

De uitkering van de baan

De uitkering van de baan

Reïntegratie van uitkeringsontvangers:
ontwikkelingen in de periode 1992-2002

Stella Hoff
Gerda Jehoel-Gijsbers

m.m.v. Jean Marie Wildeboer Schut



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, juli 2003

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2003

SCP-publicatie 2003/11

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Omslagillustratie: Peter van Hugten, Amsterdam

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0094-2

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	I
1 Inleiding	3
1.1 Reïntegratie: een begripsafbakening	4
1.2 Theoretisch model	5
1.2.1 De rationele-keuzetheorie	5
1.2.2 Sociaal-economische en sociaal-psychologische gedragstheorie	8
1.2.3 Arbeidsmarkttheorieën	9
1.2.4 Conceptueel model: factoren die reïntegratie beïnvloeden	11
Noten	14
2 Reïntegreerbaarheid vanuit verschillende perspectieven	15
2.1 Het aantal reïntegreerbaren volgens de wettelijke criteria	16
2.1.1 Wettelijk reïntegreerbare arbeidsongeschikten	16
2.1.2 Wettelijk reïntegreerbare werklozen	20
2.1.3 Wettelijk reïntegreerbare bijstandsontvangers	21
2.1.4 Tot slot	25
2.2 Het aantal reïntegreerbaren volgens criteria van de uitvoering	25
2.2.1 Het aantal reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden volgens uitvoeringscriteria	26
2.2.2 Tot slot	28
2.3 Het aantal reïntegreerbaren volgens subjectieve criteria	28
2.3.1 Reïntegreerbaarheid naar het oordeel van werkzoekende uitkeringsontvangers	29
2.3.2 Reïntegreerbaarheid naar het oordeel van WAO-toetreders	32
2.3.3 Tot slot	35
2.4 Het aantal reïntegreerbaren volgens verschillende definities	35
Noten	38
3 Invloeden op reïntegratiegedrag	41
3.1 Ontwikkeling vraag en aanbod	41
3.1.1 Ontwikkeling van de vraag naar arbeid	41
3.1.2 Ontwikkeling van het aanbod van arbeid	43
3.1.3 Mismatch tussen vraag en aanbod	47
3.1.4 Afroming en selectie	51
3.1.5 Tot slot	56
3.2 Wet- en regelgeving	57
3.2.1 Wijzigingen in de sociale-zekerheidswetten	57
3.2.2 Wetgeving ter bevordering van reïntegratie	59
3.3 Financiële prikkels	62
3.3.1 Uitkeringsvoorwaarden: hoogte en duur uitkering	63

3.3.2	Bijstandsontvangers en de armoedeval	65
3.3.3	Premie- en vrijlatingsregelingen	66
3.3.4	Financiële prikkels voor werkgevers	68
3.3.5	Financiële prikkels voor uitvoeringsorganen	71
3.4	De uitvoering	73
3.4.1	De Centra voor Werk en Inkomen	75
3.4.2	De gemeenten	76
3.4.3	Het UWV en de reïntegratiebedrijven	77
3.4.4	Uitvoering van de Wet boeten en maatregelen	78
3.5	Waarden en normen ten aanzien van reïntegratie	80
3.5.1	De verzorgingsstaat en de relatie tussen overheid en burger	80
3.5.2	Balans tussen rechten en plichten	80
3.5.3	De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen	83
3.6	Samenvatting	84
	Noten	86
4	<i>Feitelijke reïntegratie van uitkeringsontvangers in de periode 1992-2002</i>	89
4.1	De data	89
4.2	Reïntegratie vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen	91
4.2.1	Uitstroom wegens herstel	92
4.2.2	Uitstroom wegens werkhervatting	95
4.3	Reïntegratie vanuit de WW en de wachtgeldregeling	99
4.3.1	Beëindiging van de uitkering wegens werkhervatting	99
4.3.2	Uitstroom vanuit de wachtgeldregeling	102
4.3.3	Ontwikkelingen in de volledige en gedeeltelijke reïntegratie van werklozen	104
4.4	Uitstroom vanuit de bijstand	109
4.4.1	Beëindiging van de bijstandsuitkering	109
4.4.2	Werkhervatting door bijstandsontvangers	110
4.5	Combinatie van werk en uitkering	114
4.6	Samenvatting	116
	Noten	119
5	<i>Invloeden op reïntegratie: (ex-)uitkeringsontvangers aan het woord</i>	121
5.1	Dataverzameling	121
5.2	Werkhervatting door uitkeringsontvangers	127
5.3	Subjectieve arbeidsmarktkansen	131
5.4	De afweging van kosten en baten	134
5.5	Het gebruik van wettelijke regelingen	138
5.6	Ervaringen met de uitvoering	140
5.7	Opvattingen, motieven en zoekgedrag	144
5.8	Determinanten van werkhervatting door uitkeringsontvangers	152
5.9	Samenvatting	159
	Noten	162

6	Samenvatting en slotbeschouwing	165
6.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen	165
6.2	Enkele beleidskwesties	173
	Noten	181
	Summary	183
	Note	193
	Bijlage A Het Woningbehoefteonderzoek	195
	Noten	199
	Bijlage B Invloeden op het combineren van uitkering met betaald werk	201
	Noten	205
	Bijlage C Determinanten van werkhervatting	207
	Literatuur	211
	Publicaties van het SCP	217

Voorwoord

De titel *De uitkering van de baan* is een woordspeling die de twee kernwoorden van deze studie bevat. Dit rapport beschrijft namelijk de ontwikkelingen in de arbeidsreïntegratie van uitkeringsgerechtigden (arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsontvangers) – al jarenlang een belangrijk punt op de politieke agenda. In het begin van de jaren negentig maakte men zich zorgen over de geringe groei van de werkgelegenheid en over het toenemende uitkeringsvolume. Vanaf 1995, toen de instroom in de werkloosheid en bijstand daalde onder invloed van de hoogconjunctuur, verlegde de aandacht zich naar de ‘harde kern van werklozen’, een groep met een zo kleine kans op werk dat geveesd werd voor permanente uitkeringsafhankelijkheid. Maar de aandacht richtte zich door de jaren heen met name op de arbeidsongeschiktheid. Ondanks verscheidene wetswijzigingen bleef het aantal arbeidsongeschikten per saldo toenemen. Inmiddels wordt weer nieuwe regelgeving voorbereid ter vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden. De huidige recessie zal de reïntegratie echter blijven bemoeilijken, waardoor dit thema voorlopig nog niet van de agenda zal verdwijnen.

Dit rapport geeft een beeld van de ontwikkelingen in de reïntegratie van uitkeringsontvangers in de periode 1992-2002. Besproken wordt hoeveel uitkeringsgerechtigden het werk zouden kunnen hervatten en hoe de feitelijke reïntegratie zich heeft ontwikkeld. Daarnaast richt de aandacht zich op de factoren die de reïntegratie mogelijk beïnvloeden. Aan de hand van bestaande literatuur wordt onder meer ingegaan op de werkgelegenheidsontwikkeling, wijzigingen in wet- en regelgeving, de armoedeval, de rol van werkgevers en uitvoerende instanties, en de opvattingen van uitkeringsontvangers. Tevens zijn bij een steekproef van WAO'ers, WW'ers en bijstandsontvangers nieuwe gegevens verzameld, waarbij antwoord is gezocht op de vraag in hoeverre genoemde factoren hun reïntegratie hebben bevorderd of juist belemmerd.

Een woord van dank gaat uit naar drs. Peter Willems en drs. Kamieke van de Riet van onderzoeksbureau GfK voor het aanleveren van de steekproef van (ex-)bijstandsontvangers en voor het verrichten van het veldwerk. Drs. Hilbrand Bruinsma en mevrouw Brechtje Bergstra van UWV hebben de steekproeven van (ex-)WAO'ers en -WW'ers aangeleverd, en tevens een databestand met nadere informatie over werkhervatting door WAO'ers ter beschikking gesteld. Ook mevrouw Karin Pilgram en de heer Ben Michgels van het CWI hebben ten behoeve van dit rapport gegevens beschikbaar gesteld, terwijl drs. Robert-Paul Kop (Research voor Beleid) en drs. Frank Willemsen (Intomart) op verzoek van het SCP een aantal analyses hebben verricht op het bestand *Hoe zoeken werkzoekenden*, respectievelijk het bestand *Hoe werven bedrijven*.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

1 Inleiding

Reïntegratie in het arbeidsproces is een onderwerp dat sinds begin jaren negentig hoog op de politieke agenda staat. De belangstelling voor dit onderwerp heeft in het afgelopen decennium verschillende achtergronden gehad. Aanvankelijk werd reïntegratie vooral bezien vanuit een collectief belang, namelijk het terugdringen van het beroep op sociale zekerheid. Door het grote aantal uitkeringsontvangers, en dan met name arbeidsongeschikten, dreigde de sociale zekerheid onbetaalbaar te worden. Deze dreiging diende te worden afgewend door een grotere mate van arbeidsparticipatie.¹ Al snel kwam er vervolgens ook aandacht voor het individuele belang: reïntegratie in het arbeidsproces diende te voorkomen dat individuen sociaal uitgesloten raakten. Weer later, in de tweede helft van de jaren negentig, werd de reïntegratie van uitkeringsontvangers vooral gezien als noodzakelijk voor een adequate personeelsvoorziening voor bedrijven. In vrijwel alle bedrijfssectoren hadden werkgevers moeite om voldoende personeel met de juiste kwalificaties te krijgen, en vergroting van de inzetbaarheid van uitkeringsgerechtigden was nodig om de openstaande vacatures te vervullen. De krapte op de arbeidsmarkt is inmiddels weer sterk verminderd door de economische neergang die eind 2001 heeft ingezet. De klachten over personeelstekorten zijn vervangen door sombere geluiden over een teruglopende werkgelegeningsgroei en een oplopende werkloosheid. Het belang van reïntegratie blijft echter onverminderd groot, zij het nu weer om dezelfde redenen als in de eerste helft van de jaren negentig: een groei van het aantal werklozen leidt immers tot een toename van de kosten van de sociale zekerheid, en langdurige uitsluiting van het arbeidsproces kan leiden tot sociaal isolement.

Deze studie beoogt meer inzicht te verwerven in de ontwikkeling van de reïntegratie van uitkeringsontvangers tussen 1992 en 2002, en in de factoren die op die reïntegratie van invloed zijn. Een aantal onderzoeksvragen vormt daarbij de leidraad.

Onderzoeksvragen

- Hoe groot is binnen de arbeidsongeschiktheids-, de werkloosheids- en de bijstandsregelingen de groep die in principe geheel of gedeeltelijk zou kunnen participeren op de arbeidsmarkt en dat tot nu toe niet doet?
- Welke reïntegratiebevorderende of juist -belemmerende factoren kunnen worden onderscheiden, en welke ontwikkelingen hebben zich in deze factoren voorgedaan sinds 1992?
- Hoe heeft de uitstroom naar betaalde arbeid van uitkeringsontvangers zich sinds 1992 ontwikkeld?
- Welke factoren zijn volgens individuele uitkeringsontvangers van invloed op reïntegratie?

In de volgende hoofdstukken (2 tot en met 5) worden de bovenstaande onderzoeksvragen achtereenvolgens behandeld. Het rapport is gebaseerd op een in 2001 verrichte voorstudie (Jehoel-Gijsbers en Hoff 2001), waarin aan de hand van bestaande literatuur en gegevens een voorlopig antwoord werd gegeven op de drie eerste vragen. Deze gegevens zijn in de huidige studie zoveel mogelijk geactualiseerd, waarbij in het geval van de derde onderzoeksvraag tevens analyses zijn verricht op een nieuw databestand. Op verzoek van het SCP heeft het voormalige Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) het bestand van lopende WAO-uitkeringen op drie meetmomenten gekoppeld aan een bestand met informatie over dienstverbanden. Dit levert inzicht in de uitstroom vanuit de WAO naar betaalde arbeid, iets wat tijdens de voorstudie slechts bij benadering kon worden verkregen. Voor de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag, ten slotte, zijn nieuwe data verzameld bij ruim 2.000 personen die momenteel of in een recent verleden een WAO-, WW- of bijstandsuitkering (hebben) ontvangen. Onderzocht is de invloed van onder meer de gepercipieerde werkgelegenheid, de armoedeval, en sancties en premies. Ook de motivatie om te gaan werken en het zoekgedrag komen aan bod, evenals de rol van werkgevers en uitvoeringsinstanties.

In de volgende paragrafen wordt echter eerst een uitwerking gegeven van het begrip 'reïntegratie' en van het gehanteerde theoretische model.

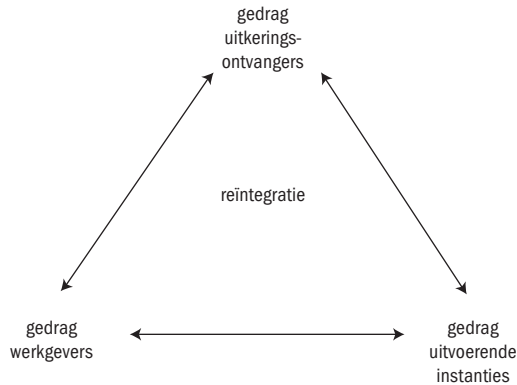
1.1 Reïntegratie: een begripsafbakening

Hoewel de term 'reïntegratie' de laatste jaren zeer intensief wordt gebruikt, is het niet altijd duidelijk wat er precies mee wordt bedoeld. Deze onduidelijkheid vindt zijn oorzaak met name in het feit dat bij reïntegratie verschillende actoren betrokken zijn. Zo denkt men bij dit begrip vaak uitsluitend aan arbeidsgehandicapten, terwijl niet-arbeidsgehandicapte werklozen eveneens geacht worden terug te keren naar de arbeidsmarkt. Bovendien zijn niet alleen uitkeringsgerechtigden, maar ook werkgevers en uitvoerende instanties² bij het reïntegratieproces betrokken. Voor een succesvolle reïntegratie dient elk van deze drie partijen een bepaald gedrag te vertonen:

- De uitkeringsgerechtigden moeten *feitelijk het werk geheel of gedeeltelijk hervatten*.
- De werkgevers moeten de uitkeringsgerechtigden *in dienst nemen*.
- De uitkerende en bemiddelingsinstanties moeten de *herintreding stimuleren*.

Reïntegratie heeft derhalve betrekking op het gedrag van elk van de drie partijen die het functioneren van de arbeidsmarkt bepalen: de vraagzijde van de arbeidsmarkt, de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en de instituties die zich tussen vraag en aanbod bewegen, zoals de uitvoeringsorganen van sociale zekerheid en de bemiddelingsinstanties. Dit is schematisch weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1 De actoren van reïntegratie



Bij het zoeken naar factoren die reïntegratie kunnen bevorderen of belemmeren, zal gekeken moeten worden naar de wijze waarop het gedrag van alle drie actoren (uitkeringsontvangers, werkgevers en uitvoerende instanties) wordt beïnvloed. Paragraaf 1.2 gaat in op de theoretische uitgangspunten die daarbij kunnen worden gehanteerd.

1.2 Theoretisch model

Teneinde vanuit een zo breed mogelijk perspectief zicht te krijgen op de verschillende invloeden op het reïntegratiegedrag, wordt uitgegaan van een algemene gedrags-theorie – de rationele-keuzetheorie – die vervolgens wordt aangevuld vanuit andere, meer specifieke theorieën. Het resulterende theoretische model kan als leidraad dienen voor de inhoudelijke beschrijving van de processen die een rol spelen bij reïntegratie.

1.2.1 De rationele-keuzetheorie

Zoals gezegd is de rationele-keuzetheorie (*rational choice theory*, zie voor een overzicht Benschop 2000) een algemene gedragstheorie, die kan dienen als uitgangspunt om reïntegratiegedrag te verklaren. Gebaseerd op het neoklassieke paradigma in de economie, gaat de theorie uit van utilitaristisch, rationalistisch en individualistisch handelen. Gedragskeuzes van individuele of collectieve actoren zouden gebaseerd zijn op een afweging van calculeerbare kosten en baten, waarbij iedere betrokkene streeft naar nutsmaximalisatie. De consequentie van rationeel keuzegedrag kan echter zijn dat het nut op individueel niveau wel maximaal is, maar dat de som van deze individuele keuzes op gemeenschappelijk niveau leidt tot een onbedoeld (negatief) effect of tot een suboptimaal effect.

Met betrekking tot het reïntegratiegedrag van de drie verschillende actoren kan op basis van de rationele-keuzetheorie een aantal mechanismen worden verondersteld. Als voorbeeld zijn hiervan enkele uitgewerkt in het volgende kader.

Rationele keuzes van werkgevers, uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsinstanties

- *Werkgevers* kunnen hun nut maximaliseren door de meest productieve werknemers aan te trekken en vast te houden en de minst productieve uit te stoten. Door maatregelen en instrumenten binnen de sociale zekerheid, zoals de loonkostensubsidies voor langdurig werklozen of het plaatsingsbudget voor arbeidsongeschikten, worden werkgevers gestimuleerd uitkeringsontvangers in dienst te nemen: de (veronderstelde) geringere productiviteit wordt gecompenseerd met een financiële prikkel. Tegelijkertijd zijn er maatregelen in het sociale-zekerheidsstelsel die ontmoedigend kunnen werken op het reïntegratiegedrag van werkgevers. Dit geldt bijvoorbeeld voor de premiedifferentiatie in de WAO, waarbij de werkgeverspremie mede afhankelijk is van het aantal werknemers uit het bedrijf dat in de WAO terechtkomt, of voor de eigen-risicoperiode van 52 weken in het ziektejaar. De individuele werkgever verwacht dat de arbeidskosten te hoog worden door dit soort maatregelen en zou rationeel handelen als hij minder productieve werknemers niet zou aannemen. Wanneer daarmee de groep arbeidsongeschikten groeit, stijgen echter de sociale-zekerheidsuitgaven en daarmee ook de sociale premies. Dit leidt weer tot hogere arbeidskosten en waarschijnlijk een vermindering van werkgelegenheid: nutsmaximalisatie op individueel werkgeversniveau leidt dan niet tot nutsmaximalisatie op nationaal niveau.
- *Uitkeringsgerechtigden* zullen in hun streven naar nutsmaximalisatie meer reïntegreren naarmate het verschil tussen uitkering en het te verdienen loon groter is. Regelmatig wordt de veronderstelling geuit dat de uitkeringen in Nederland dusdanig hoog zijn, dat zij uitkeringsontvangers te weinig financiële prikkels bieden om aan het werk te gaan. Het verschil tussen het te verdienen loon en de uitkering is met name klein (of afwezig) bij uitkeringsontvangers die zijn aangewezen op banen op minimumloonniveau of iets daarboven, en bij degenen die een aanvulling op hun uitkering ontvangen (zoals veel arbeidsongeschikten tijdens hun eerste WAO-jaar). Ook vanwege de zogenoemde armoedeval, die kan ontstaan wanneer men door te gaan werken geen recht meer heeft op inkomensafhankelijke regelingen, kunnen uitkeringsontvangers besluiten dat een uitkeringssituatie hun meer ‘nut’ oplevert dan een betaalde baan. Zij worden derhalve weerhouden van reïntegratie op de arbeidsmarkt, hetgeen leidt tot hoge sociale-zekerheidsuitgaven: nutsmaximalisatie op het niveau van de individuele uitkeringsgerechtigde leidt niet tot nutsmaximalisatie op nationaal niveau.

- *Uitvoeringsorganen of bemiddelingsinstanties* zullen in hun streven naar nutsmaximalisatie rekening houden met de wijze waarop zij worden bekostigd. Terwijl de uitvoeringsorganen in het verleden vooral werden beoordeeld op het op de juiste wijze toekennen en tijdig verstrekken van uitkeringen, ligt de nadruk momenteel sterk op de mate waarin zij uitstroom uit de uitkering bevorderen. Daarbij is er steeds meer aandacht gekomen voor efficiëntieverbetering in de organisatie: met zo min mogelijk kosten dient een zo goed mogelijk resultaat te worden bereikt. Steeds meer wordt er gewerkt met een prestatiebudget. Dit kan echter ook negatieve gevolgen hebben. Bemiddelingsinstanties die worden bekostigd op basis van het aantal door hen geplaatste personen, gaan zich mogelijk vooral richten op de gemakkelijk inzetbare werklozen. De categorie die moeilijker te reïntegreren is, wordt dan niet in bemiddeling genomen en komt zodoende nooit aan bod. Wanneer dit leidt tot marginalisering en sociale uitsluiting van deze groep, heeft deze handelwijze een negatief effect voor het algemeen belang.

Bij nutsmaximalisatie wordt in het algemeen gedacht aan *economisch* nut. Dit is ook de dimensie die het laatste decennium in Nederland de overhand heeft gehad in de discussies omtrent de mechanismen die een rol spelen in de sociale zekerheid. Meer financiële prikkels, meer sancties en meer marktwerking vormden de leidraad voor veranderingen in de sociale zekerheid in de jaren negentig. De rationele-keuzetheorie kan daarom worden beschouwd als een voor de hand liggende theorie voor de verklaring van reïntegratie.

Kritiek op de rationele-keuzetheorie

Hoewel de rationele-keuzetheorie op veel terreinen bruikbaar is gebleken (zie Benschop 2000), is zij ook sterk bekritiseerd. De critici wijzen erop dat het menselijk handelen te zeer wordt gereduceerd tot een afweging tussen kosten en baten, en dat onvoldoende rekening wordt gehouden met het feit dat gedrag is ingebed in een sociale, culturele en politieke context. De neoklassieke economie, waarvan de rationele-keuzetheorie onderdeel uitmaakt, heeft haar succes in belangrijke mate te danken aan het gebruik van spaarzame modellen met eenvoudige vooronderstellingen, maar het is tevens deze spaarzaamheid die de beperking van de theorie aangeeft.

In verband met deze kritiek wordt in paragraaf 1.2.2 vanuit sociaal-economische en sociaal-psychologische invalshoek een uitbreiding gegeven aan de rationele-keuzetheorie. Vervolgens wordt ingegaan op enkele arbeidsmarkttheorieën die het selectiegedrag van werkgevers kunnen verklaren (§ 1.2.3). Paragraaf 1.2.4, tot slot, beschrijft een conceptueel model waarin de factoren zijn opgenomen die – theoretisch – van invloed zijn op de reïntegratie. In hoofdstuk 3 en 5 zullen deze factoren nader aan de orde komen.

1.2.2 Sociaal-economische en sociaal-psychologische gedragstheorie

Sociaal-economische theorie

Verschillende sociaal-economen hebben, als reactie op de rationele-keuzetheorie, hun eigen theoretische overwegingen geformuleerd (zie Benschop 2000). Zo geeft Etzioni aan dat individuen en organisaties zich niet uitsluitend laten leiden door een rationele kosten/batenafweging, maar dat de context van menselijk handelen in een veel breder perspectief moet worden geplaatst. Hij stelt dat deze context mede wordt bepaald door normatieve, sociale en overheidsregels. Ook Olson benadrukt het belang van regelgeving. Volgens zijn theorie van 'the logic of collective action' wordt een collectief belang nooit bereikt wanneer iedereen zich opstelt als een rationeel, zelfzuchtig individu dat streeft naar eigen nutsmaximalisatie, maar is het nodig dwang of speciale richtlijnen toe te passen, waardoor men in een gemeenschappelijk belang handelt. In Olson's visie vormen 'dwang en speciale richtlijnen' (lees: wet- en regelgeving) derhalve voorwaarden om ervoor te zorgen dat het streven naar nutsmaximalisatie van individuen en organisaties in goede banen wordt geleid, zodat ook het algemeen belang kan worden gediend.

Sociaal-psychologische theorie

Op basis van sociaal-psychologische gedragstheorieën kan een invulling worden gegeven aan de verschillende vormen van 'dwang' waar Olson over spreekt. Op basis van algemene attitude-gedragstheorieën kan worden verondersteld dat reïntegratiegedrag mede afhankelijk is van maatschappelijke waarden en normen (sociale 'dwang') ten aanzien van werken en niet-werken. Deze waarden en normen zijn van invloed op de attitudes en motivatie van werklozen en werkgevers met betrekking tot hun reïntegratiegedrag. Zo zal een werkloze die een baan aangeboden krijgt, niet alleen letten op het financiële nut dat dit hem oplevert, maar zal hij ook (al dan niet bewust) rekening houden met de heersende opvattingen over arbeidsplicht, met zijn eigen normen over gebruik en misbruik van de sociale zekerheid, en met de reacties vanuit zijn directe omgeving wanneer hij het aanbod zou afwijzen.

Een zinvolle uitbreiding van dit algemene attitude-gedragsmodel wordt gegeven door Münch (in Tazelaar en Wippler 1985). Of attitudes en motivatie ook daadwerkelijk worden omgezet in feitelijk gedrag, is volgens diens mentale-incongruentietheorie afhankelijk van de handelingsmogelijkheden die er zijn. Met betrekking tot reïntegratie gaat het daarbij om de mogelijkheden op de arbeidsmarkt: de ontwikkeling van vraag en aanbod, en het functioneren van de arbeidsmarkt ('gelegenheidsstructuur'). Werklozen, werkgevers en uitvoeringsinstanties zullen – ongeacht hun motivatie – alleen daadwerkelijk reïntegratiegedrag kunnen vertonen als er voldoende en geschikte vacatures zijn en als de concurrentie van ander arbeidsaanbod niet te groot is.

Op het macroniveau van de samenleving worden algemeen geaccepteerde waarden en normen vertaald in wet- en regelgeving (wettelijke ‘dwang’). Hierin zijn de rechten en plichten van individuen en organisaties vastgelegd. Ten aanzien van de sociale zekerheid gaat het daarbij enerzijds om de criteria voor toegang tot de uitkering, de duur van de uitkeringsaanspraken en het uitkeringsbedrag waar men recht op heeft; anderzijds is er steeds meer nadruk komen te liggen op regelgeving die ongewenst gedrag van de uitkeringstrekker tegengaat. Reeds in de *Sociale nota 1993* werd het voorkómen en terugdringen van sociale-zekerheidsfraude genoemd als een van de belangrijkste speerpunten in het kabinetsbeleid, en werden (financiële) maatregelen aangekondigd die werklozen moesten stimuleren een betaalde baan te aanvaarden. Ook de uitvoeringspraktijk kwam in dat verband aan de orde, waarbij werd gesteld dat deze zich, in plaats van op uitkeringsverstrekking, meer zou moeten richten op uitstroombevordering (SZW 1992). Alle drie thema’s – fraudebestrijding, financiële prikkels en uitvoering – krijgen overigens nog steeds een belangrijke plaats in het beleid toebedeeld (zie SZW 2001a, 2002a).

1.2.3 Arbeidsmarkttheorieën

Er zijn verschillende theorieën over het functioneren van de arbeidsmarkt die een verklaring trachten te geven voor het selectiegedrag van werkgevers en voor de positie van werklozen op de arbeidsmarkt. Hier worden in het kort enkele belangrijke theorieën besproken.

Baancompetitiemodel

Volgens het baancompetitiemodel (gebaseerd op de *labor queue*-theorie, Thurow 1975) zijn er op de arbeidsmarkt twee rijen te onderscheiden: een rij waarin de banen zijn gerangschikt naar functieniveau en een rij waarin individuen zijn gerangschikt naar hun kwalificaties. Werkzoekenden zullen proberen de meest aantrekkelijke functies te verwerven, terwijl werkgevers proberen de meest aantrekkelijke werkzoekenden in dienst te nemen. De aantrekkelijkheid van een werkzoekende voor werkgevers wordt gedefinieerd door zijn of haar (vermeende) productiviteit. Omdat gewoonlijk niet op voorhand duidelijk is hoe productief een bepaald individu zal zijn, laten werkgevers zich leiden door kenmerken die makkelijk waarneembaar zijn en waarvan kan worden verondersteld dat zij verband houden met de productiviteit. Opleiding en leeftijd zijn hiervoor de meest gebruikte criteria, maar ook informatie over de uitkeringspositie, de werkloosheidsduur of de gezondheid speelt een rol. Werkgevers beginnen boven aan de rij van werkzoekenden te selecteren. Als er sprake is van weinig vraag naar arbeid, komen de laatsten in de rij werkzoekenden nooit aan bod. Zij worden dan verdrongen door werkzoekenden met gunstiger kwalificaties. Bij krapte op de arbeidsmarkt zal de rij van werkzoekenden echter korter worden en komen ook de minder gekwalificeerde werkzoekenden in beeld.

Of werkzoekenden kunnen reïntegreren en of werkgevers hen selecteren is dus afhankelijk van hun plaats in de rij (die samenhangt met de opleiding, leeftijd, uitkeringsduur en gezondheid) en de lengte van de rij (die vooral samenhangt met de werkgelegenheidsontwikkeling).

Segmenteringstheorie

In de segmenteringstheorie (Doeringer en Piore 1975) wordt ervan uitgegaan dat er verschillende deelmarkten zijn waarbinnen werknemers met elkaar concurreren. Iedere deelmarkt heeft als het ware zijn eigen *labor queue*. De meest eenvoudige segmentering, een rigide tweedeling in een primair en secundair segment, is in het verleden bruikbaar gebleken om het functioneren van de arbeidsmarkt te verklaren. Het primaire segment wordt gekenmerkt door stabiele, aantrekkelijke banen met gunstige arbeidsvoorwaarden en met carrièreperspectief; het secundaire segment omvat de instabiele, onaantrekkelijke, tijdelijke banen waarvoor geen of weinig scholing is vereist en die geen promotiekansen kennen (*dead end*-banen). In het secundaire segment is veelvuldig sprake van herhalingswerkloosheid. De vlucht die de flexibele arbeidsmarkt de laatste jaren heeft genomen, heeft de tweedeling in segmenten enigszins op losse schroeven gezet. Ook hoogopgeleiden in functies met goede vooruitzichten bezetten momenteel instabiele, tijdelijke banen. Kenmerkend is wel dat de bezetters van deze banen hier in veel gevallen zelf voor kiezen, juist vanuit hun carrièreperspectief. Tot voor kort konden deze werknemers er bovendien vrij zeker van zijn dat na de ene tijdelijke baan er een andere beschikbaar was. Ook dit type banen geeft tamelijk stabiele werkzekerheid en kan daardoor tot het primaire segment worden gerekend.

Overstappen van het secundaire naar het primaire segment is volgens de theorie vrijwel onmogelijk, omdat de gevraagde en aangeboden kwalificaties niet op elkaar aansluiten (*mismatch*).

Deze tweedeling in segmenten kan verklaren waarom een sterk groeiende vraag naar arbeid niet rechtstreeks hoeft te leiden tot een sterke vermindering van het werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsvolume. Als de werkgelegenheidsgroei zich tot het primaire segment beperkt, wordt immers de *labor queue* binnen dit segment helemaal opgebruikt, terwijl die van het secundaire segment niet in aanmerking komt.

Rantsoeneringstheorie

Op basis van de rantsoeneringstheorie (Fürstenberg en Thrall 1975) kan worden verondersteld dat – bij een tekort aan arbeidsplaatsen – de verdeling van de beschikbare banen totstandkomt volgens algemeen aanvaarde normen die aangeven welke subgroepen het meest recht hebben op een betaalde baan en het meest de plicht hebben om te werken. Dit leidt ertoe dat in tijden van massale werkloosheid bepaalde groepen min of meer worden vrijgesteld van betaalde arbeid: ouderen en mensen met gezondheidsproblemen, met zorgverantwoordelijkheid voor anderen of met kenmerken waardoor men weinig kans maakt op een betaalde baan. Zo was het tijdens de economische recessie in het begin van de jaren negentig ‘normaal’ dat personen van 57,5 jaar of ouder niet meer werkten, dat een steeds groter deel van de werknemers met een arbeidshandicap de arbeidsmarkt verliet, dat alleenstaande ouders in de bijstand geen arbeidsplicht hadden en dat langdurig werklozen, als ze al een sollicitatieplicht hadden, daar niet al te streng op werden gecontroleerd. Gedurende een lange periode zijn deze rantsoeneringsnormen ingesleten in de samenleving. De laatste jaren zijn deze normen herzien en worden ook ouderen, alleenstaande ouders en arbeidsgehandicapten gestimuleerd op zoek te gaan naar een baan. Het is echter te

verwachten dat de verschillende partijen op de arbeidsmarkt – werkgevers, werknemers en uitvoeringsinstanties – tijd nodig hebben om te wennen aan het idee dat deze groepen weer (worden geacht te) participeren op de arbeidsmarkt.

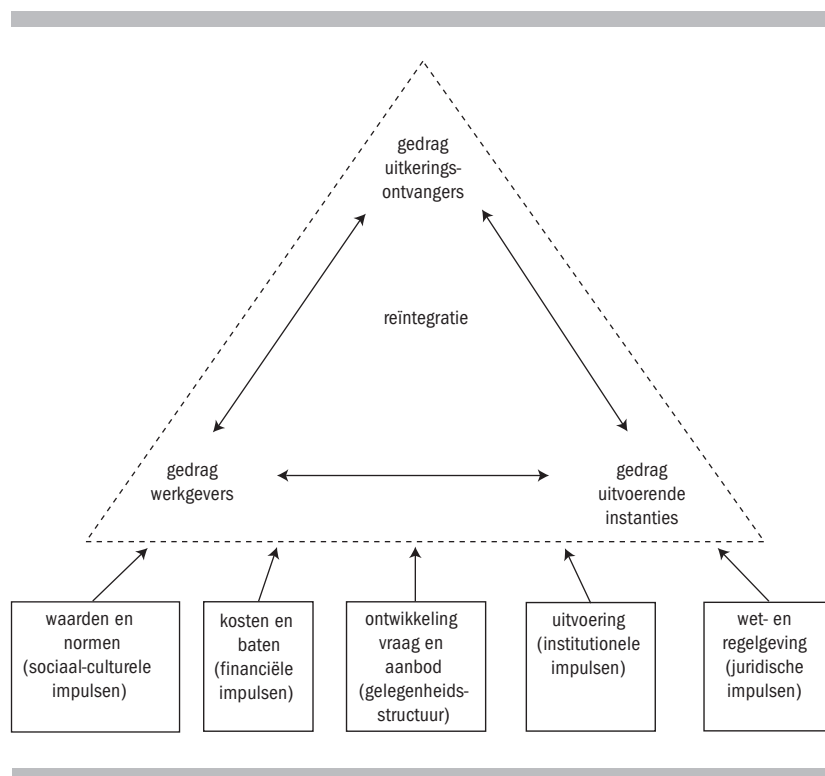
1.2.4 Conceptueel model: factoren die reïntegratie beïnvloeden

In het voorgaande is een groot aantal factoren aan bod geweest die van invloed (kunnen) zijn op het reïntegratiegedrag van de drie arbeidsmarktpartijen. Samengevat kunnen op basis van de beschreven theorieën de volgende aspecten worden onderscheiden.

- kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van vraag en aanbod; het functioneren van de arbeidsmarkt (gelegenheidsstructuur);
- kosten/batenafweging op basis van rationele keuzes (financiële prikkels);
- wet- en regelgeving (wettelijke prikkels);
- uitvoering van wet- en regelgeving (institutionele prikkels);
- waarden en normen (sociale prikkels).

In figuur 1.2 staat een en ander schematisch weergegeven.

Figuur 1.2 Reïntegratie: actoren en beïnvloedende factoren



Op grond van deze vijf factoren kunnen de volgende verwachtingen ten aanzien van de reïntegratie van uitkeringsontvangers worden uitgesproken.

- *De mate van reïntegratie is afhankelijk van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt*
Er zal sprake zijn van meer reïntegratie van uitkeringsontvangers naarmate de werkgelegenheid groeit (kwantitatieve ontwikkeling) en naarmate de kenmerken van het sociale-zekerheidsbestand zich in gunstige zin ontwikkelen, zodat er sprake is van een kwalitatieve aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid. De mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt vormen een basisvoorwaarde voor reïntegratie: zonder beschikbare arbeidsplaatsen en zonder voldoende kwalificatie van uitkeringsontvangers zal er geen reïntegratie plaatsvinden.
- *De mate van reïntegratie wordt beïnvloed door financiële prikkels*
Er zal sprake zijn van meer reïntegratie naarmate, voor elk van de drie arbeidsmarkt-partijen, aan reïntegreren meer financiële voordelen en aan niet-reïntegreren meer financiële nadelen zijn verbonden.
- *De mate van reïntegratie wordt beïnvloed door wet- en regelgeving ten aanzien van sociale zekerheid*
Er zal sprake zijn van meer reïntegratie naarmate er meer effectieve wet- en regelgeving wordt ontwikkeld met als doel de reïntegratie te bevorderen en naarmate de wetgeving aan meer uitkeringsontvangers een arbeidsplicht oplegt. Voorwaarde is dat voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om de wet- en regelgeving adequaat uit te voeren.
- *De mate van reïntegratie is afhankelijk van de wijze waarop wet- en regelgeving worden vertaald in richtlijnen voor de uitvoering*
Er zal sprake zijn van meer reïntegratie naarmate in de uitvoering van de sociale zekerheid meer de nadruk wordt gelegd op bevordering van uitstroom van uitkeringsontvangers en er aan niet-reïntegreren strengere sancties zijn verbonden.
- *De mate van reïntegratie is afhankelijk van maatschappelijke waarden en normen*
Er zal sprake zijn van meer reïntegratie naarmate het hebben van betaald werk als positiever wordt bestempeld dan het ontvangen van een uitkering, naarmate er een grotere nadruk ligt op de arbeidsplicht en naarmate er meer sprake is van een sterk arbeidsethos.

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de ontwikkeling in de reïntegratie van uitkeringsontvangers sinds 1992. Allereerst presenteert hoofdstuk 2 op grond van diverse criteria het aantal personen met een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering dat zou kunnen reïntegreren. Voor de interpretatie van de ontwikkeling van het aantal uitkeringsontvangers dat feitelijk het werk hervat, is het van

belang zicht te hebben op de ontwikkeling van de vijf factoren uit figuur 1.2: vraag en aanbod, financiële prikkels, wet- en regelgeving, de wijze van uitvoering, en maatschappelijke waarden en normen. Hoofdstuk 3 gaat hier nader op in en geeft – voorzover mogelijk – per aspect aan of er sprake is van belemmering of bevordering van reïntegratie. In hoofdstuk 4 komt vervolgens de ontwikkeling van het aantal feitelijk gereïntegreerden aan de orde, terwijl hoofdstuk 5 aan de hand van gegevens van ruim 2.000 (ex-)uitkeringsontvangers laat zien welke invloed de diverse factoren bij hen hebben (gehad) op de uitstroom naar betaalde arbeid. Het rapport wordt afgesloten met een beschouwend hoofdstuk.

Noten

- 1 In deze studie is de aandacht uitsluitend gericht op de uitstroom uit de uitkeringsregelingen. Daarnaast richt het sociale-zekerheidsbeleid zich echter ook sterk op beperking van de instroom in de uitkeringsregelingen, hetgeen het onder meer tracht te bewerkstelligen middels maatregelen ter preventie van ziekteverzuim en ter versterking van de 'poortwachtersfunctie'.
- 2 Met de term 'uitvoerende instanties' wordt bedoeld op alle instanties die verantwoordelijk zijn voor uitkeringsverstrekking of voor bemiddeling naar de arbeidsmarkt. Het gaat hier om het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), waarin de vijf voormalige uvi's (GAK, Cadans, USZO, Sociaal Fonds Bouwnijverheid en GUO) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) zijn ondergebracht, maar ook om de gemeentelijke sociale diensten, het Centrum Werk en Inkomen (CWI, de voormalige Arbeidsvoorziening) en private reïntegratiebedrijven.

2 Reïntegreerbaarheid vanuit verschillende perspectieven

De laatste jaren worden veel beleidsinspanningen verricht om uitkeringsgerechtigden terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Voor het vaststellen van een reïntegratiebudget en de daarbijbehorende taakstelling is het van belang inzicht te hebben in de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden die reïntegreerbaar is. Deze exercitie zal niet resulteren in een exacte berekening, maar in een schatting die – soms ruime – marges kent. Een belangrijke oorzaak waardoor het aantal reïntegreerbare uitkeringsontvangers niet precies kan worden vastgesteld, is dat de definitie van reïntegreerbaarheid niet eenduidig is. Deze is afhankelijk van het type criteria dat wordt gehanteerd: wettelijke, uitvoerings- of subjectieve criteria.

- *wettelijke criteria*: het aantal uitkeringsgerechtigden dat op basis van wet- en regelgeving in staat wordt geacht tot het verrichten van arbeid;
- *criteria van de uitvoering*: het aantal uitkeringsgerechtigden dat reïntegreerbaar is volgens de criteria die door bemiddelende instanties worden gehanteerd;
- *subjectieve criteria*: het aantal uitkeringsgerechtigden dat volgens eigen inschatting zou kunnen reïntegreren.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe groot het aantal reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden volgens elk van deze drie typen criteria is. Overigens is de samenstelling van de resulterende categorieën reïntegreerbaren niet geheel gelijk aan die van de doelgroep van het reïntegratiebeleid. Het reïntegratiebeleid richt zich op wel- én niet-uitkeringsgerechtigde werklozen en op alle arbeidsongeschikten met restcapaciteit, inclusief degenen die volledig arbeidsongeschikt verklaard zijn. Daarentegen vallen werkzoekenden voor wie geen extra reïntegratie-inspanningen nodig zijn, buiten de doelgroep van het beleid (zie ook SZW 1999: 13-14, 37).

Een tweede oorzaak waardoor het aantal reïntegreerbaren niet exact kan worden berekend, is dat de definitie van 'reïntegreerbaarheid' niet constant is door de tijd heen. De verschillende criteria zijn immers onderhevig aan maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Zo zijn wet- en regelgeving in de afgelopen jaren meermalen aangepast, met – in het algemeen – als resultaat dat een groter deel van de uitkeringsgerechtigden als reïntegreerbaar wordt beschouwd. Daarnaast heeft in de eerste helft van de jaren negentig een drietal parlementaire onderzoeken naar het functioneren van de uitvoeringsorganen¹ geleid tot een politieke en maatschappelijke discussie over het sociale-zekerheidsstelsel. Naar aanleiding hiervan heeft een omslag in het beleid plaatsgevonden, waarbij het accent is verlegd van uitkeringsverstrekking naar uitstroombevordering. De fors toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, tot slot, heeft haar effect gehad op opvattingen over de reïntegreerbaarheid van vrouwelijke uitkeringsgerechtigden.

De paragrafen 2.1 tot en met 2.3 bespreken de omvang van de reïntegreerbare uitkeringspopulatie volgens de drie verschillende typen criteria (wettelijke, uitvoerings- en subjectieve criteria), waarbij voorzover mogelijk zowel inzicht in de actuele stand van zaken als een vooruitblik in de tijd wordt gegeven. In verband met de vergelijkbaarheid tussen enerzijds de drie uitkeringscategorieën (arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsccliënten) en anderzijds de drie typen criteria, heeft de actuele stand van zaken betrekking op eind 2001. Waar mogelijk zullen echter tevens gegevens over 2002 worden gepresenteerd. In paragraaf 2.4 wordt een vergelijking tussen de verschillende schattingen gemaakt.

2.1 Het aantal reïntegreerbaren volgens de wettelijke criteria

Volgens wettelijke criteria is een uitkeringsgerechtigde reïntegreerbaar wanneer hij tot werken in staat wordt geacht. Ontvangers van een WW- of bijstandsuitkering zijn in principe allemaal reïntegreerbaar, blijvend uit het feit dat hun vanuit de uitkeringsregeling een arbeidsplicht is opgelegd. Alleen bepaalde nader omschreven subgroepen zijn van deze plicht ontheven (zie § 2.1.3). Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen is de mate waarin men tot werken in staat wordt geacht, gelijkgesteld aan de resterende verdien capaciteit van de uitkeringsontvanger. Wanneer deze resterende verdien capaciteit 20% of minder bedraagt, heeft men recht op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. In dat geval is men volgens de criteria van de regeling (tijdelijk) in het geheel niet tot werken in staat en derhalve volledig niet-reïntegreerbaar. Personen met een hogere resterende verdien capaciteit komen in aanmerking voor een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zij zijn reïntegreerbaar voorzover zij niet-arbeidsongeschikt én niet-werkzaam zijn. Indien zij geen aanvullende werkloosheids- of bijstandsuitkering ontvangen, is deze reïntegreerbaarheid echter niet wettelijk afdwingbaar.

In deze paragraaf wordt voor achtereenvolgens de ontvangers van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- en bijstandsuitkering vastgesteld hoe groot de groep is die volgens de wet- en regelgeving in staat is tot het verrichten van werk en aldus kan worden beschouwd als reïntegreerbaar volgens wettelijke criteria.

2.1.1 Wettelijk reïntegreerbare arbeidsongeschikten

Wet- en regelgeving

Sinds 1 januari 1998 zijn er drie arbeidsongeschiktheidsregelingen, bestemd voor verschillende groepen arbeidsongeschikten (gegevens over het aantal lopende uitkeringen afkomstig uit UWV 2002a: 16 en UWV 2003a).

- WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheid): een werknemersverzekering, bestemd voor werknemers en ambtenaren² in loondienst. Ultimo 2001 werden er iets meer dan 792.000 WAO-uitkeringen verstrekt, ultimo 2002 waren dit er 802.500.

- WAZ (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen): een zelfstandigenverzekering, bestemd voor zelfstandigen, zelfstandige beroepsbeoefenaars, directeur-aandeelhouders en meewerkende echtgenoten. Ultimo 2001 werden er bijna 56.000 WAZ-uitkeringen verstrekt, ultimo 2002 waren dit er 56.200.
- Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten): een sociale voorziening, bestemd voor iedereen die arbeidsongeschikt is op de dag dat hij 17 wordt, of die na zijn zeventiende verjaardag arbeidsongeschikt wordt en in het jaar daarvoor ten minste zes maanden heeft gestudeerd. Ultimo 2001 werden er bijna 131.000 Wajong-uitkeringen verstrekt, ultimo 2002 waren dit er 134.400.

De WAZ en Wajong zijn ingevoerd ter vervanging van de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW).

Ook de Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) kunnen betrekking hebben op arbeidsongeschiktheid. Beide uitkeringen behoren tot de sociale voorzieningen en bieden een inkomensgarantie op het niveau van het sociaal minimum.³ Onduidelijk is welk deel van de IOAW- of IOAZ-ontvangers de uitkering verkrijgt op grond van arbeidsongeschiktheid en welk deel op grond van werkloosheid. Een groot deel van de betrokkenen is 57,5 jaar of ouder en krijgt om die reden niet alle arbeidsverplichtingen opgelegd. Omdat het totaal aantal personen met een IOAW- of IOAZ-uitkering relatief klein is,⁴ worden zij verder buiten beschouwing gelaten.

Volgens wettelijke criteria kunnen personen met een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering als niet-reïntegreerbaar worden beschouwd en personen met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering als gedeeltelijk reïntegreerbaar. De maatstaven waarmee wordt beoordeeld of iemand recht heeft op een gehele dan wel gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn in de loop der jaren echter ingrijpend veranderd. Zo werd op 1 januari 1987 de mogelijkheid tot verdiscontering van de werkloosheidscomponent in het arbeidsongeschiktheidspercentage afgeschaft. Tot 1987 konden gedeeltelijk arbeidsongeschikten een volledige WAO-uitkering krijgen, vanuit de gedachte dat hun kans op werk door de arbeidsongeschiktheid kleiner was geworden. Sinds de afschaffing van de verdisconteringsmogelijkheid krijgen zij echter een gedeeltelijke WAO-uitkering toegekend en dienen zij – ingeval zij geen betaald werk hebben – voor het resterende deel een WW-uitkering aan te vragen. Het gevolg is dat de WAO'ers die na 1 januari 1987 hun uitkering zijn gaan ontvangen, volgens wettelijke criteria vaker (gedeeltelijk) reïntegreerbaar worden geacht dan degenen die reeds vóór die datum in de WAO zaten (zie ook Lisv 2001a: 88).

Een tweede ingrijpende wijziging in de WAO betrof de aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium. Met de invoering van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (wet-TBA) medio 1993 is het criterium op grond waarvan de mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld, gewijzigd. Aan de

WAO-keuring worden sindsdien strengere eisen gesteld.⁵ Personen die op dat moment reeds een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen en jonger dan 45 jaar waren, zijn in de daaropvolgende paar jaar cohortsgewijs opnieuw gekeurd volgens dit nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium (Lisv 2001a: 87-88). Sinds de invoering van de wet-TBA wordt minder vaak een volledige WAO-uitkering toegekend en is er vaker sprake van een gedeeltelijke uitkering of van afwijzing van de WAO-aanvraag. Zo bedroeg het aandeel volledige WAO-uitkeringen in de nieuwe toekenningen in 1992 nog 78% (Lisv 2001a: 120-121), maar is dit in 2001 gedaald naar 57% (UWV 2002a: 29).

Voor de toekomst staan eveneens ingrijpende veranderingen in de WAO op het programma (zie ook § 3.2.1). Mochten de aanbevelingen van de Adviescommissie arbeidsongeschiktheid (2001) en de SER (2002) worden overgenomen, dan zal de WAO vanaf 2005 alleen nog toegankelijk zijn voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Degenen die niet in aanmerking komen voor een WAO-uitkering zouden dan, zo nodig, een beroep kunnen doen op de ww of een uitkering op bijstandsniveau (TK 2002/2003a). Als gevolg van deze plannen zullen op termijn alle WAO'ers volgens wettelijke criteria niet-reïntegreerbaar zijn.

Schatting van het aantal reïntegreerbare arbeidsongeschikten

Zoals uit tabel 2.1 blijkt, werden er ultimo 2001 bijna 979.000 arbeidsongeschiktheids-uitkeringen verstrekt. Ruim een kwart hiervan (28%) betreft uitkeringen bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. In veruit de meeste gevallen gaat het daarbij om een WAO-uitkering; een WAZ- of een Wajong-uitkering worden door slechts 8% respectievelijk 1% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten ontvangen.

Uit onderzoek van het Lisv (2000) is gebleken dat in 1998 van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een WAO-uitkering 51% werkzaam was en dus niet meer in aanmerking kwam voor reïntegratie.⁶ Van degenen met een gedeeltelijke WAZ- of Wajong-uitkering had respectievelijk 6% en 56% een dienstverband. Onder aanname dat voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten uit 2001 dezelfde percentages gelden, omvat deze groep in totaal bijna 130.000 werkenden⁷ en ruim 145.000 niet-werkenden (zie tabel 2.1). Deze laatsten vormen de populatie die volgens wettelijke criteria nog (gedeeltelijk) reïntegreerbaar is.

Tabel 2.1 Volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, werkenden en reïntegreerbaren volgens wettelijke criteria, 2001

	WAO	WAZ	Wajong	totaal ^a
totaal	792.100	55.800	130.600	978.500
volledige uitkeringen	540.800	34.600	127.900	703.400
gedeeltelijke uitkeringen	251.300	21.100	2.700	275.100
van de gedeeltelijke uitkeringen				
reeds werkzaam	126.900	1.300	1.500	129.700
nog reïntegreerbaar	124.400	19.800	1.200	145.400

a iets meer dan 1% (zie UWV 2003a) betreft een samenloop tussen verschillende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het totaal aantal personen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, bedraagt circa 965.800. Ook het aantal personen met een gedeeltelijke uitkering (en daarmee het aantal reïntegreerbaren) zal daardoor feitelijk wat lager liggen dan in de tabel is vermeld.

Bron: UWV (2002a) SCP-bewerking

Volgens eerder onderzoek onder WAO'ers (Bruinsma en De Jongh 1999: 11) is het aandeel gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat niet werkt en derhalve nog reïntegreerbaar is, het hoogst onder de 55-plussers. Van deze leeftijdscategorie is 66% niet-werkzaam, tegenover 32% à 40% van de jongere WAO'ers.⁸ De volgens wettelijke criteria reïntegreerbare arbeidsongeschikten behoren dus relatief vaak tot een categorie waaraan slechts een deel van de arbeidsverplichtingen is opgelegd.⁹ De feitelijke reïntegreerbaarheid van arbeidsongeschikten zal dan ook aanmerkelijk geringer zijn dan de wettelijke reïntegreerbaarheid.

Toekomstige ontwikkelingen

Het vorenstaande maakt duidelijk dat – met name in het geval van de WAO – het aandeel gedeeltelijke uitkeringen in de nieuwe toekenningen de laatste tien jaar fors is gestegen. Ook het aantal reïntegreerbare arbeidsongeschikten is derhalve toegenomen, ondanks het feit dat bijna de helft van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten reeds betaald werk verricht en daarom waarschijnlijk niet beschikbaar is voor verdere reïntegratie. Indien de groei van het aandeel gedeeltelijk arbeidsongeschikten aanhoudt, kan de komende paar jaar een verdere toename van het aantal wettelijk reïntegreerbaren worden verwacht. Mocht echter het nieuwe WAO-stelsel worden ingevoerd, naar verwachting in 2005, dan stopt deze groei. Alleen degenen die op dat moment een gedeeltelijke uitkering hebben of – na herkeuring – gaan ontvangen, behoren volgens dit plan nog tot de reïntegreerbaren. Op de lange termijn zal het aantal wettelijk reïntegreerbare arbeidsongeschikten dan per definitie tot nul reduceren.

2.1.2 Wettelijk reïntegreerbare werklozen

Arbeidsplicht in ww en wachtgeld

De Werkloosheidswet betreft een werknemersverzekering, bedoeld om de financiële gevolgen van werkloosheid op te vangen voor personen die in loondienst werken. Werkloze ex-ambtenaren ontvingen tot voor kort een uitkering in het kader van de wachtgeldregeling, maar deze is sinds 1 januari 2001 in de ww ondergebracht.

Het recht op een werkloosheidsuitkering is uitdrukkelijk verbonden aan de voorwaarde dat de betrokkene beschikbaar is voor het aanvaarden van werk. De werknemer is onder meer verplicht zich als werkzoekende te laten inschrijven bij het arbeidsbureau en om “deel te nemen aan een voor hem gewenste opleiding of scholing en andere activiteiten die bevorderlijk zijn voor de arbeidsinpassing” (Lisv 2001a: 163). Verder is de categorie van 57,5 jaar en ouder niet sollicitatieplichtig, maar – sinds een aanpassing van de regelgeving in mei 1999 – wel inschrijf- en acceptatieplichtig. Hiermee behoren ook zij in principe tot de reïntegreerbare populatie. Overigens bestaan er plannen de sollicitatieplicht voor oudere werklozen weer in te voeren (TK 2002/2003a), maar om uitvoeringstechnische redenen is dit voornemen voorlopig uitgesteld.

Het aantal reïntegreerbare werklozen

Het aantal volgens wettelijke criteria reïntegreerbare werklozen is in principe gelijk aan de populatie WW'ers en wachtgelders. Aangezien de groep van 57,5 jaar en ouder nog steeds ontheven is van de sollicitatieplicht, wordt in tabel 2.2 echter onderscheid gemaakt naar leeftijd. In totaal zijn er ultimo 2001 ruim 156.000 WW'ers (UWV 2003a) en 38.000 wachtgelders (ABP 2002: 14). Van de WW'ers is circa eenderde deel van de sollicitatieplicht vrijgesteld omdat zij 57,5 jaar of ouder zijn (UWV 2002b: 32). Aangenomen dat bij de wachtgelders eenzelfde aandeel in deze leeftijdscategorie valt, komt het totaal aantal sollicitatieplichtige werklozen op circa 130.000 uit.

Tabel 2.2 Personen met WW- of wachtgelduitkering naar leeftijd, reïntegreerbaren volgens wettelijke criteria, 2001

	< 57,5 jaar	57,5–64 jaar	totaal
WW			
personen met lopende uitkering	104.500	51.900	156.400
wachtgeld			
personen met lopende uitkering	25.400 ^a	12.600 ^a	38.000
totaal reïntegreerbaar	129.900	64.500	194.400

a Schatting op basis van de leeftijdsverdeling (leeftijdsgrens 57,5 jaar) onder de WW'ers.

Bron: UWV (2002b: 32); UWV (2003a); ABP (2002) SCP-bewerking

Toekomstige ontwikkelingen

De omvang van het aantal werklozen is sterk afhankelijk van de economische ontwikkeling. Gezien de sombere economische vooruitzichten voor de komende jaren, zal dan ook het aantal wettelijk reïntegreerbaren met een werkloosheidsuitkering flink toenemen. Eind 2002 was het aantal personen met een WW-uitkering reeds tot 194.700 gestegen¹⁰ (UWV 2003a), en de verwachting is dat deze trend zich zeker in 2003 nog zal voortzetten (CPB 2002a: 110-111). Daarnaast is het aannemelijk dat binnen het werklozenbestand het aandeel ouderen zal groeien, aangezien eind september 2002 het aantal niet-werkende 60-plussers in de bestanden van de CWI's al driemaal zo groot was als een jaar eerder (CWI 2002a). Hoewel deze groep in principe reïntegreerbaar blijft, zal de kans dat zij feitelijk nog het werk hervat gering zijn.

Afgezien hiervan zal vanaf 2005 de werkloosheid, en daarmee het aantal reïntegreerbaren, mogelijk toenemen als gevolg van hervormingen in de WAO. Volgens de aanbevelingen van de SER (2002) zijn de personen die niet voldoen aan de criteria 'volledig en duurzaam arbeidsongeschikt', dan immers op een WW- of bijstandsuitkering aangewezen indien terugkeer naar de oude of een nieuwe baan onmogelijk blijkt.

2.1.3 Wettelijk reïntegreerbare bijstandsontvangers

Een periodieke uitkering in het kader van de bijstandswet is bestemd voor iedere burger "die niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien" (artikel 7 ABW, zie Franken en Prins 2002: 18). Bijstand is een sociale voorziening op het minimumniveau, waar eind 2001 circa 322.000 huishoudens gebruik van maken.

Om de omvang vast te stellen van de groep bijstandsgerechtigden die volgens wettelijke criteria reïntegreerbaar zijn, dient te worden gekeken naar degenen die niet zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen. De criteria voor ontheffing zijn de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest.

Tot 1996 werd er in de Algemene bijstandswet onderscheid gemaakt in de ABW-sec en de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW). Personen die een uitkering ontvingen in het kader van de ABW-sec waren niet verplicht werk te zoeken, degenen die een RWW-uitkering ontvingen waren dat wel. Met de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet in januari 1996 is het onderscheid tussen ABW-sec en RWW verdwenen en werd in principe iedereen met een bijstandsuitkering (incl. de partner) arbeidsplichtig. Voor bepaalde groepen werd echter een uitzondering op deze regel gemaakt: personen van 57,5 jaar of ouder werden vrijgesteld van de arbeidsplicht, evenals alleenstaande ouders met de zorg voor kinderen jonger dan 5 jaar, en personen die om medische of sociale redenen niet in staat zijn te werken. Ook deelnemers aan de experimenten in het kader van artikel 144 ABW konden van (een deel van) de arbeidsplicht worden ontheven. Alle overige personen met een bijstandsuitkering dienden in

principe naar werk te zoeken en waren derhalve volgens wettelijke criteria reïntegreerbaar. De invoering van de nieuwe ABW heeft een toename in het aantal arbeidsplichtigen tot gevolg gehad. Deze toename betrof vooral alleenstaande ouders met kinderen boven de 5 jaar en partners van bijstandsonvangers. Beide groepen waren vóór de herziening van de ABW vrijgesteld van de arbeidsplicht.

Inmiddels is, net als bij de WW'ers, de regeling van ontheffing op grond van leeftijd aangepast. Sinds 1 mei 1999 dienen bijstandsonvangers van 57,5 jaar of ouder zich bij het arbeidsbureau in te schrijven en zijn zij verplicht een aanbod voor passend werk te accepteren. Daarmee behoren ook oudere bijstandsgerechtigden tegenwoordig tot de wettelijk reïntegreerbaren.

In het voorjaar van 2001 is in de zogenoemde *Agenda voor de toekomst* bovendien het voornemen vastgelegd om in de periode tot 2004 te komen tot een 'sluitende keten van reïntegratie', in het kader waarvan gemeenten met alle bijstandsgerechtigden afspraken dienen te maken over uitstroom naar werk dan wel activeringstrajecten of maatschappelijke participatie. Tevens wordt ernaar gestreefd het aantal formele ontheffingen aanzienlijk te verminderen, en het verschijnsel 'de facto'-ontheffingen geheel uit te bannen. Een en ander betekent dat ook met personen die formeel geen arbeidsverplichting hebben, regelmatig activerings- en controlegesprekken zullen worden gevoerd (SZW/VNG 2001).

Groepen die geheel of gedeeltelijk zijn ontheven van de arbeidsplicht

Uit onderzoek naar het gemeentelijk ontheffingenbeleid (IWI 2002a) blijkt dat ultimo 2001 iets meer dan de helft van de bijstandsgerechtigden (51%) volledig is vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen, terwijl nog eens 15% een gedeeltelijke ontheffing heeft. In het laatste geval gaat het vooral om vrijstelling van de actieve sollicitatieplicht of, iets minder vaak, van het aanvaarden van passende arbeid.

Vergelijking met een twee jaar eerder gehouden studie (Engelen et al. 1999) maakt duidelijk dat zowel het aandeel volledige als het aandeel gedeeltelijke ontheffingen is gestegen (zie tabel 2.3). Ten dele zal dit te maken hebben met de leegloop uit de bijstand als gevolg van de werkgelegenheidsgroei; het zijn immers met name de niet-vrijgestelden die naar betaalde arbeid uitstromen. Het overschrijden van de leeftijdsgrens van 57,5 jaar is in 2001 minder vaak een reden voor ontheffing dan in 1999, terwijl vrijstelling wegens zaken als scholing en sociale activering juist vaker voorkomt. Het aandeel bijstandscliënten dat wegens medische redenen of de zorg voor jonge kinderen van de arbeidsplicht is ontheven, is sinds 1999 ongeveer gelijk gebleven.

Tabel 2.3 Ontheffing van de arbeidsplicht, 1999 en 2001 (in procenten)

	1999	2001
- volledige ontheffing	42	51
- gedeeltelijke ontheffing	11	15
- geen ontheffing	44	32
- onbekend	3	2
reden volledige of gedeeltelijke ontheffing		
- ouder dan 57,5 jaar	23	17
- alleenstaande ouder met kind jonger dan 5 jaar	19	18
- medische redenen	32	32
- andere redenen ^a	26	34

a Sociale redenen, scholing, sociale activering enzovoort.

Bron: IWI (2002a: 17-18)

Het aantal reïntegreerbare bijstandsontvangers

In tabel 2.4 is het geschatte aantal bijstandsontvangers met een formele ontheffing van de arbeidsplicht weergegeven, gebaseerd op het hiervoor beschreven dossieronderzoek (IWI 2002a), alsmede het resterende aantal wettelijk reïntegreerbaren. Degenen die wegens hun leeftijd van de sollicitatieplicht zijn ontheven maar die wel verplicht zijn zich bij het CWI (voorheen Arbeidsvoorziening) in te schrijven en passende arbeid te accepteren, worden hier als reïntegreerbaar beschouwd. Het aantal reïntegreerbaren is echter verminderd met degenen die reeds werkzaam zijn.

Tabel 2.4 Bijstandsuitkeringen,^a totaal en met formele ontheffing van de arbeidsplicht, en aantal reïntegreerbaren volgens wettelijke criteria, 2001

	N	N
bijstandsuitkeringen, totaal		322.100
formele ontheffing arbeidsplicht		
alleenstaande ouder met kind jonger dan 5 jaar	37.200	
medische redenen	68.000	
andere redenen	72.300	
formele ontheffing, totaal		177.500
met arbeidsplicht, totaal		144.600
reeds werkzaam (inkomsten uit arbeid) ^b		31.900
nog reïntegreerbaar		112.700

a Toegekend aan huishoudens. In 53.000 gevallen gaat het om gehuwden of samenwonenden.

b Aanname: de bijstandsontvangers met inkomsten uit arbeid behoren allen tot de arbeidsplichtigen.

Bron: CBS (2003a); IWI (2002a: 20) SCP-bewerking

Tabel 2.4 laat zien dat circa 177.500 bijstandsgerechtigden een volledige of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsplicht hebben. De overige 145.000 personen hebben wel een arbeidsplicht. Dit betekent nog niet dat zij allemaal reïntegreerbaar zijn. Zo'n 32.000 van hen hebben naast de uitkering reeds inkomsten uit arbeid (CBS 2003a), en het is de vraag of zij tot verdere werkhervatting in staat zijn. Wel kan het zijn dat een (gering) deel van deze werkenden behoort tot de van arbeidsplicht vrijgestelden, in welk geval het aantal reïntegreerbaren feitelijk wat hoger zal liggen dan in de tabel is vermeld.

Anderzijds is het mogelijk dat bij een aantal arbeidsplichtigen de noodzaak tot (gedeeltelijke) ontheffing pas blijkt op het moment dat zij daadwerkelijk worden benaderd voor reïntegratie. Het ontbreken van kinderopvang, bijvoorbeeld, kan reden zijn om een alleenstaande ouder alsnog (gedeeltelijk) van de arbeidsplicht vrij te stellen. Dergelijke gevallen zullen ertoe leiden dat het feitelijke aantal reïntegreerbare bijstandsontvangers lager uitvalt dan de genoemde 112.700 personen.

Toekomstige ontwikkelingen

Het afgelopen decennium is het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering sterk gedaald. Bedroeg dit aantal ultimo 1992 nog 481.000, eind 2001 gaat het om slechts 322.000 huishoudens, een afname met 33%.

Tegelijkertijd bestaat het bestand in steeds grotere mate uit personen die op zijn minst gedeeltelijk van de arbeidsverplichtingen zijn ontheven. In de periode 1997-2001 is het aandeel alleenstaande ouders gestegen van 25% naar 29%, terwijl het aandeel 50-plussers is toegenomen van 23% tot rond 30%¹¹ (cijfers op basis van CBS 1999a: 16; CBS 2003a). Het aantal wettelijk reïntegreerbaren zal, indien deze trend doorzet, navenant afnemen.

Aan de andere kant zijn er aanwijzingen dat alleenstaande ouders met jonge kinderen in de toekomst gedeeltelijk arbeidsplichtig zullen worden gesteld. Nu reeds worden gemeenten geacht extra aandacht aan deze groep te besteden door een reïntegratieaanbod te doen dat op hun persoonlijke omstandigheden is toegesneden. Mocht ertoe besloten worden hun daadwerkelijk arbeidsverplichtingen op te leggen, dan zal het aantal reïntegreerbaren naar wettelijke criteria toenemen met circa 37.000 (cijfer 2001, zie tabel 2.4).

Tot slot geldt ook voor de bijstand dat het aantal uitkeringsgerechtigden zal stijgen als de aanwijzingen van de SER ten aanzien van de WAO worden overgenomen. Volgens deze plannen dienen degenen die op de grond van de nieuwe criteria geen aanspraak kunnen maken op een WAO-uitkering en voor wie geen terugkeer naar de arbeidsmarkt mogelijk is, een beroep te doen op de ww of – indien zij daar geen recht (meer) op hebben – de bijstand. Voorzover zij niet wegens medische redenen van de arbeidsplicht worden ontheven, zullen zij dan tot de wettelijk reïntegreerbaren gaan behoren.

2.1.4 Tot slot

In het voorgaande is onderzocht hoe groot de populatie uitkeringsgerechtigden is die op basis van wettelijke criteria tot de reïntegreerbaren kunnen worden gerekend. Gebleken is dat in 2001 circa 145.000 personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering reïntegreerbaar zijn. Bij de groep met een werkloosheidsuitkering bedraagt dit aantal circa 195.000 en bij de bijstandsgerechtigden circa 113.000. Deze aantallen kunnen echter niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld om de totale wettelijk reïntegreerbare populatie in beeld te krijgen. In een aantal gevallen ontvangt men meer dan één uitkering, waardoor er sprake is van dubbelstellingen. Zo betreft iets meer dan 1% van alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (circa 12.700, zie ook tabel 2.1) een samenloop tussen WAO, WAZ en Wajong. Daarnaast kan er sprake zijn van samenloop tussen verschillende typen uitkeringen: in 2001 zijn er bijvoorbeeld 25.600 gevallen van samenloop tussen WAO en WW (UWV 2002a: 51). Over de samenloop van WAO met bijstand zijn geen recente gegevens beschikbaar. In een eerdere studie (Van der Aalst en Grijpstra 1997: 57) is het aantal arbeidsplichtige personen die deze beide typen uitkering ontvangen, echter geraamd op 8.000.

Aldus uitgaand van 12.700 dubbelstellingen bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, en nog eens bijna 34.000 gevallen van samenloop tussen verschillende typen uitkeringen, betekent dit dat in totaal ruim 406.000 personen volgens wettelijke criteria reïntegreerbaar zijn (zie tabel 2.5).

Tabel 2.5 Aantal reïntegreerbaren volgens wettelijke criteria, 2001

	totaal
reïntegreerbaren met	
arbeidsongeschiktheidsuitkering	145.400
werkloosheidsuitkering	194.400
bijstandsuitkering	112.700
minus samenloopgevallen	
tussen verschillende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	12.700
tussen WAO en WW	25.600
tussen WAO en bijstand	8.000
totaalaantal personen	406.200

Bron: UWV (2002a, 2002b, 2003a); ABP (2002); CBS (2003a); IWI (2002a) SCP-bewerking

2.2 Het aantal reïntegreerbaren volgens criteria van de uitvoering

Uitkeringsontvangers met een arbeidsplicht (alle WW'ers, de bijstandsonvangers die niet ontheven zijn van de arbeidsplicht, en de WAO'ers met resterende verdien capaciteit) zijn verplicht zich als werkzoekende te laten inschrijven bij een Centrum voor werk en inkomen (CWI). Naar aanleiding van de intake-gesprekken worden zij vervolgens

ingedeeld in fase 1 tot en met fase 4. Deze fase-indeling geeft de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt aan en bepaalt daarmee of iemand door de uitvoeringsinstanties als reïntegreerbaar wordt gezien. Bij de administratieve intake wordt vastgesteld of een werkzoekende behoort tot fase 1, fase 4 of een ‘nader te bepalen’ fase (ntb). Bij de daaropvolgende kwalificerende intake (‘kwint’) worden degenen die zijn ingedeeld in de fase ‘nader te bepalen’, geclassificeerd als behorend tot fase 2 of 3 (zie kader).

Fase 1:	Betrokkene is direct, zonder extra reïntegratie-inspanningen vanuit het CWI, bemiddelbaar. Wel kan hij gebruikmaken van de basisdienstverlening van het CWI, waaronder de informatie- en adviesfunctie.
Fase 2:	Betrokkene wordt geacht, met de inzet van gerichte arbeidstoeleidingsinstrumenten, binnen een jaar geschikt te zijn voor de arbeidsmarkt.
Fase 3:	Betrokkene heeft een traject van minimaal 1 jaar en maximaal 2 jaar nodig voordat hij bemiddelbaar is.
Fase 4:	Betrokkene is (tijdelijk) formeel ontheven van de arbeidsplicht of, als gevolg van zware persoonlijke belemmeringen, in eerste instantie aangewezen op een hulpverleningstraject of sociale activering.

Niet alle uitkeringsontvangers met een arbeidsplicht worden derhalve als reïntegreerbaar beschouwd door het CWI. De fase 4-cliënten vallen, vanwege een formele ontheffing of om zware persoonlijke belemmeringen, buiten de reïntegreerbare populatie.¹² De indeling in fasen is niet definitief. Werkzoekenden kunnen in de loop der tijd van fase veranderen; een fase 1-cliënt die niet snel aan het werk komt, kan bijvoorbeeld fase 2- of fase 3-cliënt worden. Daarnaast wordt de fase-indeling beïnvloed door ontwikkelingen in de werkgelegenheid en in het beleid. Zo kan in tijden van ernstige personeelstekorten de ‘bovenkant’ van het fase 4-bestand opnieuw worden beoordeeld, om te bezien of deze cliënten alsnog op korte termijn inzetbaar zijn. Tevens zijn er plannen om het hele bestand van fase 4-cliënten door te lichten, met als doel de redenen voor een formele ontheffing van de arbeidsplicht zoveel mogelijk weg te nemen (SZW/VNG 2001).

Afgezien van de rekbaarheid van de fasedefinitie kan ervan uitgegaan worden dat degenen die tot fase 1 tot en met 3 behoren, volgens de criteria van de uitvoering wél reïntegreerbaar zijn en degenen die tot fase 4 behoren, níet.¹³

2.2.1 Het aantal reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden volgens uitvoeringscriteria
Om de omvang van de groep reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden vast te stellen is het van belang te weten hoeveel ontvangers van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering zijn ingedeeld in fase 1, 2 of 3. Helaas registreert het CWI niet of de ingeschrevenen een uitkering ontvangen, en om welk type uitkering

het dan gaat. Wel is de fase-indeling bekend. In tabel 2.6 staat aangegeven welk deel van het totale bestand aan niet-werkende werkzoekenden tot fase 4 behoort en hoeveel personen er voor reïntegratie resteren.

