REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

Evaluatie maatregelen motie Strik

Evaluatie maatregelen motie Strik

EINDRAPPORT

Auteurs
Wiebe Korf
Nora Leger
Titus Scholten
Mathilde Vandersteen

Amsterdam, 19 december 2024
Publicatienr. 23112

© 2024 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 6

1.1 Aanleiding 6

1.2 Doelstelling 6

1.3 Vraagstelling 6

1.4 Achtergrond van de maatregelen en de motie 7

1.5 Leeswijzer 9

2. De verwachte effecten van de maatregelen 11

2.1 Het vermogen om te reageren op financiële prikkels 11

2.2 Onderzoek naar prikkelwerking: fiscaal beleid 11

2.3 Onderzoek naar prikkelwerking: uitkeringsniveaus 12

2.4 Andere factoren die van invloed zijn op arbeidsparticipatie 13

3. Onderzoeksmethode 15

3.1 Voorbereiding 15

3.2 CBS-analyses 15

3.3 Interviews 21

4. Ziektewet: arbeidskorting 24

4.1 Hoe groot is de groep waarop de maatregel van toepassing is? 24

4.2 Hoe is de netto inkomenspositie veranderd? 24

4.3 Wat is de netto inkomenspositie zonder toeslagen voor en na de wijziging voor deze groep? 26

4.4 Is de gemiddelde ZW-duur veranderd voor deze groep? 27

4.5 Melden betreffende personen in de ZW zich sneller beter? 28

4.6 Ten opzichte van personen in de ZW die wel arbeidskorting mochten toepassen: zijn personen in de ZW sneller aan het werk na deze wijziging? 28

4.7 Melden personen zich minder snel ziek? 29

4.8 Is de arbeidsparticipatie (duurzaam) toegenomen? 30

5. Ziektewet: IACK 33

5.1 Hoe groot is de groep waarop de maatregel van toepassing is? 33

5.2 Hoe is de netto inkomenspositie veranderd? 33

5.3 Wat is de inkomenspositie zonder toeslagen voor en na de wijziging voor deze groep? 34

5.4 Is de gemiddelde ZW-duur veranderd voor deze groep? 35

5.5 Melden betreffende personen in de ZW zich sneller beter? 36

5.6 Ten opzichte van personen in de ZW die wel arbeidskorting mochten toepassen: zijn personen in de ZW sneller aan het werk na deze wijziging? 36

5.7 Melden personen zich minder snel ziek? 37

5.8 Is de arbeidsparticipatie (duurzaam) toegenomen? 38

6. Wajong 41

6.1 Hoe groot is de groep op moment van inwerkingtreding? 41

6.2 Hoe is de netto inkomenspositie veranderd? 41

6.3 Hoe groot is de groep waarbij de maatregel daadwerkelijk een effect heeft gehad op het inkomen? 42

6.4 In hoeverre heeft de maatregel geleid tot meer (duurzame) werkhervattingen? 43

6.5 In hoeverre heeft (meer) werken geleid tot het opvangen van de verlaging van de uitkering? 44

6.6 De aanname van een prikkel (het verlagen van een uitkering om arbeidsparticipatie te bevorderen) is dat mensen in staat zijn daarop te reageren. Mogen we daarvan uitgaan voor deze groep? 44

6.7 Hoe werken de mechanismen van financiële prikkels t.b.v. het bevorderen van arbeidsparticipatie voor kwetsbare groepen? 47

6.8 Hoe heeft de verlaging van de uitkering effect gehad op het willen, kunnen en mogen participeren van mensen met een Wajonguitkering in de samenleving? 50

6.9 Welke keuzes hebben mensen met een Wajonguitkering gemaakt of moeten maken als gevolg van de verlaging van hun uitkering? 53

6.10 Wat kunnen mensen met een Wajonguitkering met het inkomen dat ze hebben, wat moeten ze laten? 54

6.11 Hoe ervaart iemand met een Wajonguitkering de verlaging? 55

7. Beantwoording hoofdvragen 58

7.1 Ziektewet 58

7.2 Wajong 58

7.3 Tot slot 60

Bijlage 1. Interviewmateriaal interviews mensen met een Wajonguitkering 62

Bijlage 2. Literatuur 66

1

1. Inleiding

REGIOPLAN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het regeerakkoord van Rutte III (2017) nam het kabinet zich onder meer vier maatregelen in het domein van werk en inkomen voor. Het kabinet kondigde aan om:

1. vanaf 2018 de Wajonguitkering van 75 procent van het wettelijk minimumloon (WML) te verlagen naar 70 procent voor personen met arbeidsvermogen;
2. vanaf 2020 de Ziektewet niet meer mee te laten tellen als inkomen bij het bepalen van de hoogte van de arbeidskorting en Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK) voor Ziektewetuitkeringsgerechtigden zonder werkgever;
3. loonkostensubsidie in de Participatiewet te vervangen door loonkostendispensatie; en
4. de wijze van vaststelling van arbeidsongeschiktheid in de WIA aan te passen.

Kort daarna verzocht de Eerste Kamer met een motie[1] van het lid Strik de regering om maximaal drie jaar na invoering van deze maatregelen een evaluatie uit te voeren naar de effecten van de maatregelen op de feitelijke inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van de personen waarop de maatregelen betrekking effect hebben. Omdat van de vier maatregelen alleen de eerste twee zijn geïmplementeerd, hoeven alleen de effecten van deze maatregelen te worden geëvalueerd. Het ministerie van SZW heeft Regioplan gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

1.2 Doelstelling

De doelen van het onderzoek zijn tweeledig:

1. Voor de maatregel in de Ziektewet moet het onderzoek antwoord geven op de vraag wat afschaffing van de arbeidskorting en de IACK heeft betekend voor de netto inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van zieken zonder werk die in de Ziektewet stromen.
2. Voor de maatregel in de Wajong moet het onderzoek kwantitatief antwoord geven op de vraag hoe groot de groep is waarop de maatregel van toepassing is geweest, wat de verlaging van de Wajonguitkering heeft betekend voor de inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van verschillende personen met een Wajonguitkering in de periode van 1 januari 2018 tot 31 december 2020. Daarnaast moet het onderzoek kwalitatief inzicht bieden in de motivatie van personen om te participeren.

1.3 Vraagstelling

De vraagstelling in het onderzoek is onderverdeeld naar vragen gericht op de maatregelen aangaande de Ziektewet, en vragen gericht op de verlaging van de Wajonguitkering. Het onderdeel over de Ziektewet kent de volgende hoofdvraag:

Wat is het effect van het schrappen van het recht op de arbeidskorting en de IACK voor personen in de Ziektewet op de netto inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van de genoemde groepen?

Daarbij hebben we de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe groot is de groep waarop de maatregel van toepassing is?
2. Hoe is de netto inkomenspositie veranderd?
3. Wat is de netto inkomenspositie voor en na de wijziging voor deze groep?
4. Wat is de netto inkomenspositie voor en na de wijziging inclusief overige toeslagen?
5. Is de gemiddelde Ziektewet-duur veranderd voor deze groep?
6. Melden betreffende personen in de Ziektewet zich sneller beter?
7. Ten opzichte van personen in de ZW die wel arbeidskorting mochten toepassen: zijn personen in de Ziektewet sneller aan het werk na deze wijziging?
8. Melden personen zich minder snel ziek?
9. Is de arbeidsparticipatie (duurzaam) toegenomen?
10. Zijn bovenstaande veranderingen toe te schrijven aan de maatregel?

[1] Kamerstukken I, 2017-2018, 34775, nr. J

11. Mogen we op basis van de literatuur verwachten dat de prikkel die er ontstaat als gevolg van het schrappen van het recht op de arbeidskorting en de IACK voor personen in de Ziektewet, mensen aanspoort zich beter te melden?

Deelvragen 10 en 11 worden in dit rapport niet afzonderlijk beantwoord. Het antwoord op vraag 10 geven we per deelvraag als onderdeel van de verklarende analyses; het antwoord op vraag 11 wordt in hoofdstuk 2 beantwoord.

Voor het onderdeel over de Wajonguitkering hebben we de volgende hoofdvraag gehanteerd:

Wat is het effect van het verlagen van de Wajonguitkering naar 70 procent van het wettelijk minimumloon voor personen met arbeidsvermogen op de netto inkomenspositie en arbeidsparticipatie van deze groep?

Daarbij hebben we de volgende deelvragen gesteld:
1. Hoe groot is de groep waarop de maatregel van toepassing is op het moment van invoering van de maatregel?
2. Hoe is de netto inkomenspositie van deze groep veranderd na het verlagen van de Wajonguitkering?
3. Hoe groot is de groep waarbij de maatregel daadwerkelijk een effect heeft gehad op het inkomen?
4. In hoeverre heeft het verlagen van de uitkering geleid tot meer (duurzame) werkhervattingen?
5. In hoeverre heeft werken of meer werken geleid tot het opvangen van de verlaging van de uitkering?
6. De aanname van een prikkel (het verlagen van een uitkering om arbeidsparticipatie te bevorderen) is dat mensen in staat zijn daarop te reageren. Mogen we daarvan uitgaan voor deze groep?
7. Hoe werken de mechanismen van financiële prikkels t.b.v. het bevorderen van arbeidsparticipatie voor kwetsbare groepen?
8. Hoe heeft de verlaging van de uitkering effect gehad op het willen, kunnen en mogen participeren van mensen met een Wajonguitkering in de samenleving?
9. Wat kunnen mensen met een Wajonguitkering met het inkomen dat ze hebben, wat moeten ze laten?
10. Welke keuzes hebben mensen met een Wajonguitkering gemaakt (of moeten maken) als gevolg van de verlaging van hun uitkering?
11. Hoe ervaren mensen met een Wajonguitkering de verlaging?

1.4 Achtergrond van de maatregelen en de motie

Ziektewet

Werknemers die ziek worden, hebben doorgaans recht op loondoorbetaling door hun werkgever. Als iemand geen werkgever (meer) heeft, kan er bij ziekte recht zijn op een Ziektewetuitkering. We onderscheiden:
- werknemers die ziek uit dienst gaan, bijvoorbeeld door het aflopen van een tijdelijk contract;
- mensen die ziek worden binnen vier weken na afloop van het contract (nawerking);
- uitzendkrachten bij wie het uitzendbeding is ingeroepen tijdens ziekte of waarbij de uitzendovereenkomst eindigt tijdens ziekte;
- mensen die ziek worden vanuit een WW-uitkering;

Het onderzoek gaat over bovenstaande doelgroep. De gemene deler is dat deze mensen op het moment van instroom in de Ziektewet geen werkgever hadden.
De Ziektewet kent ook doelgroepen 'met werkgever'. Het gaat om mensen die recht hebben op een Ziektewetuitkering op grond van:
- de no-riskpolis;
- ziekte als gevolg van zwangerschap of bevalling;
- ziekte als gevolg van orgaandonatie.

In deze gevallen bestaat recht op Ziektewetuitkering náást een recht op loondoorbetaling bij ziekte. De werkgever kan het bedrag van de Ziektewetuitkering in mindering brengen op de loondoorbetaling. De maatregel die in dit onderzoek centraal staat, is niet van toepassing op hen. Deze mensen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Tot 1 januari 2020 telde de Ziektewetuitkering voor zieken zonder werkgever mee als inkomen voor het bepalen van de hoogte van twee heffingskortingen; de arbeidskorting en de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). De arbeidskorting is een heffingskorting voor mensen met inkomen uit arbeid. De IACK is eveneens een heffingskorting, voor de werkende alleenstaande ouder of de minstverdienende van twee partners met een kind onder de 12 jaar. Deze heffingskortingen zijn kortingen op het bedrag dat mensen betalen aan loonheffing over hun inkomen. Mensen met inkomen uit arbeid houden zo netto meer over. De hoogte van de korting die werkenden kunnen krijgen is afhankelijk van het inkomen. Ziektewet-gerechtigden zonder werkgever die vóór 1 januari 2020 de Ziektewet instroomden, kregen korting op

het bedrag dat ze moesten afdragen over hun Ziektewetuitkering. Met de invoering van de maatregel kregen Ziektewetgerechtigden zonder werkgever die op of na 1 januari 2020 de Ziektewet instroomden, geen korting meer over het bedrag dat ze moesten afdragen over hun Ziektewetuitkering.

De aanleiding voor de maatregel zit in een inconsistentie tussen de Ziektewet en de WW. In de oude situatie telde het inkomen van instromers in de Ziektewet dus mee voor de hoogte van de arbeidskorting en IACK. In de WW gold dit echter niet. Het kon voorkomen dat iemand die een WW-uitkering ontving, ziek werd, en daardoor een Ziektewetuitkering ontving, een substantiële inkomensstijging zou ervaren. Wanneer deze persoon zich weer beter meldde en weer een WW-uitkering zou ontvangen, trad vervolgens een inkomensdaling op. Het zou kunnen dat mensen hierdoor terughoudend waren met beter melden en het voor WW'ers mogelijk aantrekkelijk was om zich ziek te melden. Omdat het kabinet deze situatie onwenselijk achtte en de inconsistentie tussen de WW en de Ziektewet wilde oplossen, werd het recht op arbeidskorting en IACK voor nieuwe instromers in de Ziektewet afgeschaft.[2]

Door deze maatregel gaan nieuwe instromers in de Ziektewet er vergeleken met oude instromers netto op achteruit. Voor een persoon die in 2020 instroomt met een gemiddelde bruto-uitkering van € 14.000, zou het verschil in netto uitkering ongeveer 11 procent lager zijn door het schrappen van de arbeidskorting ten opzichte van iemand die in 2019 instroomde. Het verschil door het schrappen van de IACK zou gaan om 6 procent. Aangezien personen die recht hebben op IACK per definitie ook gebruikmaken van arbeidskorting, is het totale verschil voor hen ongeveer 17 procent. Bij een hoger bruto uitkeringsbedrag kan dit verschil oplopen tot een maximum van 26 procent.[3] Een potentieel bijeffect van de inkomensdaling is dat de financiële prikkel om te gaan werken hiermee wordt vergroot. Het zou voor nieuwe instromers aantrekkelijker moeten zijn om zich sneller beter melden, eerder aan het werk te zijn en minder lang in de Ziektewetuitkering zitten.

Wajong

Personen die vanaf jonge leeftijd een ziekte of beperking hebben en daardoor niet of alleen met hulp of begeleiding kunnen werken, hebben recht op een Wajonguitkering. Er zijn drie verschillende Wajongregimes:

- oWajong (Oude Wajong, aangevraagd en gekregen vóór 1 januari 2010);
- Wajong 2010 (Wajong aangevraagd en gekregen tussen 1 januari 2010 en 1 januari 2015);
- Wajong 2015 (Wajong aangevraagd en gekregen na 1 januari 2015).

Tot 2015 was de Wajong bedoeld voor alle jonggehandicapten die als gevolg van ziekte of handicap niet kunnen werken óf wel kunnen werken maar niet voldoende kunnen verdienen. Met de invoering van de Participatiewet in 2015 kunnen alleen jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben nog instromen in de Wajong: jonggehandicapten die (op termijn) arbeidsvermogen hebben, vallen sinds 2015 onder de Participatiewet en ontvangen ondersteuning in werk en inkomen van de gemeente. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) heeft de mensen met een Wajonguitkering in de oWajong en de Wajong 2010 ingedeeld in twee groepen: mensen met een Wajonguitkering met arbeidsvermogen en mensen met een Wajonguitkering zonder arbeidsvermogen. Van iets meer dan de helft van alle mensen met een Wajonguitkering is vastgesteld dat ze duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.[4]

Voor beide groepen mensen met een Wajonguitkering (met arbeidsvermogen of duurzaam zonder arbeidsvermogen) bedroeg de Wajonguitkering 75 procent van het bruto wettelijk minimumloon. In 2018 is de hoogte van de Wajonguitkering voor de groep met arbeidsvermogen verlaagd naar 70 procent van het bruto wettelijk minimumloon. Het doel van deze maatregel was om de hoogte van de uitkering van mensen met een Wajonguitkering gelijk te trekken met de hoogte van de uitkering voor jonggehandicapten in de bijstand, die ook arbeidsvermogen hebben maar sinds 2015 onder de Participatiewet vallen. De maatregel zou daarnaast de stimulans om te gaan werken vergroten voor de mensen die in staat zijn om (meer) te werken. Dit zou vervolgens kunnen leiden tot een verhoogde arbeidsparticipatie en indirect tot een verbetering van de inkomenspositie.

Het verlagen van de Wajonguitkering heeft een direct negatief effect op de inkomenspositie. Personen wier (gezins)inkomsten lager uitvallen dan het sociaal minimum, kunnen gebruikmaken van een aanvulling op hun uitkering op basis van de Toeslagenwet (TW). De TW dient om uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen (zoals de Ziektewet

[2] Kamerstukken II, 2018-2019, 35026, nr. 3

[3] Voor de arbeidskorting zou het maximaal kunnen gaan om een verschil van ongeveer 18 procent bij een bruto uitkering van €21.430 per jaar. Voor de IACK zou het in 2020 maximaal kunnen gaan om een verschil van ongeveer 10 procent bij een bruto uitkering van €30.223 per jaar. Aangezien personen die recht hebben op IACK per definitie ook gebruikmaken van arbeidskorting, valt het verschil voor hen hoger uit, tot een maximum daling van ongeveer 26 procent bij een bruto uitkering van €21.000 per jaar.

[4] UWV (2023). Monitor Arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023.

en de Wajonguitkering) aan te vullen tot het sociaal minimum en wordt uitgevoerd door het UWV. Deze aanvulling mitigeert zo mogelijk (een deel van) het negatieve effect van de verlaging van de Wajonguitkering. Personen met een inkomen onder het sociaal minimum moeten deze aanvulling zelf aanvragen bij het UWV. Het gebruik van deze aanvulling is echter laag: 68 procent van de mensen met een Wajonguitkering die recht hebben op deze aanvulling, maakt hier geen gebruik van.[5]

Naast de aanvulling op basis van de Toeslagenwet bestaan er andere inkomensafhankelijke toeslagen (zoals huurtoeslag en kinderopvangtoeslag) en gemeentelijke minimaregelingen die ook mitigerend kunnen werken op het effect van de maatregelen op de inkomenspositie. Hoewel deze regelingen ervoor kunnen zorgen dat de het effect op de inkomenspositie wordt afgezwakt, is het nog steeds aannemelijk dat de netto inkomenspositie van de mens met een Wajonguitkering ook lager uitkomt: de uitkering gaat immers omlaag. Hoeveel lager verschilt per persoon en is afhankelijk van inkomen uit andere bronnen. Wanneer we uitgaan van een persoon van wie de Wajonguitkering het enige inkomen is, gaat het na verrekening van loonheffing en algemene heffingskorting om een netto daling van ongeveer 4 procent.

Motie Strik

De motie verzocht de regering om onderzoek te doen naar de effecten van de maatregelen op de inkomenspositie en arbeidsparticipatie. In de motie worden twee zaken naast elkaar gezet: 1) dat het kabinet zegt in te zetten op een inclusieve samenleving en maatregelen doorvoert ter bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking, arbeidsongeschikten en Wajongers, en 2) dat de voorliggende maatregelen veelal neerkomen op minder financiële zekerheden voor mensen in een kwetsbare positie. Uit de motie blijkt dat de zorg bestaat dat mensen er door de maatregelen financieel op achteruitgaan, en dat er twijfel bestaat over het activerende karakter die de financiële prikkels met zich mee zouden brengen. De motie verzoekt de regering dan ook niet om te onderzoeken of de primaire doelen van de maatregelen behaald zijn (het gelijktrekken van de regels voor personen in de Ziektewet en de WW, en het gelijktrekken van de uitkering van mensen met arbeidsvermogen in de Wajong met jonggehandicapten met arbeidsvermogen in de Participatiewet), maar verzoekt te onderzoeken wat de effecten zijn die met de maatregelen gepaard gaan. We beschrijven in de volgende paragrafen wat we op basis van de literatuur aan effecten kunnen verwachten.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk staan we stil bij de mogelijke effecten van de onderzochte maatregelen en de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op deze effecten. In hoofdstuk 3 volgt een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksmethode. Hierna volgen de resultaten van het onderzoek in hoofdstukken 4 tot en met 6. De deelvragen vormen voor deze hoofdstukken de basis. In hoofdstukken 4 en 5 worden de deelvragen behorend bij de Ziektewetmaatregel beantwoord. Aangezien de Ziektewetregel op twee groepen een effect heeft (de groep met recht op arbeidskorting enerzijds en de groep met recht op IACK anderzijds), verdelen we de beantwoording over twee hoofdstukken. In hoofdstuk 6 volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen over de verlaging van de Wajonguitkering. In hoofdstuk 7 geven we antwoord op de hoofdvragen van het onderzoek.

[5]Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet.

2. De verwachte effecten van de maatregelen

2. De verwachte effecten van de maatregelen

In dit hoofdstuk reflecteren we op de te verwachten effecten van de maatregelen. Hierbij baseren we ons met name op bestaand onderzoek naar de effecten van veranderende prikkels in fiscaal beleid en in de sociale zekerheid. Achtereenvolgens gaan we in op wat we kunnen verwachten van het vermogen van burgers om te reageren op financiële prikkels, bestaand onderzoek naar de werking van fiscaal beleid en onderzoek naar de werking van veranderingen in uitkeringsniveaus. We sluiten het hoofdstuk af met een korte blik op andere factoren die van invloed zijn op arbeidsparticipatie.

2.1 Het vermogen om te reageren op financiële prikkels

Vanuit een economische benadering zou een grotere afstand tussen inkomsten uit uitkeringen en inkomsten uit werk de motivatie van uitkeringsgerechtigden ten goede moeten komen. Deze verhoogde motivatie kan vervolgens tot een verhoogde arbeidsparticipatie leiden, waarmee ook de inkomenspositie weer verbeterd (of gecompenseerd) wordt. Mensen kunnen volgens deze gedachtegang door externe financiële prikkels gestimuleerd worden om werkzoekgedrag te vertonen. De werking van de twee te evalueren maatregelen raakt de fundamentele discussie over financiële prikkelwerking. Het is de vraag of dit mechanisme op iedereen toepasbaar is, met name voor doelgroepen die minder mogelijkheden kennen om (meer) te werken, zoals zieken of jonggehandicapten. Deze discussie is de afgelopen paar jaar sterker en scherper geworden. Tussen de introductie van de voorliggende maatregelen en het heden heeft een verandering plaatsgevonden in het denken over beleid, gedragsverandering en het doenvermogen van burgers.

Hoewel er meer aandacht kwam voor werken naar vermogen, het versterken van re-integratie en participatie (zie bijvoorbeeld de Participatiewet), lag de focus in beleid doorgaans nog op de economische belangenafweging van een uitkeringsgerechtigde. In de reactie op de beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten[6], stellen onafhankelijke deskundigen vast dat het hoofdstuk met beleidsopties met name gericht is op besparingen, en in mindere mate op activering[7]. Ze ervaren dit als gemis, omdat in eerdere hoofdstukken geconcludeerd wordt dat het activeringsbeleid voor een verhoogde arbeidsparticipatie van mensen met een Wajonguitkering zorgt en dat er nog ruimte voor verbetering ligt. Ze stellen vast dat de focus sterk op inkomensmaatregelen ligt en dat beleid en beleidsmakers sterk geloven in de werking van financiële prikkels. Zij stellen echter ook dat deze financiële prikkels voor veel mensen niet de doorslag geven om aan het werk te (kunnen) gaan.

Belangijker is volgens hen om na te gaan hoe mensen hun eigen werkvermogen inschatten en beleven en welke (on)mogelijkheden zij zien om aan het werk te gaan, en op basis van die inschatting zoeken naar passend werk, en niet alleen te kijken naar de economische belangenafweging van een uitkeringsgerechtigde. Dit sluit aan bij de elf verschillende mechanismen voor de re-integratie van werkzoekenden die Kok en Sol[8] identificeerden naast de economische mechanismen (het sanctiemechanisme en het compensatiemechanisme). Met verschijnen van rapporten van de Nationale Ombudsman[9,10], de WRR[11] en meer recent de Commissie Sociaal Minimum[12], is er meer aandacht gekomen voor de beperkingen van het idee dat alle burgers zelfredzaam zijn en in staat zijn om rationeel te reageren op financiële prikkels.

2.2 Onderzoek naar prikkelwerking: fiscaal beleid

Onderzoek naar de werking van fiscaal beleid (waar arbeidskorting en de IACK onder vallen) suggereert dat positieve financiële prikkels daadwerkelijk werkzoekgedrag stimuleren. Zo liet het CPB in 2011 zien[13] dat een aanzienlijke verhoging van de kinderopvangtoeslag en een forse intensivering van de IACK leidde tot een groei in arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen van 2,5 procent. Ook toonde het CPB in een onderzoek naar de effecten van fiscaal beleid op de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen[14] aan, dat mannen die samenwonen en alleenstaanden relatief ongevoelig zijn voor financiële prikkels zoals het verhogen van de arbeidskorting en IACK, maar dat moeders met jonge kinderen hier

[6] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten. Bijlage bij Kamerstukken II, 2017-2018, 30982, nr.40
[7] Om Wajongers die geraakt worden door de maatregel te ondersteunen in het compenseren van de uitkeringsdaling met inkomen uit arbeid heeft het kabinet incidenteel 100 miljoen euro uitgetrokken voor activerende dienstverlening. Daarnaast maakt de regering hiervoor structureel jaarlijks 40 miljoen euro vrij.
[8] Sol, C.C.A.M. & Kok, K. (2014). 'Fit or unfit'. Theorie en praktijk van re-integratie. Universiteit van Amsterdam
[9] Burgerperspectief op schuldhulpverlening (2016). Nationale Ombudsman
[10] Sociale minima in de knel (2023). Nationale Ombudsman
[11] Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid (2017). WRR
[12] Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapporten 1 en 2 (2023). Commissie Sociaal Minimum
[13] Jongen, E., Bettendorf., L. & Muller, P. (2011). Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie. CPB
[14] Jongen, E., De Boer., H. & Dekker, P. (2015). De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid. CPB

relatief gevoelig voor zijn. Dit kwam overeen met de resultaten uit eerder onderzoek van het CPB[15], waarin ook gevonden werd dat jonge moeders en laagopgeleide alleenstaanden vatbaarder waren voor positieve fiscale prikkels. Hoewel positieve financiële prikkels wel degelijk tot een kleine stijging in arbeidsparticipatie kunnen leiden, weten we niet of dit geldt voor negatief fiscaal beleid. Vermeld dient te worden dat deze onderzoeken naar de effecten van fiscaal beleid alle drie niet ingingen op de effecten van een negatieve prikkel, zoals het verlagen of schrappen van toeslagen of heffingskortingen.

Specifiek voor de arbeidskorting en IACK geldt dat (mogelijk) niet iedereen op de hoogte is van de maatregel, de heffingskorting waar deze betrekking op heeft, het ermee geassocieerde verschil in inkomen tussen nieuwe en oude Ziektewetinstromers, en geassocieerde verschillen met de WW. In eerdergenoemd onderzoek van het CPB[16] wordt gewezen op het feit dat heffingskortingen onderdeel zijn van het totaal aan kortingen en subsidies tussen bruto en netto inkomen, en daarmee minder expliciet zichtbaar zijn dan directe positieve financiële prikkels, zoals toeslagen. De arbeidskorting en IACK worden automatisch toegepast (of in het geval van nieuwe Ziektewetinstromers, automatisch weggelaten) wat daaraan bijdraagt. De auteurs van eerdergenoemd onderzoek geven aan dat de mate van kennis over loonheffing of heffingskortingen van invloed kan zijn op het effect van de maatregel op arbeidsparticipatie. De mate waarin mensen op de hoogte waren van de arbeidskorting en de IACK en verschillen met de WW voor inwerkingtreding van de Ziektewetmaatregel kan daarmee van invloed zijn op het uiteindelijke effect van de maatregel.

2.3 Onderzoek naar prikkelwerking: uitkeringsniveaus

In onderzoek naar de effecten van het veranderen van uitkeringsniveaus op arbeidsparticipatie komen we, in tegenstelling tot prikkels die uitgaan van fiscaal beleid, vrijwel alleen maar negatieve financiële prikkels tegen. Uit de literatuur komt naar voren dat het verlagen van uitkeringen kan leiden tot werkhervatting, maar dat dit met name geldt op korte termijn en voor personen voor wie werk al tot de mogelijkheden behoort. Zo komt uit de evaluatie van de Participatiewet[17] naar voren dat kortingen op uitkeringen nauwelijks tot geen duurzaam effect hebben op het verlagen van de uitkeringsafhankelijkheid van mensen. Hoewel mensen sneller uitstromen naar werk, is de vraag in hoeverre dit werk duurzaam is. In recent onderzoek onder (onder andere) Ziektewetgerechtigden, mensen met een Wajonguitkering en 35-minners[18] blijkt dat veranderingen in de inkomenspositie voor druk kunnen zorgen om te gaan werken. Als gevolg daarvan grijpen mensen te zwaar of te veeleisend werk aan. Dit zorgt voor een groot risico op hernieuwde uitval en uitkeringsafhankelijkheid.[19] Uit onderzoek naar financiële prikkels in de WGA bleek daarnaast dat negatieve financiële prikkels met name werken voor personen die vóór arbeidsongeschiktheid al een hoog loon hadden[20], en in mindere mate voor personen die weinig werkervaring en werkvaardigheden hadden.

Uit onderzoek dat specifiek inging op de ervaringen van mensen met een Wajonguitkering met hun uitkeringssituatie en activering, kwam geen hard bewijs voor het effect van een financiële prikkel op de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajonguitkering. De Nederlandse Arbeidsinspectie hield hiervoor een klantenquête onder verschillende uitkeringsgerechtigden[21]. Hieruit kwam naar voren dat mensen met een Wajonguitkering overwegend positief zijn over hun uitkering en activering, maar dat tegelijkertijd het aandeel mensen met een Wajonguitkering dat moeite heeft met rondkomen, gestegen is ten opzichte van 2015. De auteurs vinden het aannemelijk dat dit samenhangt met de verlaging van de uitkering in 2018. En terwijl het aandeel werkende mensen met een Wajonguitkering met arbeidsvermogen tussen 2015 en 2019 steeg (van 49 procent naar 52 procent[22]), kwam uit de klantenquête naar voren dat het aandeel mensen met een Wajonguitkering dat zich onder druk gezet voelt door UWV om te werken, eveneens steeg.

Uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie[23] komt naar voren dat er een forse groep mensen met een Wajonguitkering is die op papier arbeidsvermogen heeft, maar in de praktijk geen reële kans op werk heeft. Het mogelijke effect van een financiële prikkel zal voor dit deel van de mensen met een Wajonguitkering vermoedelijk zeer klein zijn.

[15] Jongen, E., Mastrogiacomo, M. & Ter Weel, B. (2011). Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders? CPB
[16] Jongen, E., Bettendorf., L. & Muller, P. (2011). Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie. CPB
[17] Eindevaluatie van de Participatiewet (2023). SCP
[18] Bleeker, Y. et al. (2024) Als ik het kon, zou ik doen. Regioplan
[19] Van Arkel, T. et al. (2024) Een wankel evenwicht: gedrag van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Regioplan, TU Delft & Centerdata
[20] Kantarcı,, T., & Sonsbeek, J. (2020). Do financial incentives stimulate partially disabled persons to return to work? Netspar Design Paper 155
[21] Kamerstukken II, 2018-2019, 26488, nr. 451
[22] Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten (2018-2023). UWV
[23] Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk (2024). Nederlandse Arbeidsinspectie

Vergelijkbare conclusies werden eerder getrokken in onderzoek naar de re-integratiepatronen van mensen met een Wajonguitkering[24] en onderzoek naar de dienstverlening van UWV.[25]

Uit het onderzoek kunnen we concluderen dat we er niet zonder meer van uit kunnen gaan dat de negatieve financiële prikkels die uitgaan van de onderzochte maatregelen, daadwerkelijk leiden tot meer of ander werkzoekgedrag. Positieve fiscale prikkels, zoals het verhogen van arbeidskorting, leiden in sommige groepen tot meer arbeidsparticipatie, maar we weten niet of dit voor negatieve fiscale prikkels ook zo werkt. Het verlagen van uitkeringen kan tot meer arbeidsparticipatie en snellere werkhervattingen leiden, maar de kans wordt kleiner naarmate de mogelijkheden van mensen minder groot zijn en het is de vraag of deze werkhervattingen duurzaam zijn. Specifiek voor Wajongers zou het verlagen van een uitkering, mede door complexiteit in het stelsel, ertoe kunnen leiden dat mensen met een Wajonguitkering met dreigende armoede te maken krijgen. De stress die dit met zich meebrengt en de angst voor verrekening van inkomsten en terugvorderingen zouden doenvermogen, werkzoekgedrag en re-integratie juist in de weg staan.[26]

Hoewel het negatieve effect van de maatregelen op de inkomenspositie substantieel kan zijn (tot ongeveer 26% voor de Ziektewetmaatregel en tot ongeveer 4% voor de Wajongmaatregel), verwachten we op basis van bovenstaande literatuur dat, mocht er een effect zijn van de maatregelen op arbeidsparticipatie, dit gaat om een klein tot zeer klein effect.

2.4 Andere factoren die van invloed zijn op arbeidsparticipatie

Arbeidsparticipatie is niet alleen afhankelijk van de intrinsieke motivatie van uitkeringsgerechtigden en de economische afwegingen die zij maken. Ook andere individuele kenmerken en maatschappelijke factoren spelen een rol in het begrijpen van arbeidsparticipatie en de prikkels die hier invloed op hebben. De Commissie Sociaal Minimum[27] noemt als individuele factoren de afstand tot de arbeidsmarkt, de aanwezigheid van schulden, leeftijd, het ontbreken van een woning en het hebben van een zwakke gezondheid als factoren die de kans op het vinden van werk, verminderen. Het hebben van een zwakke (ervaren) gezondheid geldt in hoge mate voor de twee doelgroepen in het voorliggende onderzoek: personen die ziek zijn of een beperking hebben.

Ook maatschappelijke factoren spelen een belangrijke rol. Uit onderzoek naar de arbeidstoeleiding van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt[28] komt naar voren dat de mate waarin zorg voor het gezin en het huishouden bij de vrouw terechtkomt, effecten van aanpalende dienstverlening zoals schuldhulp, het soort ontvangen ondersteuning en de mate waarin werkgevers betrokken worden bij re-integratie, alle van invloed zijn op de belemmeringen en kansen van vrouwen om aan het werk te komen.

Ook voor werkgevers is een belangrijke rol weggelegd in de toeleiding naar werk. Dit begint met een positieve houding tegenover het aannemen van personen die een aanpassing op de werkvloer, een aanpassing van het werkproces of andere ondersteuning nodig hebben. Breed draagvlak op de werkvloer, vertrouwen in werknemers en het vermogen om werkprocessen op te delen of aan te passen zijn factoren die bijdragen aan een succesvolle toeleiding naar werk. Het beschikbaar zijn van regelingen die werkgevers ondersteunen om een werknemer met een uitkering aan te nemen en te begeleiden speelt hierin een cruciale rol.

Tot slot spelen veranderingen in wet- en regelgeving, conjunctuur en de arbeidsmarktdynamiek een rol. Voorbeelden daarvan zijn loonontwikkeling, de coronacrisis, de vereenvoudiging van de Wajong (vanaf september 2020), veranderingen in regels rondom belasting, en wijzigingen in de hoogte van het minimumloon. Eerder onderzoek[29] naar de arbeidsparticipatie van mensen met een WGA 35-80 uitkering, liet zien dat de invloed van conjunctuur niet voor iedereen hetzelfde is.

[24] De Hek, P., van der Toorn, A.-J., & de Vleeschouwer, E. (2020). Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach. SEOR
[25] Oomkens, R., Drijvers, A., Bennenbroek, F., Bindels, A., Kistemaker, N., Salomé, L. (2022). Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, ZINZIZ & Muzus
[26] De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P. & Kuiper, F. (2021). Als verrekenen een beperking is). Optimalistic, Muzus en Stimulansz
[27] Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapporten 1 en 2 (2023). Commissie Sociaal Minimum
[28] Stavenuiter, M., Kahmann, M., Kok, M., Mourik, K. van, Out, M., & Gruijter, M. de (2020). Reintegratie van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt.: Verwey-Jonker Instituut & Movisie
[29] Spijkerman, M. (2021). Waardoor verandert de arbeidsparticipatie WGA 35-80? UWV

3. Onderzoeksmethode

REGIOPLAN

3. Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we tot de resultaten zijn gekomen. Het onderzoek bestond grofweg uit drie delen: een voorbereidingsfase, een kwantitatieve analyse van CBS-microdata, en een kwalitatief gedeelte waarin we mensen met een Wajonguitkering interviewden.

3.1 Voorbereiding

Deskresearch

We zijn het onderzoek begonnen met een deskresearch. We vroegen beleidsdocumentatie op bij de opdrachtgever en bij landelijke organisaties, en we voerden een internetsearch uit. Hierbij richtten we ons op de volgende vier typen bronnen:

- (wetenschappelijke) literatuur over effecten van wijzigingen in uitkeringsniveaus en andere financiële prikkels;
- beleidsdocumentatie die zicht geeft op de beoogde werking en veronderstelde effecten van de twee maatregelen;
- databronnen die een eerste indruk gaven van de arbeidsparticipatie en inkomenspositie van de twee doelgroepen; en
- databronnen die zicht boden op de relevante contextfactoren die van invloed zouden kunnen zijn op de werking van de maatregelen.

Een overzicht van de gebruikte bronnen is te vinden in bijlage 2.

Interviews met landelijke organisaties

Vervolgens benaderden we landelijke organisaties die zich inzetten voor cliënten in de Ziektewet of Wajong. We vroegen welke signalen zij van hun cliënten hadden opgepikt ten tijde van de maatregelen. De organisaties waren Ieder(in), FNV, UWV, de LCR, Onbeperkt aan de Slag en de UWV Cliëntenraad. Ook nodigden we hen uit voor een interview om zicht te krijgen op 1) de verwachtingen tijdens de introductie van de maatregelen, 2) de reacties van de achterban, en 3) ervaren effecten van de maatregelen. De organisaties die ons van input voorzagen waren FNV, UWV (waaronder verschillende cliëntenraden van UWV) en Onbeperkt aan de Slag.

Uit de interviews kwam naar voren dat met name de vereenvoudiging van de Wajong veel onzekerheid teweeg had gebracht voor mensen met een Wajonguitkering. Over de verlaging van de Wajonguitkering in 2018 hadden landelijke organisaties weinig tot geen signalen opgevangen. Hetzelfde gold voor de Ziektewetmaatregel.

3.2 CBS-analyses

Voorbereiding

Om inzicht te kunnen geven in het effect van de verschillende maatregelen op de arbeidsparticipatie en inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden, hebben we analyses uitgevoerd over data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS beschikt over tal van administraties op persoons-, bedrijfs- en adresniveau, het zogeheten Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB). Dit zijn bestanden met microdata, die wij verder zullen aanduiden als CBS-microdata. Door verschillende gegevens over personen met elkaar te koppelen, zoals uitkeringsgegevens en gegevens behorend bij banen, kunnen we inzicht geven in de arbeidsparticipatie en inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden ten tijde van de maatregelen. Met deze analyse beantwoorden we het kwantitatieve deel van het onderzoek: deelvragen 1-9 voor de Ziektewetmaatregel en deelvragen 1-5 van de Wajongmaatregel.

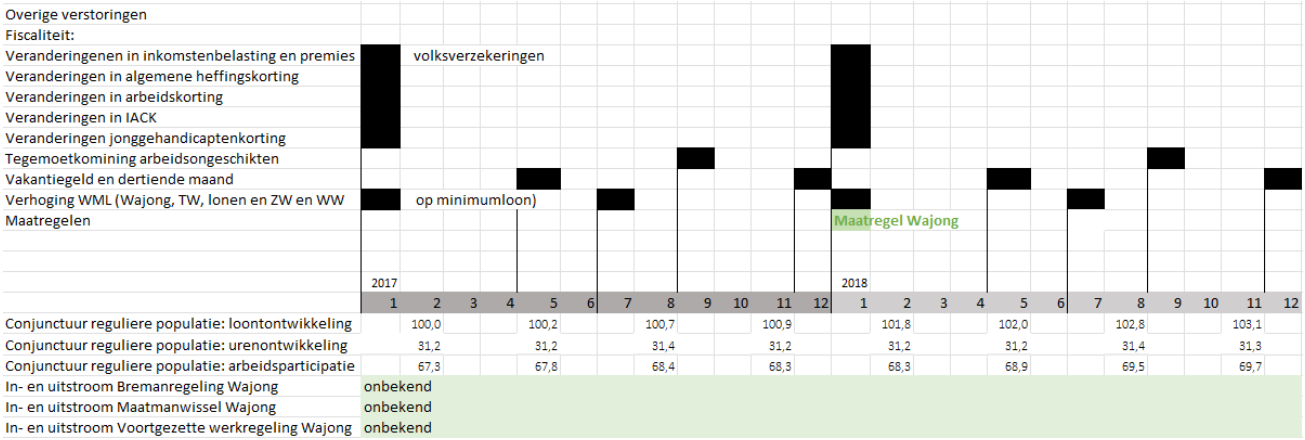
Opstellen tijdlijn

Ter voorbereiding op de analyse van de CBS-microdata, hebben we een tijdlijn gemaakt met hierop de inwerkingtreding van de maatregelen, wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving, indicatoren van arbeidsmarktconjunctuur en gebeurtenissen die mogelijk van invloed zijn geweest op de arbeidsparticipatie en inkomenspositie. Het doel van het opstellen van de tijdlijn was tweeledig:

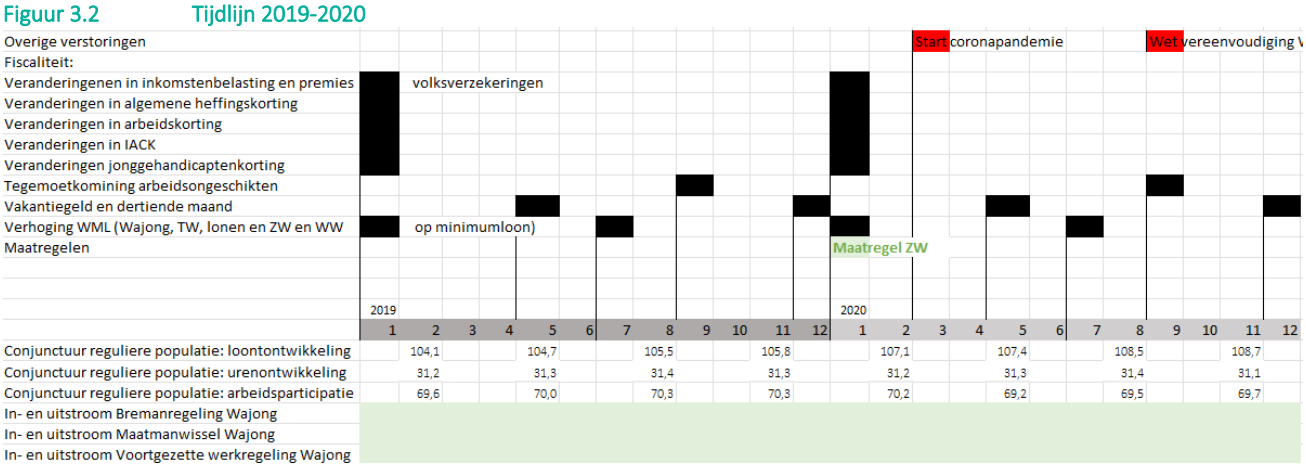
1. een overzicht geven van mogelijke factoren die van invloed zijn geweest op de arbeidsparticipatie en inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden en daarmee de analyse mogelijk verstoren;
2. controleperiodes of controlecohorten kunnen identificeren die vergelijkbaar zijn met de groepen waarop de maatregelen van toepassing zijn als het gaat om arbeidsmarktdynamiek, loonontwikkeling, fiscaliteit en andere wet- en regelgeving. Hiermee wilden we, bij gebrek aan goede controlegroepen, vergelijkbare periodes of instroomcohorten identificeren om zo het effect van de maatregelen te isoleren.

Deze tijdlijn presenteren we hieronder in drie delen:

