met betrokkenen gesproken. Haar hoofdconclusie is dat de combinatie van bemiddelaar en controleur tot een vreemde spagaat leidt. De controlerende functie ondermijnt het vertrouwen bij de werkzoekende, waardoor advies en overleg over de te volgen koers moeilijk tot zijn recht kan komen. Het gevolg is dat beide partijen vaak in een rol vervallen. De werkzoekende is gedwongen om zich te presenteren als actief zoekende. Dit betekent bijvoorbeeld dat veel sollicitatiebrieven worden geschreven op vacatures waarbij op voorhand al vaststaat dat de kansen erg klein zijn, of op banen die de sollicitant eigenlijk niet ziet zitten.

Ook in de gesprekken die in de bezochte twee regio's zijn gevoerd, komt deze spanning naar voren. Zo geeft bijvoorbeeld één van de geïnterviewden aan dat de relatie zeer belast wordt als reeds in het eerste gesprek sancties worden aangekondigd. Dit geldt zeker in het geval als dit is voor iets waarvoor men dit helemaal niet verwachtte, zoals te weinig zoekactiviteiten terwijl men nog een baan had. Diverse keren komt ook naar voren dat de functie van consulent die deze taken heeft, een zeer zware functie is, wat onder meer ook tot uitdrukking komt in het feit dat iets als burn-out nog wel eens voorkomt.

In het algemeen is over de bijstand veel minder onderzoek beschikbaar dan over de werkloosheidsverzekering. Uitzondering hierop is een recent onderzoek van Maeder en Nadai (2004) naar de uitvoeringspraktijk. Daarbij worden sancties slechts zijdelings behandeld. De conclusies hierbij zijn wel sterk parallel aan die van Magnin bij de werkloosheidsverzekering. Disciplinerende via onder meer sancties leidt tot een wantrouwen ten opzichte van de uitvoerende instantie. Als men eenmaal de weg van de disciplinerende opgaat, is deze ook moeilijk te verlaten, omdat alles in het teken van dreiging en straffen komt te staan.

⁵⁵ De conclusies en aanbevelingen hebben ook weerklank gevonden in enkele tijdschriften en kranten (zie bijvoorbeeld Jaeggi, 2004 en Gysin, 2005, maar ook diverse artikelen in het boulevardblad *Sonntagsblick*)

Vaststellen “overtreding” niet eenvoudig

Een ‘sanctie-waardige’ overtreding is niet eenvoudig vast te stellen. Een voorbeeld is verwijtbare werkloosheid. Is men bijvoorbeeld zo sterk gepest dat men zich gedwongen voelde om weg te gaan? Om overtredingen wat betreft zoekgedrag vast te stellen en een procedure te starten, is een zekere formalisering onvermijdelijk, zoals een minimum aantal sollicitaties. Ook het vaststellen van het weigeren van een passende baan heeft tot een zekere formalisering geleid. Wanneer een vacature geschikt wordt geacht voor een werkzoekende kan deze een officiële brief krijgen dat men voor een bepaalde datum ook moet solliciteren. In het geval dat dit niet gebeurt, of de vacature wordt afgewezen, dient ook het bedrijf dit middels een formulier aan te geven om de bewijslast in de procedure verder te ondersteunen. Dit is overigens niet verplicht voor bedrijven. Het punt van de belasting van bedrijven komt als apart punt terug.

Rechtsongelijkheid

De toepassing van sancties verschilt sterk per kanton, maar daarbinnen ook per regio en zelfs per consulent die in de praktijk toch vaak een behoorlijke ruimte van handelen heeft. Deze variatie en subjectiviteit staat in sterke spanning met rechtsgelijkheid. Bonvin e.a. (2004) wijzen er op dat het subjectieve karakter van de controle er toe leidt dat sommige groepen meer gewantwoord worden dan andere. Zo wijzen zij erop dat vrouwen met jonge kinderen vaker in tijdelijk gesubsidieerd werk worden geplaatst, puur om hun beschikbaarheid voor werk te testen.

Regio’s hebben dus in de praktijk de nodige vrijheid betreffende de uitvoering en toepassing van sancties. Zeker de juridische afdeling van seco probeert binnen deze ruime bandbreedtes nog enige uniformiteit te handhaven. Het eerder vermelde raster is hiervan een voorbeeld. Maar ook is mogelijk dat seco zelf een beroepsprocedure start in gevallen die sterk afwijken van de aanpak elders. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat de beschikbaarheid van prestatie-indicatoren voor de bemiddeling door RAV-regio’s ook tot een zekere vrijheid in de uitvoering leidt. De nadruk ligt op de output en de wijze waarop dit behaald wordt (“input”) is dan minder van belang. Als de prestaties onder de maat zijn, wordt ook de wijze van uitvoering kritisch beschouwd, maar als dit niet zo is, is hier minder aanleiding toe.

Belasting bedrijven

De hoge verhouding werklozen ten opzichte van een beperkt aantal vacatures in de databank van de RAV⁵⁶ en de verplichting tot solliciteren kan een vloedgolf aan brieven betekenen voor bedrijven, wat melding van vacatures in de databank niet altijd aantrekkelijk maakt. Ook de mogelijke check bij bedrijven zelf wat betreft de opstelling van sollicitanten vergroot vervolgens nog eens de belasting voor bedrijven.

⁵⁶ Angeli en Benz (2004) spreken van 8000 vacatures tov 150.000 werkzoekenden. In één van de interviews wordt gesproken over een dekingsgraad van de vacatures van 20%.

7 CONCLUSIES

Sancties zijn een belangrijk onderdeel van het gehele arbeidsmarktbeleid in Zwitserland. De toepassingsgraad is dan ook hoog: maar liefst ongeveer een vijfde van degenen die werkloos zijn in een bepaald jaar en onder de werkloosheidsverzekering vallen, heeft een sanctie gekregen. In de uitvoering zijn hiervoor diverse procedures en aanwijzingen opgesteld, zoals de link tussen de aard van de “overtreding” en de hoogte van de sanctie, maar ook over de mogelijke beroepsprocedures.

Empirische studies over de effectiviteit zijn niet eenduidig in conclusies. Op geaggregeerd niveau wordt bijvoorbeeld soms wel een verband tussen de prestaties van regio's en de mate van sanctietoepassing gevonden, maar deze zijn vaak niet significant. De hoogte van sancties heeft in enkele van dergelijke statistische analyses eerder een negatief dan een positief verband (al zijn ook deze verbanden niet significant). Een studie op microniveau vindt wel duidelijke verbanden. De individuele gegevens worden tevens benut voor een analyse van een dreigeffect op regionaal niveau, waarin ook positieve effecten worden gevonden. In regio's met een hoge sanctioneringsgraad vinden namelijk ook niet-gesanctioneerden eerder een baan dan in regio's met een lage sanctioneringsgraad. Betrokkenen benadrukken dat niet zozeer de mate van toepassing, maar de kwaliteit hiervan (goede informatievoorziening, consequent zijn) belangrijk is.

De maatschappelijke acceptatie van het sanctiesysteem is hoog. Ook veel van de geïnterviewde betrokkenen vinden sancties een onlosmakelijk element van het arbeidsmarktbeleid. Aan de andere kant komen ook diverse kritische punten in zowel de interviews, maar zeker ook in de literatuur naar voren. De combinatie van controle en begeleiding geeft de nodige spanning voor consulenten. De toepassingsgraad varieert sterk per regio, maar ook per consulent. Uitgaande van vergelijkbare groepen cliënten per consulent duidt deze variatie op rechtsongelijkheid. Het systeem vergt de nodige inzet van (ook juridische) mankracht en leidt ook tot een belasting van bedrijven.