Tabel 2.6 Niet-werkende werkzoekenden (ingeschreven bij CWI), naar fase, 2001 en 2002 (in absolute aantallen en procenten van de ingeschrevenen)

	2001		2002	
	N	%	N	%
totaal	489.300		547.300	
fase 4	191.800	39	189.600	35
fase 1, 2 of 3	243.900	50	302.900	55
fase nader te bepalen	47.600	10	48.200	9
verkort ingeschreven / overig	5.900	1	6.600	1
reïntegreerbaar	297.500	61	357.700	65

Bron: Arbeidsbureau Nederland (NWW-bestand, december 2001); CWI (NWW-bestand, december 2002)
SCP-bewerking

Uit tabel 2.6 blijkt dat tussen eind 2001 en eind 2002 het totaalaantal niet-werkende werkzoekenden met circa 58.000 personen is toegenomen. Ook het aantal reïntegreerbare ingeschrevenen is echter gestegen, met meer dan 60.000 personen. Dit zijn overigens lang niet allemaal ‘nieuwe’ werklozen; 41% van de aanwas in het aantal reïntegreerbaren wordt gevormd door personen met een inschrijvingsduur van een jaar of langer. In overeenstemming hiermee maken de fase 2- en fase 3-cliënten, die pas op langere termijn inzetbaar zijn, een groter deel (61%) uit van het toegenomen aantal reïntegreerbaren dan de direct bemiddelbare fase 1-cliënten (37%). Het kan zijn dat een deel van deze ‘nieuwe’ fase 2- en fase 3-cliënten voorheen tot fase 4 behoorden, terwijl tegelijkertijd een deel van de nieuw-ingeschrevenen in fase 4 terecht is gekomen. Per saldo blijft het aantal fase 4-cliënten dan ongeveer gelijk, terwijl het aantal fase 2- en fase 3-cliënten groeit.

Tot slot laat tabel 2.6 zien dat ultimo 2001 het totaalaantal ingeschrevenen bij het CWI dat volgens de criteria van de uitvoeringspraktijk reïntegreerbaar is, aanmerkelijk lager ligt dan het aantal personen dat op dat moment volgens wettelijke criteria tot de reïntegreerbaren behoort (406.200 personen, zie tabel 2.5). Dit geldt nog meer wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat een – onbekend – deel van de ingeschrevenen geen uitkering ontvangt.

‘De facto’-onthefingen in de Algemene bijstand

Eerder is geconstateerd dat ultimo 2001 bijna tweederde deel van de bijstandsontvangers formeel is ontheven van de arbeidsplicht, waarbij het in veruit de meeste gevallen om een volledig ontheffing gaat (zie § 2.1.3). Daarnaast blijkt er bij nog eens 7% sprake

te zijn van een 'de facto'-onthefing, in welk geval er soepel wordt omgegaan met (een deel van) de formeel opgelegde arbeidsverplichtingen (IWI 2002a). Dergelijke onthefingen berusten niet op wettelijke criteria, maar zijn uitsluitend gebaseerd op de wijze waarop in de uitvoeringspraktijk wordt omgegaan met onthefingen. Overigens is het percentage 'de facto'-onthefingen duidelijk afgenomen ten opzichte van twee jaar eerder, toen bijna een kwart van de bijstandsccliënten informeel van de arbeidsplicht was ontheven (Engelen et al. 1999). Wanneer de circa 22.500 bijstandsgerechtigden met een 'de facto'-onthefing in mindering worden gebracht op het aantal niet-werkende arbeidsplichtigen dat in tabel 2.4 is berekend, resteren er ruim 90.000 reïntegreerbare ABW'ers. Van het aantal ingeschrevenen bij het CWI die (in 2001) niet in fase 4 zijn ingedeeld, blijven er dan nog 275.000 over.

2.2.2 Tot slot

Op basis van de fase-indeling door het CWI blijken in 2001 circa 297.500 personen geschikt te worden geacht voor reïntegratie, een aantal dat aanzienlijk lager ligt dan het aantal dat in dat jaar volgens wettelijke criteria reïntegreerbaar is (406.200 personen, zie tabel 2.5). Afzonderlijke gegevens over de bijstandsgerechtigden laten eveneens zien dat de praktijk kan afwijken van wet- en regelgeving. Circa 7% van de formeel arbeidsplichtige bijstandsontvangers wordt door de uitvoeringsinstelling 'de facto' behandeld alsof zij van deze plicht zijn vrijgesteld. Een en ander duidt erop dat, in de ogen van de uitvoering, arbeidsplicht niet altijd synoniem is met arbeidscapaciteit.

2.3 Het aantal reïntegreerbaren volgens subjectieve criteria

In paragraaf 2.1 is een raming gegeven van de omvang van de groep die volgens de wettelijke criteria reïntegreerbaar is. Het oordeel van uitkeringsgerechtigden over hun mogelijkheden tot reïntegratie hoeft echter niet overeen te stemmen met hun wettelijke verplichting daartoe. De huidige paragraaf gaat in op de subjectieve reïntegreerbaarheid van de drie uitkeringscategorieën. Het begrip 'subjectieve reïntegreerbaarheid' wordt daarbij op de volgende twee manieren geoperationaliseerd:

- weer kunnen werken, gezien de persoonlijke inschatting van de kansen op de arbeidsmarkt;
- weer kunnen werken, gezien de persoonlijke inschatting van de arbeidscapaciteit.

De studie *Hoe zoeken werkzoekenden*, die jaarlijks door het onderzoeksbureau Research voor Beleid wordt uitgevoerd in opdracht van het CWI, bevat informatie over de inschatting van de arbeidsmarktkansen. In 2001 zijn ruim 12.000 personen ondervraagd, van wie er ruim 2.000 ofwel op zoek waren naar een (andere) baan op het moment van de enquête ofwel een baan hadden gevonden in het jaar voorafgaand aan de enquête. Circa 1.000 respondenten ontvingen ten tijde van het interview een uitkering. Paragraaf 2.3.1 beschrijft de onderzoeksresultaten voor degenen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering, daarbij gebruikmakend van naar de beroepsbevolking herwogen gegevens.

Over de inschatting van de arbeidscapaciteit van arbeidsongeschikten zijn gegevens beschikbaar uit het *Epidemiologieonderzoek WAO-toetreders*, dat om de paar jaar in opdracht van het UWV wordt verricht. In deze enquête wordt aan personen die recentelijk tot de WAO zijn toegetroten, onder meer gevraagd of zij zichzelf in staat achten tot het verrichten van hun oude, dan wel van ander werk. De bevindingen van dit onderzoek komen aan de orde in paragraaf 2.3.2.

2.3.1 Reïntegreerbaarheid naar het oordeel van werkzoekende uitkeringsontvangers

In het onderzoek *Hoe zoeken werkzoekenden 2001* (HZW 2001) is aan ruim 430 personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering gevraagd of zij staan ingeschreven bij het CWI en of zij op het moment actief op zoek zijn naar werk. Bij de actief werkzoekenden is nagegaan hoe zij hun arbeidsmarktkansen inschatten. Hiertoe zijn hun de volgende drie vragen voorgelegd.

- Denkt u dat er op dit moment veel of weinig banen in uw richting beschikbaar zijn?
- Hoe schat u uw eigen concurrentiepositie in bij het vinden van een baan, vergeleken bij anderen die hetzelfde soort baan zoeken?
- Hoe schat u uw kans in op het vinden van een baan binnen een half jaar vanaf nu?

Verondersteld kan worden dat degenen die niet actief op zoek zijn naar werk, reïntegratie voor zichzelf op dat moment niet opportuun achten. Tevens is aannemelijk dat personen die menen dat er weinig banen beschikbaar zijn, dat zij een (zeer) zwakke concurrentiepositie hebben dan wel dat hun kans op het vinden van een baan klein is, denken dat zij niet of moeilijk reïntegreerbaar zijn.

Zoeken naar werk

Tabel 2.7 toont het aantal actief werkzoekenden voor zowel de gehele groep uitkeringsgerechtigden als voor degenen die bij het CWI staan ingeschreven. Uit de tabel blijkt dat van de totale groep circa tweederde deel aangeeft niet actief op zoek te zijn naar werk. Met name bij de bijstandsonvangers komt ten tijde van de enquête weinig zoekgedrag voor: slechts 21% van deze categorie meldt actief naar een baan te zoeken. Opvallend is dat ook van de bij het CWI ingeschrevenen meer dan de helft (53%) geen moeite doet om werk te vinden. Weliswaar geldt dit wederom met name voor de ABW'ers, van wie minder dan eenderde deel (30%) zoekactiviteiten ontplooit, maar ook van degenen met een werkloosheidsuitkering is een fors percentage inactief op dit gebied. Veelal zal dit samenhangen met de fase waarin men door het CWI is ingedeeld (zie § 2.2): fase 4-cliënten, die ofwel tijdelijk zijn ontheven van de arbeidsplicht ofwel als gevolg van zware persoonlijke belemmeringen een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, zoeken minder vaak naar werk dan de overige ingeschrevenen.

Tabel 2.7 Werkzoekenden en niet-werkzoekenden, totaal en onder CWI-ingeschrevenen per uitkeringsregeling,^a 2001 (herwogen gegevens)

	totaal			CWI-ingeschrevenen		
	werk- zoekend	niet-werk zoekend	totaal	werk- zoekend	niet-werk zoekend	totaal
werkloosheidsuitkering	108.500	85.900	194.400	105.500	49.900	155.400
bijstandsuitkering	66.700	255.400	322.100	57.200	132.900	190.100
totaal, incl. samenloopgevallen	175.200	341.300	516.500	162.700	182.800	345.500

a De uitkering kan zijn gecombineerd met inkomen uit arbeid.

Bron: CWI/Research voor Beleid (HZW 2001)

Inschatting arbeidsmarktkansen

In tabel 2.8 staat aangegeven hoe de actief werkzoekenden oordelen over hun reïntegreerbaarheid, afgemeten aan hun inschatting van het aantal beschikbare banen. Naast de gegevens van de twee onderzochte uitkeringscategorieën zijn ter vergelijking ook die van de loontrekkers en van degenen zonder eigen inkomen gepresenteerd. Zowel de WW'ers als de ABW'ers blijken relatief pessimistisch te zijn over hun arbeidsmarktkansen; bijna de helft is van mening dat er slechts weinig banen in hun richting beschikbaar zijn, terwijl slechts een kwart tot een derde het tegendeel beweert. Met name degenen zonder eigen inkomen schatten hun kans op een baan beduidend gunstiger in; van hen denkt slechts circa 30% dat er weinig werk voor hen is, terwijl rond de 40% meent dat er veel banen beschikbaar zijn. Opmerkelijk, tot slot, is de bevinding dat de werkende werkzoekenden die bij het CWI staan ingeschreven het aantal banen aanmerkelijk vaker gering achten dan de niet-ingeschreven werkende werkzoekenden (42% resp. (niet in tabel) 28%). Een verklaring hiervoor kan zijn dat eerstgenoemde groep – om welke reden dan ook – een sterkere noodzaak tot het vinden van (ander) werk voelt en eerder teleurgesteld is als dit niet direct lukt.

Tabel 2.8 Inschatting aantal beschikbare banen door actief werkzoekenden, totaal en ingeschreven bij CWI, naar inkomensbron,^a 2001 (herwogen gegevens)

	totaal				CWI-ingeschrevenen			
	weinig banen		veel banen		weinig banen		veel banen	
	N	%	N	%	N	%	N	%
werkloosheidsuitkering	53.500	49	33.000	30	50.600	48	32.900	31
bijstandsuitkering	30.500	46	17.500	26	25.300	44	15.900	28
uitsluitend loon	128.700	30	192.500	45	26.900	42	26.400	41
geen eigen inkomen	33.600	32	41.900	39	11.400	27	17.800	42

a De uitkering kan zijn gecombineerd met inkomen uit arbeid.

Bron: CWI/Research voor Beleid (HZW 2001)

De gegevens in tabel 2.9 betreffen de inschatting door actief werkzoekenden van de eigen concurrentiepositie. Gezien de hiervoor genoemde bevindingen is het weinig verrassend dat de twee uitkeringsgroepen aanmerkelijk vaker denken dat zij een zwakke concurrentiepositie hebben dan degenen met uitsluitend arbeidsinkomsten of de categorie zonder eigen inkomen. Binnen de totale groep werkzoekenden zijn het vooral de reeds werkenden die positief oordelen over hun concurrentiepositie, terwijl bij de ingeschrevenen met name degenen zonder inkomen hun kansen gunstig inschatten.

Tabel 2.9 Inschatting concurrentiepositie door actief werkzoekenden, totaal en ingeschreven bij CWI, naar inkomensbron,^a 2001 (herwogen gegevens)

	totaal				CWI-ingeschrevenen			
	(zeer) zwak		(zeer) sterk		(zeer) zwak		(zeer) sterk	
	N	%	N	%	N	%	N	%
werkloosheidsuitkering	44.700	41	31.900	29	43.800	42	30.800	29
bijstandsuitkering	29.800	45	19.000	29	25.000	44	16.800	29
uitsluitend loon	71.200	17	203.200	47	13.300	21	24.900	39
geen eigen inkomen	21.100	20	43.900	41	12.200	29	18.400	43

a De uitkering kan zijn gecombineerd met inkomen uit arbeid.

Bron: CWI/Research voor Beleid (HZW 2001)

Tabel 2.10, tot slot, laat zien hoe de actief werkzoekenden hun kans op het vinden van een baan inschatten. Opnieuw zijn de WW'ers en bijstandsontvangers hierover duidelijk minder optimistisch dan de werkenden en degenen zonder eigen inkomen. Terwijl van beide laatste groepen hooguit een kwart hun kans gering acht, geldt dit voor circa 40% van de twee uitkeringscategorieën. Toch is ook van de werklozen en bijstandsccliënten een fors deel van mening dat zij binnen afzienbare tijd een baan kunnen vinden. Het aandeel uitkeringsontvangers dat zichzelf als kansrijk beschouwt, bedraagt eveneens iets meer dan 40%.

Tabel 2.10 Inschatting kans op vinden baan door actief werkzoekenden, totaal en ingeschreven bij CWI, naar inkomensbron,^a 2001 (herwogen gegevens)

	totaal				CWI-ingeschrevenen			
	kleine kans		grote kans		kleine kans		grote kans	
	N	%	N	%	N	%	N	%
werkloosheidsuitkering	43.000	40	47.400	44	41.200	39	46.200	44
bijstandsuitkering	27.700	42	26.500	40	22.500	39	24.200	42
uitsluitend loon	89.900	21	261.100	61	14.400	22	35.000	54
geen eigen inkomen	23.100	22	60.700	57	10.500	25	23.100	54

a De uitkering kan zijn gecombineerd met inkomen uit arbeid.

Bron: CWI/Research voor Beleid (HZW 2001)

Op basis van de hiervoor gepresenteerde bevindingen kan per uitkeringscategorie een minimum- en een maximuminschatting worden gegeven van het aantal personen dat naar het eigen oordeel reïntegratiemogelijkheden heeft (zie tabel 2.11). Voor de minimumschatting is uitgegaan van het aantal werkzoekenden dat zichzelf een grote kans op het vinden van een baan geeft, terwijl voor de maximumschatting is uitgegaan van het aantal dat deze kans in ieder geval niet als klein inschat. Bij dit alles is opnieuw tevens afzonderlijk gekeken naar de werkzoekenden die staan ingeschreven bij het CWI.

Binnen de totale groep uitkeringsontvangers komt het aantal dat naar eigen inschatting reïntegreerbaar is, uit op minimaal 73.900 en maximaal 104.400. Vanzelfsprekend liggen deze aantallen wat lager indien alleen de ingeschrevenen in beschouwing worden genomen, op respectievelijk 70.400 en 99.100.

Tabel 2.11 Minimum- en maximumschatting^a van het aantal reïntegreerbare WW'ers en bijstandsonvangers, totaal en onder ingeschrevenen bij CWI, 2001

	totaal		CWI-ingeschrevenen	
	minimum	maximum	minimum	maximum
werkloosheidsuitkering	47.400	65.500	46.200	64.400
bijstandsuitkering	26.500	38.900	24.200	34.700
totaal, inclusief samenloopgevallen	73.900	104.400	70.400	99.100

a Minimumschatting: grote kans op vinden van een baan; maximumschatting: géén kleine kans op vinden van een baan.

Bron: CWI/Research voor Beleid (HZW 2001) SCP-bewerking

2.3.2 Reïntegreerbaarheid naar het oordeel van WAO-toetreders

Voor informatie over het persoonlijke oordeel van arbeidsongeschikten over hun reïntegreerbaarheid is gebruikgemaakt van het *Epidemiologieonderzoek WAO-toetreders 2001* (Jehoel-Gijsbers en Van Deursen 2003). Deze studie biedt inzicht in de subjectieve inschatting van de arbeidscapaciteit door niet-werkenden, die een half jaar eerder tot de WAO zijn toegetreden. Aan de respondenten is gevraagd voor verschillende varianten van werk aan te geven of zij dat werk zouden kunnen verrichten.

Het blijkt dat een aanzienlijk deel van de WAO'ers zichzelf tot werken in staat acht. Opmerkelijk is dat dit ook geldt voor degenen die een volledige uitkering ontvangen. Van degenen die een half jaar na afloop van het ziektewetjaar een volledige WAO-uitkering ontvangen én niet werken, zegt

- 2% op dit moment zonder meer in staat te zijn het oude werk te hervatten;
- 13% op dit moment in staat te zijn het oude werk te hervatten, mits dit zou zijn aangepast (korter werken, in een langzamer tempo werken, taken afstaan);
- 9% op dit moment zonder meer in staat te zijn ander werk te doen;
- 31% in staat te zijn tot ander werk indien hierbij aanpassingen worden getroffen.

Voor de niet-werkenden met een *gedeeltelijke* WAO-uitkering zijn de percentages ten aanzien van het oude werk ongeveer vergelijkbaar (5% kan het oude werk onvoorwaardelijk hervatten, 12% kan dit indien er sprake is van aanpassingen). Het aandeel dat naar eigen inschatting ander werk kan verrichten, ligt echter hoger: 17% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten geeft aan 'zonder meer' tot ander werk in staat te zijn, terwijl 46% meent dat zij ander werk met aanpassingen kunnen doen. In totaal zou rond tweederde deel van deze categorie (66%) kunnen werken (Jehoel-Gijsbers en Van Deursen 2003: 64).

Geconcludeerd kan worden dat van de WAO-toetreders die volgens de wettelijke criteria niet-reïntegreerbaar zijn – de *volledig* arbeidsongeschikten –, een aanzienlijk deel naar eigen zeggen wel kan werken. In totaal is 43% naar eigen inschatting in staat ofwel het oude werk ofwel ander werk te verrichten, al dan niet nadat er aanpassingen zijn ingevoerd. Dit betekent dat – als alle reïntegratiemogelijkheden die deze groep voor zichzelf ziet, gerealiseerd zouden kunnen worden – er volgens de gegevens over 2001 bijna 45.000 WAO-toetreders¹⁴ extra aan het werk zouden zijn.

Tegelijkertijd zegt eenderde deel (34%) van de niet-werkende *gedeeltelijk* arbeidsongeschikten, die volgens de wettelijke criteria reïntegreerbaar zijn, dat zij daar ook niet toe in staat zijn. Dit geldt met betrekking tot zowel het oude werk als ander werk, en ongeacht of het werk zou worden aangepast.

Toepassing op de populatie van WAO'ers

De hiervoor genoemde percentages over reïntegratiemogelijkheden hebben betrekking op de WAO-toetreders. Aangezien zij meer arbeidsmogelijkheden voor zichzelf zullen zien dan arbeidsongeschikten die reeds vele jaren WAO ontvangen, zou doorrekening naar de totale populatie WAO'ers leiden tot een overschatting van het aantal reïntegreerbaren. In navolging van Besseling et al. (1998) kan worden verondersteld dat personen die reeds langer dan vijf jaar een WAO-uitkering ontvangen, niet meer bemiddelbaar zijn. Ultimo 2001 geldt dit voor 66% van degenen met een volledige uitkering en 53% van degenen met een *gedeeltelijke* uitkering (zie UWV 2002a: 52). Aangenomen dat deze langdurig uitkeringsafhankelijke groep zichzelf evenmin tot reïntegratie in staat acht, zouden de vorenstaande percentages derhalve van toepassing zijn op circa 183.000 volledige WAO'ers en 118.200 *gedeeltelijke* WAO'ers. Wanneer dan bovendien wordt verondersteld dat personen die reeds werkzaam zijn¹⁵ niet beschikbaar zijn voor verdere werkhervatting, kan het aantal 'reïntegreerbaren naar eigen inschatting' voor de volledig arbeidsongeschikten worden geraamd op 69.600 personen en voor de *gedeeltelijk* arbeidsongeschikten op 38.600 personen.¹⁶ Tabel 2.12 presenteert de bevindingen van soortgelijke berekeningen voor elke variant van werkhervatting.

Tabel 2.12 Raming van het aantal WAO'ers dat naar eigen inschatting reïntegreerbaar is, niet-werkenden met uitkeringsduur minder dan 5 jaar, 2001

	volledige uitkering	gedeeltelijke uitkering	totaalaantal reïntegreerbaren
zonder meer in staat tot oude werk	3.200	2.900	6.200
in staat tot oude werk, indien aangepast	21.000	7.000	49.000
zonder meer in staat tot ander werk	14.600	10.000	24.500
in staat tot ander werk, indien aangepast	50.200	26.900	77.100
totaal, ongeacht type werk of behoefte aan aanpassingen	69.600	38.600	108.200

Bron: UWV (2002a: 52); Jehoel-Gijsbers en Van Deursen (2003: 64) SCP-bewerking

Het aantal WAO'ers dat naar eigen inschatting zou kunnen reïntegreren blijft, zelfs wanneer geen rekening wordt gehouden met het type werk of met de noodzaak tot aanpassingen, duidelijk onder het aantal dat volgens wettelijke criteria zou kunnen reïntegreren (124.400, zie tabel 2.1). Bovendien dient bedacht te worden dat het om twee zeer verschillende groepen gaat. Bijna tweederde deel van de 108.200 WAO'ers die naar eigen zeggen kunnen reïntegreren, heeft immers een volledige uitkering, terwijl degenen die volgens de wettelijke criteria reïntegreerbaar zijn, per definitie allemaal gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn.

Veranderingen in subjectieve reïntegreerbaarheid sinds 1991

Aangezien het Epidemiologieonderzoek reeds sinds 1985 wordt uitgevoerd, kan worden nagegaan in hoeverre de inschatting van de arbeidscapaciteit door de jaren heen is veranderd. Een probleem daarbij is wel dat de vraagformulering in de enquête van 2001 niet vergelijkbaar is met die in de eerdere metingen. Bovendien zijn er wijzigingen opgetreden in de samenstelling van de steekproef, aangezien hierin sinds 1999 ook USZO-cliënten vertegenwoordigd zijn. Uit de gegevens van de meting in 2001 blijkt dat deze categorie haar arbeidscapaciteit, zowel voor het oude als voor ander werk, relatief laag inschat. Dit lijkt met name voort te komen uit een hogere leeftijd en een daarmee samenhangende slechtere gezondheid (Jehoel-Gijsbers en Van Deursen 2003: 74-75). Voorzover de vraagformulering een vergelijking van de bevindingen uit 1999 en 2001 met die van eerdere metingen toelaat, zouden de USZO-cliënten dan ook buiten beschouwing moeten worden gelaten. Dit is in de publicatie over het onderzoek van 2001 niet gebeurd, maar in die over de studie van 1999 wel. In dat jaar geeft een derde deel van de resterende groep niet-werkende 12-maandszieken (33%) aan in staat te zijn het oude werk te verrichten voor minimaal enkele uren per dag. In 1998 bedroeg dit aandeel 28%, terwijl in 1991 slechts 15% meende het oude werk te kunnen hervatten (Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers 1999: 52; Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen 2000: 171). Het percentage WAO-toetreders dat zichzelf op z'n minst gedeeltelijk reïntegreerbaar acht, is in het afgelopen decennium derhalve meer dan verdubbeld.

Het kan zijn dat de politieke discussie over sociale zekerheid en de beperking van uitkeringsvoorwaarden ertoe hebben bijgedragen dat WAO-toetreders zich sterker op werk zijn gaan richten. Ook is het mogelijk dat de groei van de werkgelegenheid in de tweede helft van de jaren negentig heeft geleid tot een positievere inschatting van de arbeidscapaciteit. In het laatste geval mag worden verwacht dat de huidige economische recessie zal leiden tot een daling van het aantal WAO'ers dat nog reïntegratiemogelijkheden voor zichzelf ziet.

2.3.3 Tot slot

Het aantal studies waarin wordt gevraagd naar het persoonlijke oordeel van uitkeringsontvangers over hun reïntegreerbaarheid is beperkt. Desondanks kunnen enkele opmerkelijke conclusies worden getrokken. Zo blijkt dat een derde van de WW'ers en zelfs 70% van de ABW'ers die in 2001 als werkzoekende bij het arbeidsbureau stonden ingeschreven, meldt niet feitelijk op zoek te zijn naar werk. Wanneer ook de niet-ingeschrevenen bij de analyse worden betrokken, liggen deze percentages nog wat hoger, op respectievelijk 44 en 79. Van degenen die wel actief naar werk zoeken, is een meerderheid bovendien pessimistisch over zijn kansen op de arbeidsmarkt. Slechts 25% à 30% geeft aan dat er volgens hen veel banen beschikbaar zijn, 29% meent een sterke concurrentiepositie te hebben, en 40% à 44% denkt dat zij een grote kans hebben binnen een half jaar een baan te vinden. Op grond van de gegevens over de kans op een baan bedraagt het aantal WW- of bijstandsonvangers dat volgens subjectieve criteria reïntegreerbaar is, maximaal 104.400 (zie tabel 2.11).

Informatie over de arbeidsongeschikten is verkregen uit het Epidemiologieonderzoek onder de WAO-toetreders van 2001. Het aantal niet-werkenden dat naar eigen zeggen wel tot werken in staat is, komt volgens deze gegevens uit op 108.200 (zie tabel 2.12), waarbij opvalt dat bijna tweederde deel van hen een volledige uitkering heeft.

Het totaalaantal uitkeringsgerechtigden, inclusief de samenloopgevallen, dat meent weer te kunnen deelnemen aan betaalde arbeid, bedraagt derhalve 212.600.

2.4 Het aantal reïntegreerbaren volgens verschillende definities

Het aantal uitkeringsontvangers dat in 2001 volgens de verschillende criteria reïntegreerbaar was, is weergegeven in tabel 2.13. Bij de interpretatie van deze tabel dient bedacht te worden dat het om ramingen gaat die tot stand zijn gekomen onder bepaalde aannames. Met de nodige voorzichtigheid kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Tabel 2.13 Raming aantal reïntegreerbaren volgens verschillende criteria, 2001

	wettelijke criteria	uitvoerings-criteria	subjectieve criteria	
			maximum-schatting	minimum-schatting
volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering	0	–	69.600	69.600
gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering	145.400	–	38.600	38.600
werkloosheidsuitkering	194.400	–	65.500	47.400
bijstandsuitkering	112.700	–	38.900	26.500
reïntegreerbaar, sub totaal	452.500	297.500	212.600	182.100
minus samenloopgevallen	46.300	–	–	–
minus 'de facto'-ontheffingen	–	22.500	–	–
reïntegreerbaar	406.200	275.000	212.600	182.100

Bron: UWV (2002a, 2002b, 2003a); ABP (2002); CBS (2003a); IWI (2002a); Jehoel-Gijsbers en Van Deursen (2003); Arbeidsbureau Nederland (NWW-bestand, december 2001); CWI (NWW-bestand, december 2002); CWI/Research voor Beleid (HZW 2001) SCP-bewerking

Het aantal reïntegreerbare uitkeringsontvangers volgens wettelijke criteria kan op circa 406.000 worden geraamd. Dit is veel minder dan het totaal aantal personen met een arbeidsongeschiktheid-, werkloosheids- of bijstandsuitkering (dat bijna 1,5 miljoen bedraagt). De belangrijkste verklaring hiervoor ligt in het feit dat een groot deel van de uitkeringsgerechtigden geen arbeidsplicht heeft wegens arbeidsongeschiktheid, alleenstaand ouderschap met de zorg voor jonge kinderen, medische of sociale redenen. Daarnaast speelt echter mee dat een deel van de betrokkenen reeds (gedeeltelijk) werkzaam is.

Het aantal personen dat volgens criteria van de uitvoeringspraktijk voor bemiddeling in aanmerking komt, ligt veel lager dan het aantal reïntegreerbaren volgens de wettelijke criteria. Van de 490.000 niet-werkenden die in 2001 bij het CWI stonden ingeschreven, werd bijna 40% wegens een formele ontheffing van de arbeidsplicht dan wel wegens zware persoonlijke belemmeringen als onbemiddelbaar ingedeeld in fase 4. Bovendien blijkt nogal eens – in ieder geval bij de ABW'ers – dat de hand wordt gelicht met de controle op het nakomen van de opgelegde arbeidsverplichtingen. Naast de 51% bijstandsonvangers die formeel zijn vrijgesteld, heeft nog eens 7% een 'de facto'-ontheffing. Door dit alles bedraagt het aantal reïntegreerbaren volgens de uitvoerings-criteria slechts 275.000.

Ook blijkt het aantal uitkeringsgerechtigden dat volgens wetgeving tot werken in staat is, af te wijken van het aantal dat naar eigen inschatting reïntegreerbaar is. Deze laatste groep is, zelfs in de maximumvariant, duidelijk kleiner en telt 212.600 personen. Velen van de uitkeringsontvangers die volgens wettelijke criteria zouden kunnen en moeten reïntegreren, achten zichzelf derhalve niet in staat tot werken of zijn pessimistisch over hun arbeidsmarktkansen.

Tot slot zijn er aanwijzingen dat zowel het aantal wettelijk reïntegreerbaren als het aantal reïntegreerbaren volgens de uitvoeringscriteria in de toekomst zal stijgen. Dit heeft te maken met de beleidsplannen op het terrein van de arbeidsongeschiktheid en het (gemeentelijk) ontheffingenbeleid, maar ook met de huidige economische achteruitgang. Enerzijds wenst het kabinet het aantal niet-inzetbaren terug te dringen, onder meer door het aantal rechthebbenden op een arbeidsongeschiktheidsuitkering te beperken, door oudere werklozen een inschrijf- en acceptatieplicht op te leggen, en door het aantal formele ontheffingen te verminderen. Anderzijds is er sprake van een stagnerende economische groei, waardoor de instroom in de ww en (op langere termijn) de bijstand toeneemt. Met name deze laatste ontwikkeling zal ertoe leiden dat uitkeringsontvangers hun arbeidsmarktkansen minder gunstig gaan inschatten. Verwacht kan dan ook worden dat het aantal reïntegreerbaren volgens subjectieve criteria de komende jaren juist zal afnemen.

Noten

- 1 Gedoeld wordt hier op de parlementaire enquête naar het functioneren van de uitvoeringsorganen voor de sociale zekerheid (TK 1992/1993), het onderzoek van de commissie-Van der Zwan naar de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Onderzoekscommissie toepassing ABW 1993) en het onderzoek van de commissie-Van Dijk naar de organisatie van Arbeidsvoorziening (Commissie evaluatie arbeidsvoorziening 1995).
- 2 Ambtenaren ontvingen tot 1 januari 1998 een ABP-invaliditeitspensioen. Op 1 januari 1996 werd voor ambtenaren overgestapt op WAO-conforme uitkeringen en vanaf 1 januari 1998 ontvangen ambtenaren daadwerkelijk een WAO-uitkering.
- 3 Vanwege dit laatste worden de IOAW en IOAZ ook wel tot de bijstandsuitkeringen gerekend. Bovendien worden zij, net als de Algemene bijstand, door de gemeentelijke Sociale dienst verstrekt.
- 4 Eind 2000 ging het om 19.000 IOAW-uitkeringen en 4.000 IOAZ-uitkeringen.
- 5 Op de eerste plaats stelt de wet-TBA dat de arbeidsongeschiktheid “een rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebreken moet zijn”, terwijl het voordien voldoende was te constateren dat men arbeidsongeschikt was als gevolg van ziekte of gebreken. Daarnaast wordt bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid niet langer rekening gehouden met de opleiding en het vroegere beroep, maar wordt gekeken naar wat men in ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ nog zou kunnen verdienen. Deze wijzigingen zijn overigens ook van toepassing op personen met een WAZ- of Wajong-uitkering.
- 6 Hierbij wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat deze werkzame gedeeltelijk arbeidsongeschikten voor minder uren betaald werk hebben dan zij op grond van hun resterende verdien capaciteit zouden kunnen verrichten.
- 7 Overigens waren er in 1998 ook nog eens bijna 90.000 volledig arbeidsongeschikten met een effectief dienstverband (13% van alle volledig arbeidsongeschikten, Lisv 2000). Doorberekend op het huidige bestand van volledig arbeidsongeschikten, komen er nog eens bijna 95.000 werkenden bij. Het totaal aantal werkende arbeidsongeschikten bedraagt daarmee iets minder dan 225.000.
- 8 Het aandeel 55-plussers binnen de gedeeltelijk arbeidsongeschikten is op zich echter betrekkelijk gering (34% in 2001, zie UWV 2002a: 49), zodat de niet-werkenden van 55 jaar of ouder slechts 22% (0,66 x 0,34) van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten uitmaken.
- 9 Sinds mei 1999 zijn werklozen van 57,5 jaar en ouder verplicht zich in te schrijven bij het arbeidsbureau (inmiddels het CWI), en passende arbeid te aanvaarden. Van de actieve sollicitatieplicht zijn zij echter nog steeds vrijgesteld.
- 10 Dit aantal is inclusief degenen aan wie na 1 januari 2002 een wachtgelduitkering is toegekend (circa 3.000 personen), maar exclusief degenen die op dat moment reeds wachtgeld ontvingen.
- 11 Wat betreft leeftijd is een vergelijking tussen 1997 en 2001 niet goed mogelijk, aangezien de gehanteerde leeftijdsgrenzen verschillen. In het eerstgenoemde jaar bestaat de oudste categorie uit 50-plussers, in het laatstgenoemde jaar uit 55-plussers. Voor de vergelijkbaarheid is bij de berekening voor 2001 de helft van de categorie 45-54-jarigen bij de 55-plussers opgeteld.

- 12 Fase 4-cliënten maken echter wel deel uit van de doelgroep van het reïntegratiebeleid, aangezien deze wordt gevormd door al degenen voor wie extra overheidsinspanningen nodig zijn. Dit betekent tevens dat de gemakkelijk reïntegreerbare fase 1-cliënten juist buiten de doelgroep van het beleid vallen.
- 13 In werkelijkheid worden soms ook fase 4-cliënten door Arbeidsvoorziening geplaatst. Hun aandeel in het totaal aantal plaatsingen van niet-werkende werkzoekenden bedroeg in 2001 echter slechts 11%, terwijl het aandeel fase 4-cliënten in het totale NWW-bestand 39% bedroeg. Eind 2002 ligt deze verhouding nog wat ongunstiger: het aandeel fase 4-cliënten binnen het totale bestand van niet-werkende werkzoekenden is nu weliswaar kleiner (35%), maar dit geldt ook voor het aandeel geplaatste fase 4-cliënten (8%) (opgave CW1).
- 14 Als volgt berekend: 43% van 104.100 nieuwe WAO-uitkeringen (zie UWV 2002a: 16).
- 15 Volgens gegevens van het Lisv (2000: 2) bedraagt het aandeel werkenden bij de WAO'ers met een volledige uitkering 11,6% en bij de WAO'ers met een gedeeltelijke uitkering 50,5%.
- 16 Berekening voor de WAO'ers met een volledige uitkering: 88,4% niet-werkenden (= circa 161.800 personen) x 43% dat tot enig werk in staat is = circa 69.600 personen. Berekening voor degenen met een gedeeltelijke uitkering: 49,5% niet-werkenden (= circa 58.500 personen) x 66% dat tot enig werk in staat is = circa 38.600 personen.

3 Invloeden op reïntegratiegedrag

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van aspecten die de reïntegratie (kunnen) beïnvloeden. Dit gebeurt aan de hand van de vijf factoren die eerder in figuur 1.2 zijn gepresenteerd: vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, wet- en regelgeving met betrekking tot sociale zekerheid en reïntegratie, kosten-en-batenafweging, de uitvoering van sociale zekerheid, en waarden en normen met betrekking tot reïntegratie. Bij de bespreking wordt – voorzover mogelijk – ingegaan op de ontwikkeling in deze factoren gedurende de periode 1992-2002.

3.1 Ontwikkeling vraag en aanbod

Volgens het baancompetitiemodel (zie § 1.2.3) is de kans op werkhervatting afhankelijk van de lengte van de rij werkzoekenden, alsmede van de plaats die men in die rij inneemt. De lengte van de rij hangt vooral samen met de werkgelegenheidsontwikkeling: bij een groeiende vraag naar arbeid vermindert het aantal werkzoekenden en neemt de individuele kans op het vinden van een baan toe, bij een afnemende vraag treedt het omgekeerde proces op. De positie in de rij wordt bepaald door onder meer de opleiding en leeftijd van de werkzoekende, op grond waarvan werkgevers een indruk (hopen te) krijgen van diens productiviteit.

De reïntegratie van uitkeringsontvangers is derhalve gebaat bij een groeiende werkgelegenheid en een goede aansluiting tussen de gevraagde en aangeboden kwalificaties. Daarnaast spelen echter de omvang en kenmerken van andere groepen werkzoekenden een rol, evenals het selectiegedrag van de werkgevers. Deze zijn immers op zoek naar de meest aantrekkelijke kandidaten, en geven daarom mogelijk de voorkeur aan personen zonder uitkeringsverleden – zoals schoolverlaters en herintreders – of aan werkzoekenden die vanuit een andere baan solliciteren. Overigens zullen zij ook bij werving onder uitkeringsgerechtigden degenen met de meest aantrekkelijke kenmerken verkiezen, wat na verloop van tijd kan leiden tot afroming van het uitkeringsbestand en een geringere reïntegratiekans voor de resterende groep uitkeringsontvangers.

In het navolgende komen al deze aspecten van de gelegeheidsstructuur aan de orde. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de kwantitatieve ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van arbeid, op de wijzen waarop de aansluiting tussen vraag en aanbod kan mislopen, en op de afroming van het aanbod en de selectiecriteria van werkgevers.

3.1.1 Ontwikkeling van de vraag naar arbeid

In de periode waar dit onderzoek zich op richt, is er aanvankelijk sprake van een afnemende groei van de werkgelegenheid. Zoals tabel 3.1 laat zien, was er in 1992 nog sprake van een toename van de werkgelegenheid van 1,6% ten opzichte van 1991. In 1993 bedroeg de jaarlijkse mutatie echter slechts 0,7%, om in 1994 zelfs negatief

te worden: in dat jaar is de werkgelegenheid met 0,1% gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor. Na 1994 begint een nieuwe periode van groei, die zich zo sterk ontwikkelt dat zij in de periode 1997-1999 per jaar 3% of meer bedraagt. Sindsdien is de groei weer verminderd tot 1,8% in 2001 en 0,8% in 2002, een kentering die naar verwachting van het Centraal Planbureau (CPB 2002a: 109-110) de komende paar jaar verder zal doorzetten.

Zoals te verwachten is, lopen deze ontwikkelingen tegengesteld aan die in de geregistreerde werkloosheid, die tussen 1992 en 1994 oploopt tot 7,5% van de beroepsbevolking, om daarna te dalen naar 2,0% in 2001. Sinds kort neemt de geregistreerde werkloosheid echter weer toe; eind 2002 is het aandeel geregistreerde werklozen gestegen naar 2,3% (CBS 2003b).¹

Tabel 3.1 Ontwikkeling van de werkgelegenheidsgroei en van de geregistreerde werkloosheid, 1992-2002

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
% jaarlijkse mutatie werkgelegenheid	1,6	0,7	-0,1	2,4	2,0	3,4	3,3	3,0	2,3	1,8	0,8
werkloosheidspercentage	5,3	6,5	7,5	7,0	6,6	5,5	4,1	3,1	2,6	2,0	2,3

Bron: gegevens werkgelegenheid: OECD (2001); CBS (2003c); gegevens werkloosheid: CBS (2003b)

Het aantal vacatures waarop werkzoekende uitkeringsontvangers in principe kunnen solliciteren is niet alleen afhankelijk van de groei in de werkgelegenheid (de uitbreidingsvraag), maar ook van het aantal arbeidsplaatsen dat vrijkomt doordat werknemers met pensioen gaan, arbeidsongeschikt worden of zich (tijdelijk) terugtrekken van de arbeidsmarkt (vervangingsvraag). Het aantal vacatures waarvoor werkgevers nieuwe arbeidskrachten werven, wordt derhalve bepaald door het totaal aantal baanopeningen, de som van de uitbreidingsvraag en de vervangingsvraag. Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) berekent het gemiddelde aantal baanopeningen voor de periode 1992-1996 op 4,4% van de totale werkgelegenheid en voor 1996-2000 op 6,5% (zie tabel 3.2). Voor de laatstgenoemde periode is dit percentage samengesteld uit 2,7% werkgelegenheidsgroei en 3,8% arbeidsmarktuitstroom.

Evenals het Centraal Planbureau verwacht het ROA voor de periode 2001-2006 een aanmerkelijk gematigder werkgelegenheidsgroei, van gemiddeld 1,2% per jaar. Omdat echter de arbeidsmarktuitstroom naar verwachting licht zal stijgen – naar 4,1% – zal het aantal baanopeningen per saldo toch een toename van 5,3% laten zien.

Tabel 3.2 Arbeidsmarktontwikkeling 1992-2000 en prognoses voor de periode 2001-2006 (gemiddelde jaarlijkse percentages)

	ontwikkeling 1992-1996	ontwikkeling 1996-2000	prognose 2001-2006
a werkgelegenheidstoename (uitbreidingsvraag)	1,4	2,7	1,2
b arbeidsmarktuitstroom (vervangingsvraag)	3,0	3,8	4,1
c baanopeningen (a + b)	4,4	6,5	5,3

Bron: ROA (1997, 2001)

Hoewel de spanning op de arbeidsmarkt in 2002 is afgenomen als gevolg van de verminderde groei van de werkgelegenheid, blijft het voor werkgevers – zeker in de zakelijke dienstverlening en de zorgsector – van belang zich te richten op voorkoming van uitstroom van vrouwen en oudere werknemers. Het aantrekken van arbeidskrachten met een zwakkere arbeidsmarktpositie, zoals langdurig werklozen of arbeidsgehandicapten, lijkt – doordat tijdens de jaren van hoogconjunctuur reeds volop uit dit reservoir is geput – inmiddels een minder geschikte optie (ROA 2001: 4). Dit laatste betekent dat nieuw-ingestroomde uitkeringsontvangers nog steeds een betrekkelijk goede kans hebben op arbeidsreïntegratie, maar dat die kans voor langdurig uitkeringsafhankelijken is verslechterd.

Bij het aantal baanopeningen gaat het om de ontstane extra vraag naar arbeid. Jaarlijks vinden er echter ook veel baanwisselingen plaats die niet leiden tot extra vraag: werknemers verruilen de ene baan voor een andere. Hier is geen sprake van vervangingsvraag, want de vertrekkende werknemer verlaat de arbeidsmarkt niet. Wel ontstaan er door deze vorm van mobiliteit op de arbeidsmarkt jaarlijks veel vacatures waar ook niet-werkende werkzoekenden op kunnen solliciteren. Op geaggregeerd niveau leidt dit dus niet tot meer mogelijkheden voor niet-werkende werkzoekenden, aangezien de wachtrij er niet korter door wordt. Op individueel niveau wordt het aantal kansen op een baan echter wel groter. Dit kan ertoe leiden dat er ‘ergens op de arbeidsmarkt’ werkenden werkloos worden, zodat er sprake is van roulatie van werkloosheid.

3.1.2 Ontwikkeling van het aanbod van arbeid

Het arbeidsaanbod voor een vacature bestaat uit verschillende groepen werkzoekenden:

- personen die niet werken en een uitkering ontvangen (waaronder WW'ers, ABW'ers en WAO'ers);
- personen die niet werken en geen uitkering ontvangen (niet-participerende werkzoekenden, met name bestaande uit schoolverlaters en – veelal vrouwelijke – herintreders);
- personen die reeds een betaalde baan hebben en ander werk zoeken (werkende werkzoekenden).

In hoofdstuk 2 is reeds het aantal reïntegreerbare, niet-werkende uitkeringsontvangers ultimo 2001 vastgesteld. Hier komt de ontwikkeling van het totale arbeidsaanbod aan de orde, te beginnen met die van de werklozen. De omvang van de werkloosheid hangt sterk af van de gehanteerde definitie. De werkloze beroepsbevolking (WBB) is groter dan het aantal geregistreerde werklozen (GWL), maar aanzienlijk kleiner dan het aantal personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering.² De drie groepen overlappen elkaar slechts gedeeltelijk. Zo behoren geregistreerde werklozen alleen tot de werkloze beroepsbevolking als zij actief op zoek zijn naar werk. Ook behoren personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering alleen tot de geregistreerde werkloosheid als zij staan ingeschreven bij het CWI. Omgekeerd omvatten de werkloze beroepsbevolking en de geregistreerde werkloosheid zowel personen met, als personen zonder werkloosheidsuitkering. In deze drie groepen die voor reïntegratie in aanmerking komen, worden dan ook verschillende personen geteld.

De werkloze beroepsbevolking is begin jaren negentig flink gestegen, van 411.000 in 1992 naar 547.000 in 1994. Daarna treedt een daling op, totdat in 2001 – met 248.000 werklozen – het laagste niveau sinds 1980 wordt bereikt. In 2002 is er echter weer sprake van een forse toename, tot 302.000. Het aantal geregistreerde werklozen ligt wat lager, maar vertoont hetzelfde verloop: aanvankelijk gestegen van 336.000 in 1992 naar 486.000 in 1994, zet zich vervolgens een daling in tot 146.000 in 2001. Ook in dit geval ligt het aantal eind 2002 weer aanmerkelijk hoger, op 170.000 (CBS 2003b, 2003d).

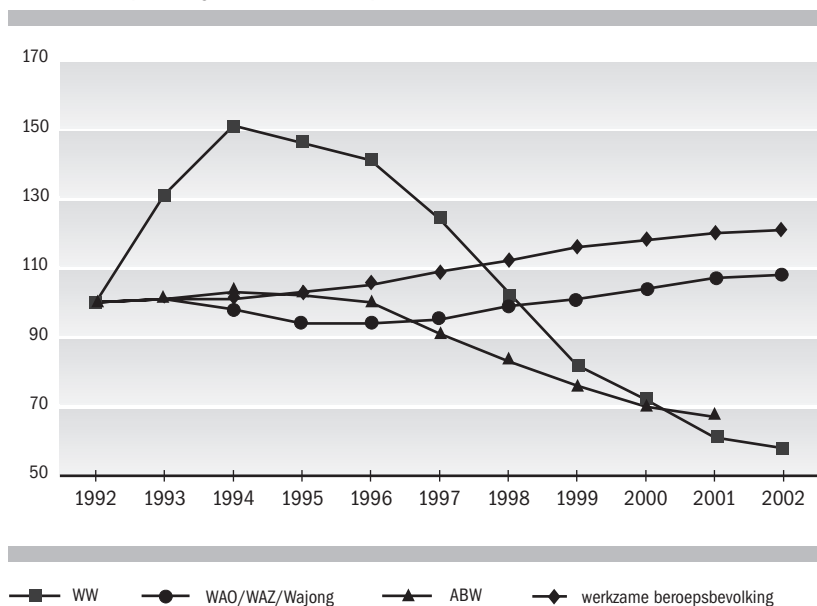
In deze gehele periode ligt het aantal personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering veel hoger dan het aantal dat behoort tot de werkloze beroepsbevolking of tot de geregistreerde werkloosheid, hetgeen aantoont dat lang niet alle personen met een dergelijke uitkering bij het CWI staan ingeschreven of op zoek zijn naar werk. Het aantal WW- en ABW-uitkeringen bedraagt 751.000 in 1992, bereikt een 'hoogtepunt' van ruim 900.000 in 1994, om vervolgens te dalen naar minder dan 488.000 in 2001 (Lisv 2001a: 16; UWV 2003a; CBS 2003a).³ Deze volumedaling lijkt grotendeels te danken aan een lagere instroom. Alleen al tussen 2000 en 2001 is het aantal nieuwe uitkeringen duidelijk gedaald: terwijl in het eerstgenoemde jaar bijna 275.000 WW-uitkeringen en ruim 105.000 bijstandsuitkeringen werden toegekend, bedroegen deze aantallen een jaar later nog maar 252.000 en 97.000. In 2002 is het aantal nieuwe WW-uitkeringen overigens weer fors toegenomen, tot 325.000.

Omdat in dit onderzoek degenen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering eveneens als potentiële groep voor reïntegratie worden gezien, is ook voor hen de volumeontwikkeling nagegaan. Deze blijkt sterk af te wijken van de ontwikkeling in het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Na een daling in de periode 1992-1996 van 912.000 naar 856.000, die vanaf 1993 te maken had met de invoering van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (wet-TBA) en de herbeoordelingsoperatie (zie § 2.1.1), is het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen weer gestegen naar circa 993.000 in 2002. Het merendeel van deze uitkeringen komt

voor rekening van de WAO, hoewel dit aandeel in de afgelopen tien jaar licht is gedaald (Lisv 2001a; UWV 2003a).

In figuur 3.1 is de ontwikkeling van de verschillende uitkeringsvolumes weergegeven, waarbij 1992 op 100 is gesteld. Ter vergelijking staat ook de omvang van de werkzame beroepsbevolking gepresenteerd. Uit de figuur blijkt dat de volumeontwikkeling van de WW- en ABW-uitkeringen vanaf 1994 tegengesteld verloopt aan die van de werkzame beroepsbevolking, terwijl het arbeidsongeschiktheidsvolume er vrijwel parallel aan loopt.

Figuur 3.1 Volume WW, ABW, WAO/WAZ/Wajong, en werkzame beroepsbevolking (indexcijfers, 1992 = 100)



Bron: Lisv (2001a); UWV (2003a); CBS (2003a, 2003d)

De kans op een baan voor uitkeringsontvangers wordt onder meer bepaald door de omvang van andere aanbodsgroepen. In het navolgende wordt de volumeontwikkeling besproken van achtereenvolgens schoolverlaters, herintredende vrouwen en werkende werkzoekenden.

Concurrentie van schoolverlaters

Het aantal schoolverlaters vanuit het voltijdsonderwijs is in de periode 1992-1994 gedaald van circa 214.000 naar iets meer dan 205.000, om vervolgens weer op te lopen tot zo'n 231.000 in 1996 (CWI 2002b: 7). Per saldo nam het aantal schoolverlaters derhalve met 8% toe, een iets sterkere stijging dan die van de beroepsbevolking in die periode (6%, SZW 1998: 105). In 1997 vindt echter een omslag plaats: terwijl de beroeps-

bevolking nog steeds toeneemt, is het aantal schoolverlaters inmiddels weer gedaald naar 222.000 in 2001 (CWI 2002b: 7). Voor de uitkeringsontvangers betekent dit dat zij sinds 1996 iets minder concurrentie op de arbeidsmarkt van schoolverlaters ondervinden dan in de jaren daarvoor.

Hoewel in absolute zin het aantal schoolverlaters de komende jaren vermoedelijk weer zal stijgen (CWI 2002b: 29), daalt volgens het ROA hun gemiddelde jaarlijkse instroompercentage (d.i. het aantal schoolverlaters gedeeld door het aantal werkenden) van 5,6 voor de periode 1992-1996 en 4,9 voor de periode 1996-2000, naar 4,4 voor de periode 2001-2006. Naar verwachting zal de concurrentie voor uitkeringsontvangers van deze nieuwkomers op de arbeidsmarkt dan ook verder afnemen.

Concurrentie van herintredende vrouwen

Met de emancipatie van de vrouw is haar arbeidsparticipatie in de jaren tachtig sterk toegenomen. Deze toename heeft in de jaren negentig doorgezet. In de periode 1992-2002 steeg het aantal vrouwen in de werkzame beroepsbevolking van 2,11 miljoen naar 2,92 miljoen (een toename van 38%), en het aantal mannen van 3,78 miljoen naar 4,22 miljoen (+11%) (CBS 2003d). In eerste instantie ontstond de toename in arbeidsparticipatie bij vrouwen vooral doordat een groeiend aandeel van de gehuwde of samenwonende vrouwen weer betaalde arbeid ging verrichten na zich – veelal wegens zorgtaken – enige tijd van de arbeidsmarkt te hebben teruggetrokken. De laatste jaren is de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen echter voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat zij steeds minder vaak hun baan opzeggen om voor de kinderen te zorgen (zie ook Portegijs et al. 2002: 74-75). Voor uitkeringsontvangers betekent dit dat zij nu minder hoeven concurreren met het arbeidsaanbod van niet-uitkeringsgerechtigde herintredende vrouwen, maar wel nadeel ondervinden van het feit dat nog maar relatief weinig vrouwen een vacature achterlaten door (tijdelijk) de arbeidsmarkt te verlaten.

Concurrentie van werkende werkzoekenden

In tijden van hoge werkloosheid zijn werkenden minder geneigd naar ander werk te zoeken dan in perioden met een krappe arbeidsmarkt. Zo nam het aantal werkenden dat van baan wisselde, in de laagconjuncturele periode 1992-1994 af van ruim 340.000 (6% van de werkzame beroepsbevolking) tot nog geen 240.000 (4%). Vanaf 1995, toen de economie aantrok, was er sprake van een duidelijke stijging: in 1999 bedroeg het aantal baanwisselaars weer bijna 390.000 (7%) (CBS 2000: 32).⁴ Hoewel een deel van de vrijkomende banen ook toegankelijk was voor uitkeringsgerechtigden, zullen deze sterke concurrentie hebben ervaren van de werkende werkzoekenden.

Inderdaad tonen gegevens van het CWI aan dat tussen 1998 en 2001 het aandeel niet-werkenden binnen het totaal aantal plaatsingen van werkzoekenden steeds kleiner is geworden. Terwijl in 1998 nog 75% van de CWI-plaatsingen aan niet-werkenden ten goede kwam, ging het in 2001 om 67%. In 2002, toen er sprake was van een krimpende werkgelegenheid, namen de niet-werkende werkzoekenden echter weer

72% van het totaal aantal plaatsingen in (opgave CWI). In overeenstemming hiermee leren analyses op het OSA-Arbeidsaanbodpanel dat in de jaren met een grote vraag naar arbeid (1992, 1998 en 2000) een veel groter deel van de baanvinders (68% à 75%) afkomstig is uit een baan dan in de jaren 1994 en 1996, toen de arbeidsmarkt er minder rooskleurig uitzag. In deze twee jaren bedroeg het aandeel baanwisselaars slechts 55% respectievelijk 58%.

Zowel de CWI- als de OSA-gegevens bevestigen de veronderstelling dat ten tijde van een krappe arbeidsmarkt uitkeringsontvangers meer concurrentie van werkende werkzoekenden ervaren. In dat opzicht zullen eerstgenoemden dan ook voordeel ondervinden van de huidige ontspanning op de arbeidsmarkt, hoewel men zich natuurlijk kan afvragen of dit een compensatie vormt voor de afgenomen vraag naar arbeid.

3.1.3 Mismatch tussen vraag en aanbod

Tot nu toe is alleen ingegaan op de kwantitatieve ontwikkeling van vraag en aanbod en is gedaan alsof de kans op reïntegratie een kwestie is van het afstrepren van werkzoekenden tegen vacatures. Vanzelfsprekend zal echter niet elke werkzoekende passen bij elke vacature en is andersom niet iedere vacature geschikt voor iedere werkzoekende. Er kan sprake zijn van een mismatch op verschillende terreinen.

Mismatch naar kwalificatie

Van een mismatch naar kwalificatie is sprake wanneer het aanbod niet overeenkomt met de vraag op de arbeidsmarkt, waarbij gewoonlijk de opleiding als criterium wordt gehanteerd. Voor het vaststellen van discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt maakt men doorgaans gebruik van de zogenoemde *manpower-requirement-method* (Wieling en Borghans 1997). Bij deze methode worden per opleidingscategorie prognoses gemaakt voor zowel de vraag als het aanbod. Door confrontatie van deze beide prognoses kan de discrepantie worden vastgesteld. Wieling en Borghans wijzen op twee punten van kritiek op deze methode. Ten eerste gaat de methode ervan uit dat er een een-op-eenrelatie is tussen opleiding en beroep, hetgeen in de praktijk niet zo blijkt te zijn. Ten tweede wordt uitgegaan van een starre arbeidsmarkt, waarbij eventuele overschotten op de arbeidsmarkt automatisch leiden tot werkloosheid voor het desbetreffende opleidingstype. De arbeidsmarkt is echter tot op zekere hoogte flexibel, waardoor voorspelde aanbodoverschotten niet automatisch tot werkloosheid leiden en voorspelde vraagoverschotten niet automatisch moeilijk vervulbare vacatures impliceren. Uit eerder onderzoek onder schoolverlaters blijkt dat voorspelde aanbodoverschotten in eerste instantie leiden tot aanpassingen in het loon (lager uurloon en lager maandinkomen), tot het accepteren van werk onder het niveau waarvoor men is opgeleid (meer onderbenutting) en tot het accepteren van een deeltijdbaan. Het verband met werkloosheid is dan ook vooral indirect: de hoger opgeleiden verdringen de lager opgeleiden en uiteindelijk worden de laagst opgeleiden werkloos (Wieling en Borghans 1997).

Hoger opgeleiden en jongeren zullen zich gemakkelijker op de hiervoor genoemde manier kunnen aanpassen dan lager opgeleiden en ouderen. Eerstgenoemde groepen hebben immers de mogelijkheid banen 'lager in de rij' te bezetten, terwijl ouderen en laagopgeleiden nauwelijks nog ruimte hebben hun wensen betreffende inkomen en opleidings- of beroepsniveau naar beneden bij te stellen. In overeenstemming hiermee voorspelt het ROA dat tussen 2001 en 2006 de perspectieven van lager opgeleiden sterk zullen achterblijven bij die van hoger opgeleiden. Mede als gevolg van de *upgrading* van de opleidingseisen binnen veel beroepen, zal de werkgelegenheid voor ongeschoolden jaarlijks afnemen met ruim 5%, en zal de vraag naar arbeidskrachten op vmbo-niveau met meer dan 1% per jaar dalen. Voor degenen met een opleiding op minimaal havo/vwo-niveau wordt daarentegen, ondanks de algehele terugval in de werkgelegenheid, een jaarlijkse groei van 2% à 4% verwacht (ROA 2001: 8).

Regionale mismatch

Het aantal werklozen is niet evenredig verdeeld over de verschillende regio's. Zo varieert de geregistreerde werkloosheid in 2000 van 1% in de RBA-gebieden Midden-Nederland, Rijnstreek en Noordoost-Brabant tot 4% in de drie noordelijke provincies en Rijnmond (opgave CBS, op basis van Enquête beroepsbevolking 2000). Ook het aantal vacatures is niet evenredig verdeeld. De vacaturegraad (het aantal vacatures als percentage van het aantal banen) varieert van 1,1 in het RBA-gebied Drenthe tot 4,2 in Zuidoost-Brabant (CBS 2001: 175).

Verondersteld kan worden dat een gespannen arbeidsmarkt leidt tot een verlaging van het aantal werklozen en een verhoging van het aantal vacatures. De u/v-graad (aantal *unemployed* gedeeld door het aantal *vacancies*) zal dan afnemen. De kans op reïntegratie voor uitkeringsontvangers zal groter zijn naarmate de u/v-graad kleiner is, aangezien er dan relatief veel vacatures tegenover relatief weinig werklozen staan. In tabel 3.3 is te lezen hoe de u/v-graad zich per regio heeft ontwikkeld in de jaren negentig.

In 1992 staan er in Nederland gemiddeld 5,2 geregistreerde werklozen tegenover 1 vacature. In 1995 is dat aantal gestegen naar 8,4 om vervolgens weer te dalen naar 4,6 in 1997 en 1,0 in 2000. Dit patroon van stijging van de u/v-graad in de eerste helft van de jaren negentig, gevolgd door een daling vanaf 1995, geldt voor alle RBA-gebieden. Er is echter wel variatie tussen de regio's: terwijl in 2000 in verscheidene regio's het aantal vacatures groter is dan het aantal geregistreerde werklozen, staan er in Drenthe tegenover elke vacature nog steeds 4 werklozen geregistreerd. Vergelijking met de u/v-graden in 1995 en 1997 maakt echter duidelijk dat deze regio, net als overigens de beide andere noordelijke provincies en Flevoland, flink van de economische vooruitgang heeft geprofiteerd.

Tabel 3.3 Ontwikkeling u/v-graad^a per RBA-gebied, 1992-2000

RBA-gebied	1992	1995	1997	2000
Nederland totaal	5,2	8,4	4,6	1,0
Groningen	16,0	20,0	11,5	2,9
Friesland	14,0	18,3	14,6	3,2
Drenthe	9,0	15,6	11,1	3,8
IJssel-Vecht/Twente	7,8	12,0	6,7	1,5
IJssel/Veluwe	3,9	6,8	4,8	0,6
Arnhem/Oost-Gelderland/Nijmegen/Rivierenland	7,5	10,0	6,7	1,0
Flevoland	4,5	15,0	11,4	2,1
Midden-Nederland	3,2	4,4	2,0	0,4
Noord-Holland Noord	3,8	9,4	6,9	1,8
Zuidelijk Noord-Holland	5,4	7,8	3,5	0,8
Rijnstreek	2,9	5,4	2,6	0,5
Haaglanden	3,5	8,6	4,8	0,7
Rijnmond	6,9	14,1	6,0	1,6
Zeeland	5,0	13,3	5,4	2,2
Midden- en West-Brabant	4,9	7,0	3,9	0,9
Noordoost-Brabant	3,1	4,5	2,1	0,3
Zuidoost-Brabant	4,1	4,6	2,4	0,6
Limburg	6,3	6,1	5,7	1,7
Amsterdam	–	–	5,3	1,1
Rotterdam	–	–	7,2	1,9
Den Haag	–	–	10,0	0,8
Utrecht	–	–	2,5	0,6

a u/v = geregistreerde werkloosheid gedeeld door aantal vacatures, excl. vacatures bij overheid en onderwijs.

Bron: CBS (1993: 118); CBS (1996: 151); CBS (1998a: 175-176); CBS (2001: 175); CBS (EBB 2000) SCP-bewerking

Mismatch in vraag en aanbod voltijdbanen en vaste banen

Meestal wordt er bij een mismatch tussen vraag en aanbod gedacht aan een gebrek aan aansluiting tussen enerzijds opleiding en ervaring en anderzijds de functievereisten. Andere factoren, echter, die voor een mismatch kunnen zorgen, zijn de omvang van de werkweek en de aard van het contract. Zo blijkt dat het aantal deeltijdbanen in de afgelopen tien jaar driemaal zo sterk is toegenomen als het aantal voltijdbanen (tabel 3.4). Terwijl het aantal voltijdbanen met 12% toenam, bedroeg de stijging van het aantal deeltijd baan bijna 38%. Ook wanneer alleen de jaren van economische hoogconjunctuur worden gezien (1995-2001) is de toename van het aantal deeltijdbanen sterker dan die van het aantal voltijdbanen (29% versus 11%).

Om uit de uitkering te geraken zijn veel uitkeringsontvangers echter aangewezen op een voltijd baan. Dit geldt niet alleen voor de bijstandsontvangers die, vanwege hun relatief lage opleidingsniveau, vaak slechts voor banen op minimumloonniveau of iets daarboven in aanmerking komen. Ook gaat dit op voor het merendeel van de WW-ontvangers, van wie de uitkering veelal gebaseerd is op een voormalige voltijdsarbeidsplaats.⁵ Op basis van de rationele-keuzetheorie (streven naar nutsmaximalisatie,

zie § 1.2.1) kan worden verondersteld dat uitkeringsontvangers geen deeltijdbaan zullen accepteren als het inkomen daarvan op of onder het uitkeringsniveau ligt. Een en ander leidt tot de conclusie dat er in toenemende mate sprake is van een mismatch tussen vraag naar en aanbod van voltijdbanen.

Tabel 3.4 Ontwikkeling van aantal voltijd- en deeltijdbanen van werknemers, 1992-2001 (aantal x 1.000)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	mutatie (%)
banen werknemers, totaal	6.111	6.114	6.142	6.288	6.440	6.638	6.881	7.113	7.284	7.450	+21,9
voltijd	3.752	3.730	3.709	3.783	3.814	3.893	4.004	4.094	4.134	4.207	+12,1
deeltijd	2.359	2.384	2.433	2.505	2.626	2.744	2.877	3.019	3.150	3.243	+37,5

Bron: CBS (2003e)

Een andere mismatch heeft betrekking op de ontwikkeling van het soort dienstverband. Uit gegevens van het Arbeidsaanbodpanel blijkt dat in de periode 1992-1996 het percentage vaste dienstverbanden is afgenomen van 88% naar 85% van het totaalaantal dienstverbanden (Fouarge et al. 2002: 86). Sindsdien lijkt deze trend weer gekeerd; zowel in 1998 als in 2000 bedraagt het aandeel vaste dienstverbanden circa 87%.⁶ Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in de krapper wordende arbeidsmarkt, waardoor werkgevers meer moesten bieden om werknemers aan zich te binden. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat van alle werknemers een ruime meerderheid (94% in 2000) voorkeur heeft voor een vaste baan. Dit geldt in geringere mate voor degenen die een flexibel contract hebben: van hen geeft 66% te kennen een vast dienstverband te wensen (Fouarge et al. 2002: 89).

Voor werkloze werkzoekenden betekent de groei van het aandeel vaste aanstellingen dat hun kansen op een dergelijk contract na 1996 zijn toegenomen. Dit komt ook tot uiting in de gegevens van het Arbeidsaanbodpanel: terwijl van de werkloze werkzoekenden uit 1994 22% twee jaar later een vaste baan heeft (of een contract met uitzicht op een vaste baan), blijkt dit percentage te zijn gestegen naar 33 voor de werklozen uit 1996, en naar 38 voor die uit 1998 (Fouarge et al. 2002: 87). Geconcludeerd kan dan ook worden dat de mismatch naar type dienstverband in de periode 1992-1996 is toegenomen, maar na 1996 weer is verminderd.

Moeilijk vervulbare vacatures

Of het nu gaat om kwalificaties, voltijdbanen of vaste dienstverbanden, mismatch tussen vraag en aanbod komt tot uitdrukking in het aantal moeilijk vervulbare vacatures. Zoals tabel 3.5 laat zien, is het aantal vacatures in de periode 1995-2000 bijna verdriedvoudigd, van 62.000 tot 183.000 (peildata in september van het desbetreffende jaar). Met name het bedrijfsleven kende een sterke stijging in het aantal vacatures, van

55.000 naar 169.000. Bij de overheid ging het ‘slechts’ om een verdubbeling van 7.000 naar 14.000.⁷ In 2001 stagneert de groei enigszins en ligt het aantal openstaande vacatures weer op het niveau van 1999.

Het aandeel vacatures in het bedrijfsleven dat door werkgevers als moeilijk vervulbaar wordt beschouwd, is eveneens sterk toegenomen, van 27% in 1995 tot 51% in 2000 en 2001. Voor vacatures bij de overheid ligt dit aandeel beduidend lager, op 33% in 2000. Conform de *labor queue*-theorie was het in 1995 makkelijker om werknemers te vinden voor banen waarvoor alleen basisonderwijs nodig is (19% moeilijk vervulbaar), dan voor banen op een hoger niveau (percentage moeilijk vervulbare vacatures variërend van 26 tot 33). In 2000 deed de krapte op de arbeidsmarkt zich echter op alle onderwijsniveaus gelden en waren ongeschoolde werknemers vrijwel net zo moeilijk te vinden (51% moeilijk vervulbare vacatures) als werknemers met tenminste een lbo- of mavo-opleiding (53% à 56% moeilijk vervulbare vacatures). In 2001 lijkt de situatie weer op die van medio jaren negentig: het aandeel langdurig onbezette arbeidsplaatsen is groter naarmate het vereiste onderwijsniveau hoger ligt. Het percentage moeilijk vervulbare vacatures loopt uiteen van 42 voor banen op het niveau van het basisonderwijs tot 56 à 57 voor banen op hbo- of universitair niveau (CBS 2001: 139; SZW 2002a: 43).

Tabel 3.5 Gemiddeld aantal vacatures, totaal en moeilijk vervulbaar, 1995-2002 (in aantallen en procenten)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
vacatures overheid + bedrijfsleven	62.300	68.400	91.600	128.800	170.500	183.400	170.700	115.100
vacatures bedrijfsleven	55.200	61.100	82.100	117.400	157.400	169.400	156.100	103.300
moeilijk vervulbaar (%)	27	-	-	45	54	51	51	-

Bron: CBS (1996: 132); CBS (1999b: 134); CBS (2001: 134); CBS (2003f: 73); SZW (2002a: 43)

De stagnatie in de groei van het aantal vacatures zet ook in 2002 door. Aan het eind van het derde kwartaal van 2002 staan er bijna 56.000 vacatures minder open dan een jaar eerder het geval was (CBS 2003f: 73). Gegevens over de moeite die werkgevers hebben om de vacatures te vervullen, zijn nog niet beschikbaar.

3.1.4 Afroming en selectie

Afroming

Volgens het baancompetitiemodel is er altijd sprake van een afromingsproces. Werkgevers zullen in hun streven naar nutsmaximalisatie telkens de meest productieve werknemers, de ‘voorstelen’ uit de rij werkzoekenden, trachten aan te trekken. Op het moment dat de kwaliteit van de resterende werkzoekenden onvoldoende is voor de arbeidsmarkt, zal dit proces van afroming echter stokken en zal er sprake zijn van stagnerende reïntegratie. In tijden van hoogconjunctuur en een krappe arbeidsmarkt zal dat moment minder snel komen dan in tijden van hoge werkloosheid.

Het selectieproces verloopt natuurlijk niet exact volgens deze theorie. Door reïntegratiemaatregelen van de overheid vinden ook personen met kenmerken die voor werkgevers minder aantrekkelijk zijn, werk. De minder gunstige kanten worden dan met behulp van bijvoorbeeld loonkostensubsidies gecompenseerd. Tevens hebben werkgevers geen totaalinzicht in de kenmerken van werknemers, waardoor aantrekkelijke kandidaten het soms moeten afleggen tegen hun minder veelbelovende mededingers. Grosso modo kan echter worden verondersteld dat werkzoekenden met gunstige kenmerken het eerst werk vinden, en dat bij krapte op de arbeidsmarkt ook personen voor een baan in aanmerking zullen komen die in een ruimere arbeidsmarkt niet aan bod kwamen. In het hiernavolgende wordt nagegaan in hoeverre deze veronderstelling opgaat voor de kenmerken opleiding, etnische herkomst en leeftijd.

Zoals eerder al is aangegeven, wordt de opleiding gezien als een belangrijk kwalificatiecriterium voor de arbeidsmarkt. Volgens het baancompetitiemodel mag worden verwacht dat hoogopgeleiden meer profiteren van een aantrekkende werkgelegenheid dan laagopgeleiden. Uit tabel 3.6 blijkt echter dat tussen 1994 en 2001 het aandeel werklozen onder degenen met uitsluitend basisonderwijs ongeveer even sterk is gedaald als dat onder degenen met een opleiding op minimaal havo/vwo- of mbo-niveau. Blijkbaar hebben de ongeschoolden in vrijwel dezelfde mate kunnen profiteren van de groeiende werkgelegenheid als de hooggeschoolden. De groep met een lbo/mavo-opleiding blijft hierbij achter. Overigens geldt voor de gehele periode dat de twee laagopgeleide categorieën een duidelijk hogere werkloosheid kennen dan de twee hoogopgeleide groepen.

Tabel 3.6 Werkloze beroepsbevolking, totaal en naar opleidingsniveau, 1992-2002
(in procenten ten opzichte van de totale beroepsbevolking)

	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	mutatie 1994-2001 ^a (%)
totaal	6,5	8,5	7,4	5,0	3,8	3,4	4,1	-60
basisonderwijs	13	17	15	12	7	7	8	-61
lbo/mavo	8	10	9	7	5	5	6	-54
mbo/havo/vwo	5	7	6	4	3	3	3	-59
hbo/wo	5	6	5	3	3	2	3	-64

a Periode van aantrekkende werkgelegenheid.

Bron: CBS (2003d) SCP-bewerking

Ten aanzien van de etnische herkomst zijn alleen gegevens beschikbaar vanaf 1994. Zoals tabel 3.7 laat zien, ligt het aandeel werklozen onder allochtonen aanzienlijk hoger dan dat onder autochtonen. Met name de niet-westerse allochtonen kennen een hoog werkloosheidspercentage; in 1994 behoorde een kwart van deze groep tot

de werkloze beroepsbevolking, tegenover 7% van de autochtonen. Ook in 2001 ligt het aandeel werklozen onder de niet-westerse allochtonen nog driemaal zo hoog als bij de autochtonen. Desondanks kan worden gesteld dat de groei in de werkgelegenheid in iets grotere mate aan hen ten goede is gekomen. Terwijl het aandeel werklozen onder de autochtonen tussen 1994 en 2001 met 61% is afgenomen, is dat onder de niet-westerse allochtonen met 66% gedaald. Vooral de Turken blijken te hebben geprofiteerd van de economische vooruitgang: hun werkloosheidspercentage laat een afname met bijna drie kwart zien.

Overigens suggereren de gegevens dat de niet-westerse allochtonen ook meer te lijden zullen krijgen van de huidige recessie: in 2002 steeg de werkloosheid binnen deze groep reeds van 9% naar 11% (zie ook CBS 2003g). Een en ander wijst erop dat de vraag naar arbeidskrachten uit de groep niet-westerse allochtonen conjunctuurgevoelig is.

Tabel 3.7 Werkloze beroepsbevolking, totaal en naar etnische herkomst, 1992-2002
(in procenten ten opzichte van de totale beroepsbevolking)

	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	mutatie 1994- 2001 ^a (%)
totaal	6,5	8,5	7,4	5,0	3,8	3,4	4,1	-60
autochtoon	-	7	6	4	3	3	3	-61
allochtoon	-	17	15	11	8	6	8	-63
westers	-	11	10	7	5	5	5	-60
niet-westers	-	25	22	16	11	9	11	-66
Turks	-	30	25	16	9	8	9	-73
Marokkaans	-	29	29	21	13	10	10	-67
Surinaams	-	20	16	12	9	6	8	-69
Arubaans/Antilliaans	-	22	21	14	9	8	11	-62
overig niet-westers	-	31	26	19	14	11	14	-64

a Periode van aantrekkende werkgelegenheid.

Bron: CBS (2003d) SCP-bewerking

Tabel 3.8, tot slot, laat zien dat de jongeren tot 25 jaar niet alleen een relatief hoge werkloosheid kennen, maar ook betrekkelijk weinig hebben geprofiteerd van de achterliggende periode van economische groei. Tussen 1994 en 2001 is het aandeel werklozen binnen deze leeftijdscategorie met minder dan de helft gedaald, van 13% naar 7%. De 45-plussers hebben eveneens naar verhouding weinig profijt gehad van de hoogconjunctuur: ook hun werkloosheidspercentage is met ongeveer de helft afgenomen. De economische groei blijkt met name gunstig te zijn geweest voor degenen in de leeftijd van 25-44 jaar, waar de werkloosheid met circa tweederde is verminderd. Kennelijk is deze groep het meest aantrekkelijk voor werkgevers. Bij de jongeren tot 25 jaar zal het gebrek aan werkervaring in hun nadeel werken, terwijl bij

de ouderen een slechtere gezondheid en (vermeende) geringere flexibiliteit wellicht een rol speelt.

Met uitzondering van de 45-54-jarigen, laten alle leeftijdscategorieën inmiddels weer een stijging van de werkloosheid zien. Vooral de jongste groep lijkt de gevolgen van de recessie te gaan ondervinden: het aandeel werklozen onder de jongeren tot 25 jaar is in 2002 toegenomen tot vrijwel hetzelfde niveau als in het begin van de jaren negentig.

Tabel 3.8 Werkloze beroepsbevolking, totaal en naar leeftijd, 1992-2002 (in procenten ten opzichte van de totale beroepsbevolking)

	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	mutatie 1994- 2001 ^a (%)
totaal	6,5	8,5	7,4	5,0	3,8	3,4	4,1	-60
15-24 jaar	10	13	12	8	7	7	9	-46
25-34 jaar	6	9	7	4	3	3	4	-68
35-44 jaar	7	8	7	5	4	3	4	-62
45-54 jaar	5	6	6	5	3	3	3	-53
55-64 jaar	3	5	4	3	3	2	3	-49

a Periode van aantrekkende werkgelegenheid.

Bron: CBS (2003d) SCP-bewerking

Selectie door werkgevers

De mate van reïntegratie van werkzoekende uitkeringsontvangers is uiteraard mede afhankelijk van het selectieproces van werkgevers. Dit selectieproces wordt beïnvloed door opvattingen over de productiviteit van werknemers. Op basis van de *human capital*-theorie kan worden verondersteld dat werkgevers met name informatie over kennis en vaardigheden gebruiken als selectiecriteria voor de meest productieve werknemer. Maar ook andere kenmerken blijken een rol te spelen bij het inschatten van de productiviteit door werkgevers. Wolbers (1998: 178) noemt in dit verband werkervaring (een manier om menselijk kapitaal op te bouwen tijdens de beroepsloopbaan), werkloosheidsduur (kwalificatieveroudering) en het geslacht (bij vrouwen is vaker sprake van zorgverantwoordelijkheid, dubbele belasting), terwijl onderzoek van De Beer (1996a: 177) uitwijst dat een positieve werkhouding en sociale vaardigheden eveneens belangrijke criteria zijn. Overigens zal het belang van de diverse indicatoren per beroep verschillen. Zo zullen tijdens de opleiding opgedane vaardigheden vooral belangrijk zijn in bijvoorbeeld de medische sector, terwijl kwalificatieveroudering met name een rol zal spelen in beroepen waar sprake is van snelle technologische ontwikkelingen.

Het ROA heeft onderzoek verricht naar het effect van een aantal productiviteitscriteria op de voorkeuren van werkgevers voor bepaalde typen sollicitanten, en komt

op grond hiervan tot uitspraken over de concurrentiepositie van kort- en langdurig werklozen ten opzichte van herintreders, baanwisselaars en schoolverlaters. Uit het onderzoek komt naar voren dat kortdurende werkloosheid over het algemeen weinig invloed heeft op de kans om voor een functie te worden verkozen, maar dat langdurige werkloosheid die kans verkleint. Of een (kortdurend) werkloze de voorkeur krijgt boven een herintreder, een schoolverlater of een werkende werkzoekende, blijkt vooral af te hangen van het gegeven of hij voordien reeds in eenzelfde functie heeft gewerkt. De concurrentiepositie van werklozen ten opzichte van andere groepen werkzoekenden wordt aanmerkelijk versterkt indien zij beschikken over relevante werkervaring (ROA 2001: 66-71).

Discriminatie door werkgevers

In een sollicitatieprocedure kan de werkelijke productiviteit van een werknemer moeilijk worden vastgesteld. Werkgevers baseren zich daarom op kenmerken van de sollicitant waarvan zij verwachten dat deze samenhangen met de productiviteit. Vooroordelen over de productiviteit van bepaalde groepen kunnen hierdoor een rol gaan spelen in de selectie.

Uit onderzoek van Simmelink (1991) en Simmelink en Grijpstra (1993) naar de personeelsvoorziening bij moeilijk vervulbare vacatures op minimumloonniveau komt naar voren dat werkgevers, met name in de horeca en de detailhandel, een sterke voorkeur hebben voor jongeren. In alle onderzochte bedrijfstakken vormt de fysieke gesteldheid eveneens een belangrijk selectie criterium, ofwel omdat er sprake is van zwaar lichamelijk werk ofwel omdat de werkdruk hoog is. Daarentegen vormt het geslacht geen knelpunt in het selectieproces, hoewel de aangeboden arbeidstijden en de mate van lichamelijke belasting er vaak als vanzelf toe leiden dat in een bepaalde branche vooral mannen of juist vrouwen worden aangenomen. Ook ten aanzien van de etnische herkomst worden formeel geen eisen gesteld. Het feit dat beheersing van de Nederlandse taal wel voor vrijwel alle beroepen een vereiste is, doet echter vermoeden dat allochtonen in een betrekkelijk zwakke concurrentiepositie verkeren.

Latere studies van onder meer Van Beek (1994) en De Beer (1996a) leveren soortgelijke bevindingen op. Uit het onderzoek van Van Beek naar het voorkeursgedrag van werkgevers bij de invulling van functies op laag niveau, blijkt dat het oordeel over de meest productieve werknemer vooral afhangt van de leeftijd en het geslacht. Deze kenmerken bepalen reeds 27% respectievelijk 23% van de werkgeversvoorkeur, die daarbij uitgaat naar 'jong' en 'man'. De etnische herkomst en de gezondheid bepalen elk 10% van de voorkeur, terwijl het opleidingsniveau voor slechts 7% bepalend is. Overigens zijn dit de resultaten van vignettenonderzoek, waarbij de werkgevers profielschetsen van fictieve werkzoekenden moesten ordenen naar aantrekkelijkheid. Wanneer hun rechtstreeks wordt gevraagd aan welke kenmerken van sollicitanten zij veel belang hechten, blijken leeftijd, geslacht en afkomst veel minder zwaar te wegen. Het is echter aannemelijk dat sociale wenselijkheid hierbij een rol speelt.

In het onderzoek van De Beer (1996a: 177, 183-184) gaf respectievelijk 29% en 12% van de werkgevers aan dat zij bij de vervulling van vacatures op lbo/mavo-niveau (mede) op leeftijd en geslacht selecteren. De gezondheid werd door 41% als selectie-criterium genoemd. Er is niet rechtstreeks gevraagd naar eventuele selectie op de etnische herkomst van sollicitanten, maar relatief veel werkgevers hechten belang aan beheersing van de Nederlandse taal (53%) en aan het uiterlijk of voorkomen van de sollicitant (45%). Opnieuw lijken allochtonen derhalve in het nadeel te zijn wanneer zij met autochtonen moeten concurreren om een baan.

Tot slot is – in opdracht van het CWI – in 2002 een studie verricht naar het selectiebeleid van werkgevers, zonder dat daarbij op een specifiek functieniveau is ingegaan. In dit onderzoek werd werkgevers gevraagd welk van circa tien voorgelegde kenmerken de doorslag zou geven om een sollicitant in dienst te nemen. Bijna de helft van de geënquêteerden (44%) meldt de persoonlijkheid van doorslaggevend belang te vinden. Daarnaast noemt 40% de werkervaring van de kandidaat als belangrijk aspect, terwijl inpasbaarheid en flexibiliteit een derde en vierde plaats innemen (respectievelijk 27% en 25%). Het geslacht en de leeftijd spelen een marginale rol; slechts 2% respectievelijk 4% van de werkgevers geeft aan de keuze voor een bepaalde sollicitant hierop te baseren (cijfers volgens opgave Intomart).

3.1.5 Tot slot

In deze paragraaf is een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, van de hiaten daartussen, en van de selectiecriteria die werkgevers hanteren bij de werving van nieuw personeel. Gebleken is onder meer dat de sinds 1995 opgetreden werkgelegenheids groei gepaard is gegaan met een stijging van het aantal vacatures en een daling in het WW- en ABW-volume, maar tevens dat uitstroom naar betaald werk lang niet voor iedere uitkeringsgerechtigde een vanzelfsprekendheid is. Uitkeringsontvangers hebben te maken met concurrentie van andere groepen werkzoekenden, die mogelijk aantrekkelijker zijn voor werkgevers. Weliswaar is het aantal schoolverlaters en herintredende vrouwen gedaald, maar daartegenover staat dat vrouwen met jonge kinderen zich steeds minder vaak (tijdelijk) uit het arbeidsproces terugtrekken en dat, als gevolg van de aantrekkende economie, de baan-baan-mobiliteit en daarmee de concurrentie van werkende werkzoekenden de laatste jaren is toegenomen. Overigens zal de huidige economische terugval het aantal baanwisselaars doen afnemen, wat voor de uitkeringsgerechtigden gunstig is. Het is echter maar zeer de vraag of dit opweegt tegen de nadelige effecten van de verminderde werkgelegenheids groei.

Een tweede punt betreft het type baan dat beschikbaar is voor de uitkeringsgerechtigde. Terwijl de groei van de werkgelegenheid zich voornamelijk concentreert in deeltijdbanen, zijn uitkeringsontvangers veelal aangewezen op een volledige baan om uit de uitkering te komen. Een positieve ontwikkeling is echter dat het aandeel vaste aanstellingen is toegenomen.

Tot slot kunnen lang niet alle uitkeringsontvangers voldoen aan de wensen die werkgevers hebben ten aanzien van hun nieuwe personeel. Dit geldt met name voor laagopgeleiden, niet-westerse allochtonen en jongeren tot 25 jaar. Blijkens hun relatief hoge werkloosheidspercentages hebben deze drie groepen niet de eerste voorkeur van werkgevers. Toch hebben ook zij profijt gehad van de hoogconjunctuur in de periode 1994-2001. Door de grote vraag naar arbeid werden werkgevers 'gedwongen' om ook – in hun ogen – minder productieve sollicitanten in dienst te nemen. In 2002, toen de arbeidsmarkt ruimer werd, is de werkloosheid onder de drie genoemde groepen weer snel gestegen.

3.2 Wet- en regelgeving

Midden jaren negentig is in de sociale zekerheid de aandacht verlegd van uitkeringsverstrekking naar uitstroombestemming. Met de groei van het cliëntenbestand was het accent sterk komen te liggen op de inkomenswaarborg en minder op de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt om – indien mogelijk – in het eigen inkomen te voorzien. Met name na de parlementaire enquête naar het functioneren van de uitvoeringsorganen (TK 1992/1993) en het rapport van de Onderzoekscommissie toepassing ABW (1993), is er discussie ontstaan over de uitvoeringspraktijk van de werknemersverzekeringen en van de bijstand. Deze discussie heeft geleid tot wijzigingen in de WAO en de ww, terwijl de Algemene bijstandswet zelfs geheel is vernieuwd. Daarnaast is er gedurende de jaren negentig een groot aantal maatregelen ingevoerd die tot doel hadden de reïntegratie van uitkeringsontvangers te bevorderen. De belangrijkste wijzigingen in wet- en regelgeving zullen hier beknopt worden besproken.

3.2.1 Wijzigingen in de sociale-zekerheidswetten

Veranderingen in de sociale-zekerheidswetten (WAO/WAZ/Wajong, ww en ABW) kunnen de reïntegratie op verschillende wijzen beïnvloeden. Een directe manier is het wijzigen van de toegankelijkheid van de uitkering. Beperking van het recht op uitkering kan mensen stimuleren om bij (dreigende) werkloosheid of arbeidsongeschiktheid zo snel mogelijk de weg terug te vinden naar betaalde arbeid. Daarnaast kunnen wet- en regelgeving de mate van reïntegratie rechtstreeks beïnvloeden door het opleggen van een arbeidsplicht of juist het vrijstellen ervan. Personen met een formele vrijstelling zullen immers minder geneigd zijn naar werk te zoeken, als gevolg waarvan zij minder vaak zullen reïntegreren.

De uitkeringshoogte en -duur vormen een meer indirecte manier van reïntegratiebeïnvloeding. Deze kunnen zo gunstig zijn dat zij uitkeringsontvangers afhouden van het zoeken naar werk, of juist zo ongunstig dat zij de reïntegratie bevorderen. De uitkeringsvoorwaarden komen nader aan de orde in paragraaf 3.3, waar zij besproken worden tezamen met andere financiële prikkels. Hier wordt ingegaan op de toegankelijkheid van de uitkeringen en op de arbeidsplicht.

Selectievere toegang tot de uitkering

In de jaren negentig zijn er verschillende wetswijzigingen geweest die het recht op een uitkering hebben ingeperkt door strengere toelatingscriteria te hanteren. Ten aanzien van de WAO heeft in dat verband vooral de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (wet-TBA) (1993) een rol gespeeld (zie ook § 2.1.1). Deze wet bevatte enkele belangrijke wijzigingen, waarvan er twee direct van invloed waren op de toegankelijkheid van de regeling, te weten aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium, en herbeoordeling van uitkeringsgerechtigden jonger dan 45 jaar aan de hand van dit nieuwe criterium. Na deze wijzigingen werd tussen 1994 en 1996 een forse volumedaling gerealiseerd (SCP 1998: 437). Vanaf 1997 is het aantal arbeidsongeschikten echter weer toegenomen; in 2001 zijn er bijna 30.000 uitkeringen méér verstrekt dan in 1993.

De voornaamste wijziging in de Werkloosheidswet betreft de invoering, in 1995, van de 'dubbele' arbeidsverledeneis. Slechts indien men aan zowel de weken- als de jarenis⁸ voldoet, heeft men nog (tijdelijk) recht op een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon. Personen die alleen aan de wekeneis voldoen, zijn aangewezen op een halfjaar durende uitkering van 70% van het minimumloon (SCP 1998: 439).

In de Algemene bijstandswet, tot slot, is de toegankelijkheid voor jongeren sterk ingeperkt. Sinds 1993 hebben jongeren van 18 tot 21 jaar alleen nog bij uitzondering een zelfstandig recht op een bijstandsuitkering, namelijk wanneer zij voor regulier noch additioneel werk bemiddelbaar blijken. Personen van 21 jaar of ouder dienen zich als werkzoekende te hebben ingeschreven bij Arbeidsvoorziening (inmiddels het CWI) alvorens zij in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering (SCP 1998: 441; Franken en Prins 2002: 52).

De toename van het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, die sinds 1997 weer heeft ingezet, vormde in 2000 aanleiding voor het instellen van een commissie die mogelijke oplossingen voor dit probleem diende aan te dragen (de Adviescommissie arbeidsongeschiktheid, beter bekend als de commissie-Donner). De aanbevelingen van deze commissie houden onder meer in dat er een nieuw arbeidsongeschiktheids criterium moet worden ingesteld, gebaseerd op verlies van arbeidscapaciteit in plaats van verdien capaciteit, en dat alleen degenen met een duurzaam en volledig verlies van arbeidscapaciteit als gevolg van ziekte of gebrek, nog recht hebben op een WAO-uitkering (Adviescommissie arbeidsongeschiktheid 2001: 12). De Sociaal-Economische Raad, waaraan het rapport ter beoordeling is voorgelegd, heeft deze voorstellen van de commissie-Donner grotendeels overgenomen. Wel stelt hij een minder strenge toepassing van het arbeidsongeschiktheids criterium voor, waarbij volledige arbeidsongeschiktheid zowel medisch als loonkundig kan worden vastgesteld (SER 2002: 97-99).

Uitgaand van de aanbevelingen van de SER, is het kabinet van plan de WAO te herzien. Volgens deze plannen zal het recht op een WAO-uitkering vanaf 2005 worden beperkt tot diegenen die volledig arbeidsongeschikt zijn en voor wie binnen een termijn

van vijf jaar geen reële mogelijkheden tot herstel bestaan (szw 2002a: 15). In eerste instantie waren deze maatregelen alleen bedoeld voor nieuwe gevallen, maar inmiddels heeft de overheid het voornemen ook een deel van de huidige WAO'ers – degenen jonger dan 45 jaar – volgens het nieuwe criterium te laten herkeuren.

Meer nadruk op arbeidsplicht

De belangrijkste wetswijzigingen in de jaren negentig met betrekking tot de arbeidsplicht hebben zich voorgedaan in de Algemene bijstandswet. Tot 1 januari 1996, toen de nieuwe bijstandswet werd ingevoerd, werd onderscheid gemaakt tussen de ABW-sec en de rww. Daarbij waren de ontvangers van een RWW-uitkering in principe arbeidsplichtig, maar werd de groep met een ABW-uitkering – sinds 1992 ongeveer eenderde deel van het totale bestand aan bijstandsgerechtigden (Lisv 2001a: 16) – van de arbeidsplicht vrijgesteld. Met de invoering van de nieuwe bijstandswet verdween het onderscheid tussen ABW-sec en rww en kreeg iedere bijstandsgerechtigde in principe een arbeidsplicht opgelegd. Alleen personen vanaf 57,5 jaar werden hier nog van vrijgesteld, evenals alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar en personen die om medische of sociale redenen niet tot werken in staat zijn.

Overigens zijn bijstandsonvangers (en WW'ers) van 57,5 jaar en ouder inmiddels niet meer volledig van hun arbeidsverplichtingen ontheven; hoewel zij niet actief naar werk hoeven te zoeken, dienen zij zich bij het CWI te laten inschrijven als werkzoekende en zijn zij verplicht een passend arbeidsaanbod te accepteren. Bovendien bestaan er plannen ook de sollicitatieplicht opnieuw in te voeren voor deze categorie, te beginnen met degenen die minder dan een jaar werkloos zijn en derhalve recente werk-ervaring hebben (szw 2002a: 10). Tijdens de onderhandelingen tussen overheid, werkgevers en werknemers voor een sociaal akkoord, is echter besloten dit plan voorlopig – in ieder geval tot 2004 – uit te stellen.

De beide andere groepen niet-arbeidsplichtige bijstandsonvangers, de alleenstaande ouders met jonge kinderen en degenen die om medische of sociale redenen zijn vrijgesteld, worden evenmin geheel 'met rust gelaten'. Het streven is om ook met deze vrijgestelden regelmatig controle- en activeringsgesprekken te voeren, en het aantal formele ontheffingen te halveren door de redenen voor vrijstelling zoveel mogelijk weg te nemen. Daarnaast beoogt men het aantal 'de facto'-ontheffingen – waarbij er soepel wordt omgegaan met de formeel opgelegde arbeidsverplichtingen – tot nul te reduceren (szw/vng 2001).

3.2.2 Wetgeving ter bevordering van reïntegratie

Behalve de wetswijzigingen in de uitkeringsregelingen, is in de jaren negentig een groot aantal wetten ingevoerd of gewijzigd die specifiek tot doel hebben de reïntegratie te bevorderen. Veel van deze maatregelen zijn gericht op de werkgevers, teneinde hen te stimuleren tot het in dienst nemen en houden van arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen. Zij zullen in paragraaf 3.3 aan de orde komen, tezamen met een aantal andere financiële prikkels. Hier wordt ingegaan op de wet-REA, de Wet verbetering poortwachter en de Sluitende aanpak.

De wet-REA

In de loop van de jaren tachtig en negentig richtten verscheidene beleidsmaatregelen zich specifiek op de reïntegratie van arbeidsongeschikten. Deze maatregelen waren echter nogal versnipperd en weinig inzichtelijk voor de werkgevers, met als gevolg dat er (te) weinig gebruik van werd gemaakt. De Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (wet-REA, ingevoerd per 1 juli 1998) moest dit probleem oplossen. In deze wet zijn de reeds bestaande instrumenten bijeengebracht, zijn de mogelijkheden van een aantal instrumenten verruimd en zijn ook nieuwe instrumenten, zoals (her)plaatsingsbudgetten, geïntroduceerd.

Een belangrijk onderdeel van de wet-REA is dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers, uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbeidsvoorziening (inmiddels CWI) duidelijker is geregeld, en dat de financieringsstructuur van het reïntegratie-instrumentarium beter werd gestroomlijnd. Bovendien is de doelgroep voor toepassing van de reïntegratie-instrumenten sterk uitgebreid: het gaat niet alleen om de groep met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar ook om degenen die maximaal vijf jaar geleden zo'n uitkering ontvingen, om zieke werknemers tijdens het eerste ziektejaar, om degenen die na afloop van het eerste ziektejaar niet in aanmerking komen voor een uitkering, en om ontvangers van een ABW- of ANW-uitkering die (op basis van een medisch-arbeidskundig oordeel) als arbeidsgehandicapt zijn beoordeeld. In totaal omvat de doelgroep naar schatting circa 1,1 miljoen personen (zie UWV 2002c: 10).

Gegevens van twee evaluatieonderzoeken maken duidelijk dat het gebruik van het REA-instrumentarium sterk is toegenomen, hoewel het nog steeds – gezien de omvang van de doelgroep – om een druppel op de gloeiende plaat lijkt te gaan. In het eerste jaar na de vankrachtwording van de wet, vanaf juli 1998 tot en met juni 1999, bedroeg het aantal toegekende REA-instrumenten in totaal bijna 20.000. Iets meer dan de helft hiervan (56%) betrof een werknemersvoorziening, waarbij scholing veruit de meest gebruikte was. Bij de werkgeversvoorzieningen stonden de plaatsingsbudgetten op de eerste plaats, op enige afstand gevolgd door de voorzieningen eigen werk (Lisv 1999: 10). Anderhalf jaar later blijkt het aantal toegekende reïntegratie-instrumenten bijna verdrievoudigd te zijn. In 2000 zijn er in totaal iets minder dan 58.000 instrumenten toegekend, waarbij het opnieuw in ruim de helft van de gevallen (55%) om een werknemersvoorziening gaat. Nog steeds vormt de voorziening voor scholing het meest toegekende instrument voor werknemers, maar inmiddels wordt deze op de voet gevolgd door de vervoersvoorziening. Dit laatste heeft echter vooral te maken met een wijziging in de onderwijswet, als gevolg waarvan de verstrekking van vervoersvoorzieningen aan jongeren nu ten laste van het Reïntegratiefonds komt. Binnen de werkgeversvoorzieningen zijn de meest toegekende reïntegratie-instrumenten nog altijd het plaatsingsbudget en de voorziening eigen werk (UWV 2002c: 24). Per 1 januari 2002 is overigens een aantal werkgeversvoorzieningen, waaronder deze twee veelgebruikte, afgeschaft. In plaats daarvan ontvangen werkgevers die een arbeidsgehandicapte in dienst nemen of houden, een premiekorting. Achterliggende

gedachte hierbij is dat zij hiervan zaken kunnen bekostigen als werkplekaanpassing, scholing of begeleiding van de desbetreffende werknemer (Jehoel-Gijsbers en Van Deursen 2003: 129).

Wet verbetering poortwachter

Per 1 april 2002 is de Wet verbetering poortwachter (wvp) van kracht geworden, waarin is vastgelegd welke inspanningen de werkgever én de zieke werknemer moeten verrichten teneinde de laatste weer aan het werk te krijgen. Beide partijen worden verantwoordelijk gesteld voor de reïntegratie; de werkgever dient er alles aan te doen om de werknemer bij het eigen dan wel een ander bedrijf te herplaatsen, en de werknemer is verplicht een passend aanbod te aanvaarden. Afspraken over de te ondernemen activiteiten worden in uiterlijk de achtste week van het ziekteverzuim vastgelegd in een gezamenlijk, schriftelijk plan van aanpak.

Een belangrijke maatregel betreft het reïntegratieverslag, waarin werkgever en werknemer aan het eind van het eerste ziektejaar moeten aangeven wat zij hebben gedaan om terugkeer naar het werk te bespoedigen. Op basis van dit verslag beoordeelt het UWV of de verrichte inspanningen voldoende waren, en wordt er zo nodig een sanctie opgelegd. Indien de werkgever in gebreke is gebleven, gaat het bij deze sanctie om een verlenging van de verplichting tot loondoorbetaling. Wanneer het de werknemer is die onvoldoende aan de reïntegratie-activiteiten heeft meegewerkt, kan de aangevraagde WAO-uitkering gedeeltelijk of geheel worden geweigerd.

Op grond van een eerste evaluatie constateert het UWV dat het aantal nieuwe WAO-aanvragen mede dankzij de wvp is afgenomen. Terwijl het aantal aanvragen tussen 2000 en 2001 nog toenam van iets meer dan 100.000 tot ruim 104.000, bedroeg dit aantal in 2002 minder dan 94.000 (UWV 2003b).

Sluitende aanpak

Eind 1997 zijn op Europees niveau richtlijnen voor het werkgelegenheidsbeleid opgesteld, waar alle EU-lidstaten zich aan dienen te houden maar waaraan zij wel hun eigen invulling mogen geven. Aan de richtlijnen liggen vier hoofddoelstellingen ten grondslag: verbetering van de inzetbaarheid, bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, vergroting van de flexibiliteit, en stimulering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

Ter verbetering van de inzetbaarheid is onder meer vastgelegd dat jeugd- en langdurige werkloosheid dienen te worden voorkomen door middel van vroegtijdige interventie, waarbij binnen zes maanden (jongeren) dan wel een jaar (volwassenen) na aanvang van de werkloosheid een nieuw start wordt geboden. In Nederland is ten behoeve van deze richtlijn een pakket maatregelen ontwikkeld onder de noemer Sluitende aanpak.

De Sluitende aanpak houdt in dat werklozen die er zelf niet in slagen weer een baan te vinden, binnen zes tot twaalf maanden een aanbod krijgen dat hun kans op werk vergroot. Daarbij kan het gaan om een sollicitatietraining of extra scholing,

maar ook om deelname aan sociale activering of aan een hulpverleningstraject. Ook kan een aanbod in de vorm van een gesubsidieerde arbeidsplaats worden gedaan. De doelgroep van de Sluitende aanpak is inmiddels uitgebreid met de langdurig werklozen, waarbij ernaar gestreefd wordt nog voor het eind van 2003 aan iedereen die een jaar of langer werkloos is, een arbeidsgericht aanbod te doen (TK 2002/2003b).

Onderzoek van het onderzoeksbureau Regioplan (geciteerd in TK 2002/2003b) wijst uit dat de dekking door de Sluitende aanpak weliswaar groot is, maar niet volledig. Van de nieuw-ingestroomde werklozen in 2001 was 85% binnen twaalf maanden weer aan het werk of bezig met een traject, maar had 12% een jaar na aanvang van de werkloosheid nog geen traject aangeboden gekregen. De overige 3% had het gedane aanbod geweigerd, onder meer vanwege het feit dat zij formeel zijn ontheven van de arbeidsplicht. Overigens hoefde niet voor iedere werkloze ook daadwerkelijk beleid te worden ingezet; 70% van de nieuwe werklozen blijkt een jaar later weer aan het werk te zijn gegaan zonder dat zij een traject hebben gevolgd.

3.3 Financiële prikkels

Op basis van de rationele-keuzetheorie, waarbij gedrag van individuen wordt verklaard vanuit het streven naar nutsmaximalisatie (zie § 1.2.1), kan worden verondersteld dat alle drie arbeidsmarktpartijen meer reïntegratiegedrag zullen vertonen naarmate dit meer in hun voordeel is. Uitkeringsontvangers zullen eerder een baan accepteren naarmate het verschil tussen het te verdienen loon en de uitkering groter is, werkgevers zullen eerder een uitkeringsgerechtigde aannemen naarmate de loonkosten – vanwege te ontvangen subsidies – lager zijn, en uitvoeringsorganen zullen meer uitkeringsgerechtigden reïntegreren naarmate zij meer worden beloond voor hun prestaties.

Van het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel wordt wel beweerd dat het – vergeleken met dat in andere landen – royaal is en daardoor mensen afhoudt van het zoeken naar werk. Met name de hoogte en duur van de uitkering spelen hierbij een rol. Daarnaast kan het systeem van inkomensafhankelijke regelingen een remmende werking hebben, aangezien zij kan leiden tot de zogenoemde armoedeval: uitkerings-ontvangers die dergelijke subsidies en voorzieningen ontvangen, zouden minder geneigd zijn tot het zoeken naar werk omdat dit hun netto weinig of geen extra inkomen oplevert. De uitkeringssituatie is dan financieel aantrekkelijker dan het verrichten van betaald werk. De premie- en vrijlatingsregelingen in de algemene bijstand, die van toepassing zijn wanneer men naast de uitkering werkt, zijn erop gericht de arbeidsparticipatie te bevorderen. Ook kunnen zij echter, op dezelfde manier als de inkomensafhankelijke subsidies en voorzieningen, als een belemmering voor reïntegratie werken.

In het navolgende worden de genoemde financiële prikkels voor uitkeringsgerechtigden (de uitkeringsvoorwaarden, de armoedeval en de premie- en vrijlatingsregelingen) besproken. In paragraaf 3.3.4 en 3.3.5 wordt vervolgens ingegaan op een aantal regelingen die werkgevers en uitvoeringsinstanties moeten prikkelen tot reïntegratiegedrag.

3.3.1 Uitkeringsvoorwaarden: hoogte en duur uitkering

WAO

Het uitkeringspercentage in de WAO werd per 1 januari 1985 verlaagd van 80% naar 70% van het dagloon. Nadien zijn de uitkeringsvoorwaarden nog een aantal malen aangepast. Zo werd in 1987 de verdiscontering van de werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage afgeschaft (zie § 2.1.1), waardoor gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet langer een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen. Als gevolg hiervan steeg het aantal personen met een gedeeltelijke WAO-uitkering van 18% naar 25% in 1993 (Lisv 2001a: 108-109).

Een tweede wijziging betreft de invoering van wet-TBA op 1 augustus 1993. Zoals hiervoor al is vermeld, hield deze wet onder meer een wijziging van het arbeidsongeschiktheids criterium in, waarbij veel stringenter gekeken werd of er nog resterende arbeidscapaciteit aanwezig is. Bovendien werden de WAO'ers jonger dan 45 jaar cohortsgewijs volgens het nieuwe criterium herkeurd, wat voor bijna de helft van de betrokkenen een verlaging of beëindiging van de uitkering tot gevolg had (Van Breukelen et al. 1995: 42). Het aandeel gedeeltelijke WAO-uitkeringen nam dan ook verder toe tot 30% in 1998.

Naast het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium en de herbeoordelingen, werd met de wet-TBA ook een beperking ingevoerd van de duur en hoogte van de loongerelateerde uitkering. Beide werden afhankelijk gesteld van de leeftijd van de betrokkene, waarbij personen tot 33 jaar direct een (lagere) vervolguitkering ontvingen.

Al deze maatregelen – afschaffing van de verdiscontering van de werkloosheid, aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium, invoering van herbeoordelingen en een leeftijdsafhankelijke uitkeringsduur – hadden tot doel het recht op en de hoogte van de WAO-uitkering te beperken en arbeidsongeschikten financieel te prikkelen tot werkhervatting. Voor veel werknemers is deze financiële prikkel echter weer grotendeels tenietgedaan doordat het 'WAO-gat' dat als gevolg van de beperking van de duur van de loongerelateerde uitkering ontstaat, is herverzekerd. Daarnaast is in de meeste CAO's geregeld dat de werkgever de uitkering gedurende het eerste WAO-jaar geheel of gedeeltelijk aanvult. Aangezien zieke werknemers ook tijdens het ziekte-wetjaar het volledige loon doorbetaald krijgen, worden velen dus pas na twee jaar geconfronteerd met een inkomensdaling. Een financiële prikkel om het werk zo snel mogelijk te hervatten ontbreekt daardoor.

Nog een andere financiële rem op arbeidsparticipatie door arbeidsongeschikten is gelegen in het feit dat voor veel mensen met een WAO-uitkering een premievrije pensioenopbouw tot 65 jaar is gegarandeerd op basis van het oude salarisniveau. Dit remt arbeidsdeelname tegen een lager salarisniveau of waarbij men bij een andere pensioenverzekeraar wordt aangesloten, aangezien men dan aan pensioenrechten verliest.

WW

Net als bij de WAO is het uitkeringspercentage in de ww in 1985 verlaagd van 80% naar 70% van het dagloon. Sindsdien is de hoogte van de loongerelateerde uitkering niet meer veranderd, maar zijn er wel wijzigingen in de referte- en arbeidsverledeneis doorgevoerd. Sinds 1 januari 1987 diende men in 26 van de laatste 52 weken als werknemer te hebben gewerkt om aanspraak te kunnen maken op de loongerelateerde uitkering. Indien men in drie van de vijf jaar voorafgaand aan de werkloosheid loon had ontvangen, had men recht op verlenging van deze uitkering. Beide eisen zijn op 1 maart 1995 aangescherpt: de 26-uit-52 wekeneis werd veranderd in een 26-uit-39-wekeneis, en de 3-uit-5-jareneis in een 4-uit-5-jareneis. Bovendien diende men nu aan deze beide eisen te voldoen om in aanmerking te komen voor de loongerelateerde uitkering. Wel had men in dat geval automatisch recht op verlenging van deze uitkering en op een vervolguitkering. De duur van de verlenging hangt af van het totale arbeidsverleden en varieert van drie maanden tot vier en een half jaar; de duur van de vervolguitkering bedraagt twee jaar of (bij ouderen) tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Nieuw sinds maart 1995, tot slot, is de kortdurende uitkering. Deze is bestemd voor diegenen die alleen aan de wekeneis voldoen, bedraagt maximaal 70% van het minimumloon en heeft een duur van zes maanden.

De aanscherping van de referte- en arbeidsverledeneis heeft tot gevolg dat er minder werklozen in aanmerking komen voor de loongerelateerde en de verlengde WW-uitkering. Zij vallen daardoor eerder terug op de (lagere) kortdurende uitkering of een uitkering in het kader van de Algemene bijstandswet. De financiële prikkel tot werkaanvaarding is door de wijzigingen in de ww dan ook versterkt. Naarmate er sprake is van een langduriger arbeidsverleden, neemt deze prikkel echter af.

Inmiddels zijn er maatregelen aangekondigd die de financiële prikkel in de ww moeten versterken. Volgens deze plannen zal de wekeneis worden aangescherpt tot 39-uit-52-weeken (in plaats van 26-uit-39-weeken), terwijl zowel de vervolg- als de kortdurende uitkering zullen worden afgeschaft.

ABW

Sinds 1980 zijn de normbedragen in de bijstand afgeleid van het wettelijk minimumloon (WML) voor personen van 23 jaar en ouder. Tot 1996 gold daarbij dat (on)gehuwd samenwonenden tezamen 100% van het WML ontvingen, terwijl voor eenoudergezinnen, alleenstaanden en woningdelers een norm van respectievelijk 90%, 70% en 60% WML van toepassing was. Met de invoering van de nieuwe ABW in januari 1996 is de afzonderlijke norm voor woningdelers vervallen, en is de norm voor eenoudergezinnen en alleenstaanden verlaagd naar respectievelijk 70% en 50% van het wettelijk minimumloon. Afhankelijk van de leef- en woonomstandigheden van de betrokkene kan een toeslag van maximaal 20% worden verleend, hetgeen met name bij eenoudergezinnen vaak gebeurt.

Door de koppeling aan het wettelijk minimumloon had een paar in de bijstand er in de jaren negentig nauwelijks profijt van als een van beide partners ging werken in

een baan op minimumloonniveau (zie tabel 3.9). Ook voor eenoudergezinnen die bovenop de norm de maximale toeslag ontvingen, was de afstand tussen uitkering en loon aanvankelijk gering. Als gevolg van de heffingskortingen in het nieuwe belastingstelsel, waarvan een aantal bovendien is verhoogd in 2002, loont het de laatste jaren voor beide groepen meer om werk tegen minimumloon te aanvaarden. Alleenstaanden worden – in alle drie onderzochte jaren – financieel het sterkst geprikkeld de bijstandsuitkering te vervangen door inkomsten uit arbeid.

Overigens wordt het uit tabel 3.9 verkregen beeld minder gunstig als men rekening houdt met de zogenoemde verwervingskosten. Zeker voor alleenstaande ouders en – in mindere mate – paren met kinderen spelen deze een rol, aangezien zij te maken hebben met de kosten van kinderopvang (zie ook SZW 2001a: 101-102).

Tabel 3.9 Niveau en relatieve toename netto-inkomen bij overgang van bijstand naar wettelijk minimumloon (WML), naar huishoudenstype van 23-plussers, per 1 januari van 1992, 1997 en 2002^a

huishoudenstype	1992			1997			2002		
	bijstand (euro)	WML (euro)	%	bijstand ^b (euro)	WML (euro)	%	bijstand ^b (euro)	WML ^c (euro)	%
woningdeler	462	716	155	–	–	–	–	–	–
alleenstaand	545	716	131	597	769	129	770	1.046	136
eenoudergezin	700	801	114	767	872	114	990	1.269	128
(echt)paar	778	792	102	852	869	102	1.100	1.238	113

a Bedragen 1992 en 1997 excl. vakantietoeslag, bedragen 2002 incl. vakantietoeslag.

b Verondersteld is dat de alleenstaanden en de eenoudergezinnen de maximale toeslag ontvangen.

c Verondersteld is dat de verschuldigde belasting voor alle huishoudentypen is verminderd met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, dat de paren daarnaast recht hebben op de kinderkorting, aanvullende kinderkorting en combinatiekorting, en dat de eenoudergezinnen bovendien nog recht hebben op de alleenstaande-ouderkorting en de aanvullende alleenstaande-ouderkorting. Voor geen van de drie huishoudentypen is de toetrederskorting bij de berekeningen betrokken.

Bron: Sociaal info (1992, 1997); SZW (2001b); CPB (2002b); Belastingdienst (2003) SCP-bewerking

3.3.2 Bijstandsontvangers en de armoedeval

Net zoals de extra kosten die men moet maken om te kunnen werken, buiten beschouwing zijn gelaten in tabel 3.9, is evenmin rekening gehouden met het verlies van aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen ten gevolge van het aanvaarden van een baan. Verlies van inkomensvoorzieningen als huursubsidie, kwijschelding van lokale belastingen (met name de onroerende-zaakbelasting) of gemeentelijke inkomensondersteuning, leidt ertoe dat de toename van het netto-inkomen ten dele of zelfs geheel wordt tenietgedaan. In zo'n geval is er sprake van de armoedeval, die bijstandsgerechtigden ervan kan weerhouden betaald werk te aanvaarden (szw 2002a: 9-10). Geraamd is dat in 1999 circa 199.000 bijstandsafhankelijke huishoudens gebruikmaakten van een of meer inkomensafhankelijke regelingen en daardoor in een situatie verkeerden waarin de armoedeval zich kon voordoen (SCP/CBS 2001: 129).

Berekeningen van SZW laten zien dat in 2002 een alleenstaande er bij aanvaarding van een baan op 100% WML 225 euro per jaar in inkomen op achteruitging, terwijl alleenverdienende leden van paren met kinderen 740 euro inleverden. Alleenstaande ouders gingen er daarentegen 395 euro op vooruit (SZW 2002a: 54).

Om het probleem van de armoedeval tegen te gaan en werken financieel aantrekkelijker te maken, is besloten de arbeidskorting stapsgewijs te verhogen. In 2003 zal deze belastingaftrekpost voor werkenden met 119 euro worden verhoogd. Tegelijkertijd is voorgesteld het aantal inkomensafhankelijke regelingen te beperken. Daarbij is onder meer gepleit voor beëindiging van de mogelijkheid voor gemeenten tot categorale inkomensondersteuning en voor afschaffing van de onroerende-zaakbelasting. Met dit laatste zou het armoedevaleffect ten gevolge van het gemeentelijke kwijtscheldingsbeleid bij de OZB verdwijnen. Tevens is geopperd om aanpassingen door te voeren op het terrein van de individuele huursubsidie, waardoor de vermindering van de huursubsidie bij stijging van het inkomen geleidelijker zal verlopen (SZW 2002a: 10).

Zoals in het begin van deze paragraaf al is aangegeven, kan op basis van de rationelekeuzetheorie worden verondersteld dat uitkeringsontvangers geen betaalde arbeid zullen aanvaarden als er sprake is van een armoedeval. Men gaat er immers financieel niets op vooruit. Toch zou ook kunnen worden verwacht dat men wel bereid is een dergelijke baan aan te nemen als men hierdoor uitzicht heeft op een beter betaalde baan. Het feit dat veel mensen met een bijstandsuitkering aan het werk gaan voor het minimumloon of iets daarboven, vaak in gesubsidieerde banen, wijst in deze richting. Ook wordt deze veronderstelling ondersteund door eerder onderzoek onder langdurig werklozen: meer dan de helft (57%) zegt bereid te zijn een baan tegen het minimumloon te aanvaarden als men perspectief heeft op een hogere betaling na een jaar⁹ (Jehoel-Gijsbers en Kersten 1995: 53). Tevens blijkt uit dat onderzoek dat uitkeringsgerechtigden eerder letten op de inhoud van het werk en de toekomstperspectieven dan op de hoogte van het loon. Ruim 90% van de ondervraagde langdurig werklozen (ca. 190 respondenten) zegt bereid te zijn een baan tegen het wettelijk minimumloon te accepteren als het om hun voorkeursbaan gaat. Daarentegen weigert het merendeel (71%) een naar hun mening onaantrekkelijke baan te aanvaarden, ongeacht de hoogte van het salaris (Jehoel-Gijsbers en Kersten 1995: 50). In de *Armoedemonitor 2001*, ten slotte, is door middel van een modelschatting de invloed van de armoedeval op de arbeidsdeelname nagegaan. Hieruit blijkt dat het ontvangen van huursubsidie een negatieve invloed heeft op de beslissing om te gaan werken, maar dat het daarbij om een relatief gering effect gaat. De huishoudenssamenstelling, de leeftijd en de stedelijkheidsgraad van de woonomgeving blijken elk veel meer bepalend voor deze beslissing (SCP/CBS 2001: 135-136).

3.3.3 Premie- en vrijlatingsregelingen

De premie- en vrijlatingsregelingen die voor bijstandsonvangers gelden, zijn bedoeld om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Aan het premiebeleid kunnen gemeenten

zelf invulling geven; de vrijlatingsregeling is een centrale regeling. Premies worden vooral verstrekt bij het volgen of afronden van scholing (scholingspremie), volledige uitstroom naar betaalde arbeid (uitstroompremie), of aanvaarding van een deeltijdbaan (deeltijdpremie). Vrijlatingen betreffen de situatie waarin bijstandsgerechtigden die naast de uitkering betaald werk verrichten, een deel van dat arbeidsinkomen mogen behouden. In het kader wordt kort de geschiedenis van de premie- en vrijlatingsregelingen beschreven.

De premie- en vrijlatingsregelingen

Tot 1 oktober 1994 bestond er een centrale vrijlatingsregeling in de bijstandswet. Voor alle bijstandsontvangers gold dat, als zij inkomsten uit arbeid hadden, een deel daarvan niet werd gekort op de uitkering. Hierdoor kon men maximaal 115% van de uitkering ontvangen. Aangezien volledige uitstroom uit de uitkering bleek te worden belemmerd door de regeling, werd deze eind 1994 afgeschaft. In plaats daarvan kregen gemeenten de mogelijkheid zelf (belaste) premies te verstrekken teneinde de uitstroom naar arbeid te bevorderen.

In oktober 1997 werd opnieuw een centrale vrijlatingsregeling ingevoerd, die nu echter alleen gold voor personen van 57,5 jaar en ouder, alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar, en personen die om medische of sociale redenen waren aangewezen op een deeltijdbaan. Gemeenten mochten daarnaast aan bepaalde categorieën bijstandsgerechtigden een deeltijdpremie verstrekken, waarbij zij zelf bepaalden aan welke criteria deze categorieën moesten voldoen. In sommige gemeenten kwamen alle overige bijstandsgerechtigden in aanmerking, in andere bijvoorbeeld alleen langdurig werklozen, ouderen, alleenstaande ouders met kinderen tussen 5 en 12 jaar, of personen die na inschrijving als werkzoekende bij het CWI (destijds Arbeidsvoorziening) als moeilijk bemiddelbaar waren beoordeeld.

Met ingang van 1 januari 2001 kregen gemeenten de mogelijkheid tot verstrekking van de werkaanvaardingspremie: een eenmalige (onbelaste) premie bij volledige en duurzame uitstroom uit de bijstand of uit gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeid. Deze premie werd gedurende een periode van een half tot twee jaar in vier gelijke delen uitbetaald.

Daarnaast konden de gemeenten een eigen uitstroompremie verstrekken. Over het algemeen waren de criteria om in aanmerking te komen voor de gemeentelijke premie minder strikt dan die voor werkaanvaardingspremie: niet alleen was de gemeentelijke uitstroompremie ook van toepassing bij uitstroom naar gesubsidieerde arbeid, maar bovendien werd er soepeler omgegaan met de term 'duurzame uitstroom'.

Met ingang van 1 januari 2002 werd de werkaanvaardingspremie vervangen door de toetrederskorting, een fiscale maatregel waarbij men gedurende drie jaar een (aflopende) korting op de loonheffing kreeg. Waar gemeenten ervoor konden kiezen de werkaanvaardingspremie al dan niet toe te passen, gold de toetrederskorting voor burgers van alle gemeenten.

De toetrederskorting is sinds 1 januari 2003 afgeschaft. Als overgangsregeling geldt dat degenen die in 2002 in aanmerking kwamen voor de korting en nog steeds aan de voorwaarden voldoen, ook in 2003 en 2004 nog aanspraak maken op de korting. De afschaffing van de toetrederskorting wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een verhoging van de arbeidskorting voor werknemers.

Bron: IWI (2002b); SZW (2003)

Het premie- en vrijlatingsbeleid kan een belemmerende werking hebben op volledige werkhervatting en uitstroom uit de bijstand. Voor personen die zijn aangewezen op een baan op het niveau van het minimumloon of iets daarboven, is het immers financieel aantrekkelijker om gedeeltelijk te werken en gebruik te maken van de premie- of vrijlatingsregeling dan om een volledige baan te nemen. Om dezelfde reden werken de regelingen wel stimulerend op de deeltijdse arbeidsparticipatie. Dit geldt echter alleen zolang het aanvullende inkomen geen invloed heeft op de hoogte van de huursubsidie en andere inkomensafhankelijke voorzieningen. Indien dat wel het geval is, is er sprake van een armoedeval en zal ook de gedeeltelijke werkhervatting belemmerd worden.

3.3.4 Financiële prikkels voor werkgevers

In de afgelopen jaren zijn er verschillende nieuwe regelingen ontwikkeld die zich specifiek op de werkgevers richten. Daarbij gaat het enerzijds om maatregelen die de werkgever financieel verantwoordelijk stellen voor het ziekteverzuim van zijn werknemers, en anderzijds om maatregelen die hem stimuleren mensen met verminderde kansen op de arbeidsmarkt in dienst te nemen of te houden. Beide typen regelingen komen hier aan de orde.

Prikkels ter voorkoming van arbeidsuitval wegens ziekte

Sinds het begin van de jaren negentig is de verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid onder werknemers steeds meer bij de werkgever gelegd. Dit begon in 1992 met de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (wet-TAV), waarmee onder meer de premiedifferentiatie in de Ziektewet en het bonus/malus-systeem in de WAO zijn ingevoerd. In 1994 kwam hierop een vervolg toen werkgevers een eigenrisicoperiode voor de eerste 2 à 6 weken ziekteverzuim kregen opgelegd (de

Wet terugdringing ziekteverzuim, wet-TZ). Weer twee jaar later werd dit eigen risico uitgebreid tot de eerste 52 weken; de werkgever werd verplicht gedurende het gehele eerste ziektejaar minimaal 70% van het loon door te betalen (de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte). De Wet verbetering poortwachter (2001) regelde vervolgens dat werkgevers die tijdens het eerste ziektejaar van de werknemer onvoldoende reïntegratie-inspanningen verrichten, een verlenging van deze loondoorbetalingsperiode met maximaal 52 weken krijgen opgelegd. Tot slot is in de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (wet-Pemba, 1998) geregeld dat de werkgeverspremie voor de WAO mede afhankelijk wordt van de WAO-instroom per bedrijf. Voor bedrijven met minder dan 25 werknemers is de Pemba echter per 1 januari 2003 weer afgeschaft (SZW 2002a: 15).

Een onbedoeld neveneffect van deze maatregelen kan zijn dat de werkgever bij de indienstneming van nieuw personeel risicoselectie gaat toepassen. Diverse studies uit de jaren negentig wijzen erop dat deze ontwikkeling zich inderdaad heeft voorgedaan. Zo meldde in 1995 – een jaar na invoering van de wet-TZ – bijna de helft van circa 3.500 werkgevers strenger te zijn gaan selecteren op gezondheid (Boonk et al. 1996: 35). Ook bleek het aantal aanstellingskeuringen sterk te zijn gestegen, met name bij de bedrijven met 10 tot 100 werknemers, en was er in toenemende mate sprake van inschakeling van flexibele arbeidskrachten.¹⁰

In de jaren na 1995 zijn deze percentages ongeveer gelijk gebleven (Schellekens et al. 1999: 81). Alleen het aandeel bedrijven dat bij het aanstellen van nieuw personeel gebruikmaakt van medische keuringen of gezondheidsverklaringen verminderde weer, tot 13% in 1998. Dit is het gevolg van de invoering per 1 januari 1998 van de Wet op de medische keuringen, krachtens welke medische keuringen of gezondheidsverklaringen alleen zijn toegestaan als de functie specifieke eisen stelt wat betreft de medische geschiktheid. De daling van het aandeel bedrijven dat medische keuringen als selectie-instrument hanteert, zette in 1999 door naar 9%. Tegelijkertijd werden er echter in meer bedrijven vragen gesteld aan de sollicitant over zijn gezondheid. In 1998 was dit in 36% van de bedrijven het geval, in 1999 bij 47% (Koehler en Spijkerboer 1999: 99). Aangenomen mag worden dat het inwinnen van deze informatie door de werkgever eveneens tot doel heeft het risico op ziekteverzuim vooraf in te schatten.

Prikkels voor het (opnieuw) in dienst nemen van arbeidsongeschikten

Zoals hiervoor is beschreven, hebben de maatregelen ter voorkoming van arbeidsuitval wegens ziekte bij veel bedrijven geleid tot risicoselectie. Aangezien zij de reïntegratie van arbeidsongeschikten, met een verhoogde kans op ziekteverzuim, negatief zouden kunnen beïnvloeden, is er een aantal maatregelen ontwikkeld die het financiële risico voor werkgevers moeten verzachten. Het gaat onder meer om de volgende:

- De werkgever wordt gedurende de eerste drie jaar na aanname van een arbeidsongeschikte ontslagen van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte.
- Een werkgever kan bij wijze van proef – zonder betaling van loon – voor enkele

maanden nagaan of een arbeidsgehandicapte in staat is het werk naar behoren te verrichten (proefplaatsing).

- In de wet-REA is verder een aantal subsidies en voorzieningen geregeld voor werkgevers die een arbeidsongeschikte in dienst nemen, te weten loonkostensubsidie, inwerk- en begeleidingssubsidie, vergoeding voor personele ondersteuning (job coaching), vergoeding voor scholingskosten, bonusuitkering bij aanname en vergoeding voor aanpassing van de werkplek.

Dergelijke positieve prikkels voor werkgevers voor het in dienst nemen van arbeidsongeschikten lijken tot nu toe niet erg veel invloed te hebben op de reïntegratie van deze groep. Uit eerder onderzoek blijkt dat slechts een beperkt deel van de werkgevers, hooguit 13%, van mening is dat de verschillende reïntegratie-instrumenten uit de wet-REA de kansen van arbeidsgehandicapten op werk daadwerkelijk verbeteren (Koehler en Spijkerboer 1999: 93-94). Ook in studies die vóór de invoering van de wet-REA zijn verricht, bleek het effect van positieve financiële prikkels op werkgevers beperkt van omvang. Als verklaring werd gegeven dat “de werkgever bij de werving en selectie van nieuw personeel vooral geïnteresseerd is in een goede kandidaat, meer dan in een financiële tegemoetkoming” (Andriessen et al. 1995).

Toch maken werkgevers steeds meer gebruik van de REA-voorzieningen. Waar tussen juli 1998 en juni 1999 slechts iets meer dan 8.500 reïntegratie-instrumenten aan hen waren toegekend, bedroeg dit aantal in de periode januari-december 2000 circa 26.000. In beide jaren vormt het plaatsingsbudget daarbij de meest gebruikte werkgeversvoorziening, op enige afstand gevolgd door de voorziening eigen werk. Verhoudingsgewijs heeft de loondispensatie echter het meest aan belang gewonnen: in 2000 is dit instrument 1.400 maal toegekend, terwijl het in het jaar daarvoor om minder dan 100 keer ging (Lisv 1999: 26-27; UWV 2002c: 24).

Zoals in paragraaf 3.2.2 al is aangestipt zijn het plaatsingsbudget, de subsidie voor voorzieningen eigen werk en het pakket op maat per 1 januari 2002 afgeschaft en vervangen door fiscale maatregelen. Werkgevers ontvangen bij het in dienst nemen of houden van een arbeidsgehandicapte een premiekorting, waarbij ervan uit wordt gegaan dat deze zal worden aangewend ter bekostiging van de noodzakelijke reïntegratie-uitgaven (Jehoel-Gijsbers en Van Deursen 2003: 129).

Prikkels voor het in dienst nemen van werklozen

Om werkgevers te prikkelen tot het in dienst nemen van (langdurig) werklozen, is begin jaren negentig de Wet loonkostenreductie op minimumniveau ingevoerd. Enkele jaren later, in 1996, is deze vervangen door de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekering. Hierin zijn de Regeling vermindering langdurig werklozen (VLW) en de Regeling specifieke afdrachtkorting (SPAK) opgenomen. Beide regelingen betreffen een loonkostenkorting, die werkgevers ontvangen als zij een langdurig werkloze, respectievelijk iemand tegen een laag loon in dienst nemen (zie kader, en SZW 2002a: 9).

VLW

De VLW geeft werkgevers die een langdurig werkloze in dienst nemen, gedurende vier jaar een vermindering op de af te dragen loonbelasting en premie volksverzekering. Deze korting, die 2.092 euro per jaar bedraagt, betreft alleen werknemers die maximaal 130% van het minimumloon verdienen bij een werkweek van 32 uur of meer. Vanaf 1 januari 1999 is dit uren criterium voor nieuwe gevallen verhoogd naar 36 uur of meer.

SPAK

De SPAK is bedoeld om de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. Werkgevers krijgen een korting op de loonkosten voor het in dienst nemen van werknemers tegen maximaal 115% van het minimumloon bij een arbeidstijd van 32 uur per week (in 1998 verhoogd tot 36 uur per week) of meer. Tussen 1996 en 1998 is de afdrachtkorting stapsgewijs verhoogd van 538 tot 1.161 euro. Om te voorkomen dat de loongrens van 115% WML de doorgroei in beloning belemmert, is in 1997 tevens de 'doorstroom-SPAK' ingevoerd, welke van toepassing is voor werknemers die tot 130% WML verdienen.

Bron: TK (1997/1998a: 5-8)

Beide regelingen werden vaak toegepast: in 1996 is de VLW voor bijna 35.000 langdurig werklozen toegekend en werd de SPAK voor 781.000 werknemers in een laagbetaalde baan gebruikt (SZW 1998: 41). Twee jaar later, in 1998, ging het reeds om respectievelijk 117.000 en 907.000 toekenningen (Venema en Faas 1999). Uit een studie van het Centraal Planbureau en het Nederlands Economisch Instituut kwam de SPAK naar voren als relatief effectief voor het creëren van extra werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (SZW 1998: 41). De Interdepartementale werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (2001: 29-32, 79-80) stelt echter dat dit instrument, dat het jaar daarvoor voor bijna 1,1 miljoen werknemers was toegekend, een hoog *deadweight loss* kent¹¹ en daardoor niet al te veel effect heeft op de werkgelegenheid. Ten aanzien van de VLW concludeert de werkgroep dat het effect op de werkgelegenheid voornamelijk optreedt door de samenloop met gesubsidieerde arbeid. Inmiddels is het kabinet voornemens beide regelingen – gefaseerd in vier jaar – af te schaffen. Hiermee beoogt het de verhoging te bekostigen van de arbeidskorting, waarmee werk nog lonender moet worden (SZW 2002a: 9).

3.3.5 Financiële prikkels voor uitvoeringsorganen

Tot in de tweede helft van de jaren negentig werden noch de uitvoeringsinstellingen (uvi's, inmiddels gefuseerd tot UWV), noch Arbeidsvoorziening (inmiddels CWI) sterk financieel geprikkeld om zoveel mogelijk uitkeringsontvangers te reintegreren.

Het beschikbare budget was lange tijd onafhankelijk van de geleverde prestaties. Arbeidsvoorziening had bovendien het monopolie als officiële bemiddelingsinstantie voor werklozen, zodat er ook geen stimulerende werking van concurrerende partijen uitging. Hier kwam verandering in toen er eind jaren negentig onderscheid werd gemaakt in basis- en prestatiedienstverlening. De basisdienstverlening was daarbij bestemd voor de gemakkelijk inzetbare cliënten en besloeg de registratie van nieuwe werkzoekenden en het verstrekken van algemene informatie en advies. Ten aanzien van de prestatiedienstverlening, het tegen betaling leveren van bemiddeling voor moeilijk plaatsbare werklozen, diende Arbeidsvoorziening voortaan een vooraf vastgesteld aantal bemiddelingsplannen te realiseren. Daarnaast kochten de uvi's bemiddelingstrajecten in voor arbeidsongeschikten die niet meer konden terugkeren naar de eigen werkgever. Aanvankelijk waren de uvi's verplicht gebruik te maken van de diensten van Arbeidsvoorziening, maar sinds de vankrachtwording van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (wet-SUWI) op 1 januari 2002 is de markt voor reïntegratiebedrijven volledig open. De reïntegratieonderdelen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn geprivatiseerd en moeten concurreren met meer dan 650 andere private reïntegratiebedrijven.

Niet alleen is er sprake van meer concurrentie, maar ook is de wijze van financiering veranderd. Waar de reïntegratiebedrijven aanvankelijk werden betaald op basis van verrichte inspanningen, wordt inmiddels een deel van de door het UWV aanbestede reïntegratietrajecten vergoed op basis van duurzaam resultaat. Het gaat daarbij voornamelijk om cliënten met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt; de reïntegratiekosten voor moeilijker bemiddelbaren worden nog steeds op basis van inspanningen vergoed. Beoogd is dat voor de nieuwe instroom van 2003 het aandeel *no cure no pay*-contracten circa 40% zal bedragen (TK 2002/2003c).

Ten aanzien van de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor onder meer de ABW-clieënten, bestaan er eveneens plannen ter versterking van de financiële prikkel. Het voornemen is de gemeenten vanaf 1 januari 2004 volledig financieel verantwoordelijk te maken voor de bijstandsverlening. Achterliggende gedachte is dat, wanneer de uitkeringen geheel voor rekening van de gemeenten komen, deze er meer belang bij krijgen hun cliënten zo snel mogelijk weer aan het werk te helpen en scherper te controleren op misbruik en fraude. In de plannen is verder voorzien dat de gemeenten de beschikking krijgen over één vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Dit budget dient uitsluitend te worden gebruikt ten bate van de uitstroom naar werk, maar de gemeente mag – in samenwerking met de ingeschakelde reïntegratiebedrijven – zelf bepalen welke reïntegratie-instrumenten worden ingezet (szw 2002b).

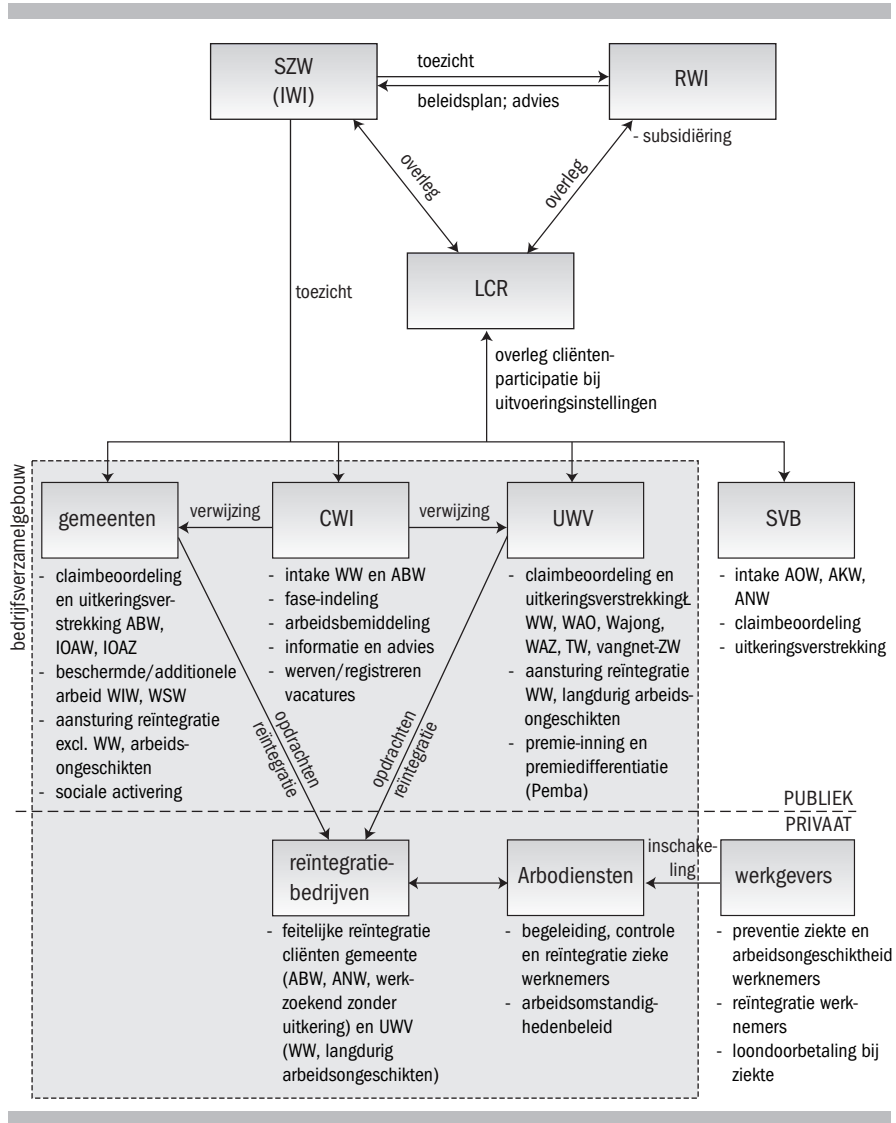
3.4 De uitvoering

In de eerste helft van de jaren negentig is de rol van de uitvoeringsorganen sterk bekritiseerd: de nadruk in de uitvoering zou te veel liggen op het tijdig en correct verstrekken van uitkeringen, en te weinig op preventie en reïntegratie. Deze kritiek richtte zich zowel op de instanties verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale verzekeringen (TK 1992/1993) en de Algemene bijstandswet (Onderzoekscommissie toepassing ABW 1993) als op de (voormalige) Arbeidsvoorziening (Commissie evaluatie arbeidsvoorziening 1995).

Mede als gevolg van deze onderzoeken naar het functioneren van de uitvoeringsorganen vond een omslag in het beleid plaats, waarbij het accent werd verlegd van inkomenswaarborg naar bevordering van de arbeidsparticipatie. Zowel bij de bedrijfsverenigingen (de latere uvi's) als bij de gemeentelijke sociale diensten kwam er een nieuwe aanpak, gericht op een strengere poortwachtersfunctie, meer controle en meer uitstroombegeleiding van cliënten. Het recht op een uitkering werd sterker verbonden aan het nakomen van de arbeidsverplichtingen, het beleid ter bestrijding van fraude en misbruik werd geïntensiveerd en er was meer sprake van reïntegratiebegeleiding en maatwerk.

Het (voorlopige) eindpunt van het herzieningsproces van de uitvoering wordt gevormd door de SUWI-operatie, waarbij onder meer onderscheid is aangebracht tussen enerzijds een publieke claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking en anderzijds een private reïntegratie. In het navolgende wordt nader ingegaan op de rol van de organisaties die in het kader van de wet-SUWI verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (zie ook figuur 3.2).

Figuur 3.2 Uitvoering van de sociale zekerheid na de wet-SUWI



Afkortingen organisatiestructuur:
 CWI = Centra voor Werk en Inkomen
 IWI = Inspectie voor Werk en Inkomen
 LCR = Landelijke Cliëntenraad
 RWI = Raad voor Werk en Inkomen
 SVB = Sociale Verzekeringsbank
 SZW = ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 UWV = Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Bron: SCP (2002: 349)

3.4.1 De Centra voor Werk en Inkomen

Vanaf 1996 is een proces in gang gezet waarmee de uvi's, gemeenten en Arbeidsvoorziening uiteindelijk hun diensten vanachter één loket dienden aan te bieden. Beoogd werd dat uiterlijk 31 december 2000 door het hele land heen zogenoemde SWI-centra, later herdoopt tot Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), operationeel zouden zijn (TK 1997/1998b). Tot de taken van de CWI's behoort onder meer de inschrijving van nieuwe cliënten als werkzoekende, het vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt en van de eventueel benodigde reïntegratie-inspanningen, en het verstrekken van advies en informatie over vacatures (TK 1997/1998c). De CWI's, waarvan er momenteel circa 130 bestaan, verlenen derhalve de in paragraaf 3.3.5 genoemde basisdienstverlening.

Hoewel met de invoering van de CWI's het aantal contactpunten is verminderd, is het zeker niet zo dat er nu één loket voor de gehele sociale zekerheid bestaat. De claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking vallen nog steeds onder verantwoordelijkheid van de uvi's – die inmiddels met het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) zijn gefuseerd tot het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) – dan wel van de gemeenten. Indien de cliënt een reïntegratietraject moet volgen, heeft hij bovendien nog te maken met het reïntegratiebedrijf waarnaar hij door UWV of gemeente verwezen is (zie ook SCP 2002: 347-350).

Ervaringen met CWI's

Terwijl de één-loketgedachte als een zeer belangrijke oplossing werd gezien voor de uitvoeringsproblemen in de sociale zekerheid, bleken de eerste ervaringen met de CWI's tegen te vallen. Onderzoek uit 1999, waarin de uitvoering van de ww in vier CWI's is geëvalueerd, bracht naar voren dat de samenwerking tussen uvi's, Arbeidsvoorziening en gemeente in de praktijk vaak te beperkt was om de doelstellingen – verbetering zowel van toegankelijkheid en klantvriendelijkheid als van activering – te realiseren. De onderzoekers concluderen dat de knelpunten niet gezien kunnen worden als aanloopproblemen, maar dat er sprake lijkt te zijn van een structureel wankele basis voor samenwerking. Zij leggen de oorzaak voor een belangrijk deel in het feit dat de deelnemende partijen sterk uiteenlopende opvattingen hebben over de noodzaak en inhoud van de samenwerking. Niet alleen is het als gevolg hiervan moeilijk voldoende consensus te bereiken over een gezamenlijke aanpak van de uitvoering, maar bovendien trachten de partijen hun eigen belangen zoveel mogelijk veilig te stellen, definitieve afspraken op te schorten of de eigen inbreng te minimaliseren (Terpstra et al. 1999: 55-57). Het lijkt aannemelijk dat de genoemde problemen niet specifiek zijn voor de bejegening en bemiddeling van WW'ers, maar ook gelden voor arbeidsongeschikten en personen met een bijstandsuitkering.

Een positiever beeld wordt verkregen van de gebruikersgroep aan de vraagkant van de arbeidsmarkt, de werkgevers. In 2001 is bijna tweederde deel van de werkgevers (64%) van mening dat het CWI kandidaten levert die voldoen aan de door hen gestelde eisen. Van de werkgevers die het CWI feitelijk als wervingskanaal voor nieuw personeel hebben gebruikt, is 58% tevreden tot zeer tevreden over de dienstverlening (CWI 2002b: 27).

3.4.2 De gemeenten

Sinds de van krachtwording van de wet-SUWI per 1 januari 2002 zijn de gemeenten eindverantwoordelijk voor de reïntegratie van hun cliënten, maar besteden zij de uitvoerende taken aan private reïntegratiebedrijven uit. Zij zijn wel nog steeds direct verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen voor beschermde en additionele arbeid. Beschermde banen zijn speciaal bestemd voor personen die, wegens ziekte of gebrek, alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Om in aanmerking te komen voor een dergelijke baan kan men een beroep doen op de Wet sociale werkvoorziening (wsw). Bij additionele arbeid, bestemd voor fase 3- en 4-clieënten, gaat het om gesubsidieerde banen in het kader van de Wet inschakeling werklozen (wiw) en het Besluit in- en doorstroombanen (ID-banen, de vroegere Melkert-1-banen). Eind 2001 bedroeg het aantal personen met een dienstbetrekking of begeleid-werkenplek in het kader van de wsw iets meer dan 93.000, terwijl het aantal personen met een WIW-dienstbetrekking of ID-baan respectievelijk circa 31.000 en bijna 50.000 telde (Plooi et al. 2002; Flapper et al. 2002; Jansen et al. 2002).

Naast de beschermde en gesubsidieerde arbeid valt ook de sociale activering onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Sociale activering is specifiek gericht op fase 4-clieënten, waarbij voorkoming en bestrijding van sociale uitsluiting de primaire doelstelling vormt. Daarnaast heeft sociale activering tot doel de cliënt een eerste stap richting arbeidsmarkt te laten zetten via deelname aan vrijwilligerswerk, scholing of gesubsidieerde arbeid. Tot 1 januari 2002 vond een fors deel van de activeringsprojecten plaats in het kader van het experimenteerartikel 144 van de Algemene bijstandswet, op grond waarvan gemeenten mochten afwijken van een of meer bepalingen van de bijstandswet. Meestal ging het daarbij om een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht of om vrijstelling van de meldingsplicht van onbetaalde werkzaamheden.¹² Tussen 1 januari 1996, toen de nieuwe ABW werd ingevoerd, en oktober 2001 hebben ruim 12.000 personen aan een dergelijk bijstandsexperiment deelgenomen (Serail en Van de Pas 2002: 55). De ervaringen met de experimenten zijn over het algemeen positief, met name als het gaat om het terugdringen van sociale uitsluiting. Deelnemers aan de experimenten geven onder meer aan dat het aantal contacten buiten de directe familie- en vriendenkring is toegenomen, dat er sprake is van een verbetering in hun tijdsstructurering en dat zij meer zelfvertrouwen hebben gekregen. Ten aanzien van de effecten op de arbeidsparticipatie ligt de merite van de experimenten vooral in het feit dat men beter inzicht krijgt in welk werk men zou willen verrichten (door 55% van de deelnemers vermeld) en welk werk men kan krijgen (46%). Feitelijke uitstroom naar de arbeidsmarkt komt minder vaak voor. Sinds de start van de experimenteerperiode is 16% van de deelnemers naar een gesubsidieerde dan wel reguliere baan uitgestroomd, terwijl nog eens 17% naar een vervolgtraject is doorgestroomd (Serail en Van de Pas 2002: 75-87, 93-94).

Bij deze overwegend gunstige resultaten dient te worden aangemerkt dat men pas aan een bijstandsexperiment kan deelnemen nadat men door een selectieprocedure is gekomen. Dit houdt in dat personen met kenmerken die de kans op slagen

verminderen – zoals een te grote persoonlijke problematiek, gezondheidsproblemen of onvoldoende motivatie – bij voorbaat uitvallen. Bij meer dan de helft van de experimenten valt hierdoor ten minste 50% van de benaderde cliënten af. Een tweede kanttekening betreft het geringe bereik van de experimenten: van de ruim 322.000 bijstandsgerechtigden in 2001 (zie § 2.1.3) heeft nog geen 4% deelgenomen aan een project in het kader van het experimenteerartikel van de bijstandswet. Wel is het mogelijk dat men heeft deelgenomen aan sociale-activeringsactiviteiten die buiten deze experimentele context zijn opgezet.

3.4.3 Het UWV en de reïntegratiebedrijven

Het UWV heeft in het reïntegratieproces slechts een aansturende rol. Het is eindverantwoordelijk voor de reïntegratie van WW'ers en arbeidsongeschikten, maar besteedt – net als de gemeenten – de feitelijke uitvoering hiervan aan private reïntegratiebedrijven uit.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zijn er inmiddels ruim 650 reïntegratiebedrijven die concurreren om de bemiddelingstrajecten die door UWV en gemeenten worden uitbesteed. Over inhoud en resultaten van de dienstverlening door deze reïntegratiebedrijven worden gegevens verzameld in de Reïntegratiemonitor. Hieruit blijkt onder meer dat medische begeleiding en hulpverlening een belangrijk deel van het dienstenpakket vormen: bijna eenderde deel van de bedrijven verleent (voornamelijk) diensten op dit terrein. Ook activering, motivering en oriëntatie zijn belangrijke taken voor de reïntegratiebedrijven, evenals arbeidsbemiddeling en (her)plaatsing. Activiteiten op het terrein van scholing of casemanagement lijken wat minder vaak voor te komen; het aandeel bedrijven dat zich vooral hiermee bezighoudt, bedraagt in beide gevallen iets meer dan 10% (RWI 2003).

Over het aantal trajecten dat in opdracht van de gemeenten wordt uitgevoerd, is geen informatie voorhanden. Wel zijn er gegevens beschikbaar over de door het UWV aanbestede reïntegratietrajecten. Volgens deze gegevens heeft het UWV in 2001 bijna 80.000 cliënten voor een traject aangeboden. Een op de zes van deze cliënten (17%) viel echter uit voordat het traject van start was gegaan, zodat uiteindelijk nog geen 66.000 personen daadwerkelijk 'in traject zijn genomen'. Deze laatsten vormen iets minder dan een kwart (22%) van de ruim 300.000 wettelijk reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden voor wie het UWV verantwoordelijk is (zie tabel 2.5).¹³ Overigens staan de oorzaken van de voortijdige uitval niet geregistreerd, waardoor geen uitspraak kan worden gedaan over het aandeel cliënten dat om positieve redenen (het traject is niet nodig omdat men het werk al heeft hervat) dan wel om negatieve redenen (bv. verslechterde gezondheid) is uitgevallen.

Van de UWV-clieënten die wel met het reïntegratietraject zijn begonnen, is drie kwart arbeidsongeschikt; de overigen zijn WW'ers. Tegen de verwachting in is de eerstgenoemde groep nauwelijks moeilijker plaatsbaar dan de laatstgenoemde: van alle 21.000 trajecten die op uiterlijk 31 december 2002 hadden geresulteerd in een uitplaatsing naar werk, blijkt 70% een arbeidsongeschikte te betreffen. Hierbij moet wel

worden aangetekend dat de gegevens geen inzicht bieden in de duurzaamheid van de plaatsing naar werk.

Tegenover het aantal geslaagde reïntegratietrajecten staat een iets kleiner aantal mislukte trajecten: op het moment van registratie (31 december 2002) waren bijna 20.000 trajecten zonder resultaat beëindigd. Ook hiervan zijn de oorzaken onbekend, terwijl evenmin een uitspraak kan worden gedaan over de aandelen van de arbeidsgehandicapten en WW'ers. De overige 25.000 cliënten, tot slot, waren op de peildatum nog met het traject bezig. Ervan uitgaand dat het slaag- en faalpercentage bij hen in ongeveer dezelfde verhouding ligt, kan worden verwacht dat het aantal plaatsingen nog met circa 13.000 zal toenemen (SCP-berekeningen op basis van RWI 2003 en UWV 2003c).

3.4.4 Uitvoering van de Wet boeten en maatregelen

Voor een activerende uitvoering is ook het opleggen van sancties belangrijk. In de Wet boeten en maatregelen, per 1 augustus 1996 in werking getreden voor de sociale verzekeringen en per 1 juli 1997 voor de Algemene bijstandswet, is geregeld dat de uitvoerende organisaties meer mogelijkheden krijgen om ongewenst gedrag van uitkeringsgerechtigden te bestraffen. Ongewenste gedragingen zijn onder meer het onvoldoende trachten om werk te krijgen en het overtreden van de "verplichting met betrekking tot risicobeperking en het vermijden van uitkeringsafhankelijkheid" (Doeschot et al. 1999: 33). Dergelijke overtredingen worden bestraft met een zogenoemde maatregel, een korting op de uitkering die – afhankelijk van de ernst en de verwijtbaarheid van het gedrag – varieert van 5% tot 100% gedurende een maand, of gedurende twee maanden indien men zich binnen een jaar schuldig maakt aan dezelfde of een ernstiger overtreding. Boeten worden toegepast bij het niet-nakomen van de mededelingsplicht, waardoor men te veel aan uitkering ontvangt. De boete bedraagt in principe 10% van het benadelingsbedrag, met een minimum van 45 euro. Verhoging of verlaging van de boete vindt plaats op basis van de ernst van de gedraging, de mate waarin de betrokkene de gedraging verweten kan worden, en zijn persoonlijke omstandigheden (Franken en Prins 2002: 27-28).

Uit een eerste evaluatie van de Wet boeten en maatregelen blijkt dat het aantal boeten dat aan ontvangers van een arbeidsongeschiktheids- of WW-uitkering is opgelegd, tussen 1997 en 1998 licht is toegenomen van bijna 10.000 tot ruim 14.000. In 1999 is het aantal boeten weer gedaald tot iets onder het beginniveau, een daling die ten dele wordt verklaard vanuit het feit dat in dat jaar de mogelijkheid tot een schriftelijke waarschuwing werd ingevoerd. Met betrekking tot de ww wordt bovendien gewezen op de afname van het aantal werklozen ten gevolge van de economische hoogconjunctuur, en op de preventieve werking van de wet (TK 2000/2001: 2).

Het aantal maatregelen is gedurende de gehele genoemde periode afgenomen. Waar in 1997 bijna 140.000 WW'ers een maatregel kregen opgelegd, ging het in 1999 nog om slechts ruim 80.000. Bij de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering nam het aantal maatregelen af van iets minder dan 16.000 tot 8.000. Hieraan

zou een hoge werkdruk onder de uitvoeringsfunctionarissen debet zijn, maar ook het ontbreken van heldere richtlijnen en de bij functionarissen heersende opvatting dat het opleggen van sancties te zware gevolgen heeft voor de cliënt (Doeschot et al. 1999: 59; TK 2000/2001: 2-3).

Ook bij de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet boeten en maatregelen in het kader van de Algemene bijstandswet, is nog geen sprake van een algeheel sluitende en uniforme toepassing van de wet. Dit geldt vooral ten aanzien van het opleggen van maatregelen bij overtreding van de arbeidsverplichting en de controlevoorschriften. Tussen 1998 en 1999 is het aantal maatregelen vrijwel gelijk blijven liggen op iets minder dan 50.000 (TK 2000/2001: 6, 12). Inmiddels zijn in de *Agenda voor de toekomst* (SZW/VNG 2001) afspraken vastgelegd waarmee het sanctiebeleid van de gemeenten wordt gestroomlijnd en geïntensiveerd. Niet alleen zullen er met elke cliënt regelmatig activerings- en controlegesprekken plaatsvinden waardoor het niet-naleven van de arbeidsverplichting eerder kan worden opgespoord, maar bovendien zullen in het kader van de fraudebestrijding de bevoegdheden van controleurs worden versterkt en regionale samenwerkingsverbanden worden gevormd. Overigens zal, bij inwerkingtreding van het plan om de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening geheel bij de gemeenten te leggen, de centrale strafregeling worden afgeschaft. Ook de toepassing van sancties komt dan onder verantwoordelijkheid van de gemeenten (zie SZW 2002b).

Over de effectiviteit van sancties zijn de meningen verdeeld. Zo stelt De Beer (1996a) dat het al dan niet aanvaarden van een baan vooral afhangt van de mate waarin deze als aantrekkelijk wordt gezien. Dit zou kunnen betekenen dat uitkeringsontvangers ook onder dreiging van een (gedeeltelijk) verlies van de uitkering weinig genegen zullen zijn werk te accepteren dat zij als onaantrekkelijk beschouwen. Uit onderzoek van Bunt et al. (1999) blijkt dat gemeenten eveneens van mening zijn dat toepassing van sancties lang niet altijd tot het gewenste resultaat leidt. Zij beschouwen een waarschuwing of positieve stimulering als minstens zo effectief als het opleggen van een maatregel. Daarentegen zijn Van den Berg et al. (1998) van mening dat het opleggen van sancties motiverend werkt. Op grond van de dossiergegevens over personen die in 1994 een RWW-uitkering ontvingen, concluderen zij dat degenen die een sanctie hebben gekregen aanzienlijk sneller uitstromen naar betaald werk dan vergelijkbare personen aan wie geen sancties zijn opgelegd. Een recentere studie, uitgevoerd in de eerste helft van 2001, laat eveneens een positieve relatie zien tussen de toepassing van sanctie-instrumenten en uitstroom uit de bijstand. Deze relatie bleek echter alleen aantoonbaar voor de totale uitstroom, niet voor die naar betaalde arbeid. Als mogelijke verklaring hiervoor tekenen de onderzoekers aan dat veel gemeenten niet in staat waren een volledige specificatie van de redenen van uitstroom aan te leveren (SZW 2002c: 52-54).

3.5 Waarden en normen ten aanzien van reïntegratie

Er zijn in de afgelopen decennia drie belangrijke ontwikkelingen geweest die (mogelijk) hebben geleid tot een verschuiving in waarden en normen ten aanzien van reïntegratie.

- veranderingen in de relatie tussen overheid en burgers, ontstaan onder invloed van de verzorgingsstaat;
- veranderingen in politiek en beleid, waarbij een evenwichtiger balans werd gezocht tussen rechten en plichten;
- de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen.

Elk van deze drie typen ontwikkelingen komt hieronder kort aan de orde.

3.5.1 De verzorgingsstaat en de relatie tussen overheid en burger

In de jaren tachtig kwamen cultuursociologen met beschouwingen over waarde- en normenveranderingen die onder invloed van de verzorgingsstaat zouden zijn opgetreden. Gewezen werd op het ontstaan van hedonisme en consumentisme als dominante levenshouding (zie Terpstra en Moor 1994). In deze visie heeft het traditionele arbeidsethos plaatsgemaakt voor een levensstijl waarin het consumeren van goederen, relaties, ideeën, diensten en voorzieningen centraal staat. Volgens Adriaansens (1988, in Terpstra en Moor 1994: 28) is in de Nederlandse verzorgingsstaat van de jaren tachtig de nadruk steeds meer komen te liggen op zorg in plaats van participatie. Afhankelijkheid van de staat zou steeds gewoner zijn geworden, waarbij de burgers de staat verantwoordelijk houden voor het individuele welzijn. Deze houding zou ook op het terrein van de sociale zekerheid doorwerken: niet alleen wordt er stilzwijgend van uitgegaan dat de staat er wel voor zorgt dat men bij ziekte of werkloosheid niet in armoede vervalt, maar bovendien ervaart men uitkeringsafhankelijkheid niet langer als een aantasting van het zelfrespect. Eerder zou de burger zoveel mogelijk nut willen halen uit de overheidsregelingen, opdat hij “niet de dief van eigen portemonnee wordt” (szw 1993: 19).

3.5.2 Balans tussen rechten en plichten

Een degelijke empirische onderbouwing voor de hiervoor beschreven visie is voor de Nederlandse situatie niet te vinden (Terpstra en Moor 1994: 29). Desondanks leidde dit soort beschouwingen ertoe dat het beleid zich in het begin van de jaren negentig richtte op het in evenwicht brengen van de rechten en plichten in de sociale zekerheid. Reeds in de *Sociale nota 1993* (szw 1992) werd uitdrukkelijk gekozen voor de visie van de activerende verzorgingsstaat, waarin voor zowel burger als overheid tegenover rechten ook plichten staan. Voor de burger werd het recht op een uitkering veel sterker verbonden aan de arbeidsplicht, en fraudebestrijding kreeg meer aandacht. Tegelijkertijd verplichtte de overheid zich om adequate voorzieningen te realiseren teneinde een terugkeer naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Het belang dat aan reïntegratie van uitkeringsgerechtigden werd gehecht, is in de daaropvolgende jaren niet verminderd.

Ook volgens de meest recente Sociale nota wordt dit thema als speerpunt van het beleid gezien (SZW 2002a).

Tot op zekere hoogte kan de door de politiek beoogde omslag in het denken over sociale zekerheid worden waargenomen bij uitkeringsgerechtigden. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat zij het medio jaren negentig minder vanzelfsprekend vinden om gebruik te maken van het sociale-zekerheidsstelsel dan in het begin van de jaren tachtig. Ook bleken zij meer problemen te hebben met hun inactieve status, en meer moeite en concessies te doen om aan een betaalde baan te komen (Hoff en Jehoel-Gijsbers 1998: 167). Onderzoek onder WAO-toetreders toont eenzelfde ontwikkeling. Vergeleken met WAO-toetreders in 1991 zijn zowel gedeeltelijk als volledig arbeidsongeschikten in 1998 sterker op werk georiënteerd, zoeken zij intensiever naar werk en zijn zij vaker van mening dat zij nog zouden kunnen werken. Dit laatste is met name opmerkelijk, omdat zij wel een slechtere gezondheid ervaren dan de WAO-toetreders van 1991 (Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers 1999: 57-58). Sinds 1998 lijkt er weinig verandering meer te zijn opgetreden in het percentage werkzoekenden of de gemiddelde gezondheidsbeleving. Wel zijn er aanwijzingen dat de werkzoekenden onder de WAO-toetreders van 2001 zich bij hun zoektocht naar een nieuwe werkgever actiever opstellen: vrijwel alle zoekkanalen worden vaker gebruikt dan enkele jaren eerder (Jehoel-Gijsbers en Van Deursen 2003: 85).

Het strengere overheidsbeleid met betrekking tot de sociale zekerheid, waarin een sterker accent werd gelegd op de plichten van de uitkeringsgerechtigden en er meer aandacht kwam voor controle en handhaving, is in de jaren negentig gepaard gegaan met een verandering in de publieke opinie over het stelsel. Wellicht als gevolg van de striktere houding van de overheid is onder de Nederlandse bevolking meer bezorgdheid ontstaan of de materiële zekerheid die het stelsel moet bieden, nog wel voldoende gehandhaafd blijft. In 1992 stond het op peil houden van de sociale zekerheid slechts op de vijfde plaats in een rangordening naar belangrijkheid van 16 politieke doeleinden. Drie jaar later was dit thema gestegen naar een gedeelde tweede plaats, om in 1998, 2000 en 2002 een derde plaats in te nemen. In de *Sociale staat van Nederland 2003* (SCP 2003) zal hier nader op worden ingegaan.

In de eerste helft van de jaren negentig neemt de opvatting dat de uitkeringen gezien de economische situatie mogen stijgen, in belang toe: is in 1992 en 1994 iets meer dan een derde van de Nederlandse bevolking deze mening toegedaan, in 1996 gaat het om bijna 60%. De jaren daarna is dit aandeel weer licht gedaald naar circa 54%. Met name het opinieklimaat voor de ww en de ABW werd minder gunstig; terwijl in 1996 respectievelijk 69% en 38% van de bevolking deze uitkeringen te laag vond, gaat het in 2002 nog maar om respectievelijk 41% en 21%. De mening over de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen veranderde in iets mindere mate: het aandeel Nederlanders dat deze als ontoereikend beoordeelt, is tussen 1996 en 2002 gedaald van 62% naar 39% (zie ook SCP 2003).

De opinie over de hoogte van de uitkeringen lijkt gerelateerd aan de economische conjunctuur. Kennelijk is men in tijden van recessie – zoals in het begin van de jaren negentig – van mening dat er geen financiële ruimte is om de uitkeringen te laten stijgen, maar verandert dit zodra de economie aantrekt. Tegelijkertijd suggereren de bevindingen met betrekking tot de toereikendheid van de regelingen dat een deel van de burgers het sociale-zekerheidsstelsel te gemakkelijk toegankelijk acht. Het feit dat zij in tijden van hoogconjunctuur met name de ww en de bijstand veel minder vaak het predikaat ‘te laag’ geven, wijst erop dat de desbetreffende uitkeringsontvangers volgens hen nu genoeg kansen hebben om weer aan het werk te komen.

Meningen over de arbeidsplicht

De opvatting dat er sprake zou zijn van een afnemend arbeidsethos is, zoals hiervoor aangegeven, wijd verbreid. Uit longitudinaal onderzoek blijkt dat de morele plicht tot arbeid inderdaad iets minder wordt onderschreven in 1995 dan in 1982. Dit geldt voor zowel werkenden als niet-werkenden (Hoff en Jehoel-Gijsbers 1998: 125). Toch is de verandering niet erg groot en blijkt zij zelfs niet waarneembaar wanneer alleen naar de ontvangers van een WW- of RWW-uitkering¹⁴ wordt gekeken (SCP 1998: 475-476).

Uit een overzichtsstudie naar waarden en normen met betrekking tot sociale zekerheid en arbeidsparticipatie komt naar voren dat het merendeel van de Nederlandse bevolking vindt dat het recht op uitkering direct is verbonden met de plicht tot arbeid. Veruit de meeste burgers (86%) zijn van mening dat werkweigering bestraft dient te worden (Jehoel-Gijsbers et al. 1995: 39). Ook onderzoek van Van Oorschot wijst uit dat de gemiddelde Nederlander een strenge aanpak van uitkeringsgerechtigden voorstaat. Zo vindt vrijwel iedereen (96%) dat werklozen werk moeten aanvaarden dat (iets) onder hun opleidings- en werkervaringsniveau ligt, en is eenzelfde percentage van mening dat werklozen een baan waarmee zij minder verdienen dan hun eerdere loon moeten accepteren. Eveneens een meerderheid (78%) geeft te kennen dat de controle op het zoekgedrag van uitkeringsontvangers zou moeten worden aangescherpt, terwijl bijna tweederde deel van de respondenten zich uitsprekt voor strengere straffen indien de uitkeringsgerechtigde onvoldoende zoekactiviteiten vertoont. Tot slot meent iets minder dan de helft (46%) van de respondenten dat werklozen verplicht moeten worden sociaal nuttig, onbetaald werk te verrichten (Van Oorschot 1996: 73-75).

Enkele van deze stellingen zijn begin 2002 opnieuw voorgelegd aan een door het SCP benaderde steekproef.¹⁵ Hoewel de bevindingen, vanwege een iets afwijkende vraagformulering, niet geheel vergelijkbaar zijn met die van het eerdere onderzoek, duiden zij erop dat de opvattingen van de gemiddelde burger over het algemeen niet zijn versoepeld. Het aandeel respondenten dat pleit voor strengere straffen voor werklozen die niet actief genoeg naar werk zoeken, bedraagt in 2002 bijna 85% en ligt daarmee zo'n 20 procentpunten hoger dan in 1996. Ook het percentage dat werklozen wil verplichten tot het verrichten van maatschappelijk nuttige, maar onbetaalde activiteiten, is gestegen: waar deze groep in 1996 nog iets minder dan de helft uitmaakte, gaat het nu om een ruime meerderheid (56%). Alleen ten aanzien van de

acceptatie van een baan onder het eigen opleidingsniveau is men in 2002 minder strikt: terwijl in 1996 nog vrijwel iedereen (96%) hiermee instemde, gaat het nu om slechts 51%.

In het reeds genoemde onderzoek van Van Oorschot (1996) is de respondenten tevens gevraagd naar hun oordeel over de toepassing van de arbeidsplicht voor een aantal specifieke subgroepen van uitkeringsontvangers. De bevindingen geven aan dat de meningen hierover afhankelijk zijn van de kenmerken of omstandigheden van de uitkeringsgerechtigden. De uitkomsten zijn grotendeels in overeenstemming met wat op grond van de rantsoeneringstheorie (zie § 1.2.3) kan worden verwacht. Meer dan 90% van de Nederlandse bevolking vindt dat de arbeidsplicht streng moet worden toegepast bij jonge werklozen, terwijl rond de 60% een strikte toepassing voorstaat bij langdurig werklozen, alleenstaande uitkeringsgerechtigden met oudere kinderen, en jonge weduwen zonder kinderen. Daarentegen acht men een soepele toepassing gewenst voor onder meer werklozen die actief zijn in vrijwilligerswerk of verenigingsleven, werklozen die duidelijk geen echte kans op werk meer hebben, en werklozen van 55 jaar of ouder. Ook alleenstaande uitkeringsgerechtigden met kinderen tot 12 jaar, oudere weduwen zonder kinderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten mogen van de gemiddelde Nederlander soepel worden aangepakt. Een volledige vrijstelling van arbeidsplicht is echter voorbehouden aan de volledig arbeidsongeschikten; 85% van de ondervraagden is van mening dat deze groep volledige vrijstelling moet genieten (Van Oorschot 1996: 71).

Het oordeel dat bij oudere, zieke of zorgverantwoordelijke uitkeringsgerechtigden niet streng op de arbeidsplicht hoeft te worden toegezien, komt overeen met de wettelijke bepalingen in de diverse uitkeringsregelingen: werklozen van 57,5 jaar en ouder,¹⁶ arbeidsongeschikten en alleenstaande bijstandsgerechtigden met kinderen tot 5 jaar hebben immers een formele vrijstelling van de arbeidsplicht. Opmerkelijk is echter dat de gemiddelde burger ook voor werklozen die zich maatschappelijk nuttig maken en voor kansarme werklozen een soepele toepassing van de arbeidsplicht verlangt. In het overheidsbeleid is altijd uitdrukkelijk stellinggenomen tegen de wens van sommige groeperingen om deze categorieën te ontheffen van de sollicitatieplicht. Wel is sinds 2000 geregeld dat deelnemers aan sociale activering, veelal kansarme werklozen die vrijwilligerswerk en andere maatschappelijk nuttige activiteiten verrichten, tijdelijk vrijgesteld worden van de sollicitatieplicht (zie Serail en Van de Pas 2002: 1).

3.5.3 De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen

Als gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen heeft bij paren het eenverdienersmodel, met een voltijds werkende (mannelijke) kostwinner en een niet buitenshuis werkende (vrouwelijke) partner, zijn dominante positie verloren. Veel paren verdelen de deelname aan betaalde arbeid nu volgens het anderhalverdienersmodel, waarbij (meestal) de man in voltijd werkt en de vrouw een (kleine) deeltijd-

baan heeft. Voor vrouwen vormt de betaalde baan dan ook vaak iets wat zij ‘erbij doen’, naast de zorg voor huishouden en kinderen. Uit onderzoek blijkt dat werkloze vrouwen met partner en kinderen zich, vergeleken met mannen in die positie, minder op betaalde arbeid richten en de werkloosheid als minder problematisch ervaren. Deze houding kan verklaard worden uit de mogelijkheid tot een alternatieve rolvulling door gehuwde en samenwonende vrouwen (Hoff en Jehoel-Gijsbers 1998: 81-82).

Uitvoeringsfunctionarissen lijken eveneens vaak vanuit deze rolopvatting te handelen. Niet voor niets stellen Nijboer en Gründemann (1998) op grond van hun onderzoek naar werkhervattingsprocessen bij WAO’ers dat “in geval van arbeidsongeschiktheid met vrouwen wordt gepraat en mannen aan werk worden geholpen”. Ook uit onderzoek naar de bemiddelingspraktijk bij WAO-toetreders in 1998 blijkt dat vrouwen systematisch uitvallen in de verschillende stappen die voor hulp bij reïntegratie worden gezet. Niet alleen worden vrouwen minder vaak dan mannen door de uitvoeringsinstantie geïnformeerd over de mogelijkheden tot hulp bij het zoeken naar werk, maar ook worden zij minder vaak aangemeld bij Arbeidsvoorziening. Indien zij wel zijn aangemeld, worden vrouwen bovendien minder vaak dan mannen feitelijk in bemiddeling genomen, en – eenmaal in bemiddeling – wordt er voor hen een kleiner aantal bemiddelingsactiviteiten verricht (Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers 1999: 74-96). Een en ander suggereert dat de rolopvattingen die uitvoeringsfunctionarissen over vrouwen hebben mede een rol spelen in de grotere kans op WAO-instroom bij vrouwen.

De laatste paar jaren blijkt het verschil in de behandeling van mannelijke en vrouwelijke WAO-toetreders echter vrijwel geheel te zijn weggefallen. In 2001 hebben vrouwen even vaak als mannen met de uitvoerende instantie (UWV) gesproken over de beschikbare ondersteuning, en krijgen zij in gelijke mate een aanbod voor hulp. Ook de aandelen mannen en vrouwen die een intakegesprek hebben bij het UWV en eventueel een reïntegratiebedrijf, blijken gelijk. Wel worden er, nadat men ‘in traject is genomen’, nog steeds minder begeleidingsactiviteiten verricht voor vrouwen dan voor mannen. Wellicht is dit de reden dat vrouwen de begeleiding door de reïntegratieconsulent ook minder positief beoordelen (Jehoel-Gijsbers en Van Deursen 2003: 96-114).

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is nagegaan welke factoren mogelijk van invloed zijn op het reïntegratiegedrag van uitkeringsgerechtigden, werkgevers en uitvoeringsorganen. Voorzover mogelijk is daarbij tevens ingegaan op de ontwikkeling van die factoren vanaf 1992, teneinde een interpretatiekader te bieden voor de veranderingen die sinds dat jaar hebben plaatsgevonden in de mate van reïntegratie (zie hoofdstuk 4).

Achtereenvolgens zijn hier de volgende thema’s besproken: vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (gelegenheidsstructuur), wet- en regelgeving (juridische prikkels), afweging van kosten en baten van reïntegratie (financiële prikkels), wijze van

uitvoering (institutionele prikkels) en waarden en normen (sociale prikkels). In hoofdstuk 5, waar de resultaten van het onderzoek onder ruim 2.000 uitkeringsontvangers worden besproken, komen de verschillende factoren opnieuw aan de orde. Nagegaan wordt dan in hoeverre zij op microniveau gerelateerd zijn aan de kans op werkhervatting.

Enkele centrale ontwikkelingen die uit het huidige hoofdstuk zijn gebleken, worden hier nog eens kort weergegeven.

De werkgelegenheid en de concurrentiepositie van uitkeringsontvangers is sinds 1996 verbeterd. Door mismatch tussen vraag en aanbod en door het selectiegedrag van werkgevers heeft deze verbetering echter minder reïntegratiemogelijkheden opgeleverd dan zou kunnen worden verwacht op grond van de werkgelegenheids-groei die zich tot 2001 voordeed. In 2002 zijn de gevolgen van de economische terugval merkbaar: de groei in de werkgelegenheid vermindert, het aantal werklozen loopt op en het aantal vacatures neemt af.

In de jaren negentig is er veel nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld, of is oude aangepast, met als doel de reïntegratie van uitkeringsontvangers te bevorderen. Daarbij ging het om maatregelen waarmee de toegang tot de sociale zekerheid werd ingeperkt en de arbeidsplicht meer nadruk kreeg, maar ook om maatregelen die specifiek gericht waren op activering van uitkeringsgerechtigden. Met name kwam er veel aandacht voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

In de jaren negentig is het beleid erop gericht de financiële prikkels tot reïntegratie voor zowel uitkeringsontvangers als werkgevers te versterken. Wat betreft de eersten werden duur en hoogte van de uitkeringen beperkt, terwijl de invoering van de arbeidskorting het werken lonender moest maken. Werkgevers werden steeds meer financieel verantwoordelijk gesteld voor het ziekteverzuim onder hun personeel, en via loonkostensubsidies en andere REA-instrumenten gestimuleerd om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Vooral nog lijken de werkgeversmaatregelen echter vooral te leiden tot risicoselectie.

De veranderingen in de uitvoering van de sociale zekerheid hebben in de jaren negentig sterk in het teken gestaan van een omslag van uitkeringsverstrekking naar uitstroombevordering. Sinds de invoering van de wet-SUWI zijn deze twee taken grotendeels van elkaar gescheiden, en wordt de uitvoering van de reïntegratietaken uitbesteed aan private bedrijven die onderling moeten concurreren.

Met betrekking tot de ontwikkeling in waarden en normen kan worden geconstateerd dat de arbeidsplicht in Nederland in het algemeen nog steeds wordt onderschreven. Er wordt door de burgers veel belang gehecht aan het op peil houden van de sociale zekerheid, maar dit gaat samen met de opvatting dat uitkeringsontvangers, behoudens groepen die in bijzondere omstandigheden verkeren, streng op hun arbeidsplicht moeten worden getoetst.

Noten

- 1 Sinds 20 februari 2003 baseert het CBS het werkloosheidspercentage op de werkloze beroepsbevolking in plaats van de geregistreerde werkloosheid. Volgens deze telwijze is de werkloosheid tussen eind 2001 en eind 2002 gestegen van 3,4% naar 4,3%. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met eerdere jaren is in tabel 3.1 nog de geregistreerde werkloosheid gepresenteerd.
- 2 WBB: personen zonder baan of met een baan van minder dan 12 uur per week, die aangeven op korte termijn aan de slag te willen en te kunnen en ook actief gezocht hebben naar werk van minimaal 12 uur per week.
GWL: personen zonder baan of met een baan van minder dan 12 uur per week, die bij Arbeidsvoorziening staan ingeschreven en beschikbaar zijn voor minimaal 12 uur per week.
Ontvangers van een werkloosheids- of bijstandsuitkering behoren níet tot de werkloze beroepsbevolking indien zij niet actief naar werk voor 12 uur per week zoeken, en zij behoren níet tot de geregistreerde werkloosheid indien zij niet staan ingeschreven bij Arbeidsvoorziening.
- 3 Het aantal lopende WW-uitkeringen steeg van 271.000 in 1992 naar 410.000 ultimo 1994, om daarna te dalen naar 166.000 ultimo 2001. Ultimo 2002 is dit aantal weer toegenomen tot 205.000 (UWV 2003a). Het aantal bijstandsuitkeringen (ABW) aan thuiswonenden jonger dan 65 jaar bedroeg ultimo 1992 nog 480.000 en is eind 2001 gedaald naar 322.000. Voor het jaar 2002 zijn de gegevens nog niet volledig, maar eind september bedroeg het aantal lopende ABW-uitkeringen iets meer dan 317.000 (CBS 2003a).
- 4 Uit onderzoek van Fouarge et al. (2002: 65-66) komt een soortgelijke trend naar voren: tussen 1992 en 1994 daalde het aandeel baanwisselaars van 13% naar minder dan 8%, om vervolgens weer te stijgen naar ruim 13% in 2000. Dat deze percentages beduidend hoger liggen dan die van het CBS, heeft te maken met definitieverschillen: in tegenstelling tot het CBS maken Fouarge et al. geen onderscheid tussen gedwongen en vrijwillige baanveranderingen, en worden ook baanwisselingen meegeteld die met een kortstondige werkloosheidsperiode gepaard gaan. Tevens geeft het CBS het aantal baanwisselaars weer als percentage van de werkzame beroepsbevolking (personen met een baan voor 12 uur per week), terwijl Fouarge et al. het aantal baanwisselingen als percentage van het totaalaantal werkenden laten zien. Tot slot zijn in de CBS-gegevens geen eenvoudige baanwisselingen geregistreerd, terwijl dit bij Fouarge et al. wel het geval is.
- 5 Dit kan worden afgeleid uit het feit dat het aantal lopende WW-uitkeringen, 194.000, staat voor 157.000 uitkeringsjaren (Lisv 2001a: 166). Gemiddeld is dit 0,81 fte.
- 6 Het CBS komt tot hogere aandelen vaste banen, die bovendien minder variëren dan de door Fouarge et al. gepresenteerde gegevens. Volgens het CBS (2003e) nam het aandeel vaste banen af van 92% in 1992 tot 89% in 1998, waarna er weer sprake was van een lichte toename tot 90% in 2001. De verschillen met Fouarge et al. kunnen worden toegeschreven aan het feit dat het CBS uitsluitend banen van 12 uur per week meerekent, en bovendien een andere definitie van flexibele dienstverbanden hanteert.

- 7 In het Sociaal en Cultureel Rapport 2002 wordt gesproken van circa 45.000 openstaande vacatures in de quartaire sector in 2001. Daarbij zijn echter ook de vacatures in het onderwijs en de gezondheids- en welzijnszorg meegerekend (SCP 2002: 133-134).
- 8 De wekeneis houdt in dat men van de 39 weken voorafgaand aan de werkloosheid 26 weken betaald werk moet hebben verricht gedurende minimaal 1 dag per week. De jareneis houdt in dat men 4 van de laatste 5 jaar moet hebben gewerkt gedurende minimaal 52 dagen per jaar.
- 9 Aangezien de desbetreffende vraag aan slechts 53 respondenten is gesteld, dient deze bevinding met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.
- 10 Werknemers met een flexibel contract (zoals uitzend- of oproepcontract) behoren tot de zogenoemde vangnetgevallen, waarvoor niet de werkgever, maar de uitvoeringsinstantie het ziekteverzuimrisico draagt.
- 11 Een hoog *deadweight loss* betekent in dit geval dat toekenning van de SPAK in feite nutteloos was, omdat de betrokken werknemers anders ook wel in dienst waren genomen.
- 12 Per 1 januari 2002 is de experimenteerfase afgerond. Dit betekent niet het einde van het gemeentelijke sociale-activeringsbeleid. Twee van de mogelijkheden om af te wijken van de ABW-bepalingen zijn sindsdien structureel in de Algemene bijstandswet opgenomen: de ontheffing van de sollicitatieplicht en de vrijlating van premies voor deelname aan onbetaalde activiteiten die de maatschappelijke participatie of de toeleiding naar betaalde arbeid bevorderen (zie Serail en Van de Pas 2002: 1-2).
- 13 Berekening: 145.400 reïntegreerbaren met arbeidsongeschiktheidsuitkering plus 194.400 reïntegreerbaren met werkloosheidsuitkering, minus 12.700 gevallen van samenloop tussen verschillende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en minus 25.600 gevallen van samenloop tussen WAO en WW.
- 14 Ten tijde van de dataverzameling van het desbetreffende onderzoek, in 1995, was de RWW nog niet samengevoegd met de ABW-sec (zie ook § 2.1.3 en § 3.2.1).
- 15 Dit vond plaats in het kader van het onderzoek Kwaliteit van de quartaire sector, waarover in het Sociaal en Cultureel Rapport 2002 is gerapporteerd (zie SCP 2002). De nettosteekproefomvang bedroeg ruim 3.000 respondenten van 25 jaar en ouder. Deze leeftijdsgrens wijkt af van die in het aangehaalde onderzoek van Van Oorschot (1996), dat is verricht onder personen van 16 jaar en ouder.
- 16 Sinds mei 1999 dient deze categorie werklozen zich wel in te schrijven bij het arbeidsbureau (inmiddels CWI) en een aanbod van passend werk te aanvaarden, maar zij zijn nog steeds vrijgesteld van de sollicitatieplicht.

4 Feitelijke reïntegratie van uitkeringsontvangers in de periode 1992-2002

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling in de reïntegratie vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de ww en wachtgeldregeling, en de algemene bijstand gedurende de periode 1992-2002 besproken. Gewoonlijk wordt bij de presentatie van reïntegratiekansen uitgegaan van een volledige vervanging van de uitkering door inkomsten uit betaalde arbeid (zie o.a. SCP 1998: 454). Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waarbij het aantal deeltijdbanen sterk is toegenomen, lijkt het ook zinvol na te gaan in hoeverre er sprake is van gedeeltelijke werkhervatting, waarbij de uitkering wordt gecombineerd met arbeidsinkomsten. Vooral met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen is dit van belang, omdat – met name sinds de invoering in 1993 van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (wet-TBA) – strikter wordt gekeken naar de restcapaciteit, en het aandeel gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in de toekenningen is gestegen.

Waar mogelijk zal daarom nader onderscheid worden aangebracht in de overgang van:

- alleen uitkering naar alleen werk;
- alleen uitkering naar uitkering plus werk;
- uitkering plus werk naar alleen werk.

De paragrafen 4.2 tot en met 4.4 geven een overzicht van de ontwikkelingen in deze overgangen voor respectievelijk de arbeidsongeschikten, de WW'ers en wachtgelders, en de bijstandsontvangers. Paragraaf 4.5 gaat vervolgens in op de combinatie van werk en uitkering. Eerst worden echter in paragraaf 4.1 de gebruikte databronnen besproken.

4.1 De data

Ten behoeve van deze studie is een inventarisatie gemaakt van databestanden en statistieken die geschikt zijn voor analyses met betrekking tot reïntegratie van uitkeringsontvangers. Gebleken is dat geen hiervan een volledig antwoord kan geven op de vraag hoe groot het aandeel gereïntegreerden is. In het navolgende wordt een overzicht gegeven van de gebruikte bestanden en statistieken, en van hun beperkingen.

Uitkeringsadministraties en statistieken

Over het algemeen bevatten uitkeringsadministraties en landelijke statistieken geen informatie over feitelijke arbeidsreïntegratie. Alleen voor de ww publiceert het Lisv, inmiddels UWV, jaarlijks statistieken waarin staat aangegeven in hoeveel gevallen de uitkering is beëindigd vanwege werkhervatting. Gedeeltelijke werkhervatting wordt echter niet geregistreerd. Voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO, WAZ en Wajong) is in de uitkeringsstatistieken de jaarlijkse uitstroom wegens herstel van de

arbeidsgeschiktheid bekend; herstel betekent echter niet altijd dat het werk is hervat. De Statistiek algemene bijstand geeft alleen informatie over de totale uitstroom uit de uitkering (waarvan uitstroom naar arbeid slechts een onderdeel is) en dat slechts voor de jaren vanaf 1997.

Deze landelijke statistieken geven derhalve uitsluitend inzicht in de kans op volledige werkhervatting vanuit de ww, de kans op uitstroom wegens herstel vanuit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, en de totale uitstroom vanuit de bijstand.

Administratief bestand van wachtgelders (ABP)

Tot voor kort vielen overheidswerknemers onder de verantwoordelijkheid van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) en ontvingen zij bij werkloosheid een uitkering in het kader van de wachtgeldregeling. Sinds 1 januari 2001 ontvangen werkloze ambtenaren, net als de overige werknemers, een WW-uitkering. Aangezien zij echter pas vanaf januari 2002 worden meegeteld in de WW-uitkeringsstatistieken, zijn voor hen nauwelijks gegevens met betrekking tot uitstroom wegens werkhervatting bekend. Wel heeft het ABP eerder aan het SCP een bestand ter beschikking gesteld met daarin de gegevens van alle ex-wachtgelden van wie de uitkering in de periode 1 januari 1996 tot en met 31 december 1999 is beëindigd.¹ Onder meer is er informatie beschikbaar over de reden van uitstroom. Helaas kan op grond hiervan alleen de werkhervatting bij de overheid worden vastgesteld; reïntegratie naar een arbeidsplaats buiten de overheid is niet afzonderlijk geregistreerd.

Administratieve panelsteekproef: het Inkomenspanelonderzoek

In het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS worden jaarlijks voor een panel van 75.000 'kernpersonen' de belastinggegevens (incl. huursubsidie en studiefinanciering) geregistreerd. Per maand of zelfs per dag is bekend welke inkomensbron(nen) men heeft, waardoor het mogelijk is overgangen van uitkering naar werk vast te stellen. Uitkeringen die via de werkgever worden uitbetaald, kunnen echter niet als zodanig worden herkend, aangezien deze als loon geregistreerd staan. Dit heeft met name gevolgen voor de WAO-uitkeringen, die tijdens het eerste arbeidsongeschiktheidsjaar immers vaak door de werkgever worden aangevuld en uitbetaald. Van de totale WAO-populatie is naar schatting ongeveer eenderde deel hierdoor niet als zodanig in het IPO herkenbaar. Degenen die wél als WAO'er herkenbaar zijn, ontvangen in veruit de meeste gevallen de uitkering gedurende langer dan een jaar. Berekening van de kans op werkhervatting op grond van deze minder kansrijke groep, zou leiden tot een onderschatting. Het IPO is daarom geen geschikte databron om de mate van reïntegratie vanuit de WAO vast te stellen. Het zal derhalve uitsluitend worden gebruikt voor berekeningen met betrekking tot de ontvangers van een WW- of wachtgelduitkering en die van een bijstandsuitkering.²

Oplossing voor het probleem van de onherkenbare WAO'er: het VZA-bestand

Een manier om het probleem van de onherkenbaarheid van een deel van de WAO'ers op te lossen, is het koppelen van verschillende administratieve bestanden. Op verzoek van het SCP heeft het (voormalige) Lisv het bestand van lopende WAO-uitkeringen gekoppeld aan de zogenoemde Verzekerdenadministratie (VZA), waarin de dienstverbanden staan aangegeven. Door deze koppeling – op peildatum 15 december 1999 – zijn ook de WAO'ers die (nog) als loontrekker geregistreerd staan, traceerbaar. Van 5.000 personen, aselect getrokken uit de groep met een uitkeringsduur korter dan vijf jaar, is vervolgens de arbeidsmarktpositie op 15 december 2000 en 15 december 2001 nagegaan. Op deze wijze kan worden vastgesteld in hoeverre er onder WAO'ers überhaupt sprake is van uitstroom naar betaald werk, alsmede in hoeverre het daarbij om duurzame uitstroom gaat.

Werkende uitkeringsontvangers: het Woningbehoefteonderzoek

Tot slot is besloten voor alle drie uitkeringsgroepen ook de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in kaart te brengen. De aanleiding hiervoor ligt zowel in het sterk toegenomen aantal deeltijdbanen (zie § 3.1.3) als in het feit dat steeds meer arbeidsongeschikten een gedeeltelijke uitkering ontvangen. Voor de berekening van het aandeel werkende uitkeringsgerechtigden is gebruikgemaakt van het Woningbehoefteonderzoek (WBO) uit 1993, 1998 en 2000. In dit onderzoek zijn van respectievelijk 53.000, 46.000 en 11.000 respondenten jonger dan 65 jaar onder andere de arbeidsmarktpositie en de inkomensbronnen vastgelegd³ (zie bijlage A voor een beschrijving van de respondentengroepen).

Bij de interpretatie van deze gegevens dient te worden bedacht dat het hier om surveyonderzoek gaat, waarbij een deel van de respondenten niet zal vermelden dat zij een uitkering ontvangen. Eerder onderzoek van het CBS (1995: 24-25; CBS 1998b: 28-29) heeft uitgewezen dat dit vooral geldt voor degenen die naast de uitkering betaald werk verrichten. Een en ander betekent dat zowel het percentage uitkeringsontvangers als het percentage werkenden onder de uitkeringsontvangers zal zijn onderschat. De bevindingen op basis van dit databestand dienen dan ook met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

4.2 Reïntegratie vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen

Het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, WAZ of Wajong) is afhankelijk van de resterende verdien capaciteit; iemand wordt arbeidsongeschikt verklaard voorzover hij of zij wegens ziekte of gebrek niet in staat is tot het verrichten van betaalde arbeid.⁴ Tenzij de claimbeoordeling en eventuele herbeoordeling onjuist zijn geweest, zal de kans op reïntegratie vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen dan ook per definitie gering zijn.

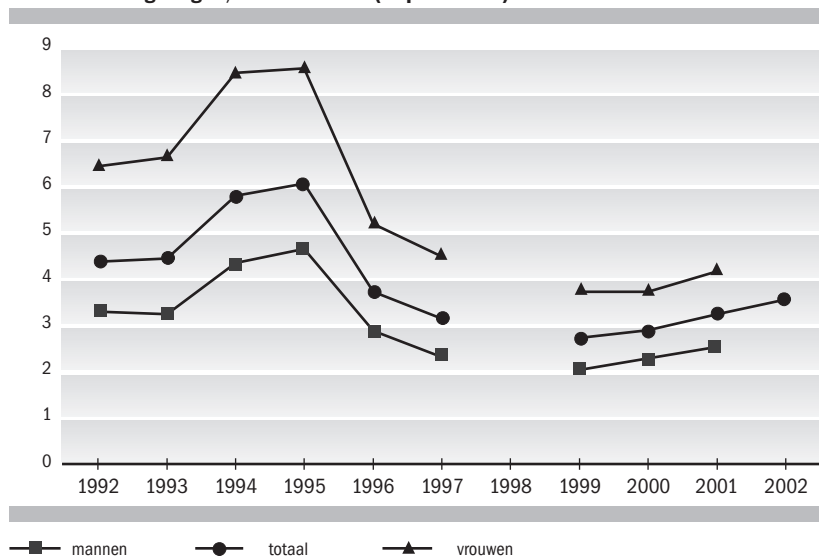
Bij het vaststellen van de mate van reïntegratie vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen zullen, zoals de voorgaande paragraaf duidelijk heeft gemaakt, meerdere databronnen worden gebruikt. De bevindingen die hier worden gepresenteerd, zijn gebaseerd op de landelijke uitkeringsstatistieken en op een koppeling tussen het bestand van lopende WAO-uitkeringen en de Verzekerdenadministratie.

4.2.1 Uitstroom wegens herstel

In paragraaf 4.1 is al aangegeven dat het UWV (voorheen Lisv) voor de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering geen cijfers publiceert over werkhervatting, maar over uitstroom wegens herstel. Daarbij gaat het uitsluitend om volledige uitstroom, waarbij de uitkering geheel wordt beëindigd. Herstel betekent niet altijd dat het werk is hervat. Wel kan een hersteldverklaring in de praktijk plaatsvinden nadat, bijvoorbeeld na een proefplaatsing, is vast komen te staan dat men het werk heeft kunnen hervatten.

Figuur 4.1 geeft de uitstroomkansen wegens herstel weer voor ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Na een aanvankelijke stijging van het aantal beëindigde uitkeringen wegens herstel van 43.900 in 1992 naar 58.600 in 1995, daalt dit aantal naar 27.600 in 1999. Sindsdien is er weer een lichte toename in het aantal wegens herstel beëindigde uitkeringen, tot 38.700 in 2002. De bijbehorende uitstroomkansen volgen hetzelfde patroon: een stijging tussen 1992 en 1995 (van 4,4% naar 6,1%), gevolgd door een daling naar 2,7% in 1999 en een lichte opleving in 2002 (3,6%).

Figuur 4.1 Kans op uitstroom wegens herstel vanuit arbeidsongeschiktheidsregelingen, ^{a,b} 1992-2002 (in procenten)



a Uitstroomkans: aantal beëindigde WAO/WAZ/Wajong-uitkeringen wegens herstel, gedeeld door de som van het aantal lopende uitkeringen aan het begin van het jaar + het aantal nieuwe uitkeringen in dat jaar.

b Voor 1998 kan de uitstroomkans niet worden berekend, als gevolg van administratieve problemen rond de invoering van de WAZ en Wajong (zie Koehler en Spijkerboer 1999: 51).

Bron: Lisv (2001a); UWV (2002a, 2003d)

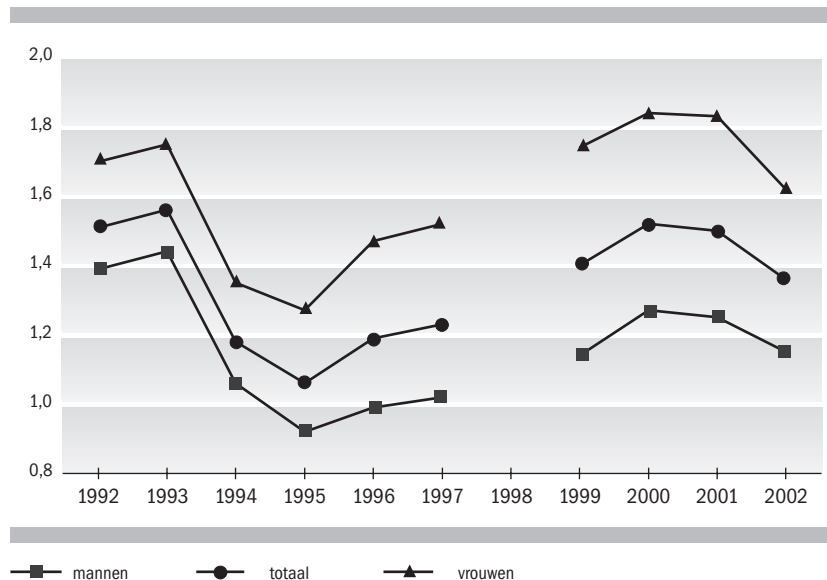
De stijging van de uitstroom wegens herstel in de jaren 1994 en 1995 heeft vooral te maken met de herbeoordelingsoperatie: als gevolg van de invoering van de Wet terugdringing van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (wet-TBA) medio 1993 is een deel van de arbeidsongeschikten cohortsgewijs herkeurd volgens een nieuw, strenger arbeidsongeschiktheids criterium. In 1994 ging het om degenen die jonger waren dan 35 jaar, in 1995 om de groep van 35 tot en met 40 jaar en in 1996 om de 41-45-jarigen. Aangezien het percentage hersteldverklaringen kleiner is naarmate het om een oudere leeftijdsgroep gaat, heeft deze herkeuringsoperatie in der loop der tijd steeds minder gevolgen gehad voor de uitstroom.

Na deze eenmalige operatie is de uitstroomkans wegens herstel gedaald naar een niveau dat lager ligt dan vóór de invoering van de wet-TBA.

Opvallend is het feit dat in alle onderzochte jaren de kans op uitstroom wegens herstel duidelijk hoger ligt voor vrouwen dan voor mannen. In de periode 1992-1997 wordt de arbeidsongeschiktheidsuitkering bij vrouwen bijna twee keer zo vaak vanwege herstel beëindigd dan bij mannen. In 1998 is dat zelfs toegenomen tot 2,3 keer zo vaak, maar in de jaren daarna neemt de voorsprong van vrouwen iets af tot ruim 1,6. Of de feitelijke werkhervatting eveneens groter is, is overigens nog de vraag. Het is mogelijk dat vrouwen er vaker dan mannen voor kiezen zich geheel uit de arbeidsmarkt terug te trekken.

Een mogelijke verklaring voor het relatief grote aantal beëindigingen wegens herstel bij vrouwen is dat zij zich vaker ziek melden en vervolgens pas na WAO-intrede herstellen. Inderdaad hebben vrouwen ook een verhoogde kans op instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen (zie figuur 4.2), waarbij met name de kans om in de WAO terecht te komen relatief groot is. Vanaf 1996 is de kans op WAO-intrede voor vrouwen circa 1,6 maal zo groot als voor mannen.

Figuur 4.2 Kans op instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, ^{a,b} 1992-2002 (in procenten)



a Instroompercentage: het aantal nieuwe WAO/WAZ/Wajong-uitkeringen als percentage van het aantal werkzame personen (incl. personen met een baan < 12 uur per week).

b Voor 1998 kan de instroomkans niet worden berekend, als gevolg van administratieve problemen rond de invoering van de WAZ en Wajong (zie Koehler en Spijkerboer 1999: 51).

Bron: CBS (2003d); Lisv (2001a); UWV (2002a, 2003d)

Overigens laat de figuur tevens zien dat er in 1994, het jaar waarin de Wet terugdringing ziekteverzuim (wet-TZ) werd ingevoerd, sprake was van een verminderde instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. De verplichte loondoorbetaling door de werkgever voor de eerste twee tot zes weken ziekte en de grotere nadruk op reïntegratie tijdens het ziektejaar lijken derhalve effect te hebben gehad. Na de invoering in 1996 van de Wet uitbreiding loonbetaling bij ziekte (Wulbz), waarin werd vastgelegd dat de loondoorbetaling gedurende het gehele eerste ziektejaar voor rekening van de werkgever komt, blijft deze daling in het instroompercentage echter niet gehandhaafd. In 2001 lag het gemiddelde instroompercentage dan ook weer op vrijwel hetzelfde niveau als in 1992. Dat dit percentage niet nog aanzienlijk hoger uitkwam, is te danken aan de mannen. Bij hen is de instroom per saldo flink gedaald, terwijl bij de vrouwen het instroompercentage in 2001 juist hoger lag dan in 1992.

In 2002 is echter voor beide seksen een afname van de instroom te zien, iets wat voor een belangrijk deel wordt toegeschreven aan de per 1 april van dat jaar ingevoerde Wet verbetering poortwachter. Volgens deze wet is zowel de werkgever als de werknemer verantwoordelijk voor een spoedige terugkeer naar het werk en kan aan beide partijen een sanctie worden opgelegd indien zij onvoldoende hebben gedaan om dit te realiseren (zie § 3.2.2).

Uitstroom wegens herstel en uitkeringsduur

In 1995 en 1996 bestond een relatief groot deel (32% resp. 34%) van de hersteldverklaren uit personen die de arbeidsongeschiktheidsuitkering gedurende meer dan vier jaar ontvingen. In de jaren vóór 1995 lag dit aandeel een stuk lager, op 13% à 17%. Ook dit heeft waarschijnlijk te maken met de herbeoordelingsoperatie, waarbij in 1995 en 1996 personen die reeds enige jaren een uitkering ontvingen, zijn herkeurd. Na 1996 neemt het aandeel langdurig arbeidsongeschikten in de uitstroom wegens herstel weer af tot het 'oude' niveau (tabel 4.1). Het grootste deel van het herstel vindt binnen twee jaar na de WAO-toetreding plaats; met uitzondering van de jaren 1995 en 1996 gaat het telkens om meer dan 60% van alle hersteldverklaringen.

Tabel 4.1 Uitstroom uit arbeidsongeschiktheidsregelingen wegens herstel, totaal (absolute aantallen) en naar duur uitkering (in procenten), 1992-2002

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
hersteld = N	43.900	45.100	58.100	58.600	35.200	29.700	34.600	27.600	30.000	34.700	38.700
uitkeringsduur < 2 jaar	64	62	66	52	55	70	62	70	69	-	-
uitkeringsduur 2-4 jaar	23	24	17	16	11	9	19	12	14	-	-
uitkeringsduur > 4 jaar	13	14	17	32	34	21	19	18	17	-	-
totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100		

Bron: Lisv (2001a: 134); UWV (2002a, 2003d) SCP-bewerking

4.2.2 Uitstroom wegens werkhervatting

Eerder is al aangegeven dat uitstroom wegens herstel nog geen feitelijke werkhervatting hoeft te betekenen. Als zodanig geïnterpreteerd zouden de bevindingen in de vorige paragraaf een overschatting van de reïntegratiekansen vormen. Tegelijkertijd wordt deze kans ook onderschat; een deel van de arbeidsongeschikten zal immers weer aan het werk gaan zonder dat er sprake is van beëindiging van de uitkering (gedeeltelijke werkhervatting).

Om zicht te krijgen op enerzijds de feitelijke werkhervatting en anderzijds de mate waarin het gaat om volledige dan wel gedeeltelijke reïntegratie, heeft het (voormalige) Lisv ten behoeve van het SCP het bestand van lopende WAO-uitkeringen op peildatum 15 december 1999 gekoppeld aan de Verzekerenadministratie (VZA), die informatie over dienstverbanden bevat. Van 5.000 aselect getrokken personen met een uitkeringsduur van minder dan vijf jaar, is vervolgens op de peildata 15 december 2000 en 15 december 2001 nogmaals de uitkerings- en arbeidssituatie nagegaan.

WAO'ers van ultimo 1999: een jaar later aan het werk?

Van de 5.000 betrokken uitkeringsontvangers behoorde 20% tot een groep die reeds vóór aanvang van de WAO-uitkering een dienstverband had en de uitkering gedurende minder dan een jaar ontving. Zij werden geclassificeerd als personen met een (mogelijk) fictief dienstverband, aangezien het hier vermoedelijk ging om WAO'ers

die formeel nog een dienstbetrekking hadden en van wie de uitkering via de werkgever werd uitbetaald, maar die niet feitelijk aan het werk waren. Bij circa eenderde deel (33%) was er sprake van een effectief dienstverband: ofwel het dienstverband was gestart ná de arbeidsongeschiktheid, ofwel men ontving de uitkering reeds langer dan een jaar. In deze gevallen kon worden uitgesloten dat de uitbetaling van de uitkering via de werkgever verliep. De overige uitkeringsgerechtigden (48%) waren ultimo 1999 niet werkzaam; zij hadden alleen de uitkering als inkomstenbron.

Tabel 4.2 laat voor elk van de drie categorieën zien in welke arbeidsmarktpositie zij een jaar later, eind 2000, verkeerden.

Tabel 4.2 Arbeidsmarktpositie in december 2000 van personen die in december 1999 een WAO-uitkering ontvingen (in procenten)

	alleen WAO	WAO + effectief dienstverband	WAO + (mogelijk) fictief dienstverband
ultimo 2000			
alleen WAO	87	23	21
WAO + werk	7	68	59
alleen werk	2	7	17
geen werk, geen uitkering	5	2	3

Bron: Lisv (WAO-bestand lopende uitkeringen, VZA-bestand) SCP-berekening

Van de niet-werkenden hadden veruit de meesten (87%) eind 2000 nog steeds uitsluitend de uitkering als inkomensbron. Bij degenen met een (effectief dan wel fictief) dienstverband lag dit aandeel aanzienlijk lager, op minder dan 25%. In deze twee categorieën was er vaak sprake van een combinatie van werk en uitkering: respectievelijk 68% en 59% ontving zowel WAO als inkomsten uit arbeid. Degenen met een (mogelijk) fictief dienstverband waren daarnaast relatief vaak volledig uit de uitkering uitgestroomd; 17% van hen had eind 2000 alleen nog arbeidsinkomsten.

Het feit dat de categorie met een (mogelijk) fictief dienstverband verhoudingsgewijs vaak weer gedeeltelijk of volledig aan het werk was, suggereert dat het hier in veel gevallen toch om een effectief dienstverband ging. Een dergelijke conclusie zou echter voorbarig zijn. Het betreft immers personen die alleen al vanwege hun korte uitkeringsduur relatief veel kans hebben terug te keren naar de arbeidsmarkt. Aangezien over hun aanvankelijke arbeidsmarktpositie geen definitieve uitspraak kan worden gedaan, zal deze groep verder buiten beschouwing worden gelaten.

Voor de twee overige categorieën, de niet-werkende WAO'ers en degenen met een effectief dienstverband, is het uitstroomepercentage berekend. Daarbij werd men alleen tot de uitgestroomden gerekend indien de uitkering geheel of gedeeltelijk was vervangen door betaalde arbeid. Dit betekent dat degenen die ultimo 1999 een effectief dienstverband hadden, alleen als uitgestroomd worden beschouwd indien zij een jaar later uitsluitend inkomsten uit arbeid hadden. Degenen die op dat moment nog

steeds zowel uitkering als loon ontvingen, zijn kennelijk niet (veel) verder uit de uitkering geraakt en behoorden derhalve niet tot de uitgestroomden. De WAO'ers die eind 1999 niet-werkzaam waren, worden daarentegen in beide gevallen als uitgestroomd aangemerkt, zowel wanneer zij een jaar later uitsluitend arbeidsinkomsten hadden als wanneer deze een aanvulling op de uitkering vormden.

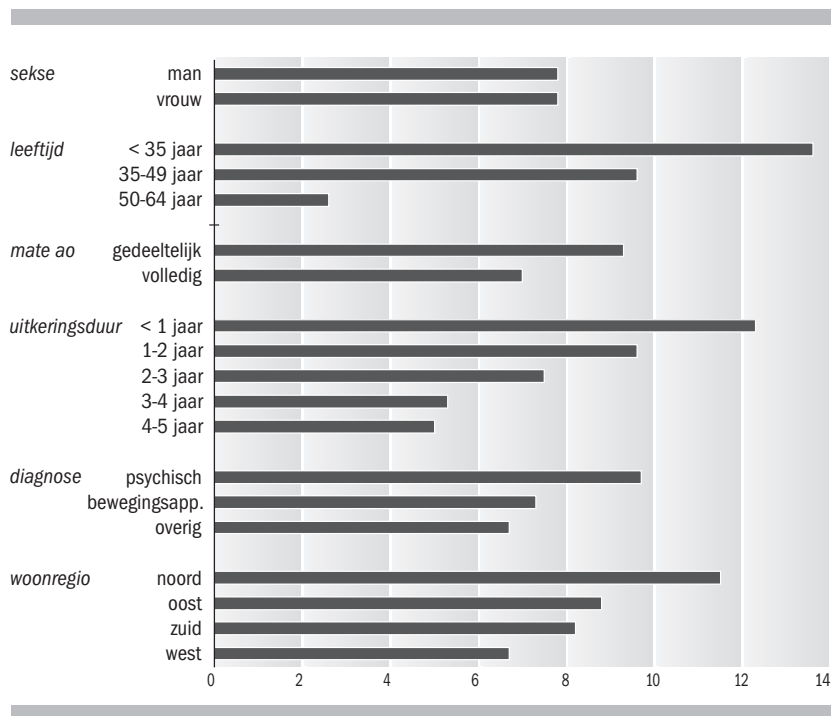
Volgens deze definitie is, van beide categorieën tezamen, 8% geheel of gedeeltelijk naar arbeid uitgestroomd. Dit percentage ligt meer dan tweemaal zo hoog als dat met betrekking tot de uitstroom wegens herstel (zie figuur 4.1). Vanzelfsprekend heeft dit te maken met het feit dat nu ook de overgang van 'alleen uitkering' naar 'uitkering plus werk' als uitstroom wordt meegeteld.⁵ Daarnaast zal echter meespelen dat bij de berekeningen alleen WAO'ers met een uitkeringsduur van minder dan vijf jaar zijn betrokken en dat de WAZ en de Wajong, waar hersteldverklaringen aanmerkelijk minder vaak voorkomen (Lisv 2001b: 19; zie ook UWV 2002a: 19), hier buiten beschouwing zijn gelaten.

De helft van de uitstromers is overgegaan van een situatie waarin zij uitsluitend de uitkering ontvingen, naar een combinatie van uitkering plus betaald werk. Daarnaast ging het in ruim eenderde deel van de gevallen (37%) om een overgang van 'uitkering plus werk' naar 'alleen werk'. Slechts een op de acht uitgestroomden (13%) is van volledige uitkeringsafhankelijkheid overgegaan naar arbeid als enige inkomensbron.

Kenmerken van naar werk uitgestroomden

De kans op uitstroom onder de WAO'ers blijkt onder andere gerelateerd te zijn aan de leeftijd, de mate van arbeidsongeschiktheid en de uitkeringsduur. Zoals verwacht is die kans het grootst voor jongeren tot 35 jaar: van hen heeft zo'n 14% de uitkering geheel of gedeeltelijk door loon vervangen, terwijl dit voor slechts 3% van de 50-plussers geldt (zie figuur 4.3). De WAO'ers van 35-49 jaar nemen met 10% uitgestroomden een tussenpositie in. Ook de beide andere verbanden zijn in overeenstemming met de verwachting: uitstroom naar betaald werk komt vooral voor bij gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaarden (circa 9%, versus 7% bij de volledig arbeidsongeschikten), en bij personen met een uitkeringsduur van minder dan een jaar (12%, aflopend naar 5% bij personen die de uitkering gedurende vier à vijf jaar ontvangen).

Figuur 4.3 Uitstroompercentage binnen een aantal subgroepen



Bron: Lisv (WAO-bestand lopende uitkeringen, VZA-bestand) SCP-bewerking

Minder vanzelfsprekend is de bevinding dat uitstroom relatief vaak wordt aangetroffen onder WAO'ers die in het noorden des lands wonen. Van hen kan 12% tot de uitgestroomden worden gerekend, terwijl van degenen woonachtig in het westen 7% geheel of gedeeltelijk overgaat naar betaalde arbeid als inkomensbron. Tot slot blijken WAO'ers met psychische klachten vaker tot de uitgestroomden te behoren dan degenen die naar aanleiding van fysieke klachten, zoals problemen met het bewegingsapparaat, in de WAO terecht zijn gekomen. Het aandeel uitgestroomden bedraagt respectievelijk 10% en 7%. Dit resultaat is in overeenstemming met onderzoek van Batelaan et al. (2001) naar de reïntegratieactiviteiten – waaronder betaald werk – van langdurige WAO'ers. Ook zij vonden dat psychisch arbeidsongeschikten relatief vaak op reïntegratie gerichte activiteiten ondernemen.

Terwijl figuur 4.1 liet zien dat vrouwen een duidelijk grotere kans op uitstroom wegens herstel hebben dan mannen, blijkt uit de huidige gegevens geen verschil tussen de beide seksen in de mate waarin zij naar betaald werk uitstromen. Dit heeft vooral te maken met de berekeningswijze: het aantal uitgestroomden kon nu immers niet worden gerelateerd aan het aantal lopende en nieuwe uitkeringen. Verder kan het zijn dat, zoals in paragraaf 4.2.1 is geopperd, vrouwen van wie de uitkering wegens herstel is beëindigd er relatief vaak voor kiezen zich geheel van de arbeidsmarkt terug te

trekken. Gezien het geringe aantal personen dat, blijkens de gekoppelde gegevens, aan het eind van 2000 noch een uitkering noch inkomsten uit arbeid ontvangt, kan dit vermoeden echter vooralsnog niet worden bevestigd.

Duurzame uitstroom?

Aangezien de betrokken (ex-)WAO'ers twee jaar lang zijn 'gevolgd', kan worden nagegaan in hoeverre er sprake is van duurzame uitstroom. Eerder is aangegeven dat aan het eind van 2000 in totaal 8% de uitkering geheel of gedeeltelijk heeft vervangen door betaald werk. Veruit de meesten van hen (86%) blijken ultimo 2001 nog steeds tot de uitgestroomden te behoren, waarmee het percentage duurzame WAO-uitstroom bijna 7% bedraagt. Zo'n 10% van de werkhervatters is een jaar later echter (deels) teruggevallen naar een uitkeringssituatie, terwijl de overige 4% zich inmiddels volledig van de arbeidsmarkt heeft teruggetrokken.

De duurzame uitstroom is, evenals de totale uitstroom, gerelateerd aan de leeftijd: terwijl van de uitgestroomden van 50 jaar of ouder circa 70% het werk gedurende meer dan een jaar heeft behouden, geldt dit voor 85% à 90% van de jongere leeftijdsgroepen. De (aanvankelijke) uitkeringsduur en mate van arbeidsgeschiktheid zijn nu echter niet van belang, evenmin als de woonregio of de diagnose waarmee men oorspronkelijk in de WAO is gekomen.

Alsnog uitstroom in 2001?

Tot slot is nagegaan hoevelen van de 92% die ultimo 2000 niet tot de uitgestroomden behoorden, in 2001 alsnog het werk geheel of gedeeltelijk hebben hervat. Bij 7% van deze groep blijkt dit het geval te zijn, waarbij het wederom veelal een overgang betreft van 'alleen uitkering' naar 'uitkering plus werk' (59%) of van 'uitkering plus werk' naar 'alleen werk' (32%). Bovendien zijn het – net als bij de uitstroom in 2000 – vooral de jongeren tot 35 jaar, de gedeeltelijk arbeidsongeschikten en degenen met een relatief korte uitkeringsduur die in 2001 alsnog uitstromen. De WAO-diagnose en de woonregio maken nu echter geen verschil uit.

4.3 Reïntegratie vanuit de ww en de wachtgeldregeling

Net als in het geval van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zal ook bij de bespreking van de reïntegratie vanuit de werkloosheidsuitkeringen gebruik worden gemaakt van meerdere databronnen. Achtereenvolgens gaat het daarbij om de landelijke WW-uitkeringsstatistiek, het administratieve bestand van wachtgelders en het Inkomenspanelonderzoek.

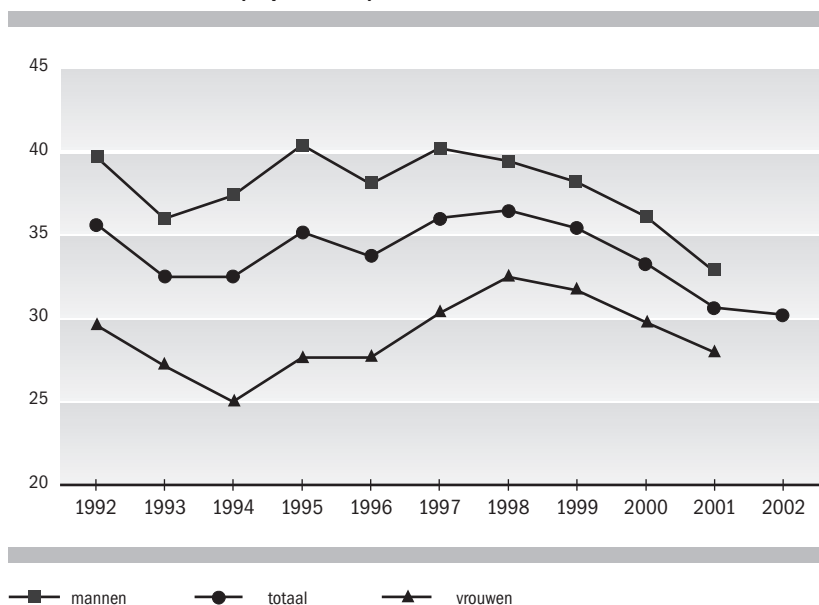
4.3.1 Beëindiging van de uitkering wegens werkhervatting

Op basis van de landelijke uitkeringsstatistieken kan voor de periode 1992-2002 per jaar de kans op reïntegratie vanuit de ww worden berekend. Hierbij gaat het alleen om *volledige* reïntegratie, waarbij men vanuit een uitkeringssituatie – al dan niet

gecombineerd met betaald werk – overgaat naar een situatie waarin arbeid de enige inkomensbron is. Gegevens over *gedeeltelijke* reïntegratie, waarbij men vanuit een situatie van ‘alleen uitkering’ uitstroomt naar ‘uitkering plus werk’, ontbreken in de landelijke administratie. Zoals uit figuur 4.5 zal blijken, is echter het aandeel WW’ers dat gedeeltelijk reïntegreert tamelijk gering.

Figuur 4.4 geeft voor de jaren 1992-2002 inzicht in de kans op volledige uitstroom wegens werkhervatting.

Figuur 4.4 Kans op volledige uitstroom wegens werkhervatting vanuit de WW,^a 1992-2002 (in procenten)



a Uitstroomkans: aantal beëindigde WW-uitkeringen door werkhervatting, gedeeld door de som van het aantal lopende uitkeringen aan het begin van het jaar + aantal nieuwe uitkeringen in dat jaar.

Bron: Lisv (2001a); UWV (2003e)

In de periode 1992-1994 is de reïntegratiekans voor WW’ers gedaald van 36% naar 32%. Daarna neemt de kans op uitstroom wegens werkhervatting, afgezien van een kleine terugval in 1996, weer toe tot 37% in 1998. Sindsdien is er opnieuw sprake van een afname, met als voorlopig eindpunt een kans van 30% in 2002.

In de periode vanaf 1996 had, gezien de sterk aantrekkende werkgelegenheid, een hogere reïntegratiekans verwacht mogen worden dan zich feitelijk heeft voorgedaan. Waarschijnlijk doet zich hier de vergrijzing van het WW-bestand gelden: terwijl in 1992 iets meer dan een derde (35%) van de WW’ers 45 jaar of ouder is, bedraagt dat percentage in 1996 al 45 en sinds 2000 zelfs 57. Mogelijk speelt ook een rol dat het in

het begin van de jaren negentig niet ongebruikelijk was oudere werknemers via de WAO te laten afvloeien. Na de parlementaire enquête in 1993 (TK 1992/1993) kwamen zij echter in grotere mate in de ww terecht: in 1992 bestond 16% van de nieuwe instroom in de ww uit 45-plussers, negen jaar later is dat aandeel gestegen naar 30%.

Mannen reïntegreren meer dan vrouwen

Uitsplitsing van de reïntegratiekansen naar geslacht laat zien dat vrouwen in veel mindere mate uitstromen wegens werkhervatting dan mannen. Verder blijkt dat vrouwen sterker dan mannen reageren op schommelingen in de werkgelegenheid: in de ongunstige conjunctuur rond 1993 daalt de reïntegratiekans bij vrouwen meer dan bij mannen, maar in de periode met een grote werkgelegenheidsgroei – tussen 1996 en 1998 – neemt zij sterker toe. Terwijl tussen 1992 en 1994 de uitstroom door werkhervatting bij de mannen slechts 2,4 procentpunten daalt, gaat het bij de vrouwen om een daling met 4,6 procentpunten. In de periode 1996-1998 stijgt de uitstroom van mannen met 1,4 procentpunten en die van vrouwen met 4,9 procentpunten. Het verschil tussen de seksen is hierdoor verminderd van 10 procentpunten in 1996 tot 7 procentpunten in 1998. In 2001 is dit verschil overigens verder afgenomen tot 5 procentpunten.

Reïntegratie en uitkeringsduur

In de periode 1992-1999 is het aandeel langdurig werklozen in de uitstroom wegens werkhervatting sterk toegenomen (zie tabel 4.3). Waar in 1992 slechts zo'n 6% van de werkhervatters de WW-uitkering gedurende ten minste een jaar – en 1% gedurende ten minste twee jaar – had ontvangen, gaat het in 1999 om respectievelijk 16% en 7%. In het jaar 2000 zijn deze aandelen overigens weer iets gedaald, naar respectievelijk circa 15% en 6%.

Vanzelfsprekend betekent een toename van het percentage langdurig werklozen in de uitstroom naar werk dat het aandeel kortdurend werklozen is afgenomen. Het aandeel werkhervatters dat korter dan een half jaar een WW-uitkering heeft ontvangen, is gedaald van 82% in 1992 naar 71% in 1999, om vervolgens weer licht toe te nemen tot 73% in 2000. De gemiddelde uitkeringsduur bij uitstroom wegens werkhervatting is gestegen van 18 weken in 1992 naar 29 weken in 1999, gevolgd door een daling naar 27 weken in 2000 (Lisv 2001a: 176).

Tabel 4.3 Aandeel langdurige uitkeringsontvangers in de uitstroom uit de WW wegens werkhervatting en in de geregistreeerde werkloosheid, 1992-2002 (in absolute aantallen en procenten)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
uitstroom wegens werkhervatting (x 1.000)	240,2	266,6	313,5	348,3	322,1	312,7	278,4	214,6	165,1	136,1	148,3
uitkeringsduur ten minste 1 jaar (%)	6	6	8	11	12	12	14	16	15	-	-
uitkeringsduur ten minste 2 jaar (%)	1	1	1	2	3	4	5	7	6	-	-
geregistreeerde werkloosheid (x 1.000)	336	415	486	464	440	375	287	221	188	146	170
> 1 jaar ingeschreven (%)	49	45	50	53	50	52	54	50	44	36	-

Bron: Lisv (2001a); UWV (2003e); CBS (2003b)

Aangezien in de uitkeringsstatistiek geen informatie beschikbaar is over de duur van nog lopende uitkeringen, kan niet worden nagegaan of er ook binnen de totale populatie WW'ers sprake is van een toegenomen aandeel langdurig uitkeringsafhankelijken. Berekening van de kans op uitstroom voor personen met een langere uitkeringsduur is daardoor onmogelijk. Een indicatie van de bestandsontwikkeling naar uitkeringsduur kan wel worden verkregen op basis van de Geregistreeerde-werkloosheidsstatistiek van het CBS (zie tabel 4.3). Het blijkt dat het aandeel in de geregistreeerde werkloosheid van personen die ten minste een jaar bij het arbeidsbureau (inmiddels CWI) staan ingeschreven, tussen 1992 en 1999 vrijwel continu rond 50% ligt. Daarna is er echter sprake van een forse daling, van 50% in 1999 naar 36% in 2001. Aangenomen dat de WW'ers eenzelfde trend vertonen en het aandeel personen met een uitkeringsduur van ten minste een jaar eveneens per saldo is gedaald, kan worden geconcludeerd dat de werkhervattingskans van langdurig uitkeringsgerechtigden is gestegen. Het aandeel van deze categorie in de uitstroom wegens werkhervatting is tussen 1992 en 2000 immers bijna verdrievoudigd, terwijl zij – sinds 1999 – een kleiner deel van het lopende bestand uitmaakt. Een en ander zal te maken hebben met de krapte op de arbeidsmarkt, waardoor ook de (voor werkgevers minder aantrekkelijke) langdurig werklozen aan bod komen. Tegelijkertijd suggereert het gedaalde aandeel langdurig werklozen onder de werkhervatters van 2000 dat het tij zich wat dit betreft weer aan het keren is.

4.3.2 Uitstroom vanuit de wachtgeldregeling

Hoewel overheidswerknemers sinds 1 januari 2001 eveneens onder de WW vallen, worden zij pas vanaf januari 2002 meegeteld in de WW-statistieken. Om enig inzicht te krijgen in hun reïntegratie is gebruikgemaakt van een door het ABP aangeleverd administratief bestand van wachtgelders. Het gaat hierbij om een databestand van

alle personen die deze uitkeringsregeling in de periode 1 januari 1996 tot en met 31 december 1999 hebben verlaten. Aangezien degenen die na 31 december 1999 nog steeds wachtgeld ontvangen, in het bestand ontbreken en onbekend is hoeveel personen dit betreft, is het niet mogelijk de uitstroomkans te berekenen. Wel is informatie beschikbaar over de uitstroombestemming en een aantal kenmerken van de ex-wachtgelders.

In de vier jaar waarop de gegevens betrekking hebben, zijn – op een lopend bestand van circa 50.000 uitkeringsontvangers – 88.871 wachtgelders uitgestroomd. Dit is gering in vergelijking met de uitstroom uit de ww. Daaruit zijn in dezelfde periode – 1996 tot en met 1999 – 1,97 miljoen personen uitgestroomd op een lopend bestand van circa 305.000 (variërend van 381.000 in 1996 tot 221.000 in 1999) (Lisv 2001a: 168, 174).

Wat betreft de uitstroombestemming is het in het kader van dit onderzoek van belang te weten in welke mate de ex-wachtgelders naar betaalde arbeid zijn uitgestroomd. Helaas is alleen bekend of men het werk heeft hervat bij de overheid. Dit blijkt bij 7% van de uitstromers het geval. In de meeste gevallen (75%) is men uitgestroomd omdat de maximale uitkeringsduur is bereikt of omdat men arbeid bij een andere werkgever dan de overheid heeft gevonden. Aangezien er geen informatie is over de duur van het vroegere dienstverband, op grond waarvan de maximale uitkeringsduur zou kunnen worden berekend, is opsplitsing van deze twee uitstroomredenen helaas onmogelijk. Hierdoor kan geen zicht worden verkregen op de uitstroom naar betaalde arbeid bij een andere werkgever dan de overheid. Andere tamelijk veelvoorkomende redenen voor uitstroom zijn het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (10%) en overgang naar een regeling voor vervroegd pensioen (7%). Overlijden en overgang naar invaliditeitspensioen vormen elk minder dan 1% van de uitstroom uit de wachtgeldregeling.

Kenmerken van werkhervatters bij de overheid

Zoals hiervoor al is aangegeven, is circa 7% wegens werkhervatting bij de overheid uit de wachtgeldregeling uitgestroomd. Deze baanvinders blijken relatief vaak (in 66% van de gevallen) van het vrouwelijk geslacht te zijn, en tot de jongere leeftijdsgroepen, de 15-34-jarigen te behoren (48%). Daarnaast hebben zij de uitkering vaker, in 60% van de gevallen, gedurende maximaal een jaar ontvangen dan degenen die om andere redenen uit de wachtgeldregeling zijn uitgestroomd (24% à 45%).

Andersom bekeken is van het totale bestand aan vrouwelijke ex-wachtgelders 9% uitgestroomd wegens werkhervatting bij de overheid, terwijl dit percentage onder de mannen slechts 5 bedraagt. Wat betreft de leeftijd blijkt met name de jongste categorie relatief vaak te behoren tot de groep die uitstroomt vanwege het vinden van een nieuwe overheidsbaan. Van de jongeren tot 25 jaar stroomt circa 15% uit de wachtgeldregeling wegens werkhervatting bij de overheid. Voor degenen in de leeftijd van 25 tot en met 54 jaar ligt deze kans iets minder gunstig; van hen stroomt 8% à 9% om deze reden

uit de regeling. Deze aandelen zijn echter nog hoog in vergelijking met die onder de 55-plussers, van wie minder dan 1% naar betaalde arbeid bij de overheid uitstroomt. Een korte uitkeringsduur, ten slotte, werkt eveneens gunstig: van de ex-wachtgelders die de uitkering gedurende een jaar of minder hebben ontvangen, heeft circa 10% het werk bij de overheid hervat. Bij degenen aan wie het wachtgeld gedurende een langere periode is verstrekt, gaat het daarentegen om slechts 4%.

Tabel 4.4 laat zien in hoeverre het aandeel in de werkhervatting bij de overheid, uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en uitkeringsduur, zich tussen 1996 en 1999 heeft gewijzigd.

Tabel 4.4 Uitstroom wegens werkhervatting bij de overheid als aandeel in de totale uitstroom, naar geslacht en leeftijd, 1996-1999 (in procenten)

	1996	1997	1998	1999
geslacht				
mannen	5	5	5	5
vrouwen	9	8	9	9
leeftijd				
15-24 jaar	13	14	18	14
25-34 jaar	8	8	9	9
35-44 jaar	10	9	9	10
45-54 jaar	8	8	9	8
55-64 jaar	1	1	1	1
uitkeringsduur				
< 1 jaar	10	11	12	12
≥ 1 jaar	4	4	4	4

Bron: ABP (Wachtgeldbestand 2000) SCP-bewerking

4.3.3 Ontwikkelingen in de volledige en gedeeltelijke reïntegratie van werklozen

Aan de hand van de landelijke WW-statistiek of het bestand van ex-wachtgeldontvangers is alleen de volledige uitstroom wegens werkhervatting na te gaan. Het Inkomenspanel-onderzoek (IPO) maakt het mogelijk ook de gedeeltelijke reïntegratie van werklozen in beeld te brengen.

Het IPO bevat informatie over de inkomensbron(nen) van een panel van 75.000 personen, waarbij op de dag af bekend is wanneer elke inkomensbron is begonnen of beëindigd. Hierdoor kan worden vastgesteld of men in een bepaalde periode is overgegaan van uitkering naar loon en of het daarbij om volledige dan wel gedeeltelijke uitstroom gaat. Tevens is het mogelijk na te gaan of het een duurzame overgang betreft of dat men na enige tijd weer is teruggevallen naar een uitkeringssituatie.

De analyses hebben betrekking op het tijdvak 1 januari 1992 tot en met 1 januari 1999. Nagegaan is hoeveel procent van degenen jonger dan 65 jaar⁶ die ergens in deze periode op de eerste dag van de maand een WW- of wachtgelduitkering ontvingen, binnen

twalf maanden naar betaalde arbeid is uitgestroomd. Tevens is berekend welk aandeel uitkeringsontvangers duurzaam is uitgestroomd, dat wil zeggen gedurende ten minste een jaar loon als inkomensbron heeft ontvangen. Aangezien ook degenen die op 1 januari 1999 een uitkering ontvingen, eerst een jaar 'de tijd kregen' om geheel of gedeeltelijk naar een inkomen uit arbeid over te gaan en vervolgens vanaf het moment van uitstroom nog eens een jaar om niet terug te vallen naar een situatie zonder loon, loopt de onderzoeksperiode feitelijk tot en met 31 december 2000.

Het aandeel werkhervatters blijkt licht te zijn gestegen. Terwijl van degenen die in 1992 en 1993 een werkloosheidsuitkering ontvingen, rond 52% binnen twaalf maanden geheel of gedeeltelijk naar betaalde arbeid uitstroomde, ging het in 1997 en 1998 om circa 57%. In veruit de meeste gevallen wisten de betrokkenen de baan gedurende minimaal een jaar te behouden; de duurzame uitstroom nam toe van 40% tot 48%.

Figuur 4.5 geeft de resultaten van de berekeningen per type overgang weer. Om te corrigeren voor seizoenfluctuaties, is hierbij gebruikgemaakt van jaargemiddelden in plaats van de afzonderlijke (maandelijke) peildata.⁷ De drie doorgetrokken lijnen in de figuur weerspiegelen het gemiddelde aandeel uitkeringsontvangers dat binnen twaalf maanden naar betaald werk is uitgestroomd. De drie onderbroken lijnen weerspiegelen het percentage uitkeringsontvangers dat binnen twaalf maanden is uitgestroomd én het arbeidsinkomen ten minste een jaar lang heeft weten te behouden (duurzame uitstroom).

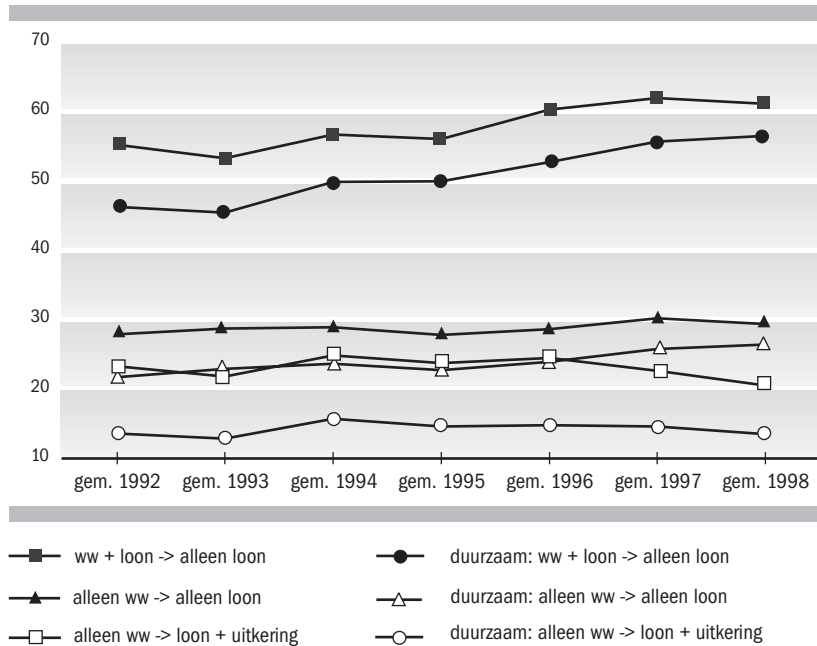
De figuur maakt duidelijk dat bij ontvangers van een WW- of wachtgelduitkering de overgang van 'uitkering plus loon' naar 'uitsluitend loon' het meest voorkomt.⁸ Van alle personen die ergens in de periode 1992-1998 op de eerste dag van de maand zowel een werkloosheidsuitkering als een inkomen uit arbeid ontvingen, stroomde gemiddeld 58% binnen twaalf maanden volledig uit naar loon. In circa 12% van deze gevallen was echter binnen een jaar sprake van een terugval naar een situatie waarin wel een uitkering, maar geen loon meer werd ontvangen. Het aandeel dat in de genoemde periode duurzaam is overgegaan van 'uitkering plus loon' naar 'alleen loon', bedraagt derhalve gemiddeld 51%.

Volledige uitstroom vanuit een situatie waarin men uitsluitend een werkloosheidsuitkering ontvangt, komt beduidend minder vaak voor. Van de betrokken uitkeringsontvangers ging gemiddeld slechts 29% volledig over naar een inkomen uit arbeid. Aangezien 17% van deze baanvinders bovendien weer binnen een jaar terugviel naar een uitkering, bedroeg de duurzame uitstroom slechts 24%.

Anderzijds stroomde nog eens 23% van degenen die aanvankelijk uitsluitend een werkloosheidsuitkering als inkomensbron hadden, gedeeltelijk naar loon uit. Opmerkelijk is echter het hoge terugvalpercentage binnen deze groep; gemiddeld verloor 38% van degenen die een baan vonden, deze weer binnen een jaar. Het percentage duurzame uitstroom ligt hierdoor aanzienlijk lager, op circa 14%.

Er blijkt slechts in geringe mate sprake van een stijging van de uitstroom onder invloed van de sterke banengroei die in de tweede helft van de jaren negentig is opgetreden. Figuur 4.5 laat zien dat de percentages voor degenen die in de recessiejaren 1992 en 1993 een werkloosheidsuitkering ontvingen, over het geheel genomen niet veel lager liggen dan die voor de werklozen in de periode vanaf januari 1995. Alleen de overgang van 'uitkering plus loon' naar 'uitsluitend loon' komt in de eerstgenoemde jaren duidelijk minder vaak voor dan in de laatstgenoemde (gemiddelde uitstroom resp. 54% en 60%). Een verklaring voor het feit dat de werkgelegenheidsgroei die na 1994 heeft ingezet, slechts beperkt tot uitdrukking komt in hogere uitstroompercentages, is dat van die groei vooral niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden hebben geprofiteerd (zie ook De Beer 2001: 89). Daarnaast speelt de reeds genoemde vergrijzing van het werklozenbestand mogelijk een rol (§ 4.3.1).

Figuur 4.5 Totale en duurzame uitstroom vanuit de werkloosheidsregelingen, jaargemiddelden in de periode januari 1992 tot en met december 1998 (in procenten)



Uitstroom: binnen een jaar na peildatum (gedeeltelijk) overgegaan naar loon.
 Duurzame uitstroom: binnen een jaar na peildatum (gedeeltelijk) overgegaan naar loon én het loon gedurende ten minste een jaar behouden.

Bron: CBS (IPO 1992-2000) SCP-bewerking

Teneinde na te gaan of de uitstroom verschilt naar geslacht, leeftijd, etnische herkomst of woonregio, zijn dezelfde berekeningen verricht voor diverse subgroepen. Ter illustratie presenteert tabel 4.5 de gemiddelde uitstroombpercentages voor 1993 (een jaar van laagconjunctuur) en voor 1998 (hoogconjunctuur).

In beide jaren blijken mannen die aanvankelijk geheel van de werkloosheidsuitkering afhankelijk zijn, duidelijk vaker dan vrouwen volledig naar loon uit te stromen. Een deel van deze voorsprong leveren zij echter weer in doordat zij ook iets vaker weer terugvallen in de uitkerings situatie. Toch ligt ook de duurzame uitstroom van deze mannen gemiddeld nog 8 respectievelijk 6 procentpunten hoger dan die van vrouwen. De beide andere vormen van uitstroom (van 'uitkering plus loon' naar 'alleen loon' en van 'alleen uitkering' naar 'uitkering plus loon') laten nauwelijks een verschil naar geslacht zien.

Ten aanzien van de leeftijd zijn het, zoals verwacht, vooral jongeren tot 35 jaar die uitstromen naar betaalde arbeid. Van degenen die aanvankelijk volledig uitkeringsafhankelijk zijn, gaat zelfs in het recessiejaar 1993 nog 71% binnen een jaar geheel of gedeeltelijk over naar werk. In de meeste gevallen weten de jongeren het loon bovendien gedurende ten minste twaalf maanden te behouden, zodat de duurzame uitstroom uiteindelijk 51% bedraagt. In 1998 is zowel de totale als de duurzame uitstroom binnen deze leeftijdscategorie gestegen, naar 77% respectievelijk 64%. Werklozen van 50 jaar of ouder die volledig uitkeringsafhankelijk zijn, hebben een aanzienlijk kleinere kans op werkhervatting. In 1993 was bij 7% van deze groep sprake van duurzame – gedeeltelijke dan wel volledige – vervanging van de uitkering door inkomsten uit arbeid, terwijl het ook in een periode van economische groei om slechts 13% ging. Soortgelijke verschillen naar leeftijd zijn te vinden voor de werklozen die de uitkering reeds combineren met loon. Opnieuw zijn de 50-plussers duidelijk in het nadeel, hoewel deze uitgangssituatie – in vergelijking met die waarin de uitkering de enige inkomensbron vormt – ook hun een grotere kans op een (duurzame) overgang naar loon biedt.

In overeenstemming met de verwachting zijn allochtonen in tijden van recessie in het nadeel als het gaat om de kans op werkhervatting. Zoals blijkt uit de gegevens over 1993, geldt dit vooral voor degenen die aanvankelijk uitsluitend een uitkering ontvangen; terwijl van de autochtonen in deze uitgangssituatie 29% volledig en nog eens 22% gedeeltelijk naar arbeid uitstroomde, ging het bij de allochtonen om respectievelijk 26% en 18%. Wel stroomden allochtonen iets vaker volledig naar werk uit indien de uitkering reeds met loon gecombineerd werd. Het aandeel terugvallers binnen deze groep lag echter eveneens hoger, zodat het percentage duurzame uitstroom vrijwel gelijk was aan dat bij de autochtonen (46% resp. 45%). De tabel laat echter ook zien dat de allochtonen relatief veel profijt hebben gehad van de aantrekkende economie in de tweede helft van de jaren negentig. In 1998 kwam niet alleen de overgang vanuit gedeeltelijke, maar ook die vanuit volledige uitkeringsafhankelijkheid naar betaalde arbeid vaker voor bij allochtonen dan bij autochtonen.

Ten aanzien van de woonregio, tot slot, blijkt dat de noordelijke – en in mindere mate de oostelijke – provincies betrekkelijk sterk profiteren van economische groei. Zo gingen werklozen uit Groningen, Friesland of Drenthe in 1993 het minst vaak (duurzaam) over van ‘uitkering plus loon’ naar ‘uitsluitend loon’, maar vormden zij in dat opzicht in 1998 juist de koplopers. Bij de werklozen die buiten de grote steden in het westen wonen, lijkt zich het omgekeerde voor te doen: terwijl deze categorie in 1993 vaker dan gemiddeld de gedeeltelijke uitkering wist in te ruilen voor uitsluitend arbeidsinkomsten, blijft zij vijf jaar later duidelijk achter bij de meeste andere regio’s.

Tabel 4.5 Totale en duurzame uitstroom vanuit de werkloosheidsuitkeringen binnen diverse subgroepen, jaargemiddelden 1993 en 1998 (in procenten)

	WW + loon -> alleen loon		alleen WW -> alleen loon		alleen WW -> loon plus uitkering	
	uitstroom	duurzaam	uitstroom	duurzaam	uitstroom	duurzaam
<i>1993, totaal</i>	53	45	29	23	22	13
mannen	53	44	32	26	22	12
vrouwen	54	47	23	18	22	14
18-34 jaar	65	55	42	34	29	17
34-49 jaar	50	44	28	23	26	17
50-64 jaar	22	18	5	4	5	3
autochtoon	53	45	29	23	22	14
allochtoon	57	46	26	20	18	9
4 grote steden	50	44	27	24	20	13
overig westen	56	47	27	22	22	14
noorden	47	41	34	25	22	10
oosten	57	48	28	24	22	14
zuiden	54	45	29	22	23	12
<i>1998, totaal</i>	61	57	29	26	21	14
mannen	62	57	32	28	20	13
vrouwen	60	56	26	24	21	15
18-34 jaar	75	68	50	46	27	18
34-49 jaar	63	59	39	35	30	19
50-64 jaar	36	34	7	6	9	7
autochtoon	60	56	29	26	20	13
allochtoon	66	56	31	28	23	16
4 grote steden	61	58	28	26	20	14
overig westen	54	49	26	24	16	11
noorden	71	65	34	29	32	19
oosten	67	64	32	28	22	16
zuiden	56	50	30	27	19	13

Bron: CBS (IPO 1992-2000) SCP-bewerking

4.4 Uitstroom vanuit de bijstand

De laatste uitkeringsregeling die in dit hoofdstuk aan de orde komt, betreft de algemene bijstand. De hier besproken gegevens over de uitstroom uit deze regeling zijn afkomstig uit respectievelijk de landelijke Statistiek algemene bijstand en opnieuw het Inkomenspanelonderzoek.

4.4.1 Beëindiging van de bijstandsuitkering

In de Statistiek algemene bijstand worden per bijstandsgerechtigde alle kenmerken geregistreerd die nodig zijn om uitstroomkansen te berekenen. Aangezien deze door de gemeenten te verstrekken gegevens niet altijd volledig of betrouwbaar zijn, zijn op het moment alleen voor 1997 en 1998 (CBS 1999a: 16) en voor 2000 en 2001 (CBS 2002) uitstroomcijfers gepubliceerd. Het gaat hierbij om de totale uitstroom; er zijn geen aparte cijfers bekend voor uitstroom naar werk. In eerder onderzoek van De Koning et al. (1998: 83) wordt het aandeel van uitstroom naar werk binnen de totale uitstroom op circa de helft geschat. Andere veelvoorkomende redenen voor beëindiging van de bijstandsuitkering zijn huwen/samenwonen of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Zoals tabel 4.6 laat zien, is de uitstroom gestaag gedaald, van 32% in 1997 naar 25% in 2001. Deze daling keert in vrijwel alle onderscheiden subgroepen terug. Alleen bij de oudste leeftijdscategorie en de alleenstaande ouders is er een lichte stijging van de uitstroom, van respectievelijk 1% en 4%.

Ondanks het feit dat het uitstroompercentage zowel bij de mannen als bij de vrouwen is afgenomen, ligt dat van de mannen in alle vier beschouwde jaren ten minste 1,3 maal zo hoog als dat van de vrouwen. Ook is de uitstroom uit de bijstand gerelateerd aan de leeftijd: terwijl van de jongste categorie 39% tot 46% uitstroomt, gaat het bij de 50-plussers (in 2000 en 2001: 55-plussers) slechts om circa 15%. Tot slot blijkt ook de leefvorm van belang, waarbij de kans op uitstroom het gunstigst is voor alleenstaande mannen (uitstroompercentage variërend tussen de 32 en 38). Met name onder alleenstaande ouders, in veruit de meeste gevallen vrouwen, ligt dit percentage aanzienlijk lager, op iets meer dan 20.

Tabel 4.6 Uitstroompercentages van bijstandsonvangers, totaal en naar achtergrondkenmerken, 1997-2001 (in procenten)

	1997	1998	2000b	2001b	relatieve mutatie 1997-2001
totaal	32	30	28	25	-21
mannen	36	35	33	29	-20
vrouwen	28	26	25	22	-21
< 23 jaar	46	42	43	39	-15
23-29 jaar	44	43	35	31	-30
30-39 jaar	31	32	28	25	-20
40-49 jaar	25	25	20	17	-29
50-64 jaar	15	14	16	15	+1
(echt)paar	29	27	26	22	-22
alleenstaande man	38	38	36	32	-16
alleenstaande vrouw	32	29	26	22	-31
eenoudergezin	21	22	23	22	+4

a Uitstroompercentage: het aantal beëindigde uitkeringen gedeeld door de som van het aantal lopende uitkeringen aan het begin van het jaar + het aantal nieuwe uitkeringen in dat jaar. Het gaat in dit geval om de totale uitstroom uit de ABW, niet alleen om de uitstroom naar arbeid.

b Andere leeftijdscategorieën: < 25 jaar, 25-34 jaar, 35-44 jaar, 45-54 jaar, en 55-64 jaar.

Bron: CBS (1999a: 16); CBS (2002) SCP-bewerking

In onderzoek van Engelen et al. (1999: 19) is door een aantal gemeentefunctionarissen opgemerkt dat alleen de moeilijke gevallen en de mensen met een ontheffing van de arbeidsverplichting overblijven in het ABW-bestand. Zij constateren derhalve dat er afroming heeft plaatsgevonden. De huidige bevindingen onderschrijven dit beeld. Door de relatief hoge uitstroomkansen van (alleenstaande) mannen en van jongeren, gaat het bestand van bijstandsonvangers steeds meer uit vrouwen en ouderen bestaan. Het aandeel vrouwen is tussen 1997 en 2001 toegenomen van 54% tot 58%, het aandeel 50-plussers van 23% tot rond 30%.⁹ De alleenstaande ouders maken eveneens een steeds groter deel van de bijstandsonvangers uit; hun aandeel is in die periode gestegen van 25% naar 29% (cijfers op basis van CBS 1999a: 16; CBS 2003a).

4.4.2 Werkhervatting door bijstandsonvangers

Zoals gezegd bieden de landelijke statistieken alleen inzicht in de totale uitstroom vanuit de algemene bijstand. Met behulp van het Inkomenspanelonderzoek kan de (gedeeltelijke en volledige) uitstroom naar betaalde arbeid worden nagegaan. Dit gebeurt op dezelfde wijze als hiervoor voor de WW- en de wachtgelduitkering is beschreven: voor alle personen die ergens in de periode 1 januari 1992 tot en met 1 januari 1999 op de eerste dag van de maand een bijstandsuitkering ontvingen, is

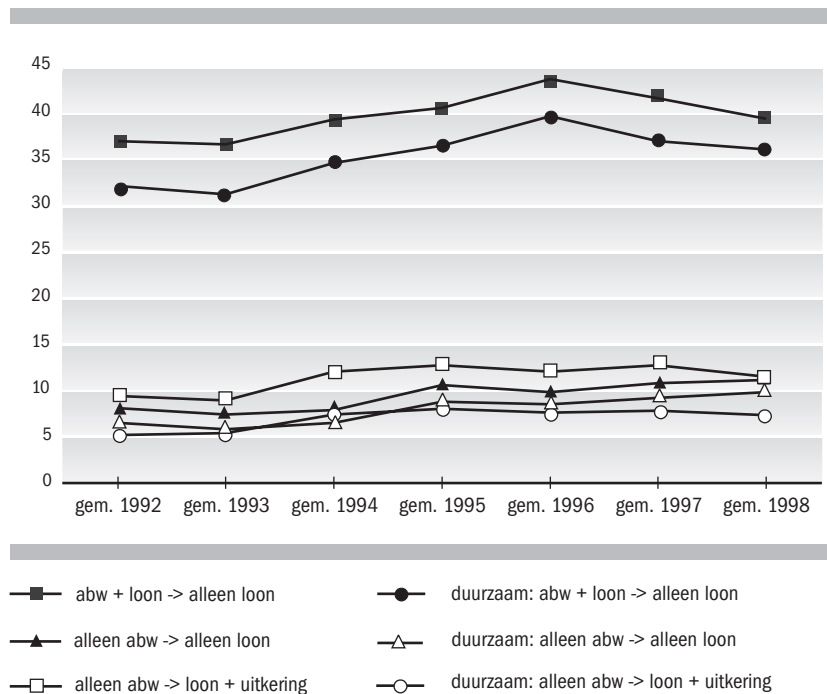
nagegaan welk aandeel binnen twaalf maanden naar werk is uitgestroomd en welk aandeel het arbeidsinkomen gedurende ten minste een jaar heeft ontvangen. Net als de uitstroom uit de werkloosheidsuitkeringen, is ook die uit de algemene bijstand toegenomen: waar in 1992 circa 20% van de bijstandsccliënten binnen twaalf maanden de uitkering geheel of gedeeltelijk verving door arbeidsinkomsten, bedroeg dit aandeel in 1998 zo'n 27%. De duurzame uitstroom steeg in die periode van 15% naar 21%.

Figuur 4.6 toont de resultaten van de berekeningen per type overgang, waarbij de drie doorgetrokken lijnen wederom de totale uitstroom naar betaald werk weergeven, en de drie onderbroken lijnen de duurzame uitstroom. Uit de figuur blijkt dat de uitstroom ook bij de bijstandsgerechtigden het hoogst is onder diegenen die hun uitkering reeds combineren met loon. Van degenen die op enig moment in de periode januari 1992 tot en met januari 1999 een bijstandsuitkering en daarnaast loon ontvingen, ging gemiddeld 40% binnen twaalf maanden over naar een situatie waarin zij uitsluitend inkomen uit arbeid ontvingen. In de meeste gevallen is daarbij sprake van een duurzame uitstroom. Bezien over de gehele onderzoeksperiode gaat gemiddeld 35% van de bijstandsontvangers die tevens loon ontvangen, voor een jaar of langer over naar uitsluitend loon.

Onder degenen die op een bepaald moment geheel afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, is de uitstroom naar betaalde arbeid niet alleen duidelijk geringer dan onder degenen die de uitkering reeds met loon aanvullen, maar gaat het daarbij bovendien relatief vaak om gedeeltelijke uitstroom. Van de personen met alleen bijstand als inkomensbron, heeft gemiddeld 11% binnen twaalf maanden aanvullende inkomsten uit arbeid, en vervangt 9% de uitkering volledig door loon. Daarentegen lopen de volledig uitgestroomden aanmerkelijk minder kans terug te vallen naar uitkeringsafhankelijkheid; van hen verliest 16% het inkomen uit arbeid weer binnen het jaar, tegenover 39% van de gedeeltelijk uitgestroomden. De duurzame uitstroom binnen de groep bijstandsontvangers die oorspronkelijk van uitsluitend de uitkering moesten rondkomen, bedraagt daarmee in beide gevallen gemiddeld 7% à 8%.

Voor alle drie vormen van uitstroom lijkt er vanaf 1994 sprake te zijn van een stijgende lijn. Deels kan dit worden toegeschreven aan de conjuncturele ontwikkelingen. Daarnaast speelt de gesubsidieerde arbeid een rol: tussen 1995 en 1998 zijn er rond 65.000 zogenoemde Melkert-banen gecreëerd. Samen met de reeds bestaande gesubsidieerde arbeidsplaatsen in het kader van de Banenpool en het Jeugdwerkgarantieplan, vormden zij een belangrijke stimulans voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (De Beer 1996b: 151-155).

Figuur 4.6 Totale en duurzame uitstroom vanuit de algemene bijstand, jaargemiddelden in de periode januari 1992 tot en met december 1998 (in procenten)



Uitstroom: binnen een jaar na peildatum (gedeeltelijk) overgegaan naar loon.

Duurzame uitstroom: binnen een jaar na peildatum (gedeeltelijk) overgegaan naar loon én het loon gedurende tenminste een jaar behouden.

Bron: CBS (IPO 1992-2000) SCP-bewerking

Evenals bij de werklozen is ook bij de bijstandsontvangers nagegaan of de uitstroom verschilt naar geslacht, leeftijd, etnische herkomst of woonregio. Uit tabel 4.7 blijkt dat mannen zowel in 1993 als in 1998, ongeacht in welke situatie zij aanvankelijk verkeren, vaker dan vrouwen geheel of gedeeltelijk overgaan naar inkomen uit arbeid. Wel ligt ook het terugvalpercentage bij de mannen wat hoger, zodat deze voorsprong slechts ten dele behouden blijft.

Wat de leeftijd betreft zijn de bevindingen soortgelijk aan die bij de ontvangers van een werkloosheidsuitkering. In beide onderzochte jaren wordt de grootste kans op (duurzame) uitstroom naar betaalde arbeid aangetroffen onder de jongeren tot 35 jaar, terwijl met name de 50-plussers slechts in geringe mate uitstromen.

Net als in het voorgaande is geconstateerd in verband met de totale uitstroom vanuit de algemene bijstand, wijzen ook de bevindingen ten aanzien van uitstroom wegens werkhervatting er derhalve op dat het bijstandsbestand steeds meer uit vrouwen en ouderen gaat bestaan.

Tabel 4.7 Totale en duurzame uitstroom vanuit de algemene bijstand binnen diverse subgroepen, jaargemiddelden 1993 en 1998 (in procenten)

	bijstand + loon -> alleen loon		alleen bijstand -> alleen loon		alleen bijstand -> loon plus uitkering	
	uitstroom	duurzaam	uitstroom	duurzaam	uitstroom	duurzaam
<i>1993, totaal</i>	37	31	7	6	9	5
mannen	38	32	10	7	11	6
vrouwen	36	31	6	5	8	5
18-34 jaar	48	41	12	9	13	7
34-49 jaar	24	21	5	4	8	6
50-64 jaar	11	10	1	1	2	2
autochtoon	37	32	8	6	8	5
allochtoon	36	29	6	5	11	7
4 grote steden	38	32	7	6	9	6
overig westen	37	30	9	7	9	6
noorden	35	33	7	5	7	3
oosten	36	31	8	6	9	5
zuiden	36	31	7	5	9	6
<i>1998, totaal</i>	39	36	11	10	12	7
mannen	46	41	16	14	15	9
vrouwen	36	33	8	7	9	6
18-34 jaar	49	44	19	17	19	12
34-49 jaar	36	33	10	8	10	7
50-64 jaar	15	15	2	2	2	2
autochtoon	39	37	10	9	11	7
allochtoon	39	35	11	10	13	7
4 grote steden	40	36	10	8	12	8
overig westen	39	38	11	10	11	8
noorden	36	34	12	10	11	7
oosten	45	41	14	13	12	7
zuiden	34	29	10	9	11	7

Bron: CBS (IPO 1992-2000) SCP-bewerking

De allochtonen lijken tussen 1993 en 1998 een inhaalslag te hebben gemaakt: terwijl in 1993 het aandeel uitgestroomden binnen deze groep in het algemeen wat lager lag dan onder de autochtonen, laat 1998 minimaal een gelijk uitstroompercentage zien. Wel zijn er aanwijzingen dat allochtonen hun nieuwe baan minder vaak gedurende ten minste een jaar weten te behouden. Dit blijkt met name bij de overgang van 'alleen uitkering' naar 'uitkering plus loon': terwijl van de autochtone uitgestroomden 31% weer terugvalt naar de uitkering, gaat het bij de allochtonen om 43%. De voorsprong van deze laatsten gaat hierdoor weer geheel verloren.

Wat de woonregio betreft, blijken degenen in het oosten des lands het meest te hebben geprofiteerd van de werkgelegenheidsgroei in de tweede helft van de jaren negentig. Terwijl deze subgroep in 1993 slechts een gemiddelde uitstroom liet zien,

vormt zij in 1998 de koploper. De bijstandsgerechtigden die in de zuidelijke provincies wonen, vertonen naar verhouding de geringste toename in (duurzame) uitstroom naar werk.

4.5 Combinatie van werk en uitkering

Inzicht in de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van uitkeringsontvangers (de combinatie van werk en uitkering) biedt geen informatie over de ontwikkeling van de reïntegratiekans vanuit een uitkering. Vanwege de stijging van enerzijds het aantal deeltijdbanen en anderzijds – in het geval van arbeidsongeschiktheid – het aantal gedeeltelijke uitkeringen, is het echter zinvol ook naar de ontwikkeling in de combinatie van werk en uitkering te kijken. Voor de berekeningen is gebruikgemaakt van het Woningbehoefteonderzoek (WBO) uit 1993, 1998 en 2000.

In tabel 4.8 staat per regeling het aandeel werkenden onder uitkeringsontvangers aangegeven. Sinds 1993 blijkt dit aandeel te zijn gestegen. De toename is het sterkst onder de groep met een arbeidsongeschiktheidsuitkering: waar in 1993 het aandeel werkenden 18% bedroeg, is dit 25% in 1998 en 24% in 2000.¹⁰ Het bevorderen van werkhervatting door arbeidsongeschikten lijkt succesvol te zijn geweest; geconstateerd kan immers worden dat er sprake is van een toename in de gedeeltelijke arbeidsparticipatie bij arbeidsongeschikten.

Ook het aandeel werklozen dat de uitkering combineert met betaalde arbeid, is in eerste instantie toegenomen, van 23% in 1993 tot 29% in 1998. In 2000 ligt dit aandeel echter weer op hetzelfde niveau als in het begin van de jaren negentig, op 23%.¹¹ Het aandeel werkende bijstandsonvangers, ten slotte, ligt in de loop der jaren vrijwel stabiel op circa 14%.¹²

Tabel 4.8 Aandeel werkenden onder uitkeringsontvangers, per regeling. 1993-2000 (in procenten)

	1993	1998	2000	verschil
arbeidsongeschiktheidsuitkering	18	25	24	*
werkloosheidsuitkering	23	29	23	*
bijstandsuitkering	13	15	13	n.s.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Wanneer wordt gekeken naar het aantal gewerkte uren per week (zie tabel 4.9), laten de drie uitkeringsgroepen een verschillend beeld zien. Bij de arbeidsongeschikten is de toename in de arbeidsparticipatie vooral terug te vinden bij de grotere deeltijd- en de voltijdbanen: het percentage werkenden met een arbeidsduur tussen de 10 en 35 uur per week is met de helft toegenomen, terwijl het aandeel met een baan van ten minste 35 uur per week zelfs is verdubbeld. Dat 10% van de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering tevens een voltijdbaan heeft, lijkt wellicht een vreemde situatie, maar valt te verklaren vanuit het gegeven dat werkgevers de mogelijkheid hebben om

– vanwege een verminderde arbeidsprestatie van de werknemer – een lager loon dan het gebruikelijke uit te betalen. De betrokken werknemer ontvangt dan, ook bij een volledige dienstbetrekking, een aanvulling vanuit de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bovendien bestaat er voor werkgevers de mogelijkheid om een arbeidsongeschikte op proef te laten werken terwijl de uitkering doorloopt (de zogenoemde proefplaatsing).

Bij de WW'ers hebben de grootste veranderingen plaatsgevonden bij de grotere deeltijdbanen: het aandeel werkenden in een dergelijke baan nam tussen 1993 en 1998 toe van 13% tot 18%, om de daaropvolgende twee jaar weer naar het oude niveau terug te keren. Daarnaast is in deze uitkeringsgroep sprake van een gestage stijging van het percentage werkenden met een kleine baan (minder dan 10 uur per week), maar tevens van een daling van het aandeel voltijds werkenden.

De bijstandsontvangers, ten slotte, vertonen veel overeenkomsten met de WW'ers. Ook in deze groep is het aandeel werkenden in een kleine baan gestegen, terwijl het aandeel met een voltijd baan is gedaald. Bij hen was tussen 1993 en 1998 echter sprake van slechts een lichte toename van het percentage werkenden in een grotere deeltijd baan, een percentage dat bovendien sindsdien stabiel op 9 is blijven liggen.

Tabel 4.9 Arbeidstijd^a van werkenden onder de uitkeringsontvangers, per regeling, 1993-2000 (in procenten)

	1993	1998	2000	verschil
ontvangers arbeidsongeschiktheidsuitkering				*
niet-werkend	82	75	77	
arbeidstijd < 10 uur per week	1	2	1	
arbeidstijd 10-34 uur per week	8	13	12	
arbeidstijd ≥ 35 uur per week	5	8	10	
arbeidstijd onbekend	4	1	-	
ontvangers werkloosheidsuitkering				*
niet-werkend	77	71	78	
arbeidstijd < 10 uur per week	2	3	4	
arbeidstijd 10-34 uur per week	13	18	13	
arbeidstijd ≥ 35 uur per week	6	7	5	
arbeidstijd onbekend	2	1	-	
ontvangers bijstandsuitkering				*
niet-werkend	87	85	87	
arbeidstijd < 10 uur per week	2	3	3	
arbeidstijd 10-34 uur per week	7	9	9	
arbeidstijd ≥ 35 uur	3	2	1	
arbeidstijd onbekend	2	1	-	

a Ten behoeve van de vergelijkbaarheid tussen jaren is vastgehouden aan de categorieën die in het WBO'93 voor de variabele 'arbeidstijd' zijn gehanteerd.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Verschillen tussen werkende en niet-werkende uitkeringsontvangers

Per regeling is nagegaan of degenen die de uitkering combineren met betaald werk, verschillen van degenen die uitsluitend de uitkering als inkomensbron hebben.

Hiertoe zijn voor elk van de drie onderzoeksjaren analyses uitgevoerd waarin een aantal achtergrondkenmerken is opgenomen als voorspellers van het verrichten van werk naast de uitkering. Deze kenmerken betreffen het geslacht, de leeftijd, aanwezigheid van partner en kinderen, de nationaliteit¹³ en de stedelijkheidsgraad van de woonplaats.

In tabel 4.10 worden de resultaten samengevat, terwijl in bijlage B de volledige informatie is weergegeven. Het betreft gecorrigeerde gegevens, waarbij rekening is gehouden met het effect van de overige kenmerken.

Tabel 4.10 Invloed van achtergrondkenmerken op het combineren van uitkering met betaald werk, 1993-2000 (gecorrigeerde gegevens)^a

	arbeidsongeschikt- heidsuitkering	werkloosheids- uitkering	bijstands- uitkering
geslacht (man = 0, vrouw = 1)	-	+	0
leeftijd (jonger dan 35 = 1, 55 of ouder = 3)	-	-	-
partner (nee = 0, ja = 1)	+	0	0
minderjarige kinderen (nee = 0, ja = 1)	0	0	0
nationaliteit (Nederlands = 0, anders = 1)	-	-	-
stedelijkheidsgraad (niet/weinig = 1, sterk = 3)	0	0	0

a Negatieve invloed (-), positieve invloed (+) of geen invloed (0).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Voor alle groepen uitkeringsontvangers geldt dat zij de uitkering vaker combineren met een baan naarmate zij jonger zijn. Daarnaast komt de combinatie van werk en uitkering vaker voor bij personen met de Nederlandse nationaliteit en, in het geval van de arbeidsongeschikten, bij degenen met een partner. Voor de arbeidsongeschikten geldt bovendien dat vooral mannen naast hun uitkering betaald werk verrichten. Bij de werklozen zijn het daarentegen eerder de vrouwen die kiezen voor deze combinatie, terwijl onder de bijstandsonvangers geen verschil naar geslacht wordt gevonden.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is antwoord gezocht op de vraag hoe de uitstroom vanuit de uitkeringsregelingen naar betaalde arbeid zich in de jaren negentig heeft ontwikkeld. Een korte inventarisatie van de landelijke statistieken leidde tot de conclusie dat zij geen van alle een volledig beeld van de ontwikkelingen in de uitstroom naar werk geven. Voor elk van de drie onderzochte uitkeringscategorieën (arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsgerechtigden) is daarom gebruikgemaakt van aanvullende informatie.

De uitstroom wegens herstel vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen is, na de herbeoordelingsoperatie van 1994 en 1995, fors gedaald. Waar in 1995 nog bijna 9% van de arbeidsongeschikten hersteld verklaard werd, ging het in 1999 om minder dan 3%. Sindsdien is er echter weer een lichte stijging merkbaar. Gegevens over een groep van 5.000 personen die eind 1999 een WAO-uitkering ontvingen, tonen aan dat 8% van hen een jaar later het werk heeft hervat. In de helft van de gevallen gaat het daarbij om gedeeltelijke uitstroom: zij zijn overgegaan van 'alleen uitkering' naar 'uitkering plus werk'. Volledige uitstroom wordt vooral aangetroffen bij degenen die al werkten naast de uitkering. Dit wijst erop dat de situatie waarin men de uitkering aanvult met inkomen uit arbeid een goed startpunt voor verdere reïntegratie vormt. In dat verband is het gunstig dat de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten is gestegen: het aandeel arbeidsongeschikten dat werkt naast de uitkering, is gegroeid van 18% in 1993 tot circa 25% in 1998 en 2000.

De werkloosheidsregelingen tonen een betrekkelijk stabiel beeld: de kans op volledige uitstroom wegens werkhervatting varieert tussen de 30% en 37%. Hetzelfde geldt wanneer ook de gedeeltelijke reïntegratie wordt meegeteld. Gegevens van het Inkomenspanelonderzoek laten zien dat noch de recessie in het begin van de jaren negentig, noch de groei van de werkgelegenheid vanaf 1995 veel effect heeft gehad op de uitstroom naar werk. Afgezien daarvan blijkt de uitstroom het grootst onder de WW'ers en wachtgelders die de uitkering reeds aanvullen met inkomsten uit arbeid. Van hen stroomt circa de helft duurzaam uit naar een situatie waarin zij uitsluitend loon ontvangen, terwijl dit geldt voor minder dan een kwart van degenen die aanvankelijk geheel van de uitkering afhankelijk zijn. De gegevens uit het WBO, ten slotte, tonen aan dat het combineren van uitkering en betaald werk ook in deze uitkeringsgroep betrekkelijk vaak voorkomt: in 2000 verricht iets minder dan een kwart van de WW- of wachtgeldontvangers tevens betaalde arbeid.

De bijstand laat een daling zien in de totale uitstroom (van 32% naar 25%), maar een lichte stijging in de (gedeeltelijke) uitstroom wegens werkhervatting. Net als bij de twee andere uitkeringscategorieën is de uitstroom het hoogst onder de bijstandsontvangers die de uitkering reeds combineren met betaalde arbeid: ruim eenderde deel (35%) van deze groep stroomt duurzaam uit naar werk. Van degenen die aanvankelijk alleen een uitkering hebben, gaat daarentegen slechts 7% à 8% duurzaam over naar betaalde arbeid.

Al met al lijkt er geen sprake te zijn van een structureel afnemende reïntegratie van uitkeringsontvangers. Wel zijn er aanwijzingen dat bepaalde subgroepen meer kans lopen in de uitkering 'achter te blijven' dan andere. In het geval van de WAO'ers, bijvoorbeeld, komt werkhervatting vooral voor bij jongeren en bij personen met een uitkeringsduur van minder dan een jaar. Hetzelfde geldt voor de WW'ers, alhoewel de kans op uitstroom wegens werkhervatting voor langdurig werklozen wel lijkt te zijn verbeterd. Op grond van de gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek blijkt bovendien dat mannelijke werklozen in het voordeel zijn ten opzichte van vrouwelijke. Bij

de bijstandsontvangers, ten slotte, zijn het eveneens vooral de mannen en de jongeren die het werk hervatten. Als gevolg hiervan maken vrouwen en ouderen een steeds groter deel van het bestand uit. Met name voor de 50-plussers zal het moeilijk zijn alsnog uit de uitkering te geraken.

Noten

- 1 Aan het ABP was gevraagd een bestand te leveren van alle wachtgelders die op 1 januari 1996 een wachtgelduitkering ontvingen of daarna zijn gaan ontvangen. De uitstroomcategorie zou daarbij een van de variabelen zijn. Op basis hiervan zouden dan de uitstroomkansen worden berekend. Door een misverstand is echter een bestand geleverd met personen die in de periode 1 januari 1996 tot en met 31 december 1999 zijn uitgestroomd. Hierdoor kon geen zinvolle analyse van uitstroomkansen plaatsvinden. Het opnieuw aanvragen van een bestand paste echter niet meer in de tijdsplanning van het onderzoek.
- 2 Ook uitbetalingen van WW-uitkeringen door de werkgever komen voor, echter in veel mindere mate dan bij WAO-uitkeringen het geval is.
- 3 In de tweede helft van de jaren negentig is, vanuit een behoefte aan een continue monitoring van de kernvariabelen op het terrein van de volkshuisvesting, besloten het WBO jaarlijks uit te voeren, in plaats van iedere vier jaar. De steekproef-omvang is daarbij teruggebracht van (vierjaarlijks) circa 60.000 tot (jaarlijks) circa 15.000 respondenten. Voor de huidige berekeningen zijn de 65-plussers buiten beschouwing gelaten.
- 4 Formeel gaat het om de mate waarin men wegens ziekte of gebrek niet in staat is het laatstverdiende arbeidsinkomen te verwerven.
- 5 Indien alleen de *volledige* uitstroom wordt gezien, bedraagt het uitstroompercentage 3,9.
- 6 In feite zijn de analyses beperkt tot degenen die op de peildatum maximaal 63 jaar plus 1 dag oud zijn. Dit is om te voorkomen dat een overgang van loon naar AOW als 'terugval naar de uitkering' wordt geregistreerd. Net als alle andere bij de analyse betrokken personen, krijgen degenen die op een bepaalde peildatum (bv. 1 januari 1992) 63 jaar plus 1 dag oud zijn, een jaar de tijd om naar loon uit te stromen. Op de uiterste datum van deze termijn, 31 december 1992, zijn zij precies 64 jaar oud. Vervolgens hebben zij nog een jaar, tot uiterlijk 30 december 1993, om niet terug te vallen naar de uitkeringssituatie. Aangezien zij op 30 december 1993 nog steeds 64 jaar oud zijn (65 jaar minus 1 dag), kan de overgang naar AOW niet de reden zijn voor een eventuele terugval naar een uitkeringssituatie.
- 7 Omdat voor 1999 slechts één peildatum bekend is (1 januari), kan voor dat jaar geen jaargemiddelde worden berekend. De figuur heeft daarom betrekking op de jaren 1992 tot en met 1998.
- 8 Hierbij dient te worden bedacht dat de groep 'ww plus loon' mogelijk ook personen bevat die in het eerste WAO-jaar zitten, maar als loontrekker geregistreerd staan. In deze gevallen gaat het dan eigenlijk om 'ww plus WAO' of om 'ww plus loon plus WAO'. In theorie kan het zelfs zijn dat degenen onder hen die hier vermeld staan als 'binnen een jaar uitgestroomd naar uitsluitend loon', in feite zijn overgegaan naar uitsluitend WAO.
- 9 Wat betreft leeftijd is een vergelijking tussen 1997 en 2001 niet goed mogelijk, aangezien de gehanteerde leeftijdsgrenzen verschillen. In het eerstgenoemde jaar bestaat de oudste categorie uit 50-plussers; in het laatste jaar uit 55-plussers. Ten behoeve van de berekening voor 2001 is van de categorie '45-54-jarigen' de helft bij deze 55-plussers opgeteld.

- 10 Het Lisv (2000) schat het percentage werkenden onder de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering iets lager in, op 22% voor 1998. Daarentegen vermeldt het CBS (voor 1996 en 1997) hogere percentages. Van alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering zou alleen al 27% respectievelijk 28% een baan van ten minste 12 uur per week hebben (Van Cruchten et al. 2001). Hier bovenop komen dan nog degenen die minder dan 12 uur per week werken.
- 11 De percentages voor 1998 en 2000 liggen beide lager dan die welke eerder door het CBS zijn berekend voor 1999. Volgens Van Cruchten (2002) had in 1999 bijna eenderde deel van de WW'ers (72.000 personen) naast de uitkering een baan van ten minste 12 uur per week. Daarnaast hadden nog eens 10.000 personen een baan van minder dan 12 uur per week, zodat het totale aandeel werkende WW'ers 36% bedroeg.
- 12 Dit percentage ligt iets hoger dan die welke kunnen worden berekend op grond van gegevens van de gemeentelijke sociale diensten. Volgens deze administratieve gegevens lag het aandeel bijstandsonvangers met inkomsten uit arbeid in 1998 op 11%, en is dit sindsdien gedaald naar iets minder dan 10% (CBS 2003a).
- 13 In tegenstelling tot het WBO 1993 en 1998, bevat het WBO 2000 geen meting van het geboorteland van de respondent en diens ouders. De etnische herkomst is daarom (voor alle drie onderzoeksjaren) vastgesteld aan de hand van de variabele 'respondent heeft wel/niet de Nederlandse nationaliteit'. Dit heeft wel tot gevolg dat Surinamers en Antillianen/Arubanen over het algemeen niet kunnen worden onderscheiden van autochtonen.

5 Invloeden op reïntegratie: (ex-)uitkeringsontvangers aan het woord

In hoofdstuk 3 is een overzicht gegeven van factoren die het gedrag van de drie bij reïntegratie betrokken partijen (uitkeringsontvangers, werkgevers en uitvoeringsinstellingen) kunnen beïnvloeden. Om inzicht te krijgen in hoeverre en op welke wijze deze factoren feitelijk het reïntegratiegedrag bepalen, heeft het SCP gegevens verzameld bij ruim 2.000 uitkeringsgerechtigden.¹ Dit hoofdstuk doet hiervan verslag. Paragraaf 5.1 beschrijft het verloop van het veldwerk, de thema's van de vragenlijst en de samenstelling van de responsgroep, waarna in de paragrafen 5.2 tot en met 5.8 de bevindingen aan de orde komen. Paragraaf 5.9 besluit het hoofdstuk met een samenvatting.

5.1 Dataverzameling

Verloop van het veldwerk

In het onderzoek is antwoord gezocht op de vraag welke factoren de werkhervatting van uitkeringsontvangers bevorderen of juist belemmeren. Bij het onderzoek zijn zowel WAO'ers als WW'ers en bijstandsonvangers betrokken. Alle potentiële respondenten zijn voor deelname aan het onderzoek geselecteerd op grond van het feit dat zij op een bepaalde peildatum de desbetreffende uitkering ontvingen. Hierbij werd verondersteld dat op het moment van het interview een deel van hen inmiddels geheel of gedeeltelijk zou zijn uitgestroomd naar betaalde arbeid. Zoals in hoofdstuk 4 reeds naar voren is gekomen, is deze kans op 'spontane' reïntegratie groter bij de WW'ers en – in mindere mate – de bijstandsonvangers dan bij de WAO'ers. Om toch tot een voldoende aantal gereïntegreerde WAO'ers te komen, is tevens een groep ex-WAO'ers benaderd, van wie de uitkering in het voorgaande jaar wegens herstel is beëindigd. Overigens betekent een wegens herstel beëindigde WAO-uitkering nog niet dat men weer betaald werk verricht. Alleen de werkenden onder deze ex-WAO'ers zullen bij het onderzoek worden betrokken.

Het Lisv, sinds 2002 onderdeel van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), heeft zijn medewerking verleend bij het trekken van de steekproeven van WAO'ers (lopend bestand én uitgestroomden wegens herstel) en WW'ers. De steekproef van bijstandsonvangers is getrokken uit verschillende panels van onderzoeksbureau GfK, de respondenten van het door GfK uitgevoerde onderzoek MiniCensus 2000, en het Omnidata-bestand.² Tabel 5.1 biedt nadere informatie over de gehanteerde peildata, het aantal benaderde personen en zowel de beoogde als de feitelijke nettosteekproefomvang.

Tabel 5.1 Informatie over de benaderde groepen respondenten

	WAO-lopend bestand	WAO-uitgestroomden	WW'ers	bijstandsontvangers
peildatum ^a	31 december 2000	31 december 2000	31 december 2000	mei 1999 - november 2000
brutosteekproef	1.250	1.250	2.000	800
beoogde nettosteekproef	400	400	800	400
feitelijke nettosteekproef	522	378	754	432

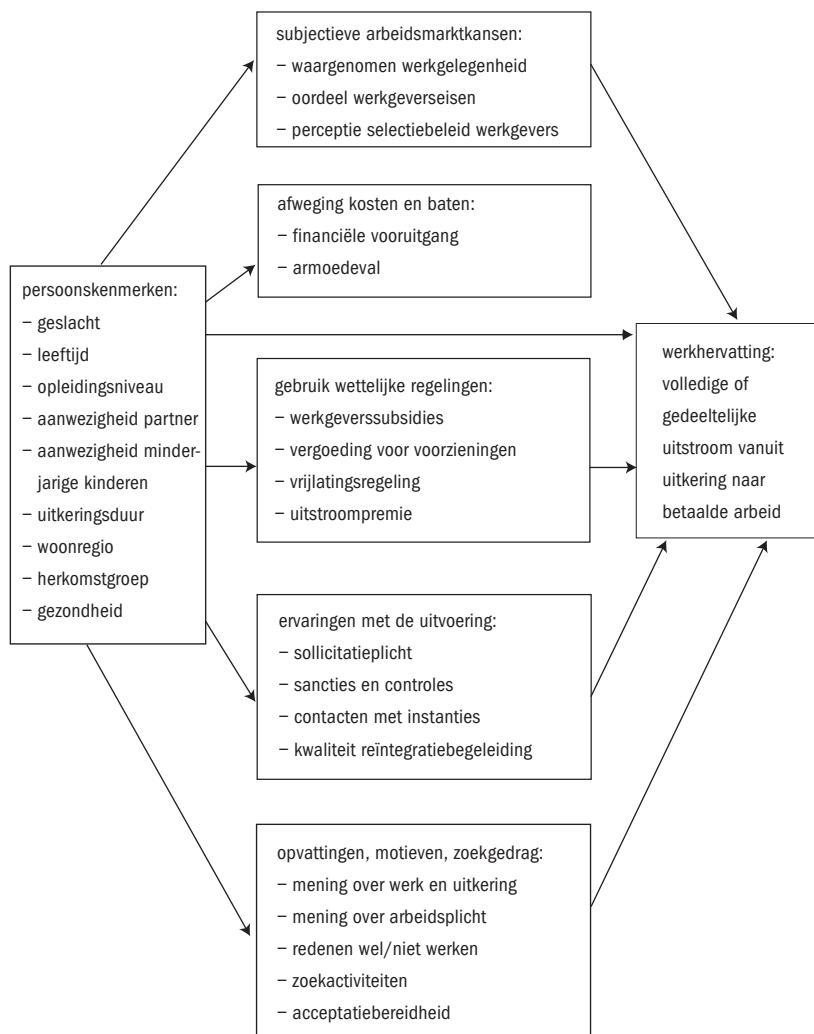
a WAO-lopend bestand, WW en bijstandsontvangers: datum waarop men (nog) de uitkering ontving. WAO-uitgestroomden: op deze datum geen uitkering meer, uitkering in het jaar 2000 beëindigd wegens herstel.

Vanwege de relatief gevoelige inhoud van het onderzoeksonderwerp, zijn de gegevens verzameld middels schriftelijke vragenlijsten. Aangezien het Lisv (UWV) geen toestemming mag verlenen voor inzage in de adresgegevens van (ex-)WAO'ers en WW'ers, is het materiaal voor deze groepen verstuurd vanuit de (inmiddels eveneens in het UWV opgegaane) uitvoeringsinstanties (uvi's). In een begeleidende brief van deze uvi's zijn de betrokken respondenten nadrukkelijk gewezen op de anonimiteit van het onderzoek en op het feit dat hun medewerking geen gevolgen zou hebben voor de uitkeringsverstrekking. Ter bevordering van de respons zijn tevens een brief en een folder van het SCP meegestuurd, waarin het onderzoek nader toegelicht is. Alle respondenten ontvingen bovendien twee weken na verzending van het materiaal een rappelbrief. De totale veldwerkperiode liep van medio oktober 2001 tot eind januari 2002.

De vragenlijst

Figuur 5.1 geeft schematisch weer welke begrippen in de vragenlijst zijn gemeten, evenals hun onderlinge samenhang. Centraal in het onderzoek staat de variabele werkhervatting, gedefinieerd als de (gedeeltelijke) uitstroom vanuit een uitkering naar betaalde arbeid. Degenen die op de peildatum uitsluitend een uitkering ontvingen en op het moment van de enquête ofwel de uitkering plus betaald werk ofwel uitsluitend betaald werk hebben, worden aangemerkt als werkhervatters. Dit geldt ook voor degenen die tussen peildatum en meetmoment zijn overgegaan van uitkering plus betaald werk naar uitsluitend betaald werk. Alle overige respondenten, inclusief degenen die op beide momenten een uitkering plus betaald werk hebben, worden niet tot de werkhervatters gerekend. In hun geval is er immers geen sprake van (gedeeltelijke) uitstroom uit de uitkeringsregeling.

Figuur 5.1 Conceptueel model reïntegratie van uitkeringsontvangers



Belangrijke thema's in de vragenlijst worden verder gevormd door de factoren die in hoofdstuk 3 zijn besproken. Daarbij gaat het allereerst om de gelegeheidsstructuur, de mogelijkheden die er – in de ogen van de betrokken uitkeringsontvangers – zijn voor reïntegratie. In de vragenlijst zijn metingen opgenomen over de gepercipieerde werkgelegenheid en de selectiecriteria van werkgevers.

De tweede factor betreft de afweging van kosten en baten. In dit verband is ingegaan op de financiële impulsen tot werkhervatting en op de armoedeval. Nagegaan is

hoeveel men er financieel op vooruit wil gaan (indien inmiddels werkzaam: is gegaan) bij aanvaarding van een baan en of men als gevolg van werkaanvaarding een verlies van inkomensafhankelijke regelingen verwacht (c.q. feitelijk heeft meegemaakt).

De derde factor betreft de bestaande wettelijke regelingen ter bevordering van reïntegratie, zoals neergelegd in onder meer de wet-REA³. Vragen die in dit verband zijn gesteld, hebben betrekking op subsidies voor werkplekaanpassingen en (her-)plaatsingsbudgetten.

Ten vierde is ingegaan op de ervaringen van de uitkeringsgerechtigden met de uitvoering. Gevraagd is hoe vaak zij contact hebben (gehad) met diverse instanties en hoe zij oordelen over de reïntegratie-inspanningen vanuit deze instanties, maar ook of zij sollicitatieplichtig zijn en of zij wel eens een strafkorting op de uitkering hebben gehad.

De laatste factor betreft de opvattingen van (voormalige) uitkeringsontvangers over werk en sociale zekerheid, de redenen om wel of niet te werken, de eventueel ondernomen zoekactiviteiten en de bereidheid tot aanvaarding van een minder aantrekkelijke of minder goed betaalde baan.

Zowel degenen die wel als degenen die niet inmiddels (gedeeltelijk) zijn uitgestroomd naar betaald werk, hebben in principe met deze factoren te maken of te maken gehad. De vragen zijn dan ook, verschillend geformuleerd, aan beide categorieën voorgelegd.

Voorafgaand aan dit alles zijn enkele algemene vragen gesteld met betrekking tot de achtergrondkenmerken van de respondenten. Tevens is nagegaan of men op de peildatum uitsluitend de betreffende uitkering ontving of dat deze werd gecombineerd met inkomen uit arbeid, en is (zijn) de huidige inkomensbron(nen) in kaart gebracht. Tot slot is gevraagd naar de duur van de uitkering ten tijde van de enquête (indien niet of niet volledig uitgestroomd) dan wel op het moment dat die werd beëindigd (indien inmiddels volledig uitgestroomd).

Samenstelling van de responsgroep

Bij de steekproef van WAO'ers uit het lopende bestand zijn alleen personen betrokken die de uitkering gedurende minder dan vijf jaar ontvangen. Dit heeft te maken met het feit dat de kans op werkhervatting voor WAO'ers die de uitkering reeds langer dan vijf jaar ontvangen, zeer gering is (zie Besseling et al. 1998; Vrijhof en Ramaekers 2001; Lisv 2001a: 134). Voor de steekproef van WW'ers is het weinig zinvol een dergelijk selectie criterium te hanteren, aangezien een uitkeringsduur van vijf jaar of meer over het algemeen is voorbehouden aan de (zeer) beperkte groep personen met een zeer langdurig arbeidsverleden.

Ten aanzien van beide uitkeringscategorieën is geselecteerd op leeftijd, waarbij 60-plussers van het onderzoek zijn uitgesloten. Personen van 60-64 jaar zijn met name in het lopende WAO-bestand sterk vertegenwoordigd, terwijl zij tegelijkertijd voor het merendeel niet-sollicitatieplichtig zijn. Hun deelname aan het onderzoek zal

derhalve niet veel informatie opleveren over de redenen waarom zij (nog) niet naar betaald werk zijn uitgestroomd. Overigens is, door deze leeftijdsgrens te hanteren, de kans op WW'ers met een uitkeringsduur van minimaal vijf jaar verder verkleind. Wel heeft het tot gevolg dat er op grond van het onderzoek geen uitspraken kunnen worden gedaan over de niet-uitgestroomde WAO'ers van 60 jaar en ouder, noch over de WW'ers (al dan niet uitgestroomd) van die leeftijd.

Ten aanzien van het bestand van WAO-uitgestroomden wegens herstel heeft de steekproeftrekking zonder nadere selectiecriteria plaatsgevonden. Voorzover er binnen deze groep feitelijk sprake is van werkhervatting, vormen immers juist de ouderen en langdurig uitkeringsafhankelijken een interessante bron van informatie over de factoren die daarbij een rol hebben gespeeld. Per definitie zijn de leden van dit bestand op het moment van ondervraging ten minste tien maanden eerder uitgestroomd uit de WAO. Wel is het mogelijk dat zij inmiddels opnieuw een uitkering ontvangen.

Ook bij de bijstandsontvangers, ten slotte, zijn geen selectiecriteria toegepast. Hieraan ligt de praktische reden ten grondslag dat een nadere selectie op leeftijd of uitkeringsduur naar verwachting tot een te gering aantal respondenten zou leiden.

Tabel 5.2 biedt een overzicht van de samenstelling van de responsgroep naar geslacht, leeftijd, herkomstgroep, uitkeringsduur en uitvoeringsinstelling.⁴ Voorzover bekend staan de bijbehorende populatiegegevens eveneens in de tabel vermeld.

Zoals de tabel aangeeft, maken in alle vier uitkeringsgroepen de vrouwen een groter deel van de respondenten uit dan de mannen. Tevens is er sprake van een sterke vertegenwoordiging van 55-plussers. Alleen voor de wegens herstel uitgestroomde WAO'ers geldt dit in mindere mate: van hen behoort slechts circa 10% tot deze leeftijdscategorie. Ook wat de uitkeringsduur betreft wijken de uitgestroomde WAO'ers af van de drie andere uitkeringsgroepen. Op het moment van uitstroom ontving bijna 60% van hen de uitkering gedurende minder dan een jaar, terwijl dit aandeel bij de WW'ers minder dan een kwart, en bij de WAO'ers-lopend bestand en de bijstandsontvangers minder dan 10% bedraagt. Het merendeel van de respondenten met (voorheen) een WAO- of WW-uitkering valt onder verantwoordelijkheid van het Gak. De uitvoeringsinstanties Cadans en (in het geval van de WAO'ers) het USZO nemen respectievelijk een tweede en derde plaats in. Veruit de meeste respondenten, tot slot, zijn autochtoon; van slechts 10% à 15% is ten minste een van beide ouders in het buitenland geboren.

Tabel 5.2 Achtergrondkenmerken van de respondenten, in vergelijking met de populatie^a van uitkeringsontvangers, 2001/2002 (in procenten)

	WAO-lopend bestand		WAO-uitgestroomden		WW'ers		bijstandsontvangers	
	respons-groep	popu-latie	respons-groep	popu-latie	respons-groep	popu-latie	respons-groep	popu-latie
geslacht								
man	41,1	45,5	39,3	42,8	46,9	49,2	36,6	42,1
vrouw	58,9	54,5	60,7	57,2	53,1	50,9	63,4	57,9
leeftijd								
< 25 jaar	0,6	2,1	1,4	3,9	2,7	5,3	0,5	7,3
25-34 jaar	16,2	21,3	20,9	28,1	15,8	23,6	11,2	22,3
35-44 jaar	25,4	29,1	33,4	31,9	22,4	25,2	23,0	25,9
45-54 jaar	35,9	32,6	34,0	28,9	26,1	25,4	26,4	21,4
55-59 jaar	19,1	15,0	9,0	7,2	23,9	20,6	15,7	23,0 ^c
≥ 60 jaar ^a	2,7	–	1,4	–	9,1	–	23,3	
uitkeringsduur								
minder dan 1 jaar	7,1	26,5	57,9	37,4	24,0	43,9	5,6	19,7
1 tot 2 jaar	9,2	25,6	19,3	33,6	15,3	17,6	3,7	80,3 ^e
2 tot 5 jaar	67,8	47,9	8,7	17,1	51,3	28,9	29,6	
5 jaar of langer	10,9 ^d	–	9,5	11,9	5,6	3,6	56,5	
onbekend	5,0	–	4,5	–	3,8	6,1	4,6	
uitvoeringsinstelling								
Gak	46,4	51,4	43,1	49,0	72,7	72,5		
Cadans	31,2	27,7	27,5	26,7	27,3	27,5		
USZO	14,8	11,9	20,9	15,8		–		
SFB	5,7	5,4	6,1	4,9		–		
GUO	1,9	3,6	2,4	3,6		–		
herkomstgroep								
autochtoon	85,2	82,7 ^f	87,0	–	86,4	78,3 ^f	89,3	55,7
allochtoon ^b	14,8	17,3 ^f	13,0	–	13,6	21,7 ^f	10,7	44,3

a Bij de WAO'ers (zowel lopend bestand als uitgestroomden) en de WW'ers gaat het om personen die sinds de peildatum 60 jaar zijn geworden. Bij de bijstandsontvangers komen ook personen van 61 jaar en ouder voor.

b Ten minste een van beide ouders in het buitenland geboren.

c Percentage betreft de leeftijdscategorie '55 jaar en ouder' (waarbij 17,7% in de groep 55-64 jaar en 5,3% in de groep 65 jaar en ouder).

d Naar eigen opgave.

e Percentage betreft de categorie 'uitkeringsduur 1 jaar of langer'.

f Percentage gebaseerd op informatie CBS-Statline (in plaats van randtotalen brutosteekproef).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002); Lisv (randtotalen brutosteekproeven); CBS (2003a) SCP-bewerking

Vergelijking met de populatiegegevens over de uitkeringsgerechtigden maakt duidelijk dat in elk van de vier responsgroepen zowel de vrouwen als de ouderen zijn oververtegenwoordigd. Dit laatste geldt vooral voor de bijstandsontvangers, waar 39% van de respondenten 55 jaar of ouder is, terwijl dit percentage binnen de populatie gelijk

is aan 23.⁵ In overeenstemming hiermee is er een sterke ondervertegenwoordiging van jongeren, en dan met name van degenen tot 25 jaar, onder de bijstandsgerechtigde respondenten: van de laatsten is slechts 0,5% jonger dan 25 jaar terwijl van de totale bijstandspopulatie ruim 7% tot deze leeftijdscategorie behoort.

Niet alleen de jongeren, maar ook de kortdurend uitkeringsafhankelijken en de allochtonen zijn sterk ondervertegenwoordigd in de responsgroepen. Opnieuw blijkt dit het duidelijkst bij de bijstandsonvangers, waar iets meer dan 5% van de respondenten (tegenover bijna 20% in de populatie) de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangt, en iets meer dan 10% (versus 44%) van buitenlandse afkomst is.

Ten aanzien van de uitvoeringsinstelling, ten slotte, is er sprake van een ondervertegenwoordiging van personen die onder verantwoordelijkheid van het Gak vallen, en van een oververtegenwoordiging van degenen die tot het USZO behoren. Een verklaring voor deze laatste bevinding is wellicht gelegen in het feit dat het hier om relatief goed opgeleid (ex-)overheidspersoneel gaat.

De verschillen in samenstelling leiden tot de conclusie dat de respondenten niet representatief zijn voor de corresponderende populaties. Om dit te herstellen is besloten de gegevens te herwegen naar geslacht, leeftijd en uitkeringsduur.⁶ Alle bevindingen die in de hiernavolgende paragrafen worden besproken, hebben derhalve betrekking op herwogen gegevens. Afgezien hiervan is tevens besloten de respondenten van 60 jaar en ouder verder buiten beschouwing te laten. Hiermee wordt tegengegaan dat de bevindingen worden vertekend door het feit dat de 60-plussers bijna een kwart van de bijstandsonvangers uitmaken, terwijl zij in de overige drie respondentengroepen nauwelijks voorkomen.

5.2 Werkhervatting door uitkeringsontvangers

Bij de bespreking van de vragenlijst is reeds aangegeven dat voor zowel de peildatum als het moment van de enquête informatie beschikbaar is over de arbeidsmarkt- en uitkeringspositie van de respondent. Tabel 5.3 laat per uitkeringsgroep de gegevens zien. Zoals de tabel aantoont, heeft in de maanden tussen de peildatum en het moment van het onderzoek in alle vier categorieën enige uitstroom uit de uitkering plaatsgevonden. Het percentage respondenten met alleen een uitkering ligt ten tijde van de enquête telkens lager dan op de peildatum, terwijl – met name bij de WAO'ers van wie de uitkering wegens herstel is beëindigd – een flink aandeel inmiddels uitsluitend betaalde arbeid heeft. Overigens maakt de tabel duidelijk dat de WAO-uitgestroomden relatief vaak reeds op de peildatum, vóór de beëindiging van de uitkering, betaald werk verrichtten.

Tabel 5.3 Arbeidsmarkt- en uitkeringspositie van de respondenten (< 60 jaar) op de peildatum^a en het meetmoment^b (in procenten)

	WAO-lopend bestand	WAO-uitgestroomden	WW'ers	bijstandsontvangers
peildatum ^c				
alleen uitkering	60	48	65	87
uitkering + betaald werk	40	52	35	13
meetmoment				
alleen uitkering	51	17	35	61
uitkering + betaald werk	24	8	20	10
alleen betaald werk	23	70	42	25
geen van beide	3	6	4	5
werkhervatters	27	73	47	30

a Zie tabel 5.1.

b Gegevens herwogen naar geslacht, leeftijd en uitkeringsduur.

c Aan de WAO-uitgestroomden is gevraagd naar de inkomensbron(nen) vóór de beëindiging van de uitkering.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Zoals bij de bespreking van de vragenlijst al is aangegeven, bestaan de werkhervatters uit de volgende drie groepen:

- degenen die tussen peildatum en meetmoment zijn overgegaan van ‘alleen uitkering’ naar ‘uitkering plus werk’;
- degenen die zijn overgegaan van ‘alleen uitkering’ naar ‘alleen werk’;
- degenen die zijn overgegaan van ‘uitkering plus werk’ naar ‘alleen werk’.

De onderste regel van tabel 5.3 toont het aandeel respondenten dat volgens deze definitie tot de werkhervatters behoort. Hieruit blijkt dat, conform de verwachting, er binnen de groep WAO'ers die wegens herstel uitgestroomd zijn, sprake is van een hoog aandeel gereïntegreerden. Bijna drie kwart van deze respondenten is geheel of gedeeltelijk vanuit de uitkering naar betaalde arbeid uitgestroomd. Bij de WW'ers ligt het aandeel werkhervatters op 47%, terwijl van zowel de bijstandsontvangers als degenen in het WAO-lopend bestand meer dan een kwart de uitkering (deels) heeft vervangen door inkomen uit betaald werk.

Zoals in paragraaf 5.1 is vermeld, is voor het onderzoek een afzonderlijke steekproef getrokken van WAO-uitgestroomden wegens herstel, vanuit het specifieke oogmerk om ook voor dit uitkeringstype tot een voldoende aantal gereïntegreerden te komen. Nadere analyse leert dat de werkhervatters onder de WAO-uitgestroomden wegens herstel, verschillen van de werkhervatters binnen het WAO-lopend bestand wat betreft de leeftijd en de (gerapporteerde) uitkeringsduur: eerstgenoemden behoren vaker (in 38% van de gevallen) tot de 45-plussers en melden vaker de uitkering gedurende ten minste een jaar te hebben ontvangen (58%) dan laatstgenoemden (23% ten minste

45 jaar, 40% met een uitkeringsduur van een jaar of langer). Wat geslacht, opleidingsniveau, etnische herkomst, ervaren gezondheidsbelemmeringen en aanwezigheid van partner of minderjarige kinderen betreft, zijn er echter geen verschillen tussen deze twee groepen. Besloten is daarom de gereïntegreerden in het bestand van uitgestroomden samen te voegen met de gereïntegreerden die afkomstig zijn uit het lopend bestand.⁷

De niet-gereïntegreerden uit de beide WAO-bestanden kunnen echter niet worden samengenomen. Niet alleen blijken de niet-werkhervatters uit het bestand van uitgestroomden wegens herstel veel vaker de arbeidsmarkt inmiddels geheel te hebben verlaten (21% heeft ten tijde van de enquête werk noch uitkering, tegenover 4% van de niet-werkhervatters uit het lopend bestand),⁸ maar ook zijn er verschillen in alle onderzochte persoonskenmerken. Al met al lijken de niet-gereïntegreerden afkomstig uit het bestand van WAO-uitgestroomden een te sterk afwijkende groep te vormen. Zij zullen daarom verder buiten beschouwing worden gelaten.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de WAO'ers derhalve als een enkele groep worden gezien, waarbij de niet-gereïntegreerden uitsluitend afkomstig zijn uit het lopend bestand, en de wel-gereïntegreerden uit zowel het lopend bestand als het bestand van uitgestroomden wegens herstel. Uiteraard ligt het reïntegratiepeil van deze nieuw-geconstrueerde categorie WAO'ers veel hoger dan op grond van landelijke cijfers reëel kan worden geacht, op 52%.

Werkhervatting binnen een aantal subgroepen

In paragraaf 5.3 tot en met 5.8 komt aan de orde in hoeverre onder meer de gepercipieerde werkgelegenheid, het zoekgedrag en het arbeidsethos van invloed is op werkhervatting door uitkeringsgerechtigden. Hier wordt nagegaan of reïntegratie samenhangt met bepaalde persoonskenmerken. Daartoe is in elke uitkeringscategorie voor diverse subgroepen de relatieve kans op werkhervatting berekend. Tabel 5.4 geeft de resultaten in de vorm van *odds ratios*.⁹

Tabel 5.4 Relatieve kans op werkherleving per uitkeringscategorie, naar persoonskenmerken, 2001/2002 (odds ratios, ongecorrigeerde gegevens)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsontvangers	
	relatieve kans	verschil met referentiecategor.	relatieve kans	verschil met referentiecategor.	relatieve kans	verschil met referentiecategor.
geslacht						
man	1,01	n.s.	0,83	n.s.	0,78	n.s.
vrouw (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
leeftijd						
< 35 jaar ^a	8,52	*	4,01	*	18,66	*
35-44 jaar	6,47	*	3,42	*	8,96	*
45-54 jaar	3,66	*	2,50	*	9,21	*
55+ jaar (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
opleidingsniveau						
laag (lager onderwijs, vmbo)	0,46	*	0,35	*	0,85	n.s.
midden (havo, vwo, mbo)	0,94	n.s.	0,80	n.s.	1,72	n.s.
hoog (hbo, wo) (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
partner						
nee	0,97	n.s.	1,16	n.s.	2,43	*
ja (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
minderjarige kinderen						
nee	0,53	*	0,85	n.s.	0,83	n.s.
ja (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
uitkeringsduur						
minder dan 1 jaar	9,13	*	7,65	*	1,68	n.s.
1 jaar of langer (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
woonregio						
noorden/oosten	1,12	n.s.	0,61	*	1,05	n.s.
zuiden	1,16	n.s.	0,58	*	0,91	n.s.
westen (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
herkomstgroep						
autochtoon	1,49	n.s.	1,35	n.s.	2,06	n.s.
allochtoon ^b (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	
gezondheidsbeperkingen						
ernstig	0,03	*	0,12	*	0,07	*
geen/gering (referentiecategorie)	1,00		1,00		1,00	

a Vanwege het geringe aantal respondenten is de categorie 'jonger dan 25 jaar' samengenomen met '25-34 jaar'.

b Ten minste een van beide ouders in het buitenland geboren.

* Significant verschil met referentiecategorie ($p < 0,05$).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Uit tabel 5.4 blijkt dat leeftijd en gezondheid gerelateerd zijn aan werkhervatting, ongeacht de uitkeringsgroep waartoe men behoort. In overeenstemming met de verwachting is de kans op reïntegratie groter naarmate de betrokkene jonger is. Met name de jongste leeftijdscategorie heeft, in vergelijking met de 55-plussers, een aanzienlijke kans op (gedeeltelijke) werkhervatting. Ook de bevindingen met betrekking tot de gezondheid zijn overeenkomstig de verwachting; de kans dat uitkeringsontvangers weer geheel of gedeeltelijk aan het werk gaan, blijkt beduidend kleiner voor degenen die ernstige gezondheidsbeperkingen ervaren dan voor personen zonder of met lichte beperkingen. Overigens is evenmin bevreemdend dat WAO'ers zich vaker, in 35% van de gevallen, ernstig belemmerd voelen door de gezondheid dan bijstandsontvangers of WW'ers (25% resp. 11%).

Het opleidingsniveau en de uitkeringsduur maken alleen bij de WAO'ers en de WW'ers verschil uit voor de kans op reïntegratie. Zoals kan worden verwacht, hebben zowel middelbaar of hogeropgeleiden als personen met een relatief kortdurende uitkering daarbij een grotere kans weer aan het werk te komen dan laagopgeleiden en langdurig uitkeringsafhankelijken.

Het hebben van een partner houdt alleen bij de bijstandsgerechtigden verband met de kans op werkhervatting. Daarbij lijkt er sprake te zijn van een remmende invloed; de kans dat alleenstaanden weer een baan krijgen ligt bijna driemaal zo hoog als de kans dat personen met een partner reïntegreren.

Voor WAO'ers speelt de aanwezigheid van minderjarige kinderen een rol, waarbij degenen met kinderen bijna tweemaal zo vaak weer aan het werk gaan dan degenen zonder kinderen. De verantwoordelijkheid voor jonge kinderen lijkt derhalve aan te sporen tot werkhervatting.

De regio waar men woont, is alleen voor de WW'ers van belang. Personen woonachtig in het noorden, oosten of zuiden van het land blijken een naar verhouding geringe kans te hebben om naar arbeid uit te stromen. Degenen die in het westen wonen, hebben een bijna tweemaal zo grote kans op werkhervatting.

Het geslacht en de etnische herkomst, ten slotte, houden bij geen van de drie uitkeringscategorieën verband met de reïntegratiekans. Ten aanzien van de etnische herkomst dient daarbij wel rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de allochtone respondenten een selectieve groep vormen.

5.3 Subjectieve arbeidsmarktkansen

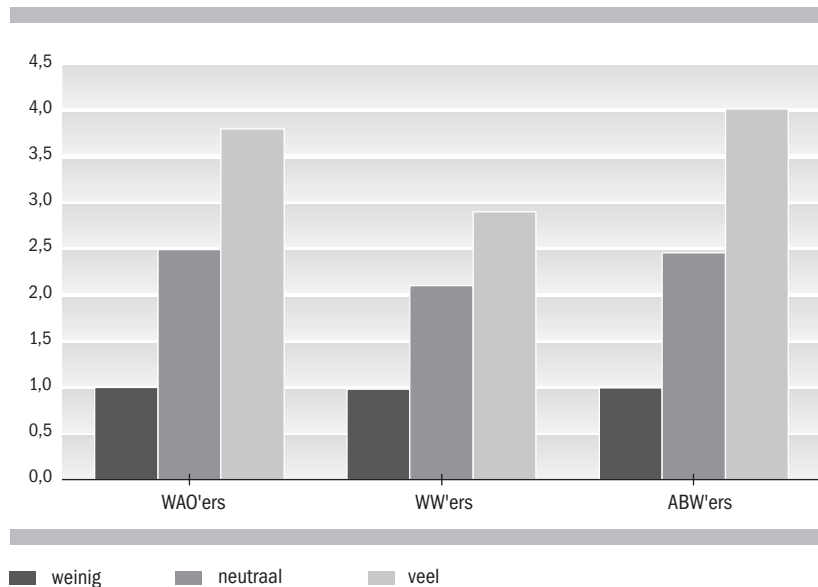
De mate waarin de betrokkenen zelf mogelijkheden zien voor reïntegratie, oftewel de subjectieve inschatting van de kansen op de arbeidsmarkt, vormt een van de factoren die naar verwachting van invloed zijn op de feitelijke werkhervatting door uitkeringsontvangers. Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven, zijn in de enquête vragen gesteld over de waargenomen beschikbaarheid van banen en het selectiebeleid van werkgevers.

Gepercipieerde werkgelegenheid

Van de drie uitkeringscategorieën blijken WAO'ers het meest optimistisch over de werkgelegenheid. Bijna eenderde deel (31%) geeft aan dat er volgens hen veel banen beschikbaar zijn, een percentage dat beduidend hoger ligt dan dat onder de WW'ers en de bijstandsontvangers (18% resp. 16%). Nadere analyse leert dat dit verschil tussen de drie uitkeringsgroepen vooral zichtbaar is bij de werkenden: terwijl van de werkende (ex-)WW'ers en -bijstandsgerechtigden respectievelijk 22% en 25% een positief beeld heeft van de werkgelegenheid, geldt dit voor 39% van de werkende (ex-)WAO'ers.

De gegevens laten zien dat de kans op (volledige of gedeeltelijke) werkhervatting stijgt naarmate men gunstiger denkt over de werkgelegenheid. Zowel voor de WAO'ers als voor de WW'ers en bijstandsontvangers geldt dat de relatieve reïntegratiekans hoger ligt voor degenen die menen dat er veel banen beschikbaar zijn dan voor degenen die denken dat het aantal beschikbare banen gering is (zie figuur 5.2). Hierbij dient te worden aangetekend dat dit verband ook andersom kan lopen; het is net zo goed mogelijk dat men een gunstiger perceptie van de werkgelegenheid heeft omdat men zelf weer een baan heeft gevonden.

Figuur 5.2 Relatieve kans op werkhervatting naar waargenomen beschikbaarheid van banen, 2001/2002 (*odds ratios*)



Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Werving door werkgevers

Ten aanzien van het selectiebeleid van werkgevers zoals waargenomen door de uitkeringsontvangers, is de respondenten allereerst gevraagd naar een algemeen oordeel over de eisen die werkgevers stellen aan hun sollicitanten. De bijstandsonvangers en WW'ers blijken hier iets minder over te spreken te zijn dan de WAO'ers; van deze laatste groep noemt 83% de werkgeverseisen redelijk tot zeer redelijk, tegenover 73% van de WW'ers en 66% van de ABW'ers. Voor alle drie uitkeringscategorieën geldt dat degenen met een positief oordeel een grotere relatieve kans op arbeidsreïntegratie hebben dan de groep die hier minder gunstig over denkt. Alleen bij de WAO'ers is er daarbij echter sprake van een statistisch significant verschil: bij hen gaat een positief oordeel over de werkgeverseisen gepaard met een bijna tweemaal zo grote kans op werkhervatting.

Naast dit algemene oordeel is tevens gevraagd in hoeverre bepaalde kenmerken – zoals leeftijd, gezondheid, uiterlijk en werkervaring – volgens de respondenten een probleem vormen of hebben gevormd bij het vinden van werk. Aangezien in de bijbehorende toelichting specifiek is gewezen op het feit dat werkgevers bij de werving van personeel op dergelijke kenmerken letten, kunnen deze vragen worden opgevat als een meting van de door werkgevers gehanteerde selectiecriteria, zoals gepercipieerd door de respondenten. Tabel 5.5 presenteert per uitkeringscategorie het aandeel personen dat meldt veel last te hebben ondervonden van de diverse kenmerken, alsmede de relatieve kans dat zij desondanks het werk hervatten.

Tabel 5.5 Incidentie en relatieve reïntegratiekansen van personen met probleemkenmerken, per uitkeringscategorie, 2001/2002 (in procenten en odds ratios)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	kenmerk groot probleem (%)	relatieve kans op werkhervatting	kenmerk groot probleem (%)	relatieve kans op werkhervatting	kenmerk groot probleem (%)	relatieve kans op werkhervatting
leeftijd	21	0,17*	31	0,37*	43	0,60
gezondheid	40	0,05*	20	0,21*	33	0,07*
huidskleur / herkomst	2	– ^a	3	– ^a	4	– ^a
uiterlijk	1	– ^a	3	– ^a	2	– ^a
opleiding	10	0,25*	15	0,33*	23	0,73
werkervaring	6	– ^a	10	0,83	32	0,53
gezinssituatie	5	– ^a	6	– ^a	10	– ^a
uitkering (gehad)	11	0,11*	7	0,36*	8	– ^a

a Het aantal respondenten dat het kenmerk als groot probleem ervaart, bedraagt minder dan 50.

* Significant verschil met referentiecategorie 'kenmerk geen/klein probleem' ($p < 0,05$).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Tabel 5.5 laat allereerst zien dat van de drie uitkeringscategorieën, de bijstandsonvangers verhoudingsgewijs het meest last menen te hebben van de diverse kenmerken. Zij hebben relatief vaak de ervaring dat hun leeftijd, opleiding, werkervaring en gezins-situatie een struikelblok vormen bij het vinden van werk. Zoals verwacht zijn het echter vooral de WAO'ers die oordelen dat hun gezondheid het vinden van een baan bemoeilijkt.

De tabel toont tevens aan dat de uitkeringsontvangers die een kenmerk als een belemmering bij het zoeken naar werk ervaren, over het algemeen een aanmerkelijk geringere kans op werkhervatting hebben dan degenen die er niet of nauwelijks problemen van ondervinden. Dit geldt met name voor het kenmerk gezondheid: de kans dat WAO'ers of bijstandsonvangers die hun gezondheid ervaren als een groot probleem bij het zoeken naar een baan, weer aan het werk gaan, bedraagt nog geen tiende deel van de reïntegratiekans voor degenen die hier weinig of geen hinder van ondervinden. Bij de WW'ers neemt de kans op werkhervatting met bijna 80% af.

Het kenmerk werkervaring blijkt, bij de WW'ers en de bijstandsgerechtigden, verhoudingsgewijs weinig invloed uit te oefenen op de kans op werkhervatting. Hoewel ook nu degenen die (het gebrek aan) ervaring als een groot struikelblok beschouwen, een relatief kleine kans op reïntegratie hebben, gaat het hier om een niet-significant effect. Voor de bijstandsonvangers geldt dit eveneens ten aanzien van de opleiding en de leeftijd.

Samenvattend duiden de bevindingen erop dat de waargenomen mogelijkheden voor arbeidsreïntegratie inderdaad van invloed zijn op de feitelijke werkhervatting. Uitkeringsontvangers die menen dat er weinig banen beschikbaar zijn, dat er sprake is van onredelijke eisen aan sollicitanten en dat bepaalde kenmerken het vinden van een baan bemoeilijken, hebben een geringere kans op (gedeeltelijke) reïntegratie dan uitkeringsontvangers die dit alles gunstiger beoordelen.

Bij de interpretatie van deze bevindingen dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de gevonden verbanden in de tegenovergestelde richting lopen. Zo kan het zijn dat niet-gereïntegreerden negatiever oordelen over de door werkgevers gestelde eisen omdat zij een aantal malen als sollicitant zijn afgewezen. Daarnaast is er mogelijk sprake van interveniërende variabelen. Wellicht, bijvoorbeeld, hebben personen met een slechte gezondheid minder kans op werkhervatting omdat zij minder geneigd zijn op zoek te gaan naar een betaalde baan. Deze en andere dwarsverbanden zullen in paragraaf 5.8 nader worden onderzocht.

5.4 De afweging van kosten en baten

Een tweede factor die naar verwachting een rol speelt bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden, betreft de mate waarin men de voordelen van werkaanvaarding vindt opwegen tegen de nadelen. Relevante indicatoren in dit verband hebben onder meer betrekking op het bedrag dat men erop vooruit wil gaan c.q. is gegaan, en op de armoedeval.

Financiële vooruitgang

Aan de niet-werkenden die op zoek zijn naar een betaalde baan is gevraagd of zij zouden gaan werken indien zij er niet of nauwelijks financieel op vooruit zouden gaan. Degenen die hier ontkennend op antwoordden, kregen vervolgens de vraag voorgelegd hoeveel zij er netto per maand op vooruit zouden willen gaan om wel een baan te aanvaarden. De werkende respondenten is gevraagd of zij er feitelijk op vooruit zijn gegaan en, zo ja, om welk bedrag het daarbij ging. Tevens is hun de vraag gesteld of zij ook zouden zijn gaan werken indien hun inkomen daardoor niet of nauwelijks zou zijn gestegen. Tabel 5.6 toont voor elk van de drie uitkeringsgroepen de bevindingen.

Tabel 5.6 Gewenste en feitelijke financiële vooruitgang door werkhervatting, per uitkeringsgroep, 2001/2002 (in procenten)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	werkzoekende niet-werkenden	werkenden	werkzoekende niet-werkenden	werkenden	werkzoekende niet-werkenden	werkenden
werkaanvaarding indien er niet op vooruit						
nee	21	5	26	6	30	9
ja, misschien	38	8	40	16	47	21
ja, zeker	41	87	34	78	23	70
financiële vooruitgang, ^a in guldens ^b						
geen vooruitgang	79 ^c	60	75 ^c	33	71 ^c	40
minder dan 1.000 gulden (454 euro) per maand	12	22	12	36	16	40
1.000 gulden (454 euro) per maand of meer	9	18	13	31	14	20

a Werkzoekende niet-werkenden: gewenste vooruitgang. Werkenden: feitelijke vooruitgang.

b Aangezien de dataverzameling in 2001 van start ging, is gevraagd naar bedragen in guldens.

c Werkzoekende niet-werkenden die 'misschien' of 'zeker' werk zouden aanvaarden indien zij er niet op vooruit zouden gaan.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Uit tabel 5.6 blijkt dat in alle uitkeringscategorieën een ruime meerderheid van de werkzoekende niet-werkenden denkt 'misschien' of 'zeker' een baan die geen financiële vooruitgang brengt, te zullen aanvaarden. Slechts 21% à 30% van hen geeft aan dat dit onbespreekbaar is. Met name de WW'ers verlangen daarbij een substantiële groei van het inkomen; meer dan de helft van degenen die zonder financieel voordeel geen werk zouden aanvaarden (13% van alle werkzoekende niet-werkenden binnen deze uitkeringscategorie), wenst er netto ten minste fl. 1.000 (450 euro) per maand op vooruit te gaan.

Van de werkende respondenten meldt telkens ruim 90% dat zij de baan (mogelijk) ook zouden hebben aanvaard indien hier geen inkomensvermeerdering aan verbonden was geweest. Hier lijkt echter sociale wenselijkheid een rol te spelen: in alle drie groepen (voormalige) uitkeringsontvangers ligt het aandeel dat het feitelijk zonder financiële vooruitgang heeft moeten doen, aanzienlijk lager. Van de (ex-)WAO'ers is 60% er door de werkaanvaarding niet in inkomen op vooruitgegaan, terwijl dit percentage voor de (ex-)WW'ers en -bijstandsonvangers respectievelijk 33 en 40 bedraagt. Anderzijds zou op basis van de rationele-keuzetheorie verondersteld kunnen worden dat geen enkele uitkeringsontvanger werk zou accepteren waarmee hij er financieel niets op vooruit zou gaan. Kennelijk vormt inkomensverbetering toch lang niet altijd een doorslaggevende factor bij werkaanvaarding.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zijn de vragen voor de niet-werkenden alleen aan de werkzoekenden onder hen gesteld, en verschillen zij bovendien inhoudelijk van de vragen voor de wel-werkenden. Het is daarom niet goed vast te stellen of de bereidheid tot werkaanvaarding zonder een daaraan verbonden financiële vooruitgang, samen gaat met een grotere kans op reïntegratie. De bevindingen suggereren echter dat voor een groot deel van de (ex-)uitkeringsgerechtigden het verlangen naar meer inkomen geen ernstige belemmering vormt.

Armoedeval

Of inkomensafhankelijke voorzieningen een remmende werking hebben op de uitstroom naar arbeid vanuit de uitkeringsregelingen, zal ten dele worden bepaald door de mate waarin uitkeringsontvangers zich bewust zijn van de mogelijkheid dat werkaanvaarding leidt tot verlies van deze voorzieningen. In het onderzoek is aan de niet-werkenden gevraagd of er bij hen sprake is van huursubsidie, kwijtschelding van lokale belastingen of bijzondere bijstand. Vervolgens is, bij een bevestigend antwoord, vastgesteld of zij verwachten deze te zullen verliezen wanneer zij een baan aannemen. Aan de werkenden is gevraagd of zij voorheen, toen zij nog geen betaalde arbeid verrichtten, een of meer van de genoemde voorzieningen ontvingen en of deze als gevolg van de werkaanvaarding zijn stopgezet. Tevens is bij de werkenden nagegaan of zij door hun baan te maken hebben gekregen met extra kosten (verwervingskosten). In tabel 5.7 staan de bevindingen gepresenteerd.¹⁰

Tabel 5.7 Verwacht en feitelijk verlies van inkomensafhankelijke regelingen door werkhervatting, per uitkeringsgroep, 2001/2002 (in procenten)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	niet-werkenden	werkenden	niet-werkenden	werkenden	niet-werkenden	werkenden
huursubsidie						
ontvangt nu/ontving vóór werkaanvaarding	12	10	11	9	79	77
waarvan verwacht/feitelijk verlies	– ^a	62	– ^a	– ^a	69	31
kwijtschelding lokale belastingen						
ontvangt nu/ontving vóór werkaanvaarding	5	5	5	4	65	59
waarvan verwacht/feitelijk verlies	– ^a	– ^a	– ^a	– ^a	76	50
bijzondere bijstand						
ontvangt nu/ontving vóór werkaanvaarding	2	3	3	2	36	44
waarvan verwacht/feitelijk verlies	– ^a	– ^a	– ^a	– ^a	69	– ^a
extra kosten vanwege kinderopvang ^b		10		13		14
idem, alleen personen met minderjarige kinderen		22		30		29
extra kosten, overig ^b		26		39		49

a Het aantal respondenten dat de regeling ontvangt of ontving, bedraagt minder dan 50.

b Vragen alleen gesteld aan werkenden.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

De tabel laat zien dat de inkomensvoorzieningen voornamelijk ten goede komen aan bijstandsgerechtigden. Van de niet-werkenden binnen deze groep ontvangt bijna 80% individuele huursubsidie, krijgt 65% de gemeentelijke belastingen kwijtgescholden en ontvangt meer dan eenderde deel bijzondere bijstand. Bij de WAO'ers en WW'ers komt huursubsidie veel minder vaak, en de kwijtscheldingsregeling of bijzondere bijstand nauwelijks voor.

Tevens blijkt dat door de niet-werkende bijstandsonvangers veel vaker een verlies van de regelingen wordt verwacht dan bij de inmiddels werkenden daadwerkelijk is voorgevallen. Zo denkt bijna 70% van de niet-werkenden dat het aanvaarden van een baan zal leiden tot stopzetting van de huursubsidie, terwijl van de werkenden iets meer dan 30% hier feitelijk mee te maken heeft gehad. Voor de WAO'ers en WW'ers die de regelingen ontvangen c.q. voor de werkaanvaarding ontvingen, kunnen hierover geen betrouwbare uitspraken worden gedaan, aangezien hun aantallen te gering zijn.

De bevindingen suggereren dat de inkomensafhankelijke regelingen in ieder geval voor bijstandsontvangers een remmende werking op reïntegratie kunnen hebben. Binnen deze groep uitkeringsgerechtigden is immers niet alleen sprake van een groot bereik van de regelingen, maar ook van een wijdverbreide verwachting dat de aanspraken hierop verloren zullen gaan bij aanvaarding van een betaalde baan. Anderzijds is het ook mogelijk dat hier sprake is van een selectie-effect, waarbij vooral personen weer aan het werk zijn gegaan voor wie een eventueel verlies van de inkomensvoorzieningen een geringe rol speelt. Een derde mogelijkheid, tot slot, is dat degenen die inmiddels werken er financieel dermate weinig op vooruit zijn gegaan dat zij het recht op de regelingen hebben behouden (zie ook SCP 2002: 367-368).

Ten slotte toont de tabel dat de verwervingskosten evenmin verwaarloosbaar zijn. Van alle werkenden heeft 10% à 14% vanwege hun baan te maken met extra kosten in verband met kinderopvang, een percentage dat stijgt naar 22 à 30 wanneer alleen degenen met minderjarige kinderen bij de berekeningen worden betrokken. Een nog grotere groep heeft te maken met extra uitgaven voor bijvoorbeeld vervoer en kleding. Ruim een kwart van de werkende (ex-)WAO'ers, bijna 40% van de werkende (ex-)WW'ers en bijna 50% van de werkende (ex-) bijstandsontvangers geeft aan met dergelijke extra kosten geconfronteerd te worden. Hoewel het niet door de huidige gegevens kan worden gestaafd, is het niet ondenkbaar dat veel niet-werkende uitkeringsontvangers zich door het vooruitzicht van arbeidsgerelateerde uitgaven laten afschrikken.

5.5 *Het gebruik van wettelijke regelingen*

Een derde factor die mogelijk van invloed is op werkhervatting door uitkeringsgerechtigden, betreft de mogelijkheid gebruik te maken van wettelijke regelingen ter bevordering van reïntegratie. Te denken valt daarbij aan subsidies voor werkplek-aanpassingen, (her)plaatsingsbudgetten en uitstroompremies. Aan de (inmiddels) werkenden onder de respondenten is gevraagd of zijzelf dan wel hun werkgever deze voorzieningen hebben benut (zie tabel 5.8). De niet-werkenden zijn hierover uiteraard niet ondervraagd, zodat een uitspraak over de mate waarin de regelingen inderdaad de werkhervatting stimuleren, niet mogelijk is.

Tabel 5.8 Gebruik van wettelijke regelingen door werkenden, 2001/2002 (in procenten)

	WAO'ers	WW'ers	bijstands- ontvangers
werkgeverssubsidie			
weet niet	41	17	25
nee	41	72	40
ja	18	11	35
vergoeding voor voorziening aangevraagd			
weet niet	22		
nee	66		
ja, waarvan	12		
werkplekaanpassing	44		
overig	33		
toepassing onbekend	24		
vrijlatingsregeling/deeltijdpremie			
weet niet			3
nee			15
ja			17
nvt, geen bijstandsuitkering meer			65
geen bijstandsuitkering meer -> uitstroompremie			
weet niet			16
nee			60
ja			24

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Op de vraag of de werkgever subsidie heeft gekregen omdat hij de betrokkene in dienst heeft genomen, wordt door (ex-)bijstandsontvangers vaker bevestigend geantwoord dan door (ex-)WAO'ers of -WW'ers. Daarentegen denken laatstgenoemden relatief vaak dat de werkgever geen subsidie heeft ontvangen, terwijl van de (ex-)WAO'ers een aanzienlijk deel het antwoord schuldig moet blijven.

Slechts iets meer dan 10% van de werkende (ex-)WAO'ers meldt dat hijzelf of de werkgever bij de uitvoeringsinstelling een vergoeding voor een voorziening heeft aangevraagd, waarbij het in de meeste gevallen om een vergoeding voor aanpassing van de werkplek gaat. Bijna tweederde deel van de WAO'ers geeft aan dat er geen vergoedingen zijn aangevraagd, terwijl iets minder dan een kwart niet weet of dit gebeurd is.

Zowel de vrijlatingsregeling als de deeltijdpremie beoogt een gedeeltelijke terugkeer naar de arbeidsmarkt te stimuleren door bijstandsontvangers een deel van de arbeidsinkomsten te laten behouden zonder dat de uitkering wordt gekort. Van de werkende (ex-)bijstandsgerechtigden maakt op het moment van de enquête 17% van een van deze twee regelingen gebruik. Daarnaast geeft 65% aan dat dit niet op hen van toepassing is aangezien zij geen uitkering meer ontvangen. Hoewel deze laatsten in aanmerking komen voor een uitstroompremie, die wordt uitgekeerd aan bijstands-

ontvangers die volledig van uitkering naar betaalde arbeid overgaan, blijkt minder dan een kwart van hen (24%) zo'n premie te hebben ontvangen. Een meerderheid (60%) van de werkende bijstandsgerechtigden die geen uitkering meer hebben, meldt (nog) geen uitstroompremie te hebben gekregen.

5.6 Ervaringen met de uitvoering

De vierde factor waarvan de invloed op werkhervatting is nagegaan, betreft de ervaringen van de uitkeringsgerechtigden met de uitvoering. Gevraagd is naar de aanwezigheid van een sollicitatieplicht, naar ervaringen met sancties en controles, naar de frequentie waarmee men contact heeft (gehad) met diverse instanties, en naar het oordeel over de reïntegratie-inspanningen vanuit deze instanties.

Sollicitatieplicht

In lijn met de verwachting ligt het aandeel sollicitatieplichtigen onder de WAO'ers duidelijk lager (16%) dan onder de WW'ers (89%) of bijstandsonvangers (53%). Eveneens zoals verwacht hebben, hoewel alleen binnen de twee laatstgenoemde uitkeringscategorieën, degenen met een sollicitatieplicht een grotere relatieve kans op werkhervatting dan degenen zonder sollicitatieplicht. In beide gevallen ligt die kans ruim tweemaal zo hoog.

Nu kan het natuurlijk zijn dat sollicitatieplichtigen naar verhouding vaak kenmerken hebben die gunstig zijn voor de reïntegratiekans, en dat het gevonden verband eerder de invloed van deze kenmerken weerspiegelt dan die van de sollicitatieplicht. Deze mogelijkheid zal in paragraaf 5.8 nader worden onderzocht.

Sancties en controles

Aan de respondenten is tevens gevraagd of hun wel eens een boete of strafkorting op hun uitkering is opgelegd. Bij de WAO'ers blijkt dit minder vaak te zijn voorgekomen dan bij degenen met een WW- of bijstandsuitkering. Respectievelijk 6%, 20% en 14% van de betrokken uitkeringsontvangers geeft aan ten minste eenmaal te zijn beboet of gekort op de uitkering. Voor geen van de drie categorieën wordt echter een relatie met werkhervatting aangetroffen; de relatieve reïntegratiekans van personen die een strafkorting hebben gehad, wijkt niet af van die onder degenen die nooit op hun uitkering zijn gekort. Dit suggereert dat deze maatregelen geen al te sterke stimulans vormen om zo snel mogelijk uit de uitkering te komen.

Eveneens is de respondenten de vraag voorgelegd of er ooit een controle op de rechtmatigheid van de uitkering heeft plaatsgevonden. Met name de bijstandsgerechtigden beantwoorden deze vraag bevestigend; van hen meldt 86% ten minste een keer te zijn gecontroleerd op hun uitkeringsrechten, terwijl dit percentage bij de WAO'ers en WW'ers 58 respectievelijk 59 is. De invloed van de controle op (gedeeltelijke) uitstroom naar betaalde arbeid is beperkt. Alleen bij de WAO'ers blijkt er sprake te zijn van een statistisch significante relatie. Opmerkelijk genoeg zijn het daarbij juist degenen van

wie het recht op de uitkering nooit is gecontroleerd die meer kans op werkherhvatting hebben; de relatieve kans dat zij weer aan het werk gaan ligt ruim tweemaal zo hoog als die van degenen die wel controle hebben gehad. Wellicht speelt hier de uitkeringsduur een rol. WAO'ers die de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangen, zullen immers minder vaak zijn gecontroleerd op hun uitkeringsaanspraken, terwijl zij tegelijkertijd – blijkens tabel 5.4 – een grotere kans op werkherhvatting hebben. De invloed van de uitkeringsduur op het verband tussen rechtmatigheidscontrole en werkherhvatting komt in paragraaf 5.8 aan de orde.

Contacten met instanties

Tabel 5.9 presenteert voor elk van de drie uitkeringscategorieën het aandeel personen dat in de uitkeringsperiode contact heeft gehad met uitkerende instanties dan wel met instellingen die uitsluitend of voornamelijk gericht zijn op werkherhvatting.¹¹ Ook staat hier vermeld hoe groot de kans op werkherhvatting is van personen die met ten minste één reïntegratiegerichte instantie in contact hebben gestaan, ten opzichte van degenen bij wie dit niet het geval is.

Tabel 5.9 Contact met instanties per uitkeringscategorie, en relatieve reïntegratiekans na contact, 2001/2002 (in procenten en odds ratios)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	% contact	relatieve reïntegratiekans	% contact	relatieve reïntegratiekans	% contact	relatieve reïntegratiekans
1 bedrijfsarts/arbodienst	61		–		–	
2 arbeidsdeskundige uvi	64		–		–	
3 uvi algemeen	–		77		21	
4 gemeentelijke sociale dienst	4		8		84	
5 Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)	3		19		16	
6 arbeidsbureau	22		78		78	
7 uitzendbureau	10		50		35	
8 privaat reïntegratiebedrijf	18		26		24	
totaal reïntegratie-instanties (5 t/m 8)	30	1,13	86	0,82	82	3,96*

* Significant verschil met referentiecategorie 'geen contact met reïntegratie-instanties' ($p < 0,50$).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Tabel 5.9 laat zien dat een fors deel van de respondenten in contact staat of heeft gestaan met de instantie die voor hen verantwoordelijk is: bijna tweederde deel van de WAO'ers en ruim drie kwart van de WW'ers heeft sinds de toekenning van de uitkering contact gehad met de uitvoeringsinstelling, terwijl bijna 85% van de bijstandsonvangers contact heeft gehad met de gemeentelijke sociale dienst.

Met name WW'ers en bijstandsgerechtigden blijken tevens contact te hebben gehad met instellingen die voornamelijk of uitsluitend reïntegratie-activiteiten ontplooiën; respectievelijk 86% en 82% van deze groepen geeft aan in contact te staan met het CWI, een arbeids- of uitzendbureau of met een privaat reïntegratiebedrijf. Voor de WAO'ers geldt dit in veel mindere mate; van hen heeft nog geen derde deel contact gehad met de op werkhervatting gerichte instanties.

Tegen de verwachting in blijkt het voor de kans op werkhervatting van WAO'ers en WW'ers weinig uit te maken of zij in contact staan met reïntegratiegerichte instanties. Bij de bijstandsontvangers is er echter sprake van een statistisch significant verband. Degenen die met ten minste een van deze instanties contact hebben gehad, hebben daarbij een bijna viermaal zo grote kans op arbeidsreïntegratie als degenen voor wie dit niet geldt.

Tabel 5.10 presenteert het gemiddelde aantal contacten dat de (voormalige) uitkeringsgerechtigden met de op reïntegratie gerichte instanties hebben of hebben gehad. De WAO'ers laten een lagere contactfrequentie zien dan de WW'ers en bijstandsontvangers; terwijl deze twee laatste groepen gemiddeld 13 respectievelijk 12 keer contact hebben gehad met reïntegratie-instanties, gaat het bij de WAO'ers om gemiddeld 8 contacten.

Een groter aantal contacten wijst op een intensievere begeleiding naar de arbeidsmarkt. Dit blijkt echter niet tot uitdrukking te komen in een grotere reïntegratiekans. In geen van de drie uitkeringscategorieën is de kans op werkhervatting gerelateerd aan het aantal contacten met instanties die zich met reïntegratie bezighouden.

Tabel 5.10 Aantal contacten met reïntegratie-instanties en relatieve reïntegratiekans, per uitkeringscategorie, 2001/2002 (gemiddelden en odds ratios)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsontvangers	
	gemiddeld aantal contacten	relatieve reïntegratiekans	gemiddeld aantal contacten	relatieve reïntegratiekans	gemiddeld aantal contacten	relatieve reïntegratiekans
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) arbeidsbureau	— ^a		4		— ^a	
uitzendbureau	4		6		7	
privaat reïntegratiebedrijf	8		9		8	
totaal	5		5		6	
	8 ^b	1,02 ^b	13	1,00	12 ^b	1,01 ^b

a Het aantal personen dat met de instantie contact heeft gehad, bedraagt minder dan 50 (zie ook tabel 5.9).

b Inclusief het aantal contacten met CWI.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Een mogelijke verklaring voor de bevinding dat de contactfrequentie ongerelateerd is aan de reïntegratiekans, is dat de kwaliteit van de reïntegratiebegeleiding te wensen overlaat. De respondenten is gevraagd een oordeel te geven over de inspanningen vanuit de instanties om hen weer aan het werk te helpen. Tabel 5.11 geeft voor elke uitkeringscategorie aan welk percentage deze hulp als voldoende beoordeelt, alsmede de kans op werkhervatting van deze groep in vergelijking met degenen die de begeleiding onvoldoende vinden. Bij deze analyses zijn uitsluitend personen betrokken die contact hebben gehad met de desbetreffende reïntegratie-instansie.

Tabel 5.11 Positief oordeel reïntegratie-inspanningen van instanties en relatieve reïntegratiekans, per uitkeringscategorie, 2001/2002 (in procenten en odds ratios)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	% voldoende	relatieve reïntegratiekans	% voldoende	relatieve reïntegratiekans	% voldoende	relatieve reïntegratiekans
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) arbeidsbureau	– ^a	– ^a	44	0,75	– ^a	– ^a
uitzendbureau	31	0,89	47	0,66	38	2,36 *
privaat reïntegratiebedrijf	59	9,62*	55	1,47	47	1,74
totaal ^b	57	0,82	61	0,53	64	1,28
	–	1,50	–	0,90	–	1,75 *

a Het aantal personen dat met de instantie contact heeft gehad, bedraagt minder dan 50.

b Relatieve reïntegratiekans naarmate het aantal instanties (incl. CWI) waarover men positief oordeelt, groter is.

* Significant verschil met referentiecategorie 'reïntegratie-inspanningen onvoldoende' ($p < 0,05$).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Tabel 5.11 toont allereerst aan dat de (voormalige) uitkeringsgerechtigden duidelijk minder gunstig oordelen over de begeleiding vanuit het arbeidsbureau dan over die vanuit de uitzendbureaus of private reïntegratiebedrijven. Dit is in overeenstemming met eerder onderzoek, waaruit eveneens een betrekkelijk negatief oordeel over Arbeidsvoorziening naar voren kwam (zie bv. Cuelenaere et al. 2000). Ten tweede blijkt dat personen die de reïntegratiehulp als voldoende zien, lang niet altijd een grotere kans op werkhervatting hebben dan degenen die deze hulp als onvoldoende beschouwen. Voor de WW'ers wordt geen enkel statistisch significant verband aangetroffen, terwijl bij de WAO'ers en de bijstandsonvangers alleen het oordeel over de begeleiding vanuit de uitzendbureaus en vanuit het arbeidsbureau een rol speelt. In beide gevallen blijkt een positieve beoordeling samen te hangen met een relatief grote reïntegratiekans. Vanzelfsprekend is het mogelijk dat deze relatie in omgekeerde richting gaat, en is men tevreden omdat men – met behulp van de betreffende instantie – weer werk heeft gevonden.

5.7 Opvattingen, motieven en zoekgedrag

De laatste factor waarvan de invloed op werkhervatting is onderzocht, betreft de meningen over betaalde arbeid en het ontvangen van een uitkering, de redenen om wel of juist niet te gaan werken en de activiteiten die men eventueel heeft ondernomen om een baan te vinden.

Meningen over werk en uitkering

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven in hoeverre zij het eens of oneens zijn met een vijftal uitspraken over werk, waarbij een hogere score wijst op een sterker arbeidsethos.

Tabel 5.12 presenteert per categorie het aandeel (ex-)uitkeringsgerechtigden dat de diverse stellingen onderschrijft, alsmede hun kans op werkhervatting ten opzichte van personen die zich er niet in kunnen vinden. Van elk van de drie uitkeringsgroepen is een flink deel het eens met de uitspraak dat mensen die niet willen werken, van anderen profiteren. Ook vinden velen dat werken meer is dan slechts een manier om geld te verdienen, en dat het een plicht is tegenover de maatschappij. De bewering dat iemand pas kan doen waar hij zin in heeft nadat hij zijn plicht heeft gedaan, wordt eveneens vrij vaak onderschreven. Alleen met de gedachte dat men slechts door te werken nuttig bezig is, zijn de respondenten het minder vaak eens. Gezien het feit dat zij zich minder vaak kunnen vinden in de diverse uitspraken, lijken de bijstandsontvangers overigens een minder sterk arbeidsethos te hebben dan de WAO'ers of WW'ers.

Slechts enkele van de opvattingen over betaald werk blijken aan werkhervatting gerelateerd te zijn. Voor alle drie uitkeringscategorieën geldt dat degenen die het (sterk) eens zijn met de stelling dat niet-werkwilligen profiteurs zijn, een grotere kans hebben weer aan het werk te gaan dan degenen die het oneens zijn met de uitspraak. Voor de (ex-)WAO'ers en -bijstandsontvangers is dit het enige statistisch significante verband tussen het arbeidsethos en de reïntegratiekans, maar bij de WW'ers wordt tevens een samenhang gevonden met de mening dat werken meer is dan geld verdienen. De kans op werkhervatting is daarbij relatief groot voor degenen die betaald werk als meer dan slechts een inkomensbron beschouwen.

Aan de hand van de vijf uitspraken is tevens een algemene maat voor het arbeidsethos geconstrueerd. De interne consistentie van de resulterende schaal is betrekkelijk laag (Cronbach's α gelijk aan 0,49).¹² Verwijdering van het item 'werken is meer dan alleen geld verdienen', dat nauwelijks aan de overige vier gerelateerd blijkt te zijn, leidt echter tot een stijging van de interne consistentie tot 0,60. Deze algemene maat, gebaseerd op de vier resterende items, laat geen verband met de kans op werkhervatting zien.

Tabel 5.12 Oordeel over werk en uitkering, en relatieve reïntegratiekans, per uitkeringscategorie, 2001/2002 (in procenten en odds ratios)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	% (zeer) eens	relatieve reïntegratiekans	% (zeer) eens	relatieve reïntegratiekans	% (zeer) eens	relatieve reïntegratiekans
niet willen werken is profiteren men moet werken om nuttig bezig te zijn	62	2,01 *	57	1,99 *	45	2,32 *
werken is meer dan geld verdienen	51	1,49	51	1,62 *	44	1,55
werken is plicht tegenover maatschappij	44	0,83	41	1,04	33	1,00
eerst plichten, dan plezier	43	0,92	37	1,00	29	1,12
arbeidsethos (gemiddelde score)	3,12	1,05 ^a	3,03	1,03 ^a	2,82	1,09 ^a
uitkering: gevoel van hand ophouden	29	1,07	35	1,31	40	0,95
uitkering is niet een recht	9	0,74	8	1,52	8	- ^b
uitkering: mensen kijken je erop aan	56	1,27	45	1,70 *	63	2,04
houding tegenover uitkering (gemiddelde score)	3,03	1,02 ^a	3,07	1,21 ^a *	3,36	1,20 ^a

a Relatieve reïntegratiekans naarmate het arbeidsethos sterker is, resp. het ontvangen van een uitkering minder positief wordt ervaren.

b Het aantal personen dat het (zeer) eens is met de uitspraak bedraagt minder dan 50.

* Significant verschil met referentiecategorie '(zeer) oneens met de uitspraak' ($p < 0,05$).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Ook over het ontvangen van een uitkering zijn enkele uitspraken aan de respondenten voorgelegd. Een hogere score betekent daarbij dat men meer moeite heeft met het feit dat men afhankelijk is van een uitkering. Zoals tabel 5.12 laat zien, is de houding tegenover het ontvangen van een uitkering afhankelijk van de categorie waartoe men behoort. Bijstandsonvangers ervaren hun uitkeringsafhankelijkheid daarbij negatiever dan WW'ers of WAO'ers; zij hebben vaker het gevoel dat zij hun hand moeten ophouden en dat mensen hen erop aankijken. Alleen voor de WW'ers wordt echter een relatie met reïntegratie gevonden. Zoals verwacht is de kans op werkhervatting groter voor degenen die vinden dat mensen hen op de uitkering aankijken, dan voor degenen die deze mening niet zijn toegedaan.

Voor de houding tegenover het krijgen van een uitkering is eveneens een algemene maat geconstrueerd. De interne consistentie van dit schaalte is laag (Cronbach's α gelijk aan 0,37). Aangezien de stelling 'uitkering is niet een recht' nauwelijks gerelateerd is aan de beide andere uitspraken, is besloten dit item buiten beschouwing te laten. Als gevolg hiervan stijgt de interne consistentie tot 0,55. De bijstandsgerechtigden

blijken de hoogste gemiddelde score op deze algemene maat te hebben, maar opnieuw is alleen bij de WW'ers sprake van een verband met werkherleving. Degenen onder hen die het ontvangen van een uitkering als belastend ervaren, hebben daarbij een grotere reïntegratiekans dan personen die dit niet zo bezwaarlijk vinden.

Meningen over de arbeidsplicht

In het verlengde van de houding tegenover het ontvangen van een uitkering staat de mening over de toepassing van de arbeidsplicht. Voor diverse groepen uitkeringsontvangers is gevraagd of de arbeidsplicht, in de ogen van de respondent, streng of juist soepel zou moeten worden toegepast, of dat de desbetreffende groep van arbeidsplicht zou moeten worden vrijgesteld. Deze vragen maken deel uit van een set die eerder is gebruikt in het Tisser-solidariteitsonderzoek (Van Oorschot 1996; zie ook hoofdstuk 3). In tabel 5.13 staan de meningen van de respondenten weergegeven.

Tabel 5.13 Opvatting over toepassen arbeidsplicht voor diverse groepen uitkeringsontvangers, per uitkeringscategorie, 2001/2002 (in procenten)

opvatting van:	WAO'ers			WW'ers			bijstandsonvangers		
	streng	soepel	vrijstellen	streng	soepel	vrijstellen	streng	soepel	vrijstellen
arbeidsongeschikten									
gedeelteeljk arbeidsongeschikten	12	81	7	9	83	7	4	86	10
volledig arbeidsongeschikten	6	22	72	3	17	80	1	14	86
werklozen									
jonge WW'ers	89	10	1	82	17	1	83	16	1
WW'ers van 55 jaar of ouder	4	56	41	2	48	50	1	43	56
alleenstaande bijstandsonvangers									
zonder kinderen	75	21	5	76	21	3	64	32	4
met kinderen tot 6 jaar	6	52	42	4	48	48	4	32	65
met kinderen 6-11 jaar	15	64	21	12	65	24	7	60	33
met kinderen 12 jaar en ouder	43	50	6	38	54	8	26	65	9
uitkeringsontvangers die actief zijn in vrijwilligerswerk	25	60	15	19	65	16	14	62	25

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Van de drie uitkeringscategorieën zijn de WAO'ers, globaal gezien, het vaakst voorstander van een strenge toepassing van de arbeidsplicht, ook wanneer het gaat om ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zo is 12% van de WAO'ers voor een strenge benadering van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, terwijl bij de WW'ers en bijstandsonvangers dit percentage 9 respectievelijk 4 bedraagt. Tegenover volledig arbeidsongeschikten, die formeel geen arbeidsplicht hebben, stellen de WAO'ers zich iets milder op, maar ook nu ligt het aandeel voorstanders van een strikte benadering bij hen hoger dan bij de andere twee uitkeringscategorieën.

De bijstandsgerechtigden hebben over het algemeen de meest flexibele opstelling tegenover de arbeidsplicht van uitkeringsontvangers. Dit is het geval als het om arbeidsongeschikten gaat, maar ook ten aanzien van oudere WW'ers, bijstandsonvangers en uitkeringsgerechtigden die actief zijn in het vrijwilligerswerk. Met name ten aanzien van alleenstaande bijstandsonvangers met kinderen tot 6 jaar vinden zij relatief vaak dat vrijstelling van arbeidsplicht op zijn plaats is.

Om te bepalen in hoeverre de houding tegenover arbeidsplicht bepalend is voor de kans op reïntegratie, zijn per uitkeringscategorie alleen die vragenlijstitems in de berekeningen opgenomen die op de eigen groep betrekking hebben. Het heeft immers weinig zin om na te gaan of een strikte houding ten aanzien van de arbeidsplicht voor, bijvoorbeeld, WW'ers samengaat met een grotere kans op werkhervatting onder de WAO'ers of de bijstandsonvangers. Alleen de stellingname ten aanzien van de arbeidsplicht voor uitkeringsgerechtigden die vrijwilligerswerk verrichten, is voor alle drie uitkeringsgroepen met de reïntegratiekans in verband gebracht.

Uit de gegevens blijkt dat WAO'ers die er voorstander van zijn dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten worden vrijgesteld van arbeidsplicht, zelf een geringere kans op werkhervatting hebben dan WAO'ers die vinden dat de arbeidsplicht strikt moet worden toegepast. Ook de mening dat volledig arbeidsongeschikten moeten worden vrijgesteld gaat samen met een wat kleinere reïntegratiekans, maar dit verband is statistisch niet-significant. In geen van beide gevallen maakt een soepele houding tegenover de arbeidsplicht verschil voor de eigen kans op werkhervatting.

Een soortgelijk resultaat wordt aangetroffen ten aanzien van het standpunt van WW'ers over de arbeidsplicht van oudere werklozen. WW'ers die van mening zijn dat werklozen van 55 jaar of ouder moeten worden vrijgesteld van deze plicht, hebben zelf minder kans op werkhervatting dan de voorstanders van een strenge benadering. Degenen die pleiten voor een soepele houding, blijken eveneens een kleinere reïntegratiekans te hebben.

Hoe WW'ers aankijken tegen de arbeidsplicht van jonge werklozen, is niet gerelateerd aan de eigen reïntegratiekans.

Voor de werkhervatting van bijstandsonvangers blijkt het nauwelijks uit te maken hoe zij denken over de arbeidsplicht van bepaalde subgroepen uit hun gelederen. Alleen hun houding tegenover de arbeidsplicht voor alleenstaande bijstandsgerechtigden met kinderen van 12 jaar of ouder is gerelateerd aan de eigen kans op werkhervatting. Daarbij is die kans bijna driemaal zo groot voor degenen die een strenge toepassing van de arbeidsplicht voorstaan als voor degenen die vrijstelling of een soepele benadering wensen.

Zoals gezegd is voor alle drie uitkeringscategorieën nagegaan of de mening over de arbeidsplicht van uitkeringsontvangers die actief zijn in het vrijwilligerswerk, van invloed is op de eigen reïntegratie. Bij de WAO'ers en de WW'ers blijkt dit inderdaad het geval te zijn. Voor degenen onder hen die vrijstelling bepleiten, bedraagt de kans op werkhervatting nog niet de helft van die van degenen die een strenge toepassing van de arbeidsplicht voorstaan. Bij de bijstandsgerechtigden worden geen verschillen naar opvatting gevonden.

Redenen om wel of niet te werken

Hoewel opvattingen over werk, uitkering en arbeidsplicht van invloed kunnen zijn op het besluit om weer aan het werk te gaan, kunnen daarnaast nog diverse motieven een rol spelen. Aan de respondenten is een aantal mogelijke redenen om wel of juist niet te werken voorgelegd, die zoveel mogelijk tegengesteld aan elkaar zijn geformuleerd. In tabel 5.14 staat voor elke uitkeringscategorie aangegeven hoe vaak de verschillende motieven door de werkenden en de niet-werkenden zijn genoemd.

Uit de tabel blijkt onder meer dat van de werkenden met name de bijstandsontvangers, en in mindere mate de WW'ers, zich hebben laten leiden door het inkomensmotief. Voor de WAO'ers speelt de wens tot een hoger inkomen een kleinere rol, hoewel ook bij hen bijna de helft dit als reden om te gaan werken opgeeft. Voor deze groep is echter – hetgeen weinig verbazing zal wekken – vooral de gezondheid van belang. Bijna 85% voert aan dat zij zijn gaan werken omdat de gezondheid dit nu toestond. De motieven 'sociale contacten', 'een zinvolle dagbesteding willen hebben' en 'een bijdrage aan de maatschappij willen leveren' zijn voor alle drie groepen werkenden belangrijk, op enige afstand gevolgd door de argumenten dat men zijn opleiding en werkervaring wil benutten en dat de gezinssituatie werkaanvaarding nu toestaat. Het hebben van een sollicitatieplicht en de (destijds) gunstige arbeidsmarkt, tot slot, worden betrekkelijk weinig genoemd als reden om te gaan werken. Vooral de WAO'ers blijken zich hier niet veel aan gelegen te laten liggen.

De gezondheid speelt bij de niet-werkende WAO'ers nog vaker een rol dan bij de werkende. Maar liefst 93% van de niet-werkenden meldt dat hun inactiviteit voortkomt uit een slechte gezondheidstoestand. Met name door de WW'ers wordt de gezondheid aanmerkelijk minder vaak als reden opgegeven om niet te gaan werken. Zij melden daarentegen relatief vaak dat zij geen werk kunnen vinden, hetgeen in overeenstemming is met hun pessimisme ten aanzien van de werkgelegenheid (zie § 5.3). Voor de niet-werkende bijstandsontvangers is de gezondheid wel een tamelijk zwaarwegend motief. Daarnaast zijn zij veelal tevreden met de wijze waarop zij, als niet-werkende, hun dagen doorbrengen, en vinden zij relatief vaak dat zij met hun huidige bezigheden ook een bijdrage leveren aan de maatschappij.

Per definitie heeft elk motief dat door een respondent genoemd wordt, een rol gespeeld bij zijn of haar besluit om wel of niet weer te gaan werken. Het heeft dan ook weinig zin om na te gaan of en op welke wijze de diverse motieven van invloed zijn op werkhervatting. De resultaten van de analyses zouden hooguit een weerspiegeling zijn van de aandelen werkenden en niet-werkenden die een bepaalde reden noemen. Motieven waar vooral werkenden aan refereren, zoals het inkomensmotief, zullen derhalve positief gerelateerd zijn aan werkhervatting, terwijl motieven die met name door niet-werkenden worden genoemd een negatief verband zullen vertonen.

Tabel 5.14 Motieven om wel of niet te werken, naar arbeidsmarktpositie en uitkeringscategorie, 2001/2002 (in procenten)

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	werkenden	niet-werkenden	werkenden	niet-werkenden	werkenden	niet-werkenden
inkomen	47	35	67	35	85	43
gezondheidstoestand	84	93	48	52	45	72
zinnvolle dagbesteding	80	49	76	48	71	60
bijdrage aan maatschappij	77	38	70	34	79	47
gezinssituatie	51	19	45	22	38	29
situatie op de arbeidsmarkt	20	36	33	77	39	59
sollicitatieplicht	13	56	33	34	35	56
benutting opleiding en ervaring ^a	67	–	70	–	58	–
sociale contacten ^a	88	–	81	–	90	–
onvoldoende financiële vooruitgang ^b	–	12	–	23	–	38

a Alleen voorgelegd aan werkenden.

b Alleen voorgelegd aan niet-werkenden.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Zoekactiviteiten

Aan zowel de werkenden als de niet-werkenden is gevraagd welke activiteiten zij eventueel hebben ondernomen om aan een baan te komen. De bevindingen staan in tabel 5.15. Hieruit blijkt dat de WAO'ers die inmiddels weer aan het werk zijn, hiervoor in 40% van de gevallen de oude werkgever hebben benaderd. Overigens is nog eens 18% van de werkende WAO'ers 'automatisch' teruggekeerd naar de oude werkgever (niet in tabel). De werkende WW'ers en bijstandsonvangers hebben met name gereageerd op advertenties, geïnformeerd bij arbeids- of uitzendbureau, open sollicitaties verricht en rondgevraagd bij familie en kennissen. Daarnaast hebben de (ex-) WW'ers regelmatig gebruikgemaakt van internet als zoekkanaal, terwijl de (ex-)bijstandsgerechtigden relatief vaak via om- of bijscholing, vrijwilligerswerk of een stage weer aan een baan zijn gekomen.

De tabel maakt tevens duidelijk dat actief zoekgedrag vooral voor de WW'ers en bijstandsonvangers een voorwaarde is om weer aan werk te geraken. Slechts een enkeling onder de werkenden, 2% à 3%, geeft aan geen moeite hiervoor te hebben gedaan.

Het feit dat van de niet-werkenden met name de WAO'ers weinig zoekactiviteiten ondernemen, is – gezien hun gezondheidssituatie – overeenkomstig de verwachting. Nog geen 15% van deze categorie meldt ten minste één zoekactiviteit te hebben verricht. Bij de bijstandsgerechtigden, maar vooral bij de WW'ers, ligt dit aandeel aanmerkelijk hoger (41% resp. 62%). Net als bij de werkenden is ook voor de niet-werkende WW'ers en bijstandsonvangers het reageren op advertenties de favoriete zoekmethode, gevolgd door het informeren bij Arbeidsvoorziening en de open sollicitatie.

**Tabel 5.15 Zoekactiviteiten, naar arbeidsmarktpositie en uitkeringscategorie, 2001/2002
(in procenten)**

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsonvangers	
	werkenden	niet-werkenden	werkenden	niet-werkenden	werkenden	niet-werkenden
oude werkgever gevraagd om werk ^a	40	3	26	11	11	2
gereageerd op advertenties op goed geluk bij bedrijven gevraagd	31	7	81	46	70	22
rondgevraagd in sociale omgeving	14	5	48	28	33	12
via internet gezocht	18	4	48	25	39	9
geïnformeerd bij arbeidsbureau	9	5	37	24	19	14
geïnformeerd bij uitzendbureau	15	4	55	34	51	14
via opleiding, stage, vrijwilligerswerk e.d. ^b	11	2	46	22	32	8
anders / onbekend	8	2	5	3	14	9
	3	0	4	1	1	2
ten minste 1 zoekactiviteit verricht	75	13	97	62	98	41

a Alleen als zoekactiviteit getypeerd bij actieve benadering van de oude werkgever, niet indien het gaat om terugkeer naar bestaand dienstverband.

b Al dan niet in het kader van een reïntegratietraject.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Het zal weinig verbazing wekken dat zoekgedrag positief gerelateerd is aan de kans op reïntegratie. Bij de bijstandsonvangers hebben de zoekenden zelfs bijna negentig keer zoveel kans weer aan een baan te komen als de niet-zoekenden. De WW'ers en WAO'ers laten, hoewel minder extreem, eenzelfde tendens zien; binnen deze twee groepen ligt voor werkzoekenden de kans op feitelijke werkherhvatting respectievelijk elf- en achtmaal zo hoog als voor degenen die geen zoekactiviteiten hebben ondernomen (zie tabel 5.16).

Om na te gaan welke van de zoekactiviteiten de meest krachtige voorspellers van werkherhvatting zijn, zijn alle vorenstaande zoekkanalen en -methodes tegelijkertijd als voorspellers van reïntegratie opgenomen. Zoals tabel 5.16 laat zien, is voor WAO'ers het regelmatig informeren bij het uitzendbureau de meest effectieve manier om weer aan het werk te komen, direct gevolgd door benadering van de oude werkgever. Degenen die deze zoekmethoden gebruiken, hebben in beide gevallen een ruim vijfmaal zo hoge reïntegratiekans als degenen die hier geen gebruik van maken. Een derde activiteit die de WAO'ers een relatief grote kans op werkherhvatting oplevert, betreft de strategie waarbij men eerst invalkracht is, een opleiding of cursus volgt of vrijwilligerswerk verricht. Personen die een dergelijke 'omweg' maken, blijken iets meer dan

viermaal zo vaak geheel of gedeeltelijk vanuit een uitkering naar werk over te gaan als personen die dit niet doen.

Voor de WW'ers en bijstandsontvangers komt een ander beeld naar voren. Bij de WW'ers hebben vooral degenen die op advertenties reageren de meeste kans op werkhervatting, op enige afstand gevolgd door degenen die het via uitzendbureaus proberen. Ook voor de bijstandsontvangers vormt het reageren op advertenties de belangrijkste strategie, maar bij hen wordt de reïntegratiekans tevens sterk bepaald door deelname aan scholing of vrijwilligerswerk.

Tabel 5.16 Relatieve reïntegratiekans bij verschillende zoekactiviteiten, per uitkeringscategorie, 2001/2002 (odds ratios)

	WAO'ers	WW'ers	bijstandsontvangers
oude werkgever gevraagd om werk ^a	5,13 *	1,42	2,32
gereageerd op advertenties	4,01 *	2,70 *	8,57 *
op goed geluk bij bedrijven gevraagd	1,70	1,05	1,01
rondgevraagd in sociale omgeving	2,53 *	1,51	1,66
via internet gezocht	0,21 *	1,44	0,16 *
geïnformeerd bij arbeidsbureau	0,61	0,98	1,68
geïnformeerd bij uitzendbureau	5,63 *	1,83 *	4,84
via opleiding, stage, vrijwilligerswerk e.d. ^b	4,18 *	1,82	7,38 *
ten minste 1 zoekactiviteit verricht	8,10 *	10,81 *	88,39 *

a Alleen als zoekactiviteit getypeerd bij actieve benadering van de oude werkgever, niet indien het gaat om terugkeer naar bestaand dienstverband.

b Al dan niet in het kader van een reïntegratietraject.

* Statistisch significant verschil met referentiecategorie 'zoekactiviteit niet ondernomen' ($p < 0,05$).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Het aantal gebruikte kanalen en methoden kan worden beschouwd als een indicatie van de intensiteit van het zoekgedrag. In die zin mag worden verwacht dat de kans op werkhervatting groeit naarmate het aantal verschillende zoekactiviteiten groter is. Inderdaad lijkt er binnen elke uitkeringscategorie sprake te zijn van een dergelijke positieve samenhang. Nadere analyse leert echter dat dit deels schijn is. Wanneer het ondernemen van één zoekactiviteit als referentiecategorie fungeert (in plaats van 'geen zoekactiviteiten'), blijkt zowel bij de WAO'ers als bij de bijstandsgerechtigden de relatie tussen reïntegratiekans en aantal gebruikte zoekmethoden weg te vallen. Kennelijk is voor hen het feit dát men zoekt kansverhogend, maar maakt het niet uit hoeveel verschillende kanalen men hiervoor aanboort. Bij de WW'ers is er evenmin sprake van een recht evenredig verband. Personen die, bijvoorbeeld, op advertenties reageren én in hun sociale omgeving rondvragen, hebben evenveel kans op uitstroom naar arbeid als personen die uitsluitend op advertenties reageren. Pas wanneer men ten minste vier verschillende zoekmethodes hanteert, blijkt de relatieve reïntegratiekans duidelijk groter te worden.

Acceptatiebereidheid

Aan de niet-werkenden die op zoek zijn naar werk is gevraagd of zij bepaalde minder aantrekkelijke arbeidsomstandigheden zouden willen aanvaarden. Deze omstandigheden hebben betrekking op onder meer het loon, de geografische afstand, het functie-niveau en het type dienstverband.

Tabel 5.17 laat voor de WW'ers en bijstandsontvangers zien welk percentage bereid is tot het accepteren van de minder aantrekkelijke baankenmerken. Het aantal WAO'ers dat de desbetreffende vragen heeft beantwoord, is te gering om betrouwbare uitspraken over te kunnen doen.

Tabel 5.17 Acceptatiebereidheid van niet-werkenden, WW'ers en bijstandsontvangers, 2001/2002 (in procenten)

	WW'ers	bijstandsontvangers
weinig verdienen	35	36
werk buiten de regio	38	33
werk beneden niveau	29	26
geen vast dienstverband	65	51
extra opleiding moeten volgen	74	70
minder leuke baan	22	20

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Uit de tabel blijkt dat de acceptatiebereidheid varieert naar baankenmerk. WW'ers en bijstandsgerechtigden zijn betrekkelijk vaak bereid eerst nog een opleiding te volgen of een tijdelijk dienstverband te aanvaarden. Dit geldt echter in veel mindere mate voor een baan onder hun niveau, werk waarmee zij niet zoveel verdienen of een baan buiten de regio waar zij wonen. Een 'minder leuke baan' (niet nader gespecificeerd) blijkt de minste acceptatiebereidheid te genereren, wat suggereert dat zaken als functie-inhoud en werksfeer belangrijke criteria vormen om een baan te aanvaarden. Overigens worden er geen verschillen aangetroffen tussen personen met een WW-uitkering en die met bijstand.

5.8 Determinanten van werkhervatting door uitkeringsontvangers

Tot nu toe is uitsluitend gekeken naar de bilaterale verbanden tussen persoonskenmerken en (vermeende) beïnvloedende factoren enerzijds en de kans op werkhervatting anderzijds. Wel is enkele malen gerefereerd aan de mogelijkheid dat de voorspellers van reïntegratie ook onderling gerelateerd zijn. Verondersteld is onder meer dat de relatief geringe reïntegratiekans van personen met een slechte gezondheid mede voortkomt uit het feit dat zij minder geneigd zijn op zoek te gaan naar betaald werk, en dat de verhoudingsgewijs grote kans op werkhervatting van sollicitatieplichtige uitkeringsontvangers ten dele kan worden toegeschreven aan het feit dat zij gunstiger persoonskenmerken hebben dan niet-sollicitatieplichtigen.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de onderlinge verbanden tussen de diverse voorspellers en op hun gezamenlijke invloed op reïntegratie. Met behulp van het statistische programma Lisrel¹³ wordt voor elk van de drie uitkeringscategorieën een model opgebouwd waaruit blijkt in hoeverre er sprake is van directe dan wel indirecte effecten van de persoonskenmerken en overige factoren op werkhervatting.

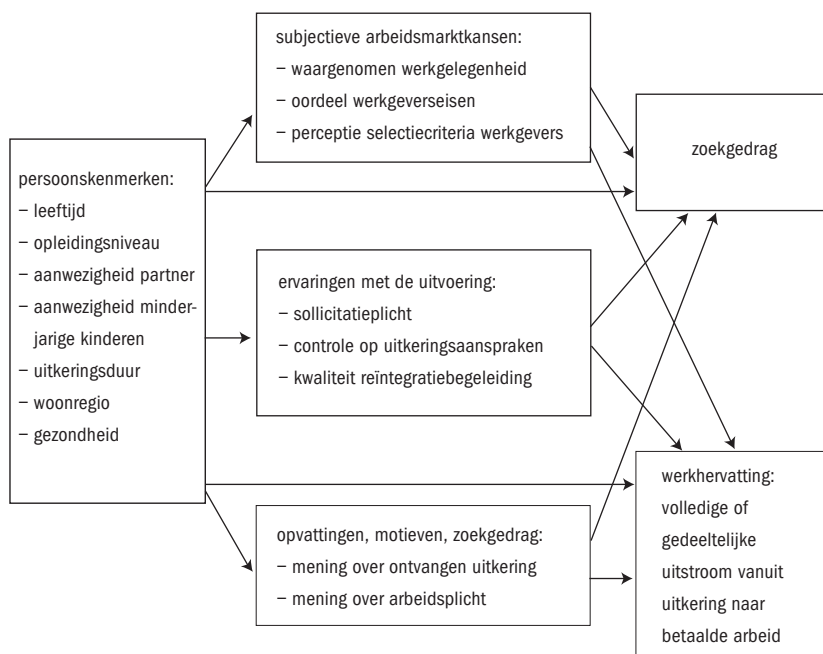
Eerder is gebleken dat er een zeer sterke relatie bestaat tussen zoekgedrag en werkhervatting. Met name voor de WW'ers en bijstandsonvangers kan gesteld worden dat werkhervatting vrijwel nooit plaatsvindt zonder dat men zoekactiviteiten heeft verricht (zie onderste rij van tabel 5.15).¹⁴ Gezien deze (bijna) een-op-eenrelatie heeft het weinig zin het zoekgedrag als voorspeller van werkhervatting in het model op te nemen. Meer relevant is het na te gaan door welke factoren het zoekgedrag wordt bepaald. Besloten is daarom om, naast werkhervatting, ook het zoekgedrag als te verklaren variabele op te nemen.

Bij de berekeningen zal een aantal factoren buiten beschouwing worden gelaten, omdat zij uitsluitend bij werkenden of juist niet-werkenden zijn gemeten (zoals het gebruik van wettelijke regelingen, dan wel de bereidheid tot het accepteren van minder aantrekkelijke baankenmerken), omdat de vragen voor de werkenden en niet-werkenden inhoudelijk te veel van elkaar verschillen (bv. gewenste dan wel feitelijke inkomensverbetering), of omdat de factoren voor geen van de drie uitkeringsgroepen een statistisch significant verband met werkhervatting vertonen (bv. het aantal contacten met reïntegratie-instanties).

Enkele andere indicatoren zijn, om analysetechnische redenen, bijeengenomen. Dit geldt allereerst voor vier van de opvattingen over de mate waarin bepaalde kenmerken een belemmering vormen bij het vinden van een baan (zie tabel 5.5). Aan de hand van het oordeel in dit verband over de kenmerken leeftijd, gezondheid, opleiding en uitkeringsverleden is een algemene schaal 'wel/niet kunnen voldoen aan selectiecriteria van werkgevers' geconstrueerd (α gelijk aan 0,48), die als voorspellende variabele in het te toetsen model zal worden opgenomen. Ook de meningen over de toepassing van de arbeidsplicht (zie tabel 5.12) zijn samengevoegd, waarbij per uitkeringscategorie alleen de voor hen relevante items zijn meegenomen. De interne consistentie van de resulterende schalen varieert van 0,37 (WW'ers) tot 0,66 (bijstandsgerechtigden). Vanzelfsprekend zal bij de berekeningen alleen die schaal worden betrokken die op de desbetreffende uitkeringscategorie van toepassing is.

Figuur 5.3 toont welke factoren uiteindelijk bij de berekeningen zijn betrokken en hoe het te toetsen model er globaal uitziet.

Figuur 5.3 Bij berekeningen betrokken determinanten van werkherhvatting



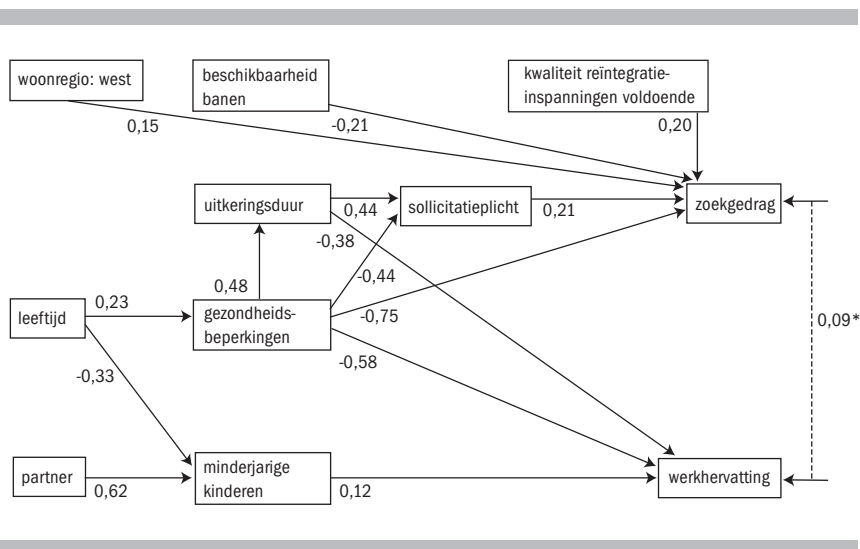
Zoals hiervoor reeds is vermeld, zijn er afzonderlijke Lisrel-analyses verricht voor elk van de drie uitkeringscategorieën. Personen met ontbrekende gegevens zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. Hierdoor is bij de berekeningen een kleiner aantal respondenten betrokken dan waarover in de voorgaande paragrafen is gerapporteerd.¹⁵

De toetsing van het model heeft telkens in een aantal fasen plaatsgevonden. Eerst zijn de directe verbanden onderzocht tussen enerzijds de diverse voorspellende variabelen en anderzijds werkherhvatting en zoekgedrag. Vervolgens is nagegaan of er sprake is van indirecte verbanden. Daarbij gaat het om relaties die al eerder in dit hoofdstuk zijn gesuggereerd, zoals die tussen sollicitatieplicht en bepaalde (gunstige) persoonskenmerken, maar ook om relaties die nog niet aan de orde zijn gekomen. Het lijkt bijvoorbeeld aannemelijk dat de invloed van de leeftijd op werkherhvatting voor een belangrijk deel indirect is, via het opleidingsniveau, de aanwezigheid van minderjarige kinderen, de uitkeringsduur en de beleving van gezondheidsbeperkingen.

Tot besluit is, mede op basis van de modelgegevens, nagegaan of het model kan worden verbeterd door bepaalde verbanden tussen variabelen toe te voegen of juist weg te laten.

De figuren 5.4 tot en met 5.6 laten de resultaten van deze exercitie zien. Per uitkeringsgroep staat aangegeven welke statistisch significante relaties er zijn tussen persoonskenmerken en voorspellende factoren enerzijds, en zoekgedrag dan wel werkhervatting anderzijds. De gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten, die minimaal -1 en maximaal $+1$ kunnen bedragen, geven de sterkte van deze relaties weer. Bijlage C presenteert de gestandaardiseerde waarden van zowel de directe als de indirecte totale effecten van de diverse variabelen op zoekgedrag en werkhervatting.

Figuur 5.4 Directe en indirecte invloeden op zoekgedrag en werkhervatting, WAO'ers^a



a Gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten (hoe hoger de coëfficiënt, hoe sterker het verband).

* De correlatie tussen de residuen van zoekgedrag en werkhervatting is afhankelijk van de hoeveelheid variantie die reeds door de overige variabelen in het model verklaard is. Hoe meer variantie reeds verklaard is, hoe lager de correlatie tussen de residuen.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

In het geval van de WAO'ers blijkt, niet echt verrassend, de gezondheid de belangrijkste voorspeller te zijn van zowel het zoekgedrag als werkhervatting. Het gevoel ernstig belemmerd te worden door de gezondheid is negatief gerelateerd aan het ondernemen van zoekactiviteiten (gestandaardiseerd effect gelijk aan $-0,75$) en aan werkhervatting ($-0,58$). Het zoekgedrag wordt daarnaast in positieve zin beïnvloed door het hebben van een sollicitatieplicht (0,21) en het oordeel dat 'de instanties' veel doen om hen weer aan het werk te helpen (0,20). Daarentegen vertonen personen die menen dat er

veel banen beschikbaar zijn, minder zoekgedrag (-0,21). Dit hangt wellicht samen met het feit dat een deel van de WAO'ers (degenen in het eerste WAO-jaar) niet hoeft te zoeken, maar kan terugkeren naar de oude werkgever. Een laatste direct effect op het zoekgedrag van WAO'ers wordt gevonden voor de woonregio (0,15); degenen die in het westen des lands woonachtig zijn, blijken vaker actief op zoek naar werk dan degenen die elders wonen.

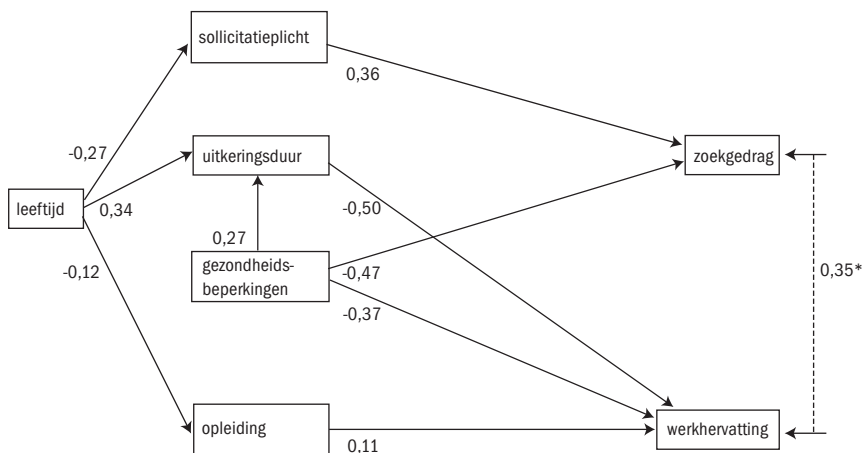
Net als het zoekgedrag wordt ook werkhervatting door meerdere factoren bepaald. Naast de gezondheid gaat het daarbij om de uitkeringsduur (-0,38) en de aanwezigheid van minderjarige kinderen (0,12). Zoals al eerder is geconstateerd, hebben langdurig uitkeringsafhankelijken aanmerkelijk minder kans om geheel of gedeeltelijk naar betaalde arbeid uit te stromen dan personen die de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangen. Het hebben van kinderen blijkt echter, net als in paragraaf 5.2 al is opgemerkt, stimulerend te werken.

Naast de directe invloeden van de voorspellende factoren op het zoekgedrag en werkhervatting, zijn ook enkele indirecte verbanden onderzocht. Zo is in paragraaf 5.6 de mogelijkheid geopperd dat de uitkeringsduur een verklarende factor vormt voor de bevinding dat WAO'ers van wie ten minste eenmaal de uitkeringsrechten zijn gecontroleerd, minder vaak het werk hervatten dan personen die nooit controle hebben gehad. Inderdaad blijkt er een sterk verband tussen uitkeringsduur en rechtmatigheidscontrole te bestaan (0,40). Laatstgenoemde variabele staat nu zelf echter los van werkhervatting. Er kan dan ook niet worden geconcludeerd dat het in de eerdere analyses aangetroffen negatieve effect van controle op de reïntegratiekans, in feite een effect van de uitkeringsduur betreft.

Het hebben van gezondheidsbeperkingen heeft, naast een direct effect, tevens een sterk indirect effect op werkhervatting. WAO'ers die ernstige belemmeringen onderkennen, ontvangen de uitkering vaak al gedurende langere tijd, hebben minder vaak een sollicitatieplicht, en zijn – wellicht als gevolg van dit alles – minder vaak actief op zoek naar werk. Een en ander heeft op zijn beurt tot gevolg dat de kans op arbeidsreïntegratie voor deze groep relatief klein is.

De leeftijd en de aanwezigheid van een partner, tot slot, zijn alleen indirect van belang. Jongeren voelen zich minder vaak ernstig belemmerd door hun gezondheid, wat gunstig inwerkt op hun zoekgedrag en (daarmee) de kans op werkhervatting. Bovendien hebben zij, evenals degenen met een partner, vaker de verantwoordelijkheid voor minderjarige kinderen, hetgeen eveneens hun reïntegratiekans positief beïnvloedt.

Figuur 5.5 Directe en indirecte invloeden op zoekgedrag en werkherhvatting, WW'ers^a



a Gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten (hoe hoger de coëfficiënt, hoe sterker het verband).

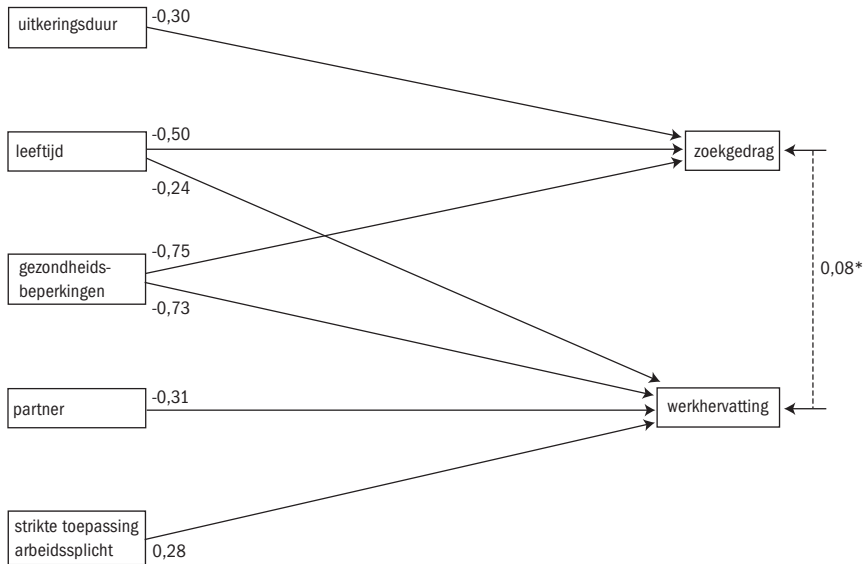
* De correlatie tussen de residuen van zoekgedrag en werkherhvatting is afhankelijk van de hoeveelheid variantie die reeds door de overige variabelen in het model verklaard is. Hoe meer variantie reeds verklaard is, hoe lager de correlatie tussen de residuen.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Voor de WW'ers is vooral de uitkeringsduur een factor van belang voor reïntegratie, op enige afstand gevolgd door de gezondheid (gestandaardiseerde effecten respectievelijk $-0,50$ en $-0,37$). Ook het opleidingsniveau speelt een rol, hoewel in minder sterke mate ($0,11$). In overeenstemming met de verwachting hebben hoogopgeleiden daarbij een grotere kans op werkherhvatting dan laaggeschoolden. Het zoekgedrag wordt eveneens voor een belangrijk deel bepaald door de gezondheidstoestand, waarbij ernstige gezondheidsbeperkingen wederom gepaard gaan met een verminderde zoekactiviteit ($-0,47$). De sollicitatieplicht werkt echter – zoals verwacht – bevorderend voor het zoekgedrag ($0,36$).

Tot slot is ook de leeftijd een bepalende factor, maar uitsluitend op indirecte wijze. Oudere WW'ers zijn minder vaak sollicitatieplichtig, behoren relatief vaak tot de langdurig uitkeringsafhankelijken, en hebben vaker een lagere opleiding genoten. Hierdoor hebben zij uiteindelijk, al dan niet via het zoekgedrag, een geringere kans op arbeidsreïntegratie.

Figuur 5.6 Directe en indirecte invloeden op werkhervatting, bijstandsontvangers^a



a Gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten (hoe hoger de coëfficiënt, hoe sterker het verband).

* De correlatie tussen de residuen van zoekgedrag en werkhervatting is afhankelijk van de hoeveelheid variantie die reeds door de overige variabelen in het model verklaard is. Hoe meer variantie reeds verklaard is, hoe lager de correlatie tussen de residuen.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Net als bij de WAO'ers, blijkt het zoekgedrag en de reïntegratiekansen van bijstandsgerechtigden met name te worden bepaald door de gezondheid. Opnieuw gaat het daarbij om een negatief verband: ernstige gezondheidsproblemen leiden tot minder zoekactiviteiten en, mede hierdoor, tot een geringere kans op werkhervatting (gestandaardiseerde effecten $-0,75$ resp. $-0,73$). Ook de leeftijd en uitkeringsduur zijn wederom van belang: ouderen en langdurig uitkeringsafhankelijken zijn minder vaak actief op zoek naar een baan dan jongeren of personen die de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangen. De kans op werkhervatting neemt voor de twee eerstgenoemde subgroepen dan ook navenant af. Daarnaast heeft de leeftijd ook een direct effect op de reïntegratiekans ($-0,24$), iets wat wellicht te maken heeft met het selectiebeleid van de werkgevers. Zoals immers uit hoofdstuk 3 reeds is gebleken, geven veel werkgevers de voorkeur aan jongere sollicitanten.

Twee laatste factoren die van invloed zijn op de werkhervattingskansen van bijstandsontvangers, betreffen de aan- of juist afwezigheid van een partner en de houding tegenover de arbeidssplicht. Daarbij blijken vooral alleenstaanden en personen die voorstander zijn van een strikte toepassing van de arbeidssplicht, weer aan het werk te

gaan. Personen met een partner, en personen die een soepele toepassing dan wel vrijstelling van de arbeidsplicht wensen, hebben daarentegen een relatief geringe kans op werkhervatting.

Eerder is geopperd dat de relatief grote werkhervattingskans van sollicitatieplichtigen voortkomt uit het feit dat zij gunstiger persoonskenmerken hebben dan niet-sollicitatieplichtigen. Figuren 5.4 tot en met 5.6 laten echter zien dat, nu alle factoren en kenmerken tegelijkertijd in de berekeningen zijn opgenomen, er voor geen van de drie uitkeringscategorieën nog sprake is van een directe relatie tussen sollicitatieplicht en reïntegratie. De plicht tot solliciteren speelt wel een rol via het zoekgedrag: sollicitatieplichtigen hebben meer kans om feitelijk naar werk uit te stromen omdat zij vaker zoekactiviteiten ondernemen. Dit geldt echter alleen voor de WAO'ers en de WW'ers; bij de bijstandsgerechtigden is geen relatie tussen sollicitatieplicht en zoekgedrag aangetroffen.

De veronderstelling dat het hebben van een sollicitatieplicht verband houdt met bepaalde persoonskenmerken, blijkt vooral op te gaan voor de WAO'ers. In deze groep wordt aan degenen met ernstige gezondheidsproblemen minder vaak een sollicitatieplicht opgelegd. Indirect geldt dit ook voor de oudere WAO'ers, aangezien vooral zij te kampen hebben met beperkingen door de gezondheid. Ook degenen die de WAO-uitkering gedurende hooguit een jaar ontvangen, zijn minder vaak sollicitatieplichtig, hetgeen wellicht te maken heeft met het feit dat deze subcategorie in ieder geval formeel nog in dienst is bij de oude werkgever. Bij de WW'ers is er eveneens een samenhang met de leeftijd: ouderen blijken relatief vaak te zijn ontheven van de plicht tot solliciteren. In deze uitkeringsgroep zijn echter geen verbanden – direct of indirect – aangetroffen met de gezondheid, de uitkeringsduur of andere persoonskenmerken. De sollicitatieplicht voor bijstandsontvangers, tot slot, blijkt aan geen van de achtergrondkenmerken gerelateerd te zijn.

5.9 Samenvatting

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de resultaten van een onderzoek naar arbeidsreïntegratie onder WAO'ers, WW'ers en bijstandsgerechtigden. Doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de mate waarin vijf theoretisch onderscheiden factoren (gelegenheidsstructuur, afweging van kosten en baten, wettelijke regelingen, ervaringen met de uitvoering, en opvattingen, motieven en zoekactiviteiten) de kans op werkhervatting van deze drie categorieën uitkeringsontvangers beïnvloeden.

Afzonderlijk bezien zijn veel van de onderzochte variabelen aan de reïntegratiekans gerelateerd. Een groot deel van deze verbanden valt echter weg wanneer alle verklaringsfactoren tegelijkertijd in de berekeningen worden opgenomen (zie tabel 5.18). Bij de WAO'ers blijkt dan de afwezigheid van gezondheidsbeperkingen veruit de belangrijkste voorwaarde te zijn om weer geheel of gedeeltelijk aan het werk te komen. Ook de uitkeringsduur speelt een rol, evenals de leeftijd en de aanwezigheid van partner en

minderjarige kinderen. Zoals kan worden verwacht, is de kans op werkherhvatting het grootst voor arbeidsongeschikten die nog relatief jong zijn, die de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangen, en die zorgverantwoordelijkheid hebben tegenover andere gezinsleden. Voor de WW'ers en bijstandsonvangers zijn de gezondheid en de leeftijd eveneens bepalend voor de reïntegratiekans. Bij de WW'ers zijn het daarnaast vooral de kortdurend uitkeringsafhankelijken en de hoger opgeleiden die kans hebben weer aan een baan te geraken, terwijl dit bij de bijstandsonvangers geldt voor de alleenstaanden en degenen die een strikte toepassing van de arbeidsplicht voorstaan.

Tabel 5.18 Invloeden van factoren en persoonskenmerken op werkherhvatting door uitkeringsontvangers^a 2001/2002

	WAO'ers		WW'ers		bijstandsontvangers	
	ongecorrigeerd	gecorrigeerd	ongecorrigeerd	gecorrigeerd	ongecorrigeerd	gecorrigeerd
veel banen beschikbaar	+	n.s.	+	n.s.	+	n.s.
werkgeveisen redelijk niet kunnen voldoen aan selectiecriteria werkgevers	+	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
rechtmatigheidscontrole gehad	-	n.s.	-	n.s.	-	n.s.
sollicitatieplichtig	n.s.	n.s.	+	n.s.	+	n.s.
kwaliteit reïntegratiehulp voldoende	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	+	n.s.
negatieve houding t.o. krijgen uitkering	n.s.	n.s.	+	n.s.	n.s.	n.s.
strikte toepassing arbeidsplicht	+	n.s.	+	n.s.	+	+
hogere leeftijd	-	-	-	-	-	-
opleidingsniveau hoog	+	n.s.	+	+	n.s.	n.s.
partner aanwezig	n.s.	+	n.s.	n.s.	-	-
minderjarige kinderen aanwezig	+	+	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
uitkeringsduur ten minste 1 jaar	-	-	-	-	n.s.	n.s.
woonregio: westen van het land	n.s.	n.s.	+	n.s.	n.s.	x
ernstige gezondheidsbeperkingen	-	-	-	-	-	-

a Op zichzelf staand, respectievelijk gecorrigeerd voor de effecten van de overige voorspellers (zie resp. eerdere tabellen en bijlage C, totale effecten).

x Variabele is buiten beschouwing gelaten.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Een belangrijke vraag betreft de rol die het inkomen (het vooruitzicht op inkomensverbetering dan wel de angst voor een inkomensdaling) speelt bij werkherhvatting. Hoewel in de multivariate analyses geen informatie hierover kon worden meegenomen, blijkt uit de bilaterale gegevens dat ruim eenderde deel van de niet-werkenden bereid is tot het aanvaarden van een baan waarmee zij weinig verdienen. Bovendien zou 71%

à 79% van hen gaan werken, zelfs als zij er hierdoor financieel niet of nauwelijks op vooruitgaan. Op grond van deze bevindingen zou kunnen worden geconcludeerd dat het inkomen voor de meeste uitkeringsgerechtigden slechts van ondergeschikt belang is. Tegelijkertijd valt echter niet te negeren dat, in ieder geval bij de niet-werkenden met een bijstandsuitkering, een meerderheid van de gebruikers van inkomensafhankelijke regelingen verwacht deze te zullen verliezen als zij een baan aannemen. Hoewel de gegevens voor de werkenden aantonen dat deze vrees lang niet altijd bewaarheid wordt (zie tabel 5.7), mag worden verondersteld dat er voor een deel van de niet-werkenden een remmende werking van uitgaat.

Naast de reeds genoemde factoren is voor alle drie uitkeringsgroepen tevens het zoekgedrag sterk bepalend voor de reïntegratiekans. Bij de WW'ers en bijstandsgerechtigden is er zelfs vrijwel geheel sprake van een *sine qua non*-relatie: om aan een baan te komen moet men ernaar zoeken. Voor de arbeidsongeschikten geldt dit in mindere mate, wat echter voortkomt uit het feit dat een deel van hen kan terugkeren (of inmiddels is teruggekeerd) naar de oude werkgever. Dit laatste – de mogelijkheid tot werkhervatting bij de oude werkgever – is wellicht ook de reden dat personen die de WAO-uitkering nog maar kort ontvangen, minder zoekgedrag vertonen maar toch een relatief grote reïntegratiekans hebben.

Van zowel de arbeidsongeschikten als de WW'ers en bijstandsgerechtigden wordt het zoekgedrag, net als de kans op werkhervatting, in belangrijke mate bepaald door de gezondheid en de leeftijd. Opnieuw zijn het daarbij vooral de relatief gezonde en de jongere uitkeringsontvangers die zich in dit opzicht actief betonen. Bij de WAO'ers en WW'ers is het zoekgedrag daarnaast gerelateerd aan het hebben van een sollicitatieplicht, maar dit gaat niet op voor de bijstandsgerechtigden. Kennelijk zijn binnen deze laatste groep de sollicitatieplichtigen even vaak (of even weinig) actief op zoek naar een baan als degenen die van deze plicht zijn vrijgesteld. Eerder lijkt hier de uitkeringsduur een rol te spelen; zoekactiviteiten komen met name voor bij ABW'ers die de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangen.

Noten

- 1 Onderzoek onder werkgevers, uitvoeringsinstanties en reïntegratiebedrijven zal mogelijk op een later tijdstip plaatsvinden.
- 2 De bestanden van GfK bleken een te gering aantal (voormalige) bijstandsontvangers te bevatten om tot de gewenste nettosteekproefomvang te komen. Daarom zijn bij Omnidata, een adressenbestand van PTT-Post, 1.500 adressen besteld waarvan de kostwinner in het jaar 2000 werkloos en/of werkzoekend was. Na telefonische screening of het hier om (ex-)bijstandsontvangers ging, hebben de desbetreffende personen eveneens een vragenlijst toegestuurd gekregen.
- 3 De Wet verbetering poortwachter was ten tijde van de dataverzameling nog niet van kracht. Over de ervaringen met deze wet zijn dan ook geen vragen gesteld.
- 4 Bij de steekproeftrekking van de WAO'ers – zowel uit het lopende bestand als uit het bestand van uitgestroomden wegens herstel – zijn alle vijf (voormalige) uitvoeringsinstellingen betrokken. De steekproef van WW'ers is daarentegen alleen uit de bestanden van het GAK en Cadans getrokken. Het USZO is hier buiten beschouwing gelaten, omdat het onderwijs- en overheidsperoneel eind 2000 nog onder een aparte wachtgeldregeling viel. Het SFB en het GUO zijn evenmin bij de steekproeftrekking betrokken, aangezien zij relatief weinig WW'ers vertegenwoordigen. Tezamen behandelen het GAK en Cadans bijna 90% van alle WW-uitkeringen (UWV 2002b: 34).
- 5 Nadere analyse leert dat de 55-plussers reeds oververtegenwoordigd waren in de brutosteekproef (gevormd door (voormalige) bijstandsontvangers in de GfK-panels, de MiniCensus en het Omnidata-bestand). Dit geldt met name voor de 55-64-jarigen, wier aandeel in deze bronbestanden uiteenloopt van 25% tot 38%. In twee van de panels zijn, met een aandeel van respectievelijk 8% en 11%, de 65-plussers eveneens oververtegenwoordigd.
- 6 Weging naar uitvoeringsinstelling en herkomstgroep is niet goed mogelijk, omdat in beide gevallen voor ten minste één uitkeringsgroep de populatiegegevens ontbreken.
- 7 Ook wat betreft de indicatoren met betrekking tot de vijf te onderzoeken beïnvloedende factoren – waaronder de gepercipieerde werkgelegenheid, het oordeel over werkgeveerseisen, de zoekactiviteiten en de attitudes ten aanzien van werk en uitkering – worden slechts enkele verschillen tussen beide groepen werkhervatters aangetroffen. Dit ondersteunt het besluit om hen verder als één groep te beschouwen.
- 8 De overige niet-werkhervatters onder de (aanvankelijk) uitgestroomden wegens herstel zijn geheel of gedeeltelijk teruggevallen naar een uitkeringssituatie. Ten tijde van de enquête ontvangt 62% van hen uitsluitend een uitkering, terwijl 17% zowel een uitkering als arbeidsinkomsten heeft. Bij de niet-werkhervatters uit het WAO-lopende bestand bedragen deze aandelen respectievelijk 70% en 27%.
- 9 De *odds ratio* is de kans van een individu met een bepaald kenmerk om tot een bepaalde groep (hier: de werkhervatters) te behoren, gedeeld door de corresponderende kans van een individu die dit kenmerk niet heeft. Een *odds ratio* die min of meer gelijk is aan 1 geeft aan dat die kans niet samenhangt met het desbetreffende kenmerk, terwijl een *odds ratio* significant kleiner of groter dan 1 een negatief, respectievelijk positief verband weergeeft. *Odds ratios* zijn nooit kleiner dan 0.

- De odds ratios zijn berekend met behulp van logistische-regressieanalyses, waarbij – aangezien zij betrekking hebben op gewogen gegevens – gebruik is gemaakt van het statistische programma STATA.
- 10 De in tabel 5.7 vermelde percentages wijken af van die welke in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002) zijn gepresenteerd. Dit komt enerzijds voort uit het feit dat nu niet alleen is herwogen naar geslacht en leeftijd, maar ook naar uitkeringsduur. Anderzijds heeft het te maken met de in paragraaf 5.2 beschreven exercitie waarbij uit het WAO-bestand van uitgestroomden wegens herstel de niet-werkherhatters van de analyses zijn uitgesloten, en de wel-werkherhatters aan het WAO-lopende bestand zijn toegevoegd.
 - 11 De percentages die in tabel 5.9 worden vermeld, verschillen van die in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002). Dit komt opnieuw door het feit dat nu is herwogen naar geslacht, leeftijd én uitkeringsduur, en door de toevoeging van werkherhatters uit het WAO-bestand van uitgestroomden aan het WAO-lopende bestand (zie ook noot 10).
 - 12 Cronbach's α is een maat voor de interne consistentie van een aantal items, dat wil zeggen voor de mate waarin er sprake is van een eenduidige onderliggende dimensie. Een hoge interne consistentie duidt aan dat de items hetzelfde concept meten.
 - 13 Lisrel is een multivariate techniek om structurele modellen te toetsen. Met behulp van deze techniek kan niet alleen de voorspellende kracht van meerdere variabelen gelijktijdig worden onderzocht, maar kan tevens worden nagegaan of er sprake is van directe dan wel indirecte invloeden. Lisrel is geschikt voor de analyse van gewogen gegevens.
 - 14 Andersom geldt tevens dat niet-zoekenden, uitgezonderd de WAO'ers die bij hun oude werkgever terugkeren, ook zelden of nooit het werk zullen hervatten.
 - 15 De analyses hebben betrekking op 495 WAO'ers, 551 WW'ers en 249 bijstandsontvangers. Van respectievelijk 287, 163 en 84 personen ontbreken een of meerdere gegevens.

6 Samenvatting en slotbeschouwing

De reïntegratie van uitkeringsgerechtigden vormt het kernthema van deze studie. Nagegaan is hoeveel ontvangers van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering zouden kunnen reïntegreren c.q. feitelijk het werk hervatten, en welke factoren daarbij (mogelijk) een rol spelen. Deze slotbeschouwing laat aan de hand van de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen nog eens kort de belangrijkste bevindingen van het onderzoek de revue passeren, en gaat vervolgens in op enkele beleidsrelevante kwesties.

6.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Hoe groot is de reïntegreerbare populatie van uitkeringsontvangers?

Eind 2001 bedroeg het aantal personen met een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering iets minder dan 1,5 miljoen. De arbeidsongeschikten vormden hierbij, met 965.800 uitkeringsontvangers, de grootste groep, gevolgd door de bijstandsgerechtigden (322.100 personen) en WW- of wachtgeldontvangers (194.400 personen).

Het antwoord op de vraag hoeveel arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsontvangers in principe zouden

kunnen participeren op de arbeidsmarkt maar dit tot nog toe niet doen, hangt af van de wijze waarop men het begrip 'reïntegreerbaarheid' definieert. Volgens de wettelijke criteria is men reïntegreerbaar indien men tot werken in staat is, blijkend uit het feit dat men minimaal 20% resterende verdien capaciteit heeft (ontvangers arbeidsongeschiktheidsuitkering) dan wel een arbeidsplicht opgelegd heeft gekregen (WW'ers en ABW'ers). Op basis van deze criteria bedraagt het aantal niet-werkende reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden ruim 400.000. Personen met een werkloosheidsuitkering maken het grootste deel van deze groep uit, hoewel van hen weer circa eenderde deel bestaat uit personen die – vanwege hun leeftijd – slechts 'passief' arbeidsplichtig zijn. Werklozen van 57,5 jaar en ouder zijn immers wel verplicht zich als werkzoekende bij het CWI in te schrijven en passende arbeid te aanvaarden, maar hoeven niet actief naar werk op zoek te gaan. Ouderen hebben overigens ook een belangrijk aandeel binnen de reïntegreerbare arbeidsongeschikten en bijstandsgerechtigden. Het is dan ook aannemelijk dat de feitelijke reïntegreerbaarheid geringer is dan de wettelijke reïntegreerbaarheid.

In dat opzicht geven de criteria die door de uitvoering worden gehanteerd, mogelijk een realistischer beeld van het aantal reïntegreerbaren. Tijdens de intakegesprekken wordt door het CWI immers aan de hand van een uitgebreide checklist vastgesteld hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is. Bijna 40% van de niet-werkende werkzoekenden blijkt, wegens een formele ontheffing dan wel persoonlijke belemmeringen, vooralsnog onbemiddelbaar te zijn. Met de arbeidsverplichtingen van een (klein) deel van de

resterende cliënten wordt bovendien in de praktijk zeer soepel omgegaan, zodat het aantal reïntegreerbaren volgens de uitvoeringscriteria hooguit 275.000 bedraagt.

De reïntegreerbaarheid volgens subjectieve criteria van de uitkeringsgerechtigden zelf, ten slotte, valt nog lager uit. Het aantal uitkeringsontvangers dat denkt het werk te kunnen hervatten komt uit op minder dan 215.000. Opvallend daarbij is dat een fors deel hiervan geen arbeidsplicht heeft: 33% van deze subjectief reïntegreerbaren is volledig arbeidsongeschikt verklaard en derhalve wettelijk niet-reïntegreerbaar. Het omgekeerde komt echter eveneens regelmatig voor: van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die niet werken en die wettelijk verplicht zijn weer een baan te zoeken, stelt 34% niet in staat te zijn tot het verrichten van werk.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat, terwijl er in Nederland circa 1,5 miljoen uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar zijn, volgens de huidige criteria hooguit iets meer dan een kwart van hen als reïntegreerbaar kan worden getypeerd. Verder blijkt dat het aantal reïntegreerbaren sterk afhankelijk is van de gehanteerde criteria: volgens de wettelijke criteria is dit aantal bijna tweemaal zo groot als wanneer naar de mening van de uitkeringsontvangers zelf wordt gevraagd. Overigens overlappen deze twee groepen elkaar slechts gedeeltelijk.

Welke factoren zijn mogelijk van invloed op reïntegratie en hoe hebben zij zich sinds 1992 ontwikkeld?

Aan de hand van een aantal arbeidsmarkt- en gedragstheorieën zijn vijf factoren te onderscheiden die (mogelijk) van invloed zijn op de werkhervatting van uitkeringsontvangers, te weten:

- vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- wet- en regelgeving op het gebied van sociale zekerheid en reïntegratie;
- financiële prikkels;
- de uitvoering van de sociale zekerheid;
- waarden en normen met betrekking tot werk en uitkering.

Elk van deze factoren bevat weer diverse aspecten, waarvan is nagegaan hoe zij zich sinds 1992 hebben ontwikkeld.

In de tweede helft van de jaren negentig was er sprake van een economische bloei-periode: de werkgelegenheid groeide gestaag en het werkloosheidspercentage daalde tot een ongekend laag niveau. Toch kwam de groei in het aantal banen slechts gedeeltelijk ten goede aan de uitkeringsontvangers. Met name de niet-werkenden zonder uitkering (herintreders en schoolverlaters) profiteerden van de banengroei, terwijl ook werkenden die op zoek waren naar een andere baan belangrijke concurrenten vormden. Dit laatste komt wellicht voort uit het feit dat werkgevers veelal een voorkeur hebben voor sollicitanten met relevante én recente werkervaring. De leeftijd, het opleidingsniveau en – impliciet – de etnische herkomst zijn echter eveneens belangrijke selectiecriteria: hoewel de economische hoogconjunctuur ook ten goede is gekomen aan jongeren, laagopgeleiden en allochtonen, bleven de werkloosheidspercentages binnen deze groepen relatief hoog.

De laatste paar jaar tekent zich een economische terugval af, wat merkbaar is aan een verminderde groei in de werkgelegenheid, een geringer aantal openstaande vacatures en een oplopende werkloosheid.

Op het terrein van de sociale zekerheid heeft de wet- en regelgeving zich sinds het begin van de jaren negentig toegelegd op beperking van de toegankelijkheid van het stelsel, en op bevordering van de uitstroom naar de arbeidsmarkt. Dit laatste kwam enerzijds tot uiting in wetwijzigingen waarmee het aantal arbeidsplichtigen werd uitgebreid, en anderzijds in wetgeving specifiek gericht op activering van uitkeringsgerechtigden. De wet-REA, de Wet verbetering poortwachter en de Sluitende aanpak dienen alle te bewerkstelligen dat uitkeringsafhankelijkheid zo niet voorkomen wordt, dan toch van korte duur zal zijn.

Een belangrijk overheidsinstrument ter bevordering van de uitstroom van uitkeringsontvangers naar betaalde arbeid wordt gevormd door financiële prikkels. Zo zijn, teneinde de uitkeringsregelingen minder aantrekkelijk te maken, in de jaren negentig diverse maatregelen genomen om de duur en – in mindere mate – de hoogte ervan in te perken. Andere prikkels, waaronder de recentelijk ingevoerde fiscale arbeidskorting, hebben tot doel werken lonender te maken. Een derde categorie van maatregelen richt zich op de vraagzijde van de arbeidsmarkt: werkgevers worden in steeds grotere mate financieel verantwoordelijk gesteld voor het ziekteverzuim onder hun personeel; daarnaast worden zij via loonkostensubsidies gestimuleerd om arbeidsgehandicapten en (langdurig) werklozen in dienst te nemen.

De uitvoering van de sociale zekerheid heeft het laatste decennium in het teken gestaan van verandering. Niet alleen heeft er een omslag in het beleid plaatsgevonden, waarbij het accent werd verlegd van uitkeringsverstrekking naar uitstroombevordering, maar ook werd de uitvoeringsorganisatie drastisch gewijzigd. In het kader van de wet-SUWI werd onder meer onderscheid aangebracht tussen een publieke claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking, en een private reïntegratie. De zogenoemde Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), waarin zowel de gemeente als de voormalige uvi's en Arbeidsvoorziening zijn vertegenwoordigd, hebben tot taak nieuwe werkzoekenden te registreren en vast te stellen welke reïntegratie-inspanningen eventueel benodigd zijn. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de claimbeoordeling en voor de uitkeringsverstrekking aan hun respectieve cliënten, en hebben daarnaast een aansturende rol in het reïntegratieproces. De feitelijke uitvoering van dit proces wordt echter uitbesteed aan private, onderling concurrerende reïntegratiebedrijven.

Of de wijzigingen in de organisatiestructuur ook leiden tot een verbeterde reïntegratie, is (vooralsnog) niet goed te zeggen. Gegevens over het aantal aanbestede, gestarte en geslaagde dan wel mislukte reïntegratietrajecten zijn onvolledig (in het geval van het UWV) of ontbreken zelfs geheel (gemeenten).

Ten aanzien van de normen en waarden in verband met werk en uitkering, kan worden geconstateerd dat vanuit de meeste Nederlanders vinden dat in de sociale zekerheid rechten en plichten direct met elkaar verbonden zijn. Een grote meerderheid van de burgers is van mening dat werkweigering bestraft moet worden en dat de controle op het zoekgedrag van uitkeringsontvangers verscherpt moet worden. Alleen in bepaalde omstandigheden, zoals wanneer de betrokkene actief is in het vrijwilligerswerk of als duidelijk is dat hij geen reële kans op werk heeft, zou de arbeidsplicht soepel mogen worden toegepast. Gezien deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat het oordeel van de Nederlandse bevolking grotendeels overeenkomt met de aanscherping van rechten en plichten in het beleid.

Hoe heeft de reïntegratie van uitkeringsontvangers zich sinds 1992 ontwikkeld?

Voor zowel de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering als die van een werkloosheids- of bijstandsuitkering is nagegaan hoe de reïntegratie zich sinds 1992 heeft ontwikkeld. Hiertoe is gebruikgemaakt van landelijke statistieken, administratieve steekproefbestanden en enquêteonderzoek. Hoewel elk van deze databronnen zijn beperkingen kent, leveren zij tezamen – althans voor de WW'ers en bijstandsontvangers – een beeld op van een licht gestegen reïntegratie.

Gegevens over de uitstroom wegens herstel vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen tonen aan dat deze per saldo is afgenomen. In de periode 1994-1996 was er sprake van een sterke stijging, met name ten gevolge van de herbeoordeling van een deel van de arbeidsongeschikten volgens een strenger arbeidsongeschiktheids criterium. Daarna daalde de uitstroom wegens herstel echter weer fors en pas sinds 1999 is er weer sprake van een lichte toename. Hoewel in 2002 het uitstroompercentage lager ligt dan in 1992, kan niet direct worden geconcludeerd dat de werkhervattingskans van arbeidsongeschikten de afgelopen tien jaar is verminderd. Uitstroom wegens herstel wil niet zeggen dat men ook het werk heeft hervat, maar vindt plaats zodra het verlies aan verdien capaciteit minder is dan 15% (in het geval van de WAO) of minder dan 25% (in het geval van WAZ of Wajong). Het is dus mogelijk dat binnen de groep uitgestroomden wegens herstel het aandeel werkhervatters is toegenomen; informatie daarover is echter niet voorhanden.

Wel zijn er gegevens over de ontwikkeling in de arbeidsparticipatie onder de arbeidsongeschikten. Uit enquêteonderzoek blijkt dat in 2000 bijna een kwart van de arbeidsongeschikten tevens een betaalde baan had, terwijl het in 1993 nog om 18% ging. Daarnaast zijn er door het UWV gegevens beschikbaar gesteld over 5.000 WAO'ers uit 1999 van wie de uitkerings- en arbeidssituatie gedurende twee jaar is gevolgd. Eind 2000 bleek bijna 4% van hen volledig naar werk te zijn uitgestroomd, terwijl eenzelfde percentage het werk gedeeltelijk had hervat (tezamen 8%). Van de overige WAO'ers ging nog eens 7% alsnog in 2001 gedeeltelijk of volledig aan het werk, zodat na twee jaar in totaal 14% geheel of gedeeltelijk was uitgestroomd. In beide jaren waren het vooral de jongeren tot 35 jaar, de gedeeltelijk arbeidsongeschikten en degenen met een relatief korte uitkeringsduur die het werk hervatten.

Voor ontvangers van een werkloosheidsuitkering is aan de hand van administratieve panelgegevens over de periode januari 1992 tot en met december 1998 nagegaan hoeveel procent van hen de uitkering binnen een jaar deels of volledig heeft vervangen door inkomen uit arbeid. Terwijl van degenen die in 1993 een werkloosheidsuitkering ontvingen, gemiddeld 52% binnen twaalf maanden geheel of gedeeltelijk uitstroomde naar betaalde arbeid, nam dit percentage in de jaren daarna toe tot circa 57. Gedurende die hele periode lag het percentage uitgestroomden het hoogst onder degenen die aanvankelijk zowel een uitkering als loon ontvingen: van hen ging in het begin van de jaren negentig gemiddeld 54% over naar 'alleen loon', vanaf 1995 bedroeg dit aandeel circa 60%. Overigens hebben vooral jongeren tot 35 jaar en mannen een goede kans op werkhervatting; binnen deze subgroepen ligt het percentage uitgestroomden aanzienlijk hoger dan onder de werklozen van 50 jaar of ouder, respectievelijk die van het vrouwelijk geslacht. Allochtonen, tot slot, zijn duidelijk in het nadeel in tijden van economische recessie, zoals in 1993, maar blijken relatief veel profijt te hebben van een aantrekkende economie.

Voor de bijstandsccliënten vermelden de landelijke statistieken alleen de totale uitstroom, waarvan uitstroom naar werk slechts een onderdeel is. Evenals voor de WW'ers zijn er ook voor deze uitkeringsgroep administratieve panelgegevens beschikbaar. Op basis hiervan blijkt dat van degenen die ergens in de periode 1992-1998 een bijstandsuitkering ontvingen (al dan niet gecombineerd met arbeidsinkomsten) jaarlijks 20% tot 27% binnen twaalf maanden geheel of gedeeltelijk naar werk uitstroomde. Opnieuw lag het uitstroompercentage het hoogst binnen de categorie die de ABW-uitkering reeds combineerde met loon: van hen ging 37% tot 44% binnen twaalf maanden over naar uitsluitend loon. Daarnaast is ook bij de bijstandsonvangers de kans op uitstroom naar werk het grootst voor jongeren en mannen, terwijl allochtonen het wederom vooral moeten hebben van economische hoogconjunctuur.

Voor alle drie uitkeringsgroepen geldt dat de meerderheid van de (deels) uitgestroomden het werk ook voor minimaal een jaar weet te behouden. Bij de WAO'ers gaat het zelfs om de overgrote meerderheid: 86% van degenen die eind 2000 de uitkering geheel of gedeeltelijk heeft vervangen door inkomen uit werk, blijkt eind 2001 nog steeds tot de uitgestroomden te behoren. De WW'ers en bijstandsgerechtigden doen hier echter nauwelijks voor onder; gemiddeld over de periode 1992-1998 weet bij hen respectievelijk 81% en 76% van de werkhervatters de baan gedurende ten minste een jaar vast te houden.

Zoals hiervoor reeds aangegeven, duiden de bevindingen – in ieder geval die voor de WW'ers en ABW'ers – erop dat er eind jaren negentig sprake is van een licht gestegen reïntegratie. Er zijn aanwijzingen dat bepaalde subgroepen daarbij meer kans lopen in de uitkering achter te blijven dan andere. Dit geldt met name voor de ouderen: zowel bij de arbeidsongeschikten als bij de werklozen en bijstandsonvangers ligt het aandeel uitgestroomden onder de 50-plussers aanmerkelijk lager dan onder de jongere

leeftijdscategorieën. Zeker in vergelijking met personen jonger dan 35 jaar bevinden oudere uitkeringsgerechtigden zich dus in een ongunstige positie. Uiteraard hangt de kans om weer aan het werk te komen niet alleen af van de leeftijd. Bij de WAO'ers wordt die kans tevens kleiner naarmate men de uitkering langer ontvangt, terwijl bij de WW'ers en bijstandsccliënten de vrouwen en – met name in tijden van economische achteruitgang – allochtonen in het nadeel zijn.¹

Welke factoren zijn volgens de individuele uitkeringsontvangers van invloed op reïntegratie?

Teneinde na te gaan of en in hoeverre de vijf hiervoor besproken factoren volgens de individuele WAO'er, WW'er of bijstandsgerechtigde van invloed zijn op de reïntegratie, zijn bij ruim 2.000 (ex-)uitkeringsontvangers gegevens hierover verzameld. Onderzocht is de invloed van onder meer de gepercipieerde beschikbaarheid van banen, de inschatting dat aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen bij werkaanvaarding verloren gaan, controles en sancties, en het zoekgedrag. Idealiter zou de invloed van de factoren op reïntegratie worden onderzocht via panelonderzoek, zodat oorzaak en gevolg van elkaar kunnen worden gescheiden. Helaas was dit binnen de gehanteerde onderzoeksopzet niet mogelijk.

Afzonderlijk bezien blijken veel van de onderzochte variabelen gerelateerd te zijn aan reïntegratie. Zo hebben uitkeringsontvangers die menen dat er weinig banen beschikbaar zijn of dat werkgevers onredelijke eisen stellen aan sollicitanten, in geringere mate het werk (gedeeltelijk) hervat dan uitkeringsontvangers die dit gunstiger beoordelen. Ook degenen die menen dat bepaalde kenmerken, zoals hun gezondheidstoestand of hun leeftijd, het vinden van een baan bemoeilijken, blijken minder vaak weer aan het werk te zijn. Het is natuurlijk mogelijk dat deze verbanden in de omgekeerde richting lopen; het kan zijn dat personen die meermalen als sollicitant zijn afgewezen, een en ander negatiever beoordelen dan personen die inmiddels een baan hebben gevonden.

De bevindingen laten verder zien dat, van de niet-werkende werkzoekenden, circa drie kwart bereid is tot het aanvaarden van een baan waarmee zij er financieel niet op vooruit zouden gaan. Hoewel sociale wenselijkheid hierbij wellicht een rol speelt, blijkt van de (ex-)uitkeringsontvangers die inmiddels weer werken een aanzienlijk deel daadwerkelijk genoeg te hebben genomen met een dergelijke baan. Het percentage werkenden dat meldt dat de werkaanvaarding hun geen inkomensvoortgang heeft gebracht, loopt uiteen van 33 (WW'ers) tot 60 (WAO'ers). Vanwege noodzakelijke verschillen in de formulering van de vragen voor de werkende en niet-werkende respondenten, was het helaas niet mogelijk na te gaan of de bereidheid tot het accepteren van een baan zonder financiële voortgang de kans op reïntegratie vergroot.

Om dezelfde reden kon evenmin worden vastgesteld of de inschatting van een mogelijk verlies van aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen samengaat met een kleinere kans op reïntegratie. Wel blijkt dat – in ieder geval bij de bijstandsccliënten – de niet-werkenden veel vaker een verlies van huursubsidie of van de kwijtscheldings-

mogelijkheid verwachten dan bij de (inmiddels) werkenden feitelijk is voorgevallen. Het kan niet geheel worden uitgesloten dat deze vrees de werkhervatting uiteindelijk negatief beïnvloedt.

Zoals kan worden verwacht, hebben sollicitatieplichtige WW'ers en bijstandsgerechtigden een grotere relatieve kans op werkhervatting dan degenen zonder sollicitatieplicht. Daarentegen wordt er geen relatie gevonden tussen de reïntegratiekans en ervaringen met boetes of strafkortingen op de uitkering. De controle op de rechtmatigheid van de uitkering blijkt alleen bij de WAO'ers gerelateerd te zijn aan reïntegratie, waarbij degenen van wie de uitkeringsrechten nooit zijn gecontroleerd, een grotere kans op werkhervatting hebben. Een verklaring voor deze laatste bevinding is gelegen in de uitkeringsduur: WAO'ers die de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangen, zullen enerzijds minder vaak op hun uitkeringsaanspraken zijn gecontroleerd en anderzijds meer kans hebben terug te keren naar betaald werk.

De inspanningen van instanties als het arbeidsbureau (CWI), uitzendbureaus of private reïntegratiebedrijven om de uitkeringsontvangers weer aan een baan te helpen, blijken – in de ogen van de respondenten – betrekkelijk weinig uit te halen. Met name over de begeleiding vanuit het arbeidsbureau oordeelt men relatief ongunstig; van de uitkeringsgerechtigden die met deze instantie contact hebben gehad, beschouwt slechts 31% tot 47% de reïntegratie-inspanningen als voldoende. De private reïntegratiebedrijven komen er aanmerkelijk beter vanaf; zij krijgen van 57% à 64% het predikaat 'voldoende'.

Voorzover de betrokkenen de inspanningen al als voldoende bestempelen, gaat dit lang niet altijd samen met een grotere kans op werkhervatting. Voor de WW'ers is er zelfs geen enkel verband aangetroffen, terwijl bij de WAO'ers en de bijstandsccliënten alleen de mening over de reïntegratiehulp vanuit respectievelijk het uitzendbureau en het arbeidsbureau een rol speelt. In beide gevallen gaat een positief oordeel gepaard met een grotere reïntegratiekans.

Het zoekgedrag, ten slotte, blijkt wel sterk bepalend voor de kans op werkhervatting. Het ondernemen van zoekactiviteiten is weliswaar geen garantie dat men weer aan een baan komt, maar vormt hiertoe wel een voorwaarde. Alleen voor de WAO'ers geldt dit in mindere mate; van hen keert immers een deel 'automatisch' terug bij de oude werkgever.

Naast vorengenoemde factoren zijn ook enkele achtergrondkenmerken van belang voor de kans op reïntegratie. Hier gaat het met name om de leeftijd, de ervaren gezondheid en – bij de WAO'ers en de WW'ers – de uitkeringsduur. Jongeren en personen die minder dan een jaar afhankelijk zijn van de uitkering, hebben een relatief goede kans terug te keren naar de arbeidsmarkt, terwijl het omgekeerde geldt voor personen die ernstige gezondheidsbeperkingen ervaren.

Teneinde na te gaan of de gevonden verbanden gehandhaafd blijven wanneer rekening wordt gehouden met de invloed van de overige variabelen, is voor elke uitkeringscategorie een model ontwikkeld waarin zij alle tegelijk zijn opgenomen. Daarbij is tevens onderzocht in hoeverre er sprake is van directe of indirecte effecten. Gezien de zeer sterke relatie tussen het zoekgedrag en werkhervatting, is besloten deze allebei als afhankelijke variabelen in het model op te nemen. De bevindingen laten zien dat een aantal van de factoren die – afzonderlijk gezien – samenhangen met werkhervatting, nu niet langer van belang zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het oordeel over de eisen die werkgevers stellen aan sollicitanten, en voor de mening dat bepaalde kenmerken het vinden van een baan bemoeilijken. Evenmin is er bij de WAO'ers nog sprake van een samenhang met de controle op de uitkeringsaanspraken, of (bij de bijstandsontvangers) van een verband met de reïntegratie-inspanningen van de uitvoerende instanties. Gecorrigeerd voor het effect van de overige factoren blijken, naast het zoekgedrag, vooral de ervaren gezondheid, de uitkeringsduur, de sollicitatieplicht en de leeftijd bepalend voor de reïntegratiekans. Deze kans is groter indien men geen of slechts lichte gezondheidsbeperkingen kent, de uitkering gedurende minder dan een jaar ontvangt, sollicitatieplichtig is en tot de 15-34-jarigen behoort.

De theorie in de praktijk

De (vele) factoren die bij de studie zijn betrokken, zijn afgeleid uit bestaande arbeidsmarkt- en gedragstheorieën.

De rationele-keuzetheorie, bijvoorbeeld, gaat ervan uit dat het menselijk gedrag wordt bepaald door een streven naar nutsmaximalisatie. In deze visie wordt reïntegratie vooral beïnvloed door financiële prikkels en zullen uitkeringsontvangers in groteren getale terugkeren naar de arbeidsmarkt indien zij daar meer voordeel aan ontleen. De mentale-incongruentietheorie gaat er daarentegen van uit dat gedrag – in dit geval reïntegratiegedrag – met name wordt bepaald door de wens om de discrepantie te reduceren tussen de norm betreffende het ontvangen van een uitkering en de feitelijke situatie. Of deze wens gerealiseerd zal worden is enerzijds afhankelijk van de handelingsmogelijkheden (beschikbaarheid van vacatures) en wordt anderzijds beïnvloed door wet- en regelgeving. Op grond hiervan valt te verwachten dat met name opvattingen over arbeid en sociale zekerheid, respectievelijk de waargenomen beschikbaarheid van banen en het hebben van een sollicitatieplicht een belangrijke rol spelen.

Een derde theorie, het baancompetitiemodel, stelt de voorkeur van werkgevers centraal, waarbij werkzoekenden met aantrekkelijke kenmerken de meeste kans op een baan zouden hebben. Dit zou betekenen dat opleiding en leeftijd, maar ook uitkeringsduur en gezondheid, een belangrijke rol spelen in de kans op werkhervatting. De rantsoeneringstheorie beweert echter dat van bepaalde groepen uitkeringsontvangers minder verwacht wordt dat zij een baan zoeken. Daarbij zou het gaan om personen die al een flink arbeidsverleden hebben opgebouwd, die verantwoordelijk zijn voor de zorg van jonge kinderen of die vanwege hun leeftijd, een slechte gezondheid of een lange uitkeringsduur toch weinig kans maken een baan te vinden.

Hoewel theorietoetsing geen onderzoeksdoel was, kan wel worden aangegeven in hoeverre de bevindingen met de diverse theorieën in overeenstemming zijn.

Zoals hiervoor is beschreven, is de kans op reïntegratie groter wanneer men actief zoekgedrag vertoont, iets wat zelf weer samenhangt met het hebben van een sollicitatieplicht, een redelijke tot goede gezondheid, een relatief korte uitkeringsduur en een jongere leeftijd. De drie laatstgenoemde verbanden suggereren dat het hier gaat om de mate waarin de uitkeringsontvanger aantrekkelijk is voor een potentiële werkgever, en geven derhalve ondersteuning aan het baancompetitiemodel. Tegelijkertijd wijzen zij op steun voor de rantsoeneringstheorie: met name van ouderen en personen met ernstige gezondheidsproblemen wordt immers ook in mindere mate verwacht dat zij op zoek gaan naar werk.

De bevinding dat het hebben van een sollicitatieplicht – althans bij de WAO'ers en WW'ers – een stimulerende werking op het zoekgedrag heeft, is in overeenstemming met de visie dat gedrag mede wordt bepaald door van bovenaf opgelegde regelgeving. Voor de bijstandsgerechtigden is een dergelijke relatie niet gevonden.

Voor de rationele-keuzetheorie, die veronderstelt dat reïntegratie vooral door financiële prikkels kan worden bevorderd, is geen duidelijke ondersteuning gevonden. De bevinding dat van de werkenden een fors deel er door het accepteren van de baan niet financieel op vooruit is gegaan, suggereert dat inkomensverbetering lang niet altijd een doorslaggevende factor vormt. Tegelijkertijd kan niet worden uitgesloten dat de verwachting dat aanspraken op huursubsidie en andere inkomensafhankelijke regelingen verloren gaan, eveneens meeweegt. Aangezien ook de financiële gevolgen op langere termijn zullen meespelen (een aspect dat niet bij het onderzoek is betrokken), kan slechts worden geconcludeerd dat de rol van het inkomen complexer is dan op het eerste gezicht lijkt.

De visie dat de werkhervattingskans afhangt van de waargenomen beschikbaarheid van banen, tot slot, wordt niet door het onderzoek bevestigd. Wel moet worden bedacht dat ten tijde van de dataverzameling de gevolgen van de economische terugval nog niet erg merkbaar waren. Het is derhalve mogelijk dat op dit moment, nu de werkloosheid stijgt en het aantal vacatures terugloopt, de gepercipieerde werkgelegenheid een sterker effect heeft op het zoekgedrag en daarmee de reïntegratie.

6.2 Enkele beleidskwesties

Ondanks de economische groei in de tweede helft van de jaren negentig waren er eind 2001 nog altijd 1,5 miljoen uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar. De gunstige conjunctuur heeft tot slechts een lichte toename van de uitstroom naar werk geleid. Het zijn vooral niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die van de groei in de werkgelegenheid hebben geprofiteerd.

Van de genoemde 1,5 miljoen uitkeringsontvangers waren er volgens wettelijke criteria slechts iets meer dan 400.000 reïntegreerbaar; de overigen werden wegens arbeidsongeschiktheid, als alleenstaande ouder met jonge kinderen, om medische of

sociale redenen of omdat zij reeds werkten naast de uitkering, niet tot (verdere) arbeidsparticipatie in staat geacht. Volgens de criteria die door de uitvoering worden gehanteerd, lag het aantal reïntegreerbaren zelfs nog een stuk lager, op 275.000.

Hiertegenover staat dat de uitgaven aan reïntegratiebeleid de laatste paar jaar aanzienlijk zijn verhoogd; terwijl er in 1998 nog 0,8 miljard euro werd besteed aan activerend arbeidsmarktbeleid, gaat het sinds 2000 jaarlijks om ruim 1,2 miljard euro (SZW 2001a: 174). Dit is exclusief de middelen voor WIW- en ID-banen, voor de uitvoeringskosten en voor de kosten van fiscale tegemoetkomingen en bijvoorbeeld kinderopvang. Tevens is de uitvoeringsstructuur ingrijpend gereorganiseerd, waarbij de nadruk sterk is komen te liggen op uitstroombevordering. Afgezien van plaatsing in gesubsidieerde arbeid, heeft de intensivering van de reïntegratiebegeleiding voorsnog echter niet tot een duidelijke stijging van de reïntegratie van uitkeringsontvangers geleid. Dit roept de vraag op in hoeverre het reïntegratiebeleid effectief is.

In het navolgende zal kort worden ingegaan op de effecten van de reïntegratietrajecten, waarbij tevens een relatie wordt gelegd met de recente economische ontwikkelingen. Daarnaast komt aan de orde of het waarschijnlijk is dat de nieuwe plannen met betrekking tot de WAO, de WW en de Algemene bijstand het beoogde effect – een verhoogde uitstroom uit de uitkeringsregelingen – zullen hebben. Na een bespreking van enkele wijzigingen in de financiële prikkels, die recent zijn of mogelijk binnenkort worden doorgevoerd, sluit het hoofdstuk af met een aantal beleidsaanbevelingen.

Effecten van trajecten

Zoals eerder is aangegeven bevat de informatie over de reïntegratietrajecten nog een aantal lacunes. Voorzover wel beschikbaar, duiden de gegevens er bovendien op dat zorgvuldige monitoring van de trajecten noodzakelijk blijft.

In 2001 zijn er in opdracht van het UWV bijna 66.000 reïntegratietrajecten van start gegaan. Dit beslaat iets minder dan een kwart van alle wettelijk reïntegreerbare uitkeringsontvangers voor wie het UWV in dat jaar verantwoordelijk was.² De trajecten hebben over het algemeen een lange looptijd; eind 2002 was bijna 40% van deze trajecten (25.000) nog gaande. Een belangrijke klacht betreft het feit dat het in een groot aantal gevallen tevens lang duurt voordat het ingekochte traject feitelijk begint of dat het traject uiteindelijk zelfs helemaal niet van start gaat (zie Hento en Jehoel-Gijsbers 2001; TK 2001/2002).

Circa 21.000 van de in 2001 ingekochte reïntegratietrajecten (zo'n 32%) waren medio 2002 beëindigd met een plaatsing op de arbeidsmarkt. Toch blijkt ook dit succes niet onverdeeld positief te kunnen worden beoordeeld. Niet alleen is onduidelijk in hoeverre het hier gaat om duurzame plaatsingen, maar bovendien duiden uitlatingen van ex-deelnemers op een zekere scepsis tegenover de noodzaak van het doorlopen traject. Uit enquêteonderzoek blijkt dat circa de helft van de ex-deelnemers denkt dat zij ook zonder het traject wel aan werk zouden zijn gekomen (Hento en Jehoel-Gijsbers 2001). Nu zal deze mening enigszins gekleurd zijn door het feit dat er ten tijde van dat onderzoek nog sprake was een krapte op de arbeidsmarkt en het relatief gemakkelijk

was aan een baan te komen. In de huidige economische situatie zal intensieve bemiddeling naar betaald werk zijn nut mogelijk sterker kunnen bewijzen. Tegelijkertijd zal het als gevolg van de afnemende werkgelegenheid voor de reïntegratiebedrijven echter steeds moeilijker worden plaatsingen te realiseren. In de nabije toekomst zal dan ook moeten blijken welke van deze bedrijven werkelijk bijdragen aan de reïntegratie van uitkerings-ontvangers. De komende periode zal een test vormen voor de mate waarin het reïntegratiebeleid conjunctuurbestendig is.

Uitbreiding van het aantal wettelijk reïntegreerbaren

Recentelijk zijn er voor zowel de WAO als de WW en de ABW plannen geformuleerd die er (onder meer) op gericht zijn het aantal niet-reïntegreerbaren terug te dringen en de uitstroom naar betaalde arbeid te stimuleren. Volgens deze plannen zal de WAO vanaf 2005 uitsluitend nog toegankelijk zijn voor diegenen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt raken. Dit zou niet alleen voor de nieuwe gevallen moeten gaan gelden, maar ook voor de huidige WAO-gerechtigden jonger dan 45 jaar. Ook zij zouden vanaf 2005 volgens dit criterium moeten worden herkeurd. Personen die niet in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, dienen dan een beroep te doen op de WW of een regeling op bijstandsniveau. Ten aanzien van de WW is er het voornemen de arbeidsverledeneis aan te scherpen. Tevens beoogt men om met ingang van januari 2004 (alsnog) een sollicitatieplicht voor werklozen van 57,5 jaar en ouder in te voeren. In de bijstand, ten slotte, zal het aantal formele ontheffingen sterk worden verminderd; iedere bijstandsgerechtigde krijgt een arbeidsplicht opgelegd en alleen individuele gevallen zullen hiervan worden vrijgesteld.

Verwacht mag worden dat deze plannen inderdaad zullen leiden tot een groter aantal wettelijk reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden. Uitgaande van de cijfers uit 2001, zal het aantal reïntegreerbaren met ten minste 177.500 toenemen.³ Het is echter de vraag of de uitstroom naar betaalde arbeid hierdoor eveneens wordt bevorderd. De 'nieuwe reïntegreerbaren' hebben immers vaak kenmerken die hen minder aantrekkelijk maken voor potentiële werkgevers: zij hebben gezondheidsproblemen of de zorg voor jonge kinderen waardoor zij aangepast werk dan wel aangepaste werktijden behoeven, of er zijn sociale problemen die hen als werknemer minder betrouwbaar maken. Het zijn derhalve groepen die in grotere mate behoefte hebben aan begeleiding dan degenen die momenteel tot de wettelijk reïntegreerbaren behoren. In het licht van de huidige economische achteruitgang is er bovendien sprake van een afnemend aantal vacatures, wat hun arbeidsmarktkansen doet afnemen.

Gezien het voorgaande zal de verhoging van het aantal reïntegreerbaren tot gevolg hebben dat er een groter aantal reïntegratietrajecten, plus het bijbehorende budget, vereist is. Ook heeft het consequenties voor het flankerend beleid, zoals de benodigde kinderopvang voor de alleenstaande ouders met jonge kinderen.

Veranderingen in financiële prikkels

Naast de genoemde voornemens ten aanzien van de WAO, de WW en de Algemene bijstand, heeft het kabinet tevens plannen om een deel van de prikkels ter bevordering van de uitstroom uit de uitkeringen te vervangen door fiscale maatregelen. Deze trend tot fiscalisering bestaat al langer: op 1 januari 2002 zijn bijvoorbeeld enkele werkgeversvoorzieningen uit de wet-REA vervangen door een premiekorting. Werkgevers die ten behoeve van een arbeidsgehandicapte werknemer extra kosten hebben in verband met een werkplekaanpassing, scholing of begeleiding, hoeven geen afzonderlijke subsidieaanvraag meer te doen maar worden geacht hiervoor de premiekorting aan te wenden. Hoewel nog moet worden bezien of dit ertoe leidt dat werkgevers een groter aantal arbeidsgehandicapten in dienst nemen, mag worden aangenomen dat zij het wegvallen van (een deel van) de administratieve rompslomp zullen toejuichen.

Een jaar eerder was al de centrale vrijlatingsregeling, waarmee uitkeringsontvangers werden gestimuleerd tot het verrichten van deeltijdwerk, vervangen door een fiscale bonus bij volledige uitstroom naar betaalde arbeid. De laatste variant daarvan, de toetrederskorting, is echter sinds 1 januari 2003 afgeschaft en zal gedeeltelijk worden gecompenseerd door een verhoging van de (voor alle werkenden geldende) arbeidskorting. Hoewel een hogere arbeidskorting werken inderdaad lonender maakt, kan men zich afvragen in hoeverre het daadwerkelijk de reïntegratie van uitkeringsontvangers stimuleert. Voor de toetrederskorting, die immers specifiek bedoeld was voor personen die vanuit een uitkering dan wel gesubsidieerde arbeid overgaan naar regulier werk, lijkt dit in veel sterkere mate op te gaan.

Aangekondigd is dat de afdrachtskortingen voor laagbetaalde arbeid en langdurig werklozen, de SPAK en de VLW, zullen worden geschrapt. Beoogd wordt hiermee een deel van de verhoging van de arbeidskorting te bekostigen. Daarnaast oordeelde de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid in 2001 dat de regelingen weinig effect hebben op de werkgelegenheid. Ten aanzien van de SPAK stelde de werkgroep dat in veel gevallen de betrokkene toch wel aan het werk gekomen zou zijn, terwijl het effect van de VLW niet los kan worden gezien van dat van de gesubsidieerde arbeid. Met de afschaffing van de regelingen zullen de loonkosten voortaan geheel voor rekening van de werkgevers komen.

Het is de vraag of het oordeel van de Toekomst-werkgroep over de effecten van de afdrachtskortingen op de werkgelegenheid niet enigszins voorbarig zijn. De SPAK en de VLW bestaan immers pas sinds 1996, een periode waarin er sprake was van een sterk aantrekkende economie en uiteindelijk van een zeer krappe arbeidsmarkt. In de huidige economische omstandigheden is het minder waarschijnlijk dat de desbetreffende werknemers, langdurig werklozen en personen met een lagere arbeidsproductiviteit toch wel in dienst zouden zijn genomen.

Beleidsaanbevelingen

Aan de hand van de onderzoeksresultaten kunnen diverse aanbevelingen voor het beleid worden geformuleerd. Samengevat hebben deze betrekking op de aanpak van (nieuwe) risicogroepen in het licht van de economische recessie, en op maatregelen gericht op de uitvoerende instanties, de uitkeringsontvangers en de werkgevers.

Beleid bij een terugvallende economie

In het voorgaande is ingegaan op het feit dat de reïntegratie-inspanningen slechts in beperkte mate tot een daling van het aantal uitkeringsontvangers hebben geleid, ondanks het vele geld en de energie die erin zijn gestoken. Dit leidt tot de conclusie dat de effectiviteit van het reïntegratiebeleid beperkt is. Mede gezien de sombere economische vooruitzichten verdient het daarom de voorkeur om het beleid te gaan richten op voorkoming van langdurige uitkeringsafhankelijkheid door te investeren in die groepen die nu het risico lopen werkloos te raken of die net werkloos zijn geworden. In beide gevallen zou speciale aandacht moeten worden besteed aan laag-opgeleiden, jongeren en niet-westerse allochtonen. Het feit dat in 2002 de werkloosheid binnen deze drie categorieën relatief sterk is gestegen (zie hoofdstuk 3), wijst erop dat zij extra kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de laagconjunctuur. Een snel bereik van deze risicogroepen kan voorkomen dat zij de volgende generatie langdurig werkloos gaan vormen. De maatregelen in het kader van de Sluitende aanpak kunnen in dit verband een belangrijke rol spelen. Daarbij is het wel zaak de dekking ervan daadwerkelijk sluitend te maken en is het aan te bevelen de termijn waarop uiterlijk een aanbod wordt gedaan aan de werkloze, te verkorten, bijvoorbeeld tot drie in plaats van zes maanden (jongeren) en tot zes in plaats van twaalf maanden (volwassenen). Ook voor de werkgevers ligt er echter een taak: via korte omscholingscursussen zouden zij kunnen bewerkstelligen dat personeelsleden die volgens hen in aanmerking komen voor afvloeiing naar de ww omdat zij in hun huidige functie 'overtollig' zijn, inzetbaar zijn op een andere plek in het bedrijf.

De uitvoering

Ten aanzien van de reïntegratietrajecten die door het uwv bij private reïntegratiebedrijven worden ingekocht, is in het voorgaande eveneens aangekaart dat een flink deel van deze trajecten in de praktijk niet of pas na een lange wachttijd van start blijkt te gaan. Mogelijkheden om dit tegen te gaan, lijken te zijn gelegen in enerzijds een verhoging van de frequentie waarmee reïntegratietrajecten worden aanbesteed en anderzijds een strenger toezicht op zowel de wachttijd als de voortgang van het traject. Met dit laatste zal wellicht tevens beter zicht worden verkregen op de kwaliteit van de behaalde resultaten, in casu de duurzaamheid van een eventuele plaatsing naar werk.

Een aanzienlijk deel van de diensten van de private reïntegratiebedrijven bestaat uit activiteiten op het terrein van scholing. Vaak gaat het daarbij om losse scholings-trajecten, zonder garantie dat de desbetreffende uitkeringsontvangers na afloop een

baan krijgen. Ter verhoging van de effectiviteit verdient het aanbeveling te streven naar een groter aantal duale trajecten. Niet alleen doen de betrokkenen dan tevens werkervaring op, maar bovendien staat er na het traject ‘automatisch’ een werkgever voor hen klaar.

Gunstig is de ontwikkeling dat bij de opdrachtverlening aan reïntegratiebedrijven steeds meer wordt overgegaan tot resultaatfinanciering, waarbij het reïntegratiebedrijf pas voor zijn inspanningen wordt betaald als de cliënt een baan voor ten minste zes maanden heeft verworven. Deze financieringswijze wordt echter vrijwel uitsluitend gebruikt voor de categorie gemakkelijk inzetbare cliënten; om afroaming van het bestand te voorkomen wordt de begeleiding van de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vergoed op basis van inspanning. Hoewel dit op zichzelf begrijpelijk is, valt te overwegen om ook voor de laatstgenoemde groep tot een of andere vorm van outputfinanciering over te gaan. In dit verband kan worden gedacht aan een variant waarbij ofwel het reïntegratiebedrijf voor de moeilijker bemiddelbaren een hogere beloning in het vooruitzicht krijgt gesteld, ofwel naast betaalde arbeid ook andere vormen van duurzame participatie als resultaat worden gedefinieerd.

De uitkeringsontvangers

In het huidige reïntegratiebeleid ligt de nadruk sterk op volledige uitstroom naar betaalde arbeid. De gegevens in dit rapport laten echter zien dat volledige uitstroom vooral voorkomt bij degenen die de uitkering reeds met werk combineren. Gesteld kan daarom worden dat een toename van deeltijdse arbeidsparticipatie onder uitkeringsontvangers gunstig is voor hun reïntegratiekans, en derhalve dient te worden gestimuleerd.

Het onderzoek onder ruim 2.000 uitkeringsontvangers naar de factoren die van invloed zijn op reïntegratie, heeft uitgewezen dat de sollicitatieplicht bevorderend werkt voor het zoekgedrag, en daarmee tevens voor de kans op werkherleving. De kabinetsplannen ter vergroting van het aantal inzetbaren zijn hiermee in overeenstemming. Tegelijkertijd heeft het, zeker in het ongunstige economische klimaat van dit moment, weinig zin een (vrijwel) algehele sollicitatieplicht in te stellen. In plaats daarvan zou er meer aandacht moeten komen voor de inschatting van de werkherlevingskans door de uitkeringsontvanger zelf. De resultaten met betrekking tot de subjectieve reïntegreerbaarheid hebben immers laten zien dat het oordeel over de eigen arbeidscapaciteit kan afwijken van de wettelijke criteria: enerzijds bleek circa een derde van de uitkeringsontvangers die zichzelf tot werken in staat achten, te bestaan uit wettelijk niet-arbeidsplichtige volledig arbeidsongeschikten, anderzijds gaf van de wel-arbeidsplichtige gedeeltelijk arbeidsongeschikten eenzelfde percentage aan niet in staat te zijn tot het verrichten van werk. Aangenomen dat mensen de mate waarin zij belastbaar zijn gewoonlijk goed kunnen inschatten, zou dit betekenen dat er – door rekening te houden met dit oordeel – een nieuwe bron van potentiële werkherlevers kan worden

aangeboord. Ook dient er echter extra aandacht te zijn voor de motivering van de groep die zichzelf ongeschikt acht voor deelname aan de arbeidsmarkt. Door hen medeverantwoordelijk te maken voor hun eigen reïntegratieproces kan worden bewerkstelligd dat geld en moeite effectiever worden ingezet.

De gegevens uit het onderzoek onder 2.000 (ex-)uitkeringsontvangers duiden er tevens op dat inkomensverbetering geen doorslaggevende reden is om weer aan het werk te gaan. Wel wordt, althans bij de bijstandsonvangers, door de (nog) niet-werkenden veel vaker een verlies van huursubsidie en andere inkomensafhankelijke regelingen verwacht dan bij de inmiddels werkenden feitelijk is voorgevallen. In aanvulling op de door de overheid aangekondigde maatregelen om de armoedeval te verkleinen dient daarom te worden overwogen de voorlichting over de aanspraken op dergelijke inkomensvoorzieningen uit te breiden. Informatie over de feitelijke kans op verlies van inkomensafhankelijke regelingen en over hernieuwde aanspraken bij een eventuele terugval naar de uitkeringssituatie, geeft de betrokkenen een reëler beeld van de financiële gevolgen van werkhervatting.

De werkgevers

Niet alleen de uitkeringsgerechtigden, maar ook de werkgevers zijn partij in het reïntegratieproces. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat deze bij de werving van nieuw personeel selecteren op zaken als leeftijd en gezondheid, wat nadelig is voor de reïntegratiekansen van oudere en minder gezonde uitkeringsontvangers. De reïntegratie van uitkeringsontvangers zou dan ook gebaat zijn bij maatregelen die deze praktijken van risicoselectie tegengaan. Anderzijds zijn er maatregelen nodig die het voor werkgevers aantrekkelijker maken om uitkeringsontvangers in dienst te nemen, in welk verband het plan om de afdrachtskortingen af te schaffen een averechts effect zou kunnen hebben. Ook valt te overwegen (opnieuw) een quoteringsregeling in te voeren. Eerder bleek de verplichting een bepaald percentage aan werkplekken te reserveren voor arbeidsgehandicapten, weinig effect te hebben. Voor een deel kon dit worden geweten aan een onvoldoende aantal geschikte werknemers uit de doelgroep, maar ten dele lag de oorzaak ook in een gebrek aan toezicht op de naleving van de regeling en in het ontbreken van sancties (zie Prins en Meijerink 1997). Om de effectiviteit te verhogen zou de quotumregeling dan ook, naar Duits model, een niet-vrijblijvend karakter moeten hebben. Tegelijkertijd dient echter te worden voorkomen dat de regeling voor werkgevers onuitvoerbaar is. Een realistische norm voor het aantal te reserveren arbeidsplaatsen is daarom een eerste vereiste.

Beleid bij een veranderende werkgelegenheid

Tot slot is aan te bevelen dat bij het vormgeven van nieuw beleid meer rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen in de werkgelegenheid. Maatregelen die – in tijden van hoogconjunctuur – overbodig lijken te zijn en om die reden worden gewijzigd of afgeschaft, kunnen in een periode van recessie immers broodnodig blijken.

Omgekeerd is het ook mogelijk dat regelingen die bij krapte op de arbeidsmarkt noodzakelijk zijn, nauwelijks nut hebben zodra de vraag naar arbeid vermindert. Het beleid zou derhalve een meer anticyclisch karakter moeten krijgen.

Noten

- 1 Gegevens over de etnische herkomst van de WAO'ers, of over de uitkeringsduur van de WW'ers en de ABW'ers waren niet beschikbaar, zodat hierover geen uitspraken kunnen worden gedaan.
- 2 In hoofdstuk 2 is gebleken dat het gaat om 145.400 reïntegreerbaren met een arbeidsongeschiktheidsuitkering plus 194.400 reïntegreerbaren met een werkloosheidsuitkering, minus 12.700 gevallen van samenloop tussen verschillende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en minus 25.600 gevallen van samenloop tussen WAO en WW.
- 3 Hierbij wordt bedoeld op de 177.500 bijstandsontvangers die in 2001 formeel waren vrijgesteld van de arbeidsplicht (zie tabel 2.4), maar die volgens de nieuwe beleidsplannen wettelijk reïntegreerbaar zijn. Daarnaast zijn er nog de volledig arbeidsongeschikten voor wie binnen vijf jaar herstel kan worden verwacht. Zij voldoen niet aan het duurzaamheidscriterium in de nieuwe WAO en zouden derhalve eveneens tot de wettelijk reïntegreerbaren gaan behoren. De omvang van deze groep is op grond van de beschikbare gegevens niet te voorspellen.

Summary

The core theme of this study is the reintegration of benefit claimants into the labour process. The study examined how many recipients of disability, unemployment or national assistance benefit could potentially be reintegrated or do actually resume work, and which factors (may) play a role in this. This summary briefly recaps the key findings of the study, based on the research questions used in the study.

1 *How big is the population of benefit claimants eligible for reintegration?*

At the end of 2001 the number of people in the Netherlands in receipt of disability, unemployment or national assistance benefit stood at just under 1.5 million. With 965,800 claimants, disability benefit recipients formed the largest group, followed by national assistance benefit claimants (322,100 recipients) and recipients of unemployment benefit or retaining pay (194,400).

The answer to the question of how many disability, unemployment or national assistance benefit claimants could in principle participate in the labour process but who are not yet doing so depends on how the concept of 'reintegrability' is defined. According to the statutory criteria, a person is suitable for reintegration if he or she is deemed able to work, as evidenced from the fact that they have a minimum residual earning capacity of 20% (disability benefit recipients) or have had a duty to seek work imposed (unemployment and national assistance benefit claimants). Based on these criteria, the number of non-working benefit claimants who are eligible for reintegration exceeds 400,000. People on unemployment benefit account for the lion's share of this group, although around a third of them are people who, because of their age, have only a 'passive' duty to seek work; unemployed persons aged 57.5 years and older are required under current law to register with the local Centre for Work and Income (CWI) as being in search of work, and to accept suitable employment, but are not required to search actively for work. Older people also account for a substantial proportion of the other two categories of benefit recipients eligible for reintegration. It therefore seems reasonable to assume that the actual degree of reintegrability will be lower than the statutory criteria would suggest.

In this sense, the criteria applied for implementing the benefits system may give a truer picture of the number of people suitable for reintegration. During the intake interviews, the CWI uses an extensive checklist to ascertain the position of the benefit claimants in relation to the labour market. According to these checklists, almost 40% of non-working job-seekers are impossible to place at that time, either because of a formal exemption or their personal situation. Moreover, a flexible attitude is adopted to towards the duty to seek work of a (small) proportion of the remaining clients, so that in practice the number of people eligible for reintegration according to the implementation criteria amounts to no more than 275,000.

According to the subjective criteria applied by benefit claimants themselves, finally, the number of people suitable for reintegration is even lower: the number of benefit recipients believing they could resume work amounts to less than 215,000. A strikingly large number do not have a duty to seek work: 33% of those who consider themselves suitable for reintegration have been declared fully unfit for work and are therefore not statutorily eligible for reintegration. The converse also regularly occurs: 34% of those declared partially incapacitated for work, who are not working and who are legally obliged to look for work, claim that they are incapable of performing work.

From the above it is clear that, though there are around 1.5 million benefit claimants in the Netherlands aged under 65, based on the present criteria at most just over a quarter of them can be regarded as eligible for reintegration. It is also apparent that the number of people suitable for reintegration greatly depends on the criteria applied: according to the statutory criteria the number is almost twice as large as the figure based on the opinions of benefit claimants themselves. In practice these two groups overlap only partially.

2 *Which factors may influence reintegration and how have these factors developed since 1992?*

Based on a number of labour market and behavioural theories, five factors can be identified which (potentially) have an influence on the resumption of work by benefit claimants: supply and demand on the labour market; legislation and regulations in the area of social security and reintegration; financial incentives; the implementation of the social security system; and norms and values relating to work and benefits. Each of these factors in turn consists of several aspects. The study examined how these have developed since 1992.

The second half of the 1990s was a period of economic prosperity: employment grew steadily and the unemployment rate fell to unprecedented levels. In spite of this, benefit claimants gained only partially from the growth in the number of jobs. It was mainly non-working people not in receipt of benefit (re-entrants to the labour market and school-leavers) who benefited from the growth in employment, while people already in work but in search of another job were also key competitors for the available vacancies, possibly because employers generally prefer job applicants with both relevant and recent work experience. Age, education level and – by implication – ethnic origin are however also important selection criteria: although the economic boom also benefited young people, low-skilled workers and members of ethnic minorities, the unemployment rates within these groups remained relatively high. The last few years have seen an economic downturn, with reduced growth in employment, a shrinking number of vacancies and rising unemployment.

Social security legislation and regulations have concentrated since the early 1990s on limiting access to the system and promoting the transition from benefits to work. The latter ideal led to legislative changes resulting in an increase in the number of people with a duty to seek work, as well as legislation specifically designed to reintegrate benefit claimants into the labour process. The Disability (Reintegration) Act, Eligibility for Permanent Invalidity Benefit (Restrictions) Act and the Comprehensive Strategy are all intended to ensure that benefit dependency, if not prevented, is at least of short duration.

Financial incentives are a key instrument in the government's attempts to promote the transition from benefits to paid employment. Measures were introduced on several occasions in the 1990s aimed at making benefit schemes less attractive and at reducing the duration and – to a lesser extent – the level of benefits. Other incentives, including the recently introduced employed person's tax credit, are intended to make working more worthwhile financially. A third category of measures focuses on the demand side of the labour market: on the one hand employers have been given greater financial responsibility for sickness absenteeism among their staff, while on the other hand wage cost subsidies have been used to encourage employers to recruit disabled and (long-term) unemployed people.

There have been major changes in the implementation of social security in the last decade. Not only has there been a sea-change in policy, with a shift in emphasis from paying benefits to encouraging people to move off benefits and into work, but the implementing structure has also been radically changed. A new law, the Work and Income (Implementation Structure) Act, drew a distinction between the assessment of claims and awarding of benefits (kept in the public sector) and the actual reintegration process (farmed out to the private sector). The new Centres for Work and Income (CWIs), in which the local authority, the former social security agencies and the Employment Service are all represented, were given the task of registering new job-seekers and establishing what reintegration efforts might be needed. The employee insurance schemes implementing body (UWV) and local authorities are responsible for assessing claims and awarding benefits to their respective clients, and also play a key role in initiating the reintegration process. The actual implementation of the process is however outsourced to private-sector reintegration agencies which are in mutual competition.

It is too early to say whether the changes in the organisational structure will actually lead to improved reintegration. Data on the number of outsourced, started and successful or failed reintegration programmes are either incomplete (in the case of the UWV) or lacking altogether (local authorities).

As regards norms and values in relation to work and benefits, the vast majority of Dutch people believe that there should be a direct relationship between rights and obligations in the social security system. A large majority feel that refusal to work should be punished and that the monitoring of job-seeking behaviour by benefit recipients should be tightened up. Only in certain circumstances, for example where the individual concerned is engaged in voluntary work or where it is clear that he or she has no realistic chance of finding employment, should the duty to seek work be applied flexibly. In view of these findings it can be concluded that the opinion of the Dutch population largely corresponds with the tightening up of rights and obligations in the policy.

3 *How has the reintegration of benefit claimants developed since 1992?*

The study looked at the trend in the reintegration of recipients of disability, unemployment and national assistance benefit in the period since 1992, using national statistics, administrative sample databases and surveys. Although each of these data sources has limitations, together they present a picture of a slight increase in reintegration, at least for those in receipt of unemployment and national assistance benefit. The data on the number of people moving off disability benefit due to recovery show a reduction. The period 1994-1996 was an exception, with a sharp rise in the number of people moving off disability benefit, mainly because of the reassessment of a proportion of disability benefit recipients in line with stricter employment disability criteria. Thereafter, however, the number of people moving off benefit due to recovery fell sharply again, and it is only since 1999 that a slight increase has been observed once again. Although the percentage of people moving off benefit was lower in 2002 than in 1992, it cannot be concluded directly from this that the chance of people with an employment disability resuming work has reduced in the last ten years. Moving off disability benefit does not necessarily mean that the person concerned has resumed work, but simply means that the loss of earning capacity is less than 15% (in the case of the Invalidity Insurance Act) or less than 25% (in the case of the Invalidity Insurance (Self-employed Persons) Act and the Invalidity Insurance (Young Disabled Persons) Act. It is thus possible that the number of people resuming work as a proportion of those moving off benefit due to recovery has increased; however, no data are available on this.

Data are however available on the trend in the employment participation rate among the recipients of disability benefits. Survey data reveal that in 2000 almost a quarter of those with some incapacity for work also had a paid job, compared with 18% in 1993. In addition, the UWV supplied data on 5,000 invalidity benefit claimants whose benefit and employment situation was monitored for two years from 1999. At the end of 2000, almost 4% of this group had moved fully into employment, while the same percentage had resumed work partially (8% in total). Of the other disability benefit claimants,

7% moved into work wholly or partly in 2001, so that after two years a total of 14% had moved off benefit partially or completely. In both years it was mainly young people aged up to 35, those with a partial employment disability and people with a relatively short benefit duration who resumed work.

For those on unemployment benefit, administrative panel data for the period from January 1992 to December 1998 were used to assess the percentage who replaced their benefit within a given year fully or partly by income from employment. It was found that 52% of those in receipt of unemployment benefit in 1993 had moved off benefit and into paid work entirely or partly within 12 months; this percentage increased in the years thereafter to around 57%. During the entire period the percentage moving off benefit was highest among those who were initially in receipt of both benefit and income from employment: an average of 54% of these moved fully to income from employment in the early 1990s, and this percentage increased to around 60% from 1995 onwards. Young people aged up to 35 and men have the best chance of resuming work; the percentage moving off benefit is considerably higher in these subgroups than for unemployed people aged 50 and above or who are female. Members of ethnic minorities, finally, have a clear disadvantage in times of economic recession, as in 1993, but benefit relatively well from an improving economy.

When it comes to national assistance benefit clients, the national statistics show only the overall numbers moving off benefit, of which those moving into work form only a part. Like unemployment benefit claimants, however, administrative panel data are available for this group. These data show that, of those receiving national assistance benefit at some point in the period 1992-1998 (whether or not combined with income from employment), 20-27% had moved off benefit into work partially or completely within 12 months. Once again, the percentage was highest among those who combined benefit with income from work: 37-44% of this subgroup moved off benefit completely within 12 months. Here again, young people and men have the greatest chance of moving off benefit into work, while ethnic minorities are again largely dependent on the state of the economy.

In all three benefit groups, the majority of those moving (entirely or partly) into work also managed to maintain their employed status for at least a year. In the case of disability benefit recipients, this applies for a large majority: 86% of those who replaced their benefit wholly or partly by income from work at the end of 2000 were still in employment at the end of 2001. The percentages for unemployment and national assistance benefit recipients are also very high, with an average of 81% and 76%, respectively, of those resuming work in the period 1992-1998 holding onto their jobs for at least a year.

As indicated earlier, the findings – at least those for unemployment and national assistance benefit clients – show a slight increase in reintegration at the end of the 1990s. There are indications that some subgroups are more likely to remain on benefit than others. This is particularly the case for older people: the proportion of over-50s moving off benefit is lower for both unemployment and national assistance benefit recipients than in the younger age groups. In particular when compared with people aged under 35, older benefit claimants are in an unfavourable position. Naturally, the chance of finding work does not only depend on age; among disability benefit claimants, the chance of finding work reduces the longer their benefit lasts, while for unemployment and national assistance benefit recipients, women and – particularly in times of economic downturn – ethnic minorities are at a disadvantage.¹

4 Which factors influence reintegration in the opinion of individual benefit claimants?

In order to investigate whether and to what extent the five factors discussed above have an influence on reintegration in the opinions of individuals in receipt of disability, and employment or national assistance benefit, data were gathered from more than 2,000 existing and former benefit claimants. Among other things, they were asked about the influence of the perceived availability of jobs, their views on whether they would lose entitlements to income-dependent benefit if they accepted work, checks and sanctions, and their job-seeking behaviour.

Taken individually, many of the variables studied are found to correlate with reintegration. For example, benefit claimants who feel that few jobs are available or that employers make unreasonable demands of job applicants, have resumed work to a lesser extent than benefit claimants with a more favourable view on this point. Similarly, those who feel that certain characteristics, such as their health status or age, make finding work more difficult, have in practice less frequently found employment. It is of course possible that these correlations operate in the opposing direction: it may be that individuals who have had job applications rejected several times have a more negative view than people who have found work.

The findings also show that around three-quarters of non-working job-seekers are prepared to accept a job even where this does not improve their financial position. Although social desirability may play a role here, a substantial proportion of (former) benefit claimants who have since found work appear to be content with such a job. The percentage of workers stating that accepting work did not improve their income position varies from 33% (unemployment benefit recipients) to 60% (disability benefit claimants). Because of necessary differences in the formulation of the questions for working and non-working respondents, it was unfortunately not possible to investigate whether the willingness to accept work which did not improve the individual's financial

situation increases the chance of reintegration. For the same reason, it was impossible to determine whether their perception of the potential loss of entitlements to income-dependent benefits correlated with a smaller chance of reintegration. What was apparent – at least with national assistance benefit claimants – was that non-workers expect to lose housing benefit or the possibility of tax remission to a much larger extent than has actually happened with those who have since found work. The possibility cannot be ruled out entirely that this fear ultimately has a negative influence on resumption of work.

As might be expected, unemployment and national assistance benefit recipients with a duty to seek work have a relatively greater chance of resuming work than those for whom this duty does not apply. On the other hand, no correlation is found between the chance of reintegration and experiences with fines or partial withdrawal of benefit. Monitoring the legitimacy of benefits shows a correlation with reintegration only for disability benefit recipients, with those whose benefit entitlements have never been checked having a greater chance of resuming work. The explanation for this latter finding lies in the benefit duration: disability benefit claimants in receipt of benefit for less than a year will have their benefit entitlements checked less often, whilst at the same time they also have more chance of returning to paid employment.

The efforts of agencies such as the Centres for Work and Income (CWI), temporary employment agencies or private reintegration agencies in helping benefit claimants back into work are fairly ineffectual in the eyes of the respondents. Opinions are relatively unfavourable in particular with regard to the guidance and support provided by the Centres for Work and Income; only between 31% and 47% of benefit claimants who have been in contact with these agencies score the reintegration efforts as adequate. The private reintegration agencies score considerably better, with between 57% and 64% labelling the service ‘adequate’.

Where respondents describe the efforts as adequate, this is by no means always accompanied by a greater chance of resuming work. For unemployment benefit recipients, no correlation at all is found, while for disability and national assistance benefit claimants only the opinions on help with reintegration from temporary employment agencies and CWIs are relevant. In both cases, a positive opinion is accompanied by a greater chance of reintegration.

Job-seeking behaviour, finally, has a strong influence on the chance of resuming work. While actively looking for work does not offer a guarantee of finding employment, it is nonetheless a condition for doing so. Disability benefit claimants are the only group for whom this applies to a lesser extent; this is logical, since a proportion of this group ‘automatically’ return to their old employers.

In addition to the above factors, several background characteristics also influence the chance of reintegration. The main factors are age, perceived health and – in the case of disability and unemployment benefit recipients – benefit duration. Young people and people in receipt of benefit for less than a year have a relatively good chance of returning to the labour market, while the opposite applies for people with serious health limitations.

To determine whether the correlations found are maintained when the influence of other variables is taken into account, a model was developed for each benefit category in which all factors were incorporated. Consideration was also given to whether the effects were direct or indirect. Given the very strong relationship between job-seeking behaviour and resumption of work, it was decided to treat these both as independent variables in the model. The findings show that a number of the factors which – taken individually – correlated with resumption of work are now no longer relevant. This applies, for example, for the opinions on the demands placed by employers on job applicants, and for the belief that certain characteristics make finding work more difficult. For disability benefit claimants, the correlation with monitoring of benefit entitlements also disappears, as does the correlation with reintegration efforts by the implementing agencies for national assistance benefit claimants. Corrected for the effect of the remaining factors, perceived health, benefit duration, duty to seek work and age are found to determine the chance of reintegration along with the job-seeking behaviour. This chance increases for those with only slight or no health limitations, who have been in receipt of benefit for less than a year, who have a duty to seek work and who are aged 15-34.

5 *Theory in practice*

The (many) factors covered in the study were derived from existing labour market and behavioural theories. The rational choice theory, for example, posits that human behaviour is determined by a desire for utility maximisation. According to this theory, reintegration is influenced mainly by financial incentives and benefit claimants will be more inclined to return to the labour market if this is to their financial advantage. The mental incongruence theory, by contrast, suggests that behaviour – in this case reintegration behaviour – is determined mainly by the desire to reduce the discrepancy between the norms relating to receiving benefit and the actual situation. Whether or not this desire will be realised depends on the one hand on the scope for action (availability of vacancies) and on the other on legislation and regulations. It can be expected on the basis of this theory that views on work and social security will play an important role, as will the perceived availability of jobs and the presence or absence of a duty to seek work.

A third theory, the job competence model, centres around employers, arguing that job-seekers with attractive characteristics having the greatest chance of finding work. This implies that education and age, as well as benefit duration and health, play a key role in the chance of resuming work. The rationing theory, however, argues that less is expected of certain groups of benefit recipients in terms of looking for work. These include people who have already built up a long employment history, who are responsible for looking after young children or who have little chance of finding work anyway because of their age, poor health or long benefit duration.

Although testing theories was not part of the study merit, it is possible to give an indication of the extent to which the findings correspond with the various theories. The fact that the chance of resuming work correlates with reasonable to good health, relatively short benefit duration and younger age, suggests that this is a measure of the extent to which a benefit recipient is attractive to a potential employer. This seems to support the job competence model, but also the rationing theory: older people and those with serious health problems are under less pressure to look for work.

The finding that having a duty to seek work has a positive influence on job-seeking behaviour – at least among disability and unemployment benefit claimants – corresponds with the view that behaviour is determined mainly by regulations imposed from above.

No clear support is found for the rational choice theory, which posits that reintegration can be promoted mainly by financial incentives. The finding that a large proportion of those in work have not benefited financially by accepting a job suggests that income enhancement is by no means always a decisive factor. At the same time, the possibility cannot be ruled out that the fear that entitlements to housing benefit and other income-related benefits will be lost also plays a role. Since the financial consequences in the longer term (an aspect not included in the study) will also play a role, it can only be concluded that the role of income is more complex than it first appears.

Finally, the idea that the chance of resuming work depends on the perceived availability of jobs is not confirmed by the study. It should however be borne in mind that at the time of the data gathering the consequences of the economic downturn were not yet particularly marked. It may therefore be that, now that unemployment is rising and the number of vacancies is falling, the perceived employment opportunities have a stronger effect on job-seeking behaviour and thus reintegration.

6 Policy recommendations

Partly in view of the sombre economic outlook, there is a need above all for policy focused on preventing long-term benefit dependency by investing in those groups currently at risk of becoming unemployed or who have just lost their jobs. In both cases, special attention is needed for ethnic minorities and other vulnerable groups, since it is likely that these will be the main ones to suffer in a recession.

Many of the services provided by private reintegration agencies consist of training-related activities. These are often unconnected training projects, with no guarantee of a job at the end. It would be advisable to aim for a larger number of dual programmes; these not only give job-seekers work experience, but also means there is 'automatically' an employer at the end of the programme.

There is a strong emphasis in the current reintegration policy on moving people off benefit completely into paid work. However, our study shows that those most likely to move off benefit entirely are those who are already combining benefit with paid employment. It is therefore likely that an increase in part-time work by benefit recipients has a positive effect on their chance of reintegration, and should therefore be encouraged.

Benefit claimants are not the only ones involved in the reintegration process; employers also play a role. Earlier research has shown that, when recruiting new staff, employers select on the basis of factors such as age and health, something which has a negative impact on the chances of reintegration of older and less healthy benefit recipients. The reintegration of benefit claimants would therefore be improved by measures to combat these 'risk selection' practices. Consideration could also be given to (re)introducing a quota system. In the past, the duty to employ a fixed percentage of disabled workers had little effect. To some extent this was attributable to the insufficient number of suitable workers in the target group, but the cause also lay partly in a lack of supervision of compliance with the scheme and in the lack of sanctions. In order to increase the effectiveness of a quota scheme, therefore, it should be made compulsory, by analogy with the German model. At the same time, however, it is important to avoid the scheme becoming impossible for employers to implement; a realistic norm for the number of jobs to be reserved is therefore a prerequisite.

Finally, it is recommended that in designing new policy more account be taken of trends in employment. Measures which appear unnecessary in times of economic boom and which are therefore amended or abolished can become crucial in periods of recession. Conversely, it is possible that schemes which are needed when the labour market is tight are of little use once the demand for labour reduces. The policy therefore needs to become more anti-cyclical in character.

Note

- 1 No data were available on the ethnic origin of disability benefit recipients, or on the benefit duration of unemployment and national assistance benefit claimants, and no statements can therefore be made about these matters.

Bijlage A Het Woningbehoefteonderzoek

Het Woningbehoefteonderzoek (WBO) 1993, 1998 en 2000 bevat informatie van respectievelijk ruim 53.000, ruim 46.000 en ruim 11.000 respondenten jonger dan 65 jaar. In het navolgende worden gegevens gepresenteerd met betrekking tot het aandeel werkenden en uitkeringsontvangers in elk van deze responsgroepen, en enkele achtergrondkenmerken van de uitkeringsontvangers.

Aandelen werkenden en uitkeringsontvangers in de 3 responsgroepen

In tabel A1 staat het aandeel werkenden¹ en – per type regeling – het aandeel uitkeringsontvangers weergegeven. In 1993 had, van alle respondenten jonger dan 65 jaar, 63% inkomen uit arbeid. Vijf jaar later is dit percentage gestegen naar 72, en weer twee jaar later naar 76.

Tussen 1993 en 2000 is het aandeel ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering met 1 procentpunt toegenomen. Daarentegen is zowel het aandeel ontvangers van een WW- of wachtgelduitkering als het aandeel bijstandsonvangers in de loop der tijd afgenomen. Bij de eerstgenoemde groep gaat het om een daling met 1 procentpunt; bij de laatsten om een afname met 3 procentpunten.

Tabel A1 Werkenden en uitkeringsontvangers per regeling, 1993-2000 (in procenten en absolute aantallen)^a

	1993		1998		2000		verschil
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	
werkzaam (ontvangt loon of inkomen uit onderneming)	63	(33.416)	72	(33.337)	76	(8.521)	*
uitkeringsontvangers							
arbeidsongeschiktheidsuitkering	6	(3.358)	7	(3.129)	7	(813)	*
werkloosheidsuitkering	3	(1.711)	3	(1.482)	2	(223)	*
bijstandsuitkering	5	(2.430)	3	(1.337)	2	(253)	*

a Het totale percentage per jaar is minder dan 100, aangezien een deel van de respondenten geen persoonlijk inkomen heeft of een andere uitkering (bv. een uitkering volgens de Ziektewet of de Algemene nabestaandenwet) dan hier genoemd is. Anderzijds kan men meer dan één inkomensbron tegelijk hebben.

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Kenmerken van de uitkeringsontvangers

Per type regeling (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand) is nagegaan of de samenstelling van de groep uitkeringsontvangers tussen 1993 en 2000 is gewijzigd. Hierbij is gekeken naar persoonskenmerken² (geslacht, leeftijd, aanwezigheid van partner en/of minderjarige kinderen, en nationaliteit³) en naar de stedelijkheidsgraad van de woonplaats (zie tabel A2).

De samenstelling van de groep respondenten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering blijkt te zijn veranderd op alle onderzochte kenmerken, behalve de leeftijd en de aanwezigheid van minderjarige kinderen. Het aandeel vrouwen is toegenomen, evenals het percentage arbeidsongeschikten met een partner. Het aandeel met een niet-Nederlandse nationaliteit is daarentegen sterk verminderd. Wat betreft de stedelijkheidsgraad van de woonplaats blijken de niet- of weinig verstedelijkte gemeenten in de loop der jaren minder sterk vertegenwoordigd te zijn, terwijl het tegenovergestelde geldt voor de matig stedelijke gemeenten.

Ook van de WW- of wachtgeldontvangers is de samenstelling naar de meeste kenmerken veranderd. Een uitzondering wordt gevormd door het geslacht en – opnieuw – de aanwezigheid van kinderen. In alle drie onderzoeksjaren maken vrouwen rond 44% van deze uitkeringscategorie uit, en degenen met jonge kinderen circa 30%. Over het geheel genomen zijn de WW'ers echter ouder geworden: het percentage 50-plussers is gestegen van 24 naar 47, terwijl het aandeel jongeren tot 34 jaar is afgenomen van 45% tot 25%. Net als bij de arbeidsongeschikten zijn daarnaast degenen met een partner in 1998 en 2000 sterker vertegenwoordigd dan in 1993. Tegelijkertijd is het aandeel respondenten uit de niet- of weinig stedelijke gemeenten juist afgenomen, van 42% in 1993 tot 37% in 2000. Het meest opvallend is echter de daling van het aandeel WW'ers en wachtgelders met een niet-Nederlandse nationaliteit. Terwijl deze subgroep in 1993 nog vertegenwoordigd was met 21%, gaat het in 1998 en 2000 nog slechts om 5%.

Tabel A2 Kenmerken van uitkeringsontvangers, 1993-2000

	arbeidsongeschiktheidsuitkering			werkloosheidsuitkering			bijstandsuitkering		
	1993	1998	2000	1993	1998	2000	1993	1998	2000
geslacht			*			n.s.			*
man	65	57	56	57	56	55	45	37	36
vrouw	35	43	44	43	44	45	55	63	64
leeftijd			n.s.			*			*
18-34 jaar	12	11	11	45	28	25	45	34	29
35-49 jaar	31	31	31	31	29	28	29	37	35
50-64 jaar	57	59	59	24	43	47	26	30	37
partner			*			*			n.s.
nee	28	25	23	39	26	27	69	67	68
ja	72	75	77	61	74	74	31	33	32
minderjarige kinderen			n.s.			n.s.			*
nee	78	77	78	73	69	70	66	59	61
ja	22	23	22	27	31	30	34	41	40
nationaliteit			*			*			*
Nederlands	91	97	96	79	95	95	77	88	88
anders	9	3	4	21	5	5	24	12	12
stedelijkheidsgraad woonplaats			*			*			n.s.
niet of weinig stedelijk	47	39	39	42	36	37	28	27	27
matig stedelijk	19	20	25	18	20	20	17	19	16
sterk of zeer sterk stedelijk	34	42	36	40	45	43	55	55	58

* Significant verschil tussen jaren ($p < 0,05$).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Onder de bijstandsonvangers, ten slotte, is het aandeel vrouwen eveneens gestegen, van 55% in 1993 naar 64% in 2000. Bovendien is deze groep, net als de WW'ers en wachtgelders, relatief oud geworden: het aandeel 50-plussers is gestegen van 26% naar 37%, terwijl het aandeel jonger dan 34 jaar is gedaald van 45% naar 29%. Tevens is ook nu sprake van een afname van het percentage uitkeringsontvangers met een niet-Nederlandse nationaliteit; hun aandeel is tussen 1993 en 2000 gehalveerd. Daarentegen zijn de bijstandsgerechtigden met minderjarige kinderen inmiddels sterker vertegenwoordigd; terwijl zij in 1993 ruim een derde van deze groep uitmaakten, gaat het in 1998 en 2000 om circa 40%.

De meest opmerkelijke bestandswijziging betreft, zoals gezegd, de afname van het aandeel respondenten met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Nu kan het zijn dat deze trend ook onder de gehele populatie van uitkeringsontvangers is terug te vinden. Gegevens van het CBS over het aandeel ontvangers van een ABW-uitkering met een niet-Nederlandse nationaliteit wijzen hier echter niet op. Tussen 1992 en 1997 (het meest recente jaar waarvoor deze informatie voorhanden is) is het aandeel niet-Nederlandse bijstandsonvangers gestegen van 14% naar 19% (CBS 2003h). Wel zijn er aanwijzingen dat allochtonen in 2000 vaker de Nederlandse nationaliteit hebben of aannemen dan in 1992: het aandeel Surinamers en Antillianen/Arubanen in de totale bevolking is toegenomen van 2,1% tot 2,7% en het aantal naturalisaties per 1.000 niet-Nederlanders is opgelopen van 46,3 tot 69,6 (CBS 2003i). Het is derhalve mogelijk dat een steeds groter deel van de allochtone respondenten niet als zodanig wordt herkend, omdat zij de Nederlandse nationaliteit hebben. Een waarschijnlijker verklaring voor de daling van het percentage niet-Nederlandse respondenten is echter dat deze tegenwoordig, in vergelijking met het begin van de jaren negentig, minder vaak deelnemen aan enquêteonderzoek. Het lijkt er dan ook op dat de responsgroep ten aanzien van de etnische herkomst als niet-representatief moet worden beschouwd.

Noten

- 1 Gedefinieerd als 'ontvangt inkomen uit loon of uit eigen onderneming'.
- 2 De variabele 'opleiding' in de bestanden van 1998 en 2000 is onvergelykbaar met die in het bestand van 1993.
- 3 In het WBO 2000 is niet gevraagd naar het geboorteland van de respondent of diens ouders, zodat voor dit jaar de etnische herkomst niet kan worden vastgesteld. Besloten is daarom gebruik te maken van de variabele 'respondent heeft wel/niet de Nederlandse nationaliteit', die wel in alle drie bestanden is gemeten. Op grond van de nationaliteit kunnen Surinamers en Antillianen/-Arubanen echter niet worden onderscheiden van autochtone Nederlanders.

Bijlage B *Invloeden op het combineren van uitkering met betaald werk*

In hoofdstuk 4 (tabel 4.10) is een samenvatting gegeven van de resultaten van variantieanalyses waarbij het al dan niet combineren van een uitkering met werk als afhankelijke variabele fungeert. In deze bijlage worden de bijbehorende tabellen met bevindingen van deze variantieanalyses gepresenteerd.

Verschillen tussen werkende en niet-werkende uitkeringsontvangers

Per regeling is nagegaan in welke opzichten degenen die de uitkering combineren met betaald werk, verschillen van degenen die uitsluitend de uitkering als inkomensbron hebben. De onderzochte kenmerken betreffen geslacht, leeftijd, aanwezigheid van partner en/of kinderen, nationaliteit¹ en stedelijkheidsgraad van de woonplaats. Per jaar zijn variantieanalyses uitgevoerd waarin deze kenmerken als voorspellende variabelen zijn opgenomen. In de tabellen B1 tot en met B3 staan de resultaten gepresenteerd voor de ontvangers van respectievelijk een arbeidsongeschiktheids-, een werkloosheids- en een bijstandsuitkering (gecorrigeerde gegevens).²

Tabel B1 Invloed kenmerken op het combineren van uitkering met betaald werk, ontvangers arbeidsongeschiktheidsuitkering, 1993-2000 (gecorrigeerde gegevens)

	1993 (n = 3.197)		1998 (n = 3.068)		2000 (n = 804)	
	%	verschil	%	verschil	%	verschil
geslacht		*		*		*
mannen	23		30		29	
vrouwen	11		18		17	
leeftijd		*		*		*
18-34 jaar	25		31		26	
35-49 jaar	27		33		35	
50-64 jaar	13		19		18	
partner aanwezig		n.s.		*		*
nee	17		19		17	
ja	19		26		26	
kinderen < 18 jaar aanwezig		n.s.		n.s.		n.s.
nee	18		24		25	
ja	21		27		21	
nationaliteit		*		*		n.s.
Nederlands	19		25		24	
anders	6		10		— ^a	
stedelijkheidsgraad		n.s.		*		n.s.
niet of weinig stedelijk	20		28		24	
matig stedelijk	18		24		27	
sterk of zeer sterk stedelijk	17		22		22	

^a Minder dan 50 respondenten in desbetreffende subgroep.

* Significant verschil tussen categorieën, gecorrigeerd voor de invloed van de overige variabelen ($p < 0,05$).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Zoals uit tabel B1 blijkt, zijn het bij de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering vooral de mannen die naast hun uitkering een betaalde baan hebben. In alle drie jaren ligt het aandeel werkenden bij de mannen 12 procentpunten hoger dan bij de vrouwen. Ook is de leeftijd is van invloed op het al dan niet combineren van werk en uitkering, evenals de nationaliteit. Arbeidsongeschikten die jonger zijn dan 50 jaar en die de Nederlandse nationaliteit hebben, vullen de uitkering aanmerkelijk vaker aan met betaald werk dan 50-plussers en personen met een niet-Nederlandse nationaliteit.

De aanwezigheid van een partner blijkt eveneens te stimuleren tot werken naast de uitkering, alhoewel er alleen in 1998 en 2000 sprake is van een statistisch significant verschil. Het hebben van minderjarige kinderen doet er daarentegen niet of nauwelijks toe, net zomin als de stedelijkheidsgraad van de woonplaats.

Tabel B2 Invloed kenmerken op het combineren van uitkering met betaald werk, ontvangers werkloosheidsuitkering, 1993-2000 (gecorrigeerde gegevens)

	1993 (n = 1.460)		1998 (n = 1.460)		2000 (n = 219)	
	%	verschil	%	verschil	%	verschil
geslacht		*		*		n.s.
mannen	19		27		23	
vrouwen	28		33		22	
leeftijd		*		*		n.s.
18-34 jaar	25		32		29	
35-49 jaar	31		41		29	
50-64 jaar	13		20		16	
partner aanwezig		n.s.		*		n.s.
nee	21		20		26	
ja	25		33		22	
kinderen < 18 jaar aanwezig		n.s.		n.s.		n.s.
nee	25		29		23	
ja	20		30		23	
nationaliteit		*		*		n.s.
Nederlands	25		30		24	
anders	7		15		- ^a	
stedelijkheidsgraad		n.s.		n.s.		n.s.
niet of weinig stedelijk	26		33		24	
matig stedelijk	21		28		- ^d	
sterk of zeer sterk stedelijk	22		27		20	

a Minder dan 50 respondenten in desbetreffende subgroep.

* Significant verschil tussen categorieën, gecorrigeerd voor de invloed van de overige variabelen ($p < 0,05$).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Terwijl het bij de ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering vooral de mannen waren die daarnaast betaald werk verrichtten, zijn het bij de WW-ontvangers eerder de vrouwen die de uitkering combineren met werk. Wel laat tabel B2 zien dat het verschil tussen de beide seksen in de loop der tijd kleiner is geworden en in 2000 niet langer statistisch significant is.

Voor het overige lopen de bij de WW'ers gevonden verbanden in dezelfde richting als die welke bij de arbeidsongeschikten zijn aangetroffen. Opnieuw komt het combineren van werk en uitkering vaker voor onder de jongere leeftijdsgroepen, degenen met een partner en personen met de Nederlandse nationaliteit, terwijl de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de stedelijkheidsgraad van de woonplaats wederom weinig uitmaakt.

Tabel B3 Invloed kenmerken op het combineren van uitkering met betaald werk, ontvangers bijstandsuitkering (gecorrigeerde gegevens)

	1993 (n = 2.124)		1998 (n = 1.296)		2000 (n = 245)	
	%	verschil	%	verschil	%	verschil
geslacht		n.s.		n.s.		n.s.
mannen	14		13		11	
vrouwen	13		16		13	
leeftijd		*		*		n.s.
18-34 jaar	16		17		19	
35-49 jaar	17		19		15	
50-64 jaar	5		7		6	
partner aanwezig		*		n.s.		n.s.
nee	12		15		15	
ja	17		14		8	
kinderen < 18 jaar aanwezig		n.s.		n.s.		n.s.
nee	14		15		10	
ja	12		15		17	
nationaliteit		*		*		n.s.
Nederlands	15		16		14	
anders	3		7		— ^a	
stedelijkheidsgraad		*		n.s.		n.s.
niet of weinig stedelijk	17		15		19	
matig stedelijk	11		14		— ^d	
sterk of zeer sterk stedelijk	12		15		10	

a Minder dan 50 respondenten in desbetreffende subgroep.

* Significant verschil tussen categorieën, gecorrigeerd voor de invloed van de overige variabelen ($p < 0,05$).

Bron: CBS (WBO 1993, 1998, 2000) SCP-bewerking

Voor de bijstandsonvangers is, blijktens tabel B3, het verrichten van betaald werk naast de uitkering in geen van de drie jaren gerelateerd aan het geslacht. Wel zijn de leeftijd en de nationaliteit opnieuw van belang. Net als bij de arbeidsongeschikten en de WW'ers hebben daarbij de 50-plussers en personen met een niet-Nederlandse nationaliteit minder vaak tevens een baan dan de jongere bijstandsonvangers en die met de Nederlandse nationaliteit. Ook de overige achtergrondkenmerken laten een vergelijkbaar resultaat zien als bij de arbeidsongeschikten en werklozen: de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de stedelijkheidsgraad van de woonplaats blijken wederom nauwelijks van invloed op het combineren van de bijstandsuitkering met betaald werk.

Noten

- 1 In tegenstelling tot de eerdere onderzoeken, bevat het WBO 2000 geen meting van het geboorteland van de respondent of diens ouders. Daarom is hier gebruikgemaakt van de variabele 'respondent heeft wel/niet de Nederlandse nationaliteit'. Dit heeft tot gevolg dat Surinamers en Antillianen/Arubanen niet kunnen worden onderscheiden van de autochtonen.
- 2 Het feit dat veel van de bevindingen op basis van WBO 2000 statistisch niet-significant zijn, moet ten dele worden toegeschreven aan het betrekkelijk geringe aantal uitkeringsontvangers in dit bestand. Dit is het gevolg van het feit dat het WBO inmiddels jaarlijks (in plaats van vierjaarlijks) wordt uitgevoerd, maar wel bij een veel kleinere steekproef. Gestreefd wordt naar circa 15.000 respondenten per jaar, terwijl voorheen iedere vier jaar van circa 60.000 respondenten gegevens werden verzameld.

Bijlage C Determinanten van werkhervatting

Tabel C1 Directe, indirecte en totale effecten^a op zoekgedrag en werkhervatting, WAO'ers, 2001/2002 (gestandaardiseerde gewichten)^b

	op zoekgedrag			op werkhervatting		
	directe effecten	indirecte effecten	totale effecten	directe effecten	indirecte effecten	totale effecten
veel banen beschikbaar	-0,21		-0,21			
werkgeveerseisen redelijk niet kunnen voldoen aan selectiecriteria werkgevers						
rechtmatigheidscontrole						
sollicitatieplicht	0,21		0,21			
kwaliteit reïntegratiehulp voldoende	0,20		0,20			
negatieve houding t.o.v. krijgen uitkering						
strikte toepassing arbeidsplicht						
leeftijd		-0,18	-0,18		-0,25	-0,25
opleidingsniveau						
partner					0,08	0,08
minderjarige kinderen				0,12		0,12
uitkeringsduur		0,09	0,09	-0,38		-0,38
woonregio: westen van het land	0,15		0,15			
ernstige gezondheidsbeperkingen	-0,75		-0,80	-0,58	-0,26	-0,83

a Gepresenteerd zijn alleen de onderzochte, c.q. statistisch significante effecten.

b Goodness of fit (GFI) = 0,87; RMSEA = 0,029.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Tabel C2 Directe, indirecte en totale effecten^a op zoekgedrag en werkhervatting, WW'ers, 2001/2002 (gestandaardiseerde gewichten)^b

	op zoekgedrag			op werkhervatting		
	directe effecten	indirecte effecten	totale effecten	directe effecten	indirecte effecten	totale effecten
veel banen beschikbaar						
werkgeverseisen redelijk niet kunnen voldoen aan selectiecriteria werkgevers						
rechtmatigheidscontrole sollicitatieplicht	0,36		0,36			
kwaliteit reïntegratiehulp voldoende						
negatieve houding t.o.v. krijgen uitkering						
strikte toepassing arbeidsplicht						
leeftijd		-0,10	-0,10		-0,19	-0,19
opleidingsniveau				0,11		0,11
partner						
minderjarige kinderen						
uitkeringsduur				-0,50		-0,50
woonregio: westen van het land						
ernstige gezondheidsbeperkingen	-0,47		-0,47	-0,37	-0,14	-0,51

a Gepresenteerd zijn alleen de onderzochte, c.q. statistisch significante effecten.

b Goodness of fit (GFI) = 0,86; RMSEA = 0,039.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Tabel C3 Directe, indirecte en totale effecten^a op zoekgedrag en werkherhvatting, bijstandsontvangers, 2001/2002 (gestandaardiseerde gewichten)^b

	op zoekgedrag			op werkherhvatting		
	directe effecten	indirecte effecten	totale effecten	directe effecten	indirecte effecten	totale effecten
veel banen beschikbaar						
werkgeveerseisen redelijk						
niet kunnen voldoen aan selectiecriteria werkgevers						
rechtmatigheidscontrole						
sollicitatieplicht						
kwaliteit reïntegratiehulp voldoende						
negatieve houding t.o.v. krijgen uitkering						
strikte toepassing arbeidsplicht				0,28		0,28
leeftijd	-0,50		-0,50	-0,24		-0,24
opleidingsniveau						
partner				-0,31		-0,31
minderjarige kinderen						
uitkeringsduur	-0,30		-0,30			
woonregio: westen van het land ^c						
ernstige gezondheidsbeperkingen	-0,75		-0,75	-0,73		-0,73

a Gepresenteerd zijn alleen de onderzochte, c.q. statistisch significante effecten.

b Goodness of fit (GFI) = 0,84; RMSEA = 0,044.

c Om analysetechnische redenen is de woonregio niet als voorspeller opgenomen in het model.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001/2002)

Literatuur

- Van der Aalst en Grijpstra (1997). M. van der Aalst en D. Grijpstra. *Arbeidsvoorziening en gedeeltelijk arbeidsgeschikten*. Leiden: Research voor Beleid.
- ABP (2002). *Jaarverslag 2001*. Heerlen: Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.
- Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (2001). *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*. Den Haag: Sdu.
- Andriessen et al. (1995). S. Andriessen, T.J. Veerman en J. Vijgen. *Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Selectieve aanstelling en afvloeiing van personeel op grond van (vermeende) risico's binnen de Ziektewet en WAO*. Zoetermeer: Ctsv.
- Batelaan et al. (2001). H.-J. Batelaan, B. Does en R. van Geuns. *Langdurig WAO'ers: voorgoed aan de kant? Een onderzoek naar de reïntegratieactiviteiten van langdurig WAO'ers*. Amsterdam: Lisv/Regioplan.
- Van Beek (1994). K. van Beek. '.... We hebben liever een blanke'. In: H. Scholten en S.C. de Groot (red.), *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Beleid in beweging*. Tilburg: IVA.
- De Beer (1996a). P. de Beer. *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Beer (1996b). P.T. de Beer. *Werk: uitkomst voor armoede?* In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: VUGA.
- De Beer (2001). P.T. de Beer. *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/10).
- Belastingdienst (2003). *Het belastingstelsel particulieren; tarieven en heffingskortingen*. Den Haag: Belastingdienst.
- Benschop (2000). A. Benschop. *Naar een nieuwe economische sociologie*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Van den Berg et al. (1998). G.J. van den Berg, B. van der Klaauw en J.C. van Ours. *Arbeidsmarkteffecten van sancties in de rww*. Den Haag/Amsterdam: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Vrije Universiteit (Werkdocument nr. 75).
- Besseling et al. (1998). J.J.M. Besseling, A.M. van der Giezen en E.L. de Vos. *Omvang van de doelgroep voor bemiddelingstrajecten in het WAO-bestand*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Boonk et al. (1996). M.J.A. Boonk, J.J. Diepenhorst, J.W. Nool, M.A.J.G. van Ruremonde, J.B.H.J. Toma, E. Vermeij en Y. Wijnands. *Augustusrapportage. Een overzicht van de ontwikkeling van de arbeidsgeschiktheidsverzekeringen sinds 1993*. Zoetermeer: Ctsv.
- Van Breukelen et al. (1995). A.H. van Breukelen, B. van Honk, P.H.G.M. Mullenders, J.W. Nool en C. Snijders. *Volume-effecten van het gewijzigde arbeidsgeschiktheids criterium*. Zoetermeer: College van toezicht sociale verzekeringen.
- Bruinsma en De Jongh (1999). H. Bruinsma en H. de Jongh. *Werkenden in de WAO* (niet gepubliceerd).
- Bunt et al. (1999). S. Bunt, M. Engelen en L. Samson. *Activeringsinstrumenten in de Bijstandswet. Deelrapport: maatregelen, nr. 138*. Den Haag/Leiden: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Research voor Beleid.
- CBS(1993). *Werken en leren in Nederland 1993*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1995). *Sociaal-economische maandstatistiek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1996). *Werken en leren in Nederland 1996*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- CBS (1998a). *Werken en leren 1998. Feiten en cijfers over de arbeidsmarkt en het onderwijs in Nederland*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1998b). *Sociaal-economische maandstatistiek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1999a). *Sociaal-economische maandstatistiek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (1999b). *Werken en leren 1999-2000. Feiten en cijfers over arbeidsmarkt en onderwijs in Nederland*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2000). *Sociaal-economische dynamiek 2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2001). *Werken en leren 2001-2002. Feiten en cijfers over arbeidsmarkt en onderwijs in Nederland*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2002). *Statline. Toekenningen en beëindigingen van ABW-uitkeringen*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003a). *Statline. Algemene bijstand, aantal uitkeringen; thuiswonenden jonger dan 65 jaar*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003b). *Statline. Geregistreerde werkloosheid - driemaandsgemiddelden*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003c). *Werkloosheid stijgt verder. Persbericht 19 februari 2003*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003d). *Statline. Beroepsbevolking naar geslacht*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003e). *Statline. Banen werkzame personen en werknemers*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003f). *Sociaal-economische maandstatistiek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003g). *Een op de tien niet-westerse allochtonen werkloos*. Webmagazine 10 maart 2003. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003h). *Statline, ABW-uitkeringen naar nationaliteit 1991-1997*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003i). *Statline, Historie bevolking; herkomstgroeperingen en wijzigingen van nationaliteit*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie evaluatie arbeidsvoorziening (1995). *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*. Den Haag: VUGA.
- CPB (2002a). *Macro-economische verkenning 2003*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sdu.
- CPB (2002b). *Microtax 2002*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van Cruchten et al. (2001). J.M.J. van Cruchten, H. Hartman en J. Weidum. 'Arbeidspositie en opleidingsniveau van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, 1996-1997'. In: *Sociaal-economische maandstatistiek* (6) p. 30-43.
- Van Cruchten (2002). J.M.J. van Cruchten. 'Arbeidspositie en opleidingsniveau van personen met een werkloosheidsuitkering, 1999'. In: *Sociaal-economische maandstatistiek* (3) p. 21-30.
- Cuelenaere et al. (2000). B. Cuelenaere, P. Overzier en T.J. Veerman. *Ervaringen met REA van arbeidsgehandicapten bij Arbeidsvoorziening en gemeenten. Onderzoek in het kader van de evaluatie Wet REA*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- CWI (2002a). *Arbeidsmarkt Journaal*. Amsterdam: Centrum voor Werk en Inkomen.
- CWI (2002b). *Schoolverlatersbrief 2002*. Zoetermeer: Centrum voor Werk en Inkomen.
- Doeringer en Piore (1975). P.B. Doeringer en M.J. Piore. 'Unemployment and the dual labour market'. In: *The Public Interest*, 38, p. 67-79.

- Doeschot et al (1999). R.G.P. Doeschot, J. Fiseler, R. Houwen, E. Kruisbergen, J. Raadschelders en M. Vijgen. *Straffen met beleid. Uitvoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid*. Zoetermeer: Ctsv.
- Engelen et al. (1999). M. Engelen, S. Bunt en L. Samson. *Activeringinstrumenten in de Bijstandswet. Deelrapport: arbeidsverplichtingen*. Den Haag/Leiden: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Research voor Beleid (Werkdocument nr. 139).
- Flapper et al. (2002). E. Flapper, E. Mandos en P. Bolhuis. *Wiw-statistiek. Jaarrapport 2001*. Leiden/Den Haag: Research voor Beleid/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Fouarge et al. (2002). D. Fouarge, R. Grim, M. Kerkhofs, J.P. Vosse en Ch. de Wolff. *Tendrapport Aanbod van arbeid 2001*. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).
- Franken en Prins (2002). P.E. Franken en H.S. Prins (red.). *Memo bijstand 2002-2*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Fürstenberg en Thrall (1975). F. Fürstenberg en Ch. Thrall. 'Counting the jobless: the impact of job-rationing on the measurement of unemployment'. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, p. 45-49.
- Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers (1999). A.M. van der Giezen en G.J.M. Jehoel-Gijsbers. *Zoekgedrag, bemiddeling en reïntegratie van langdurig arbeidsongeschikten in 1998*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Hento en Jehoel-Gijsbers (2001). I. Hento en G. Jehoel-Gijsbers. *80 arbeidsgehandicapten op weg naar werk. Onderzoek onder arbeidsgehandicapten naar hun ervaringen met een reïntegratietraject*. Amsterdam: Lisv.
- Hoff en Jehoel-Gijsbers (1998). S. Hoff en G. Jehoel-Gijsbers. *Een bestaan zonder baan. Een vergelijkende studie onder werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden (1974-1995)*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IWI (2002a). *Gemeentelijk ontheffingenbeleid. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten rond het verlenen van ontheffingen van arbeidsverplichtingen aan bijstandsgerechtigden*. Zoetermeer: Inspectie Werk en Inkomen.
- IWI (2002b). *Vrijlatingsbepalingen en premiebeleid. Een onderzoek naar de verordeningen inzake vrijlatingsbepalingen en premiebeleid van vijftig gemeenten*. Zoetermeer: Inspectie Werk en Inkomen.
- Jansen et al. (2002). C. Jansen, D. Tanzer, H. Smit en M. Arents. *Rapportage ID-monitor. Jaarrapport 2001*. Rotterdam/Den Haag: ECORYS-NEI/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Jehoel-Gijsbers en Van Deursen (2003). G.J.M. Jehoel-Gijsbers en C.G.L. van Deursen. *Reïntegratie bij arbeidsongeschiktheid. Onderzoek naar werkhervatting, arbeidscapaciteit en reïntegratiehulp bij werknemers die in 2001 voor de poort van de WAO stonden*. Amsterdam: Uitvoering Werknemersverzekeringen.
- Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen (2000). G.J.M. Jehoel-Gijsbers en A.M. van der Giezen. *Na REA: verbetering in reïntegratie?* Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Jehoel-Gijsbers en Hoff (2001). G. Jehoel-Gijsbers en S. Hoff. *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 75).
- Jehoel-Gijsbers en Kersten (1995). G. Jehoel-Gijsbers en A. Kersten. *Reservatieloon en herintreden. Het testen van een nieuwe vraagstelling*. Tilburg: IVA.
- Jehoel-Gijsbers et al. (1995). G. Jehoel-Gijsbers, H. Scholten en A. Vissers. *Sociale zekerheid en arbeidsparticipatie; inventarisatie en evaluatie van Nederlands empirisch onderzoek*. Den Haag: OSA.
- Koehler en Spijkerboer (1999). J.B.I. Koehler en P.M. Spijkerboer (red.). *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999. Een overzicht van ontwikkelingen tot begin 1999*. Zoetermeer: Ctsv.

- De Koning et al. (1998). J. de Koning, P.J. van Nes en C. van der Veen. *Patronen van werkloosheid*. Den Haag: ministerie van /Elsevier Bedrijfsinformatie bv.
- Lisv (1999). *Cijfers eerste jaar Wet REA. Informatie over reïntegratie van arbeidsgehandicapten*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Lisv (2000). *Signalement werkende ao-uitkeringsgerechtigden*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Lisv (2001a). *Kroniek van de sociale verzekeringen 2001. Wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Lisv (2001b). *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO/WAZ/Wajong 2000*. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- Nijboer en Gründemann (1998). I.D. Nijboer en R.W.M. Gründemann. *WAO-intrede en werkhervatting*. Amsterdam: NIA/TNO.
- OECD (2001). *Economic outlook, no. 70, volume 2001/2*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Onderzoekscommissie toepassing ABW (1993). *Het recht op bijstand; naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Van Oorschot (1996). W. van Oorschot. *Nederland over sociale zekerheid en arbeid. Eerste resultaten van een uitgebreid onderzoek naar de publieke opinie*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant/TISSER.
- Plooij et al. (2002). P. Plooij, E. Mandos en P. van Santen. *WSW-statistiek. Jaarrapport 2001*. Leiden/Den Haag: Research voor Beleid/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Portegijs et al. (2002). W. Portegijs, A. Boelens en S. Keuzenkamp. *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prins en Meijerink (1997). R. Prins en E.M.C. Meijerink. *Reïntegratie-instrumenten in het buitenland. Research-nota in het kader van de voorbereiding van de 'Wet op de Reïntegratie'*. Den Haag/Leiden: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Bureau Astri.
- ROA (1997). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2002*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- ROA (2001). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- RWI (2003). *Reïntegratiemonitor 2001*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Schellekens et al. (1999). E.I.L.M. Schellekens, C.G.L. van Deursen, R.A.P. Fux, A.G. ter Huurne, J. Janssen, A.M.H. Reuling en T.J. Veerman. *SZW-Werkgeverspanel rapportage 1997-1998*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998 - 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002 - De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2001). *Armoedemonitor 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SER (2002). *Werken aan arbeidsgeschiktheid*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Serail en Van de Pas (2002). S. Serail en I. van de Pas. *Bijstandsexperimenten: impulsen tot activering. Stand van zaken en lessen na zes jaar experimenten in de Algemene bijstandswet*. Tilburg: IVA.
- Simmelink (1991). V.I. Simmelink. *Personeelsvoorziening voor functies op minimumloonniveau*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Simmelinck en Grijpstra (1993). V.I. Simmelinck en D.H. Grijpstra. *Werkgevers over vacatures voor on- en laaggeschoold werk. Een kwalitatief onderzoek naar functies, eisen en het proces van personeelsvoorziening op het laagste niveau*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Sociaal Info (1992). *Sociaal info januari 1992*. Den Haag: VUGA.
- Sociaal Info (1997). *Sociaal info januari 1997*. Den Haag: VUGA.
- SZW (1992). *Sociale nota 1993*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Sdu.
- SZW (1993). *Sociale nota 1994*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (1998). *Sociale nota 1999*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (1999). *Overzicht van reïntegratie-inspanningen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2001a). *Sociale nota 2002*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Sdu.
- SZW (2001b). *Bijstandsuitkeringen, IOAW- en IOAZ-grondslagen en WIK-uitkeringen per 1 januari 2002*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Persbericht nr. 01/2008).
- SZW (2002a). *Sociale nota 2003*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Sdu.
- SZW (2002b). *Hoofdpijnen nieuwe wet ABW/FWI*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2002c). *Sancties in de bijstand 2001. Een vervolgonderzoek naar de gemeentelijke uitvoering van de Wet boeten in 2000*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2003). *De toetrederskorting: algemene informatie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW/VNG (2001). *Bestuurlijke afspraken Agenda voor de toekomst*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VNG.
- Tazelaar en Wippler (1985). F. Tazelaar en R. Wippler. 'Problemspezifische Anwendungen der Allgemeinen Theorie mentaler Inkongruenzen in der empirischen Sozialforschung'. In: G. Buschages en W. Raub (red.), *Soziale Bedingungen - individuelles Handeln - soziale Konsequenzen*. Frankfurt am Main.
- Terpstra en Moor (1994). J. Terpstra en L.G. Moor. *Normvervaging en sociale zekerheid*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Terpstra et al. (1999). J. Terpstra, P. Mullenders, G. Hazelaar en R. van Hecke. *Uitvoering in samenwerking. Onderzoek naar de uitvoering van de WW in regionale samenwerking*. Zoetermeer: Ctsv.
- Thurow (1975). L. Thurow. *Generating inequality*. New York: Basic Books.
- TK (1992/1993). *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22730.
- TK (1997/1998a). *Evaluatie Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25875, nr. 1.
- TK (1997/1998b). *Voortgang met betrekking tot het SWI-proces*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25 600 XV, nr. 36.
- TK (1997/1998c). *De stand van zaken van het proces Samenwerking werk en inkomen (swi)*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 xv, nr. 49.
- TK (2000/2001). *Evaluatie Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27609, nr. 1.
- TK (2001/2002). *Reïntegratie arbeidsongeschikten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28131, nrs. 1-2.
- TK (2002/2003a). *Nota over de toestand van 's rijks financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28600.

- TK (2002/2003b). *Bestrijding langdurige werkloosheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 23972, nr. 58.
- TK (2002/2003c). *Structuur van de uitvoering werk en inkomen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 26448, nr. 63.
- UWV (2002a). *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO/WAZ/Wajong 2001*. Amsterdam: Uitvoering Werknemersverzekeringen.
- UWV (2002b). *Jaaroverzicht ww 2001*. Amsterdam: Uitvoering Werknemersverzekeringen.
- UWV (2002c). *Jaaroverzicht Wet REA, 2000*. Informatie over de uitvoering van de Wet REA. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.
- UWV (2003a). *Kerncijfers werknemersverzekering december 2002*. Amsterdam: Uitvoering Werknemersverzekeringen.
- UWV (2003b). *Aantal nieuwe WAO-ers daalt aanzienlijk*. Persbericht 9 januari 2003. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.
- UWV (2003c). *Reïntegratiedoelstelling wordt naar verwachting overschreden*. Persbericht 10 april 2003. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.
- UWV (2003d). *Maandoverzicht arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, januari t/m december 2002*. Amsterdam: Uitvoering Werknemersverzekeringen.
- UWV (2003e). *Maandoverzicht ww, verslagperiode december 2002*. Amsterdam: Uitvoering Werknemersverzekeringen.
- Venema en Faas (1999). P.M. Venema en A. Faas. *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1998*. Een onderzoek naar gerealiseerde loonontwikkelingen, extra uitkeringen en afdrachtverminderingen. Den Haag: Arbeidsinspectie/Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Vrijhof en Ramaekers (2001). B. Vrijhof en R. Ramaekers. *Bemiddelbaarheid van WAO-gerechtigden. Schattingen op basis van een steekproefonderzoek en een bestandsanalyse*. Amsterdam: Lisv/GAK.
- Werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (2001). *Aan de slag, eindrapport*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Wieling en Borghans (1997). M. Wieling en L. Borghans. 'Aansluitingsproblemen en aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt'. In: *Maandschrift Economie* (61) 1, p. 57-64.
- Wolbers (1998). M.H.J. Wolbers. 'Opleiding en werkloosheid. Over de invloed van diploma's op de stromen tussen werk en werkloosheid'. In: *Mens en Maatschappij* (73) 2, p.176-194.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-X (EUR 49,50)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001) (\$ 99,50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport.

Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-X (EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000.

Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40)

SCP-publicaties 2001

2001/1 Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeiernen (2001). ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90)

2001/2 Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (2001). ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30)

2001/3 Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten (2001). ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60)

2001/4 Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35)

- 2001/5 Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90)
- 2001/6 Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof (2001). ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20)
- 2001/8 Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg (2001). ISBN 90-377-0071-3 (EUR 30)
- 2001/10 Over werken in de postindustriële samenleving (2001). ISBN 90-377-0057-8 (EUR 34,10)
- 2001/11 Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie (2001). ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55)
- 2001/13 De stad in de omtrek (2001). ISBN 90 377 0060 8, (EUR 18,20)
- 2001/14 De sociale staat van Nederland 2001 (2001). ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15)
- 2001/17a Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school (2001). ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50)
- 2001/17b Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk (2001). ISBN 90-377-0077-2 (EUR 14,80)
- 2001/17 Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001 (2001). ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95)
- 2001/18 Armoedemonitor 2001 (2001). ISBN 09-377-0069-1 (EUR 20,42)

SCP-publicaties 2002

- 2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)
- 2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)
- 2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002). ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50)
- 2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002). ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50)
- 2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90)
- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50)
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6 (EUR 17,50)
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002). ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50)
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps (2002). ISBN 90-377-0104-3 (EUR 29,50)
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002 (2002). ISBN 90-377-0110-8 (EUR 24,50)
- 2002/14 Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind (2002). ISBN 90-377-0091-8 (EUR 19,90)
- 2002/16 Rapportage Jeugd 2002 (2003). ISBN 90-377-0111-6 (EUR 17,90)

SCP-publicaties 2003

- 2003/1 Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers (2003). ISBN 90-377-0112-4 (EUR 17,50)
- 2003/4 Rapportage Sport 2003 (2003). ISBN 90-377-0109-4 (EUR 17,90)

- 2003/5 Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen (2003). ISBN 90-377-0087-x (EUR 24)
- 2003/8 De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporale organisatie van verplichtingen en voorzieningen (2003). ISBN 90-377-0113-2 (EUR 14,90)
- 2003/11 De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002 (2003). ISBN 90-377-0094-2 (EUR 18,50)

Onderzoeksrapporten 2001

- 2001/7 Geleidelijk digitaal (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12)
- 2001/9 Het beeld van de wetenschap (2001). ISBN 90-377-0056-x (EUR 13,60)
- 2001/15 Een model voor strafrechtelijke keten (2001). ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20)
- 2001/16 Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands (2001). ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35)
- 2001/21 De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland (2001). ISBN 90-377-0080-2 (EUR 12,90)

Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x (EUR 12)
- 2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7 (EUR 15,90)
- 2002/15 De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector (2002). ISBN 90-377-0093-4 (EUR 34,50)

Onderzoeksrapporten 2003

- 2003/2 Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsmaatregel Dagindeling. ISBN 90-377-0124-8 (EUR 17,50)
- 2003/3 Inkomen verdeeld (2003). ISBN 90-377-0074-8 (EUR 32,50)
- 2003/6 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging (2003). ISBN 90-377-0114-0 (EUR 24,50)
- 2003/7 Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging. Samenvatting van het onderzoeksrapport (2003). ISBN 90-377-0133-7 (EUR 10)
- 2003/9 Maten voor gemeenten 2003 (2003). ISBN 90-377-0134-5 (EUR 10,90)
- 2003/10 Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) (2003). ISBN 90-377-0054-3 (EUR 14,90)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 De vraag naar kinderopvang (2001). (EUR 6,80)
- 68 Trends en determinanten in de sport (2000). (EUR 6,80)
- 69 De toekomst van de AWBZ (2001). (EUR 6,80)
- 70 The Non-profit Sector in the Netherlands (2001). (EUR 6,80)
- 71 Oudkomers in beeld (2001). (EUR 6,80)
- 72 Het nieuwe consumeren (2001). (EUR 6,80)
- 73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001). (EUR 6,80)
- 74 Maten voor gemeenten (2001). (EUR 6,80)
- 75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001). (EUR 13,60)
- 76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen (2001). (EUR 6,80)
- 77 Ruime kavel of compacte stad? (2001). (EUR 6,80)

- 78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2001). (EUR 6,80)
- 79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002). (EUR 6,80)
- 80 Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002). ISBN 90-377-0108-6 (EUR 6,80)
- 81 Modellering van de gehandicaptenzorg (2001). (EUR 6,80)
- 82 Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg (2002). ISBN 90-377-0099-3 (EUR 6,80)
- 83 Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002). ISBN 90-377-0100-0 (EUR 6,80)
- 84 Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002). ISBN 90-377-0101-9 (EUR 6,80)
- 85 Intramurale AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002). ISBN 90-377-0102-7 (EUR 6,80)
- 86 Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002). ISBN 90-377-0103-5 (EUR 10)
- 87 Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002). ISBN 90-377-0105-1 (EUR 6,80)
- 88 Kenniscentra in Nederland. Een inventariserend onderzoek naar kenmerken en groei van het aantal kenniscentra (2002). ISBN 90-377-0122-1 (EUR 11)
- 89 Modellering van de care-sector in het Ramingsmodel Zorg (2003). ISBN 90-377-0123-X (EUR 17,50)
- 90 Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaald werk (2003). ISBN 90-377-0127-2 (EUR 10)
- 91 Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000 (2003). ISBN 90-377-0131-0 (EUR 15)

Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States. ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19.95/ EUR 22). (integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat*)

Report on the Elderly 2001. ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34). (integrale vertaling van *Rapportage ouderen 2001*)

Essay *Waarom blijven boeren?* (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,50)

Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7)

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3 (EUR 7)

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8 (EUR 4,50)

Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002). ISBN 90-377-0117-5 (EUR 6,80)

De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context (2002). ISBN 90-377-0119-1 (EUR 6,80)

Armoedebericht 2002 (2002). ISBN 90-377-0121-3 (EUR 9,90)

Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid (2002). ISBN 90-377-0120-5 (EUR 7,50)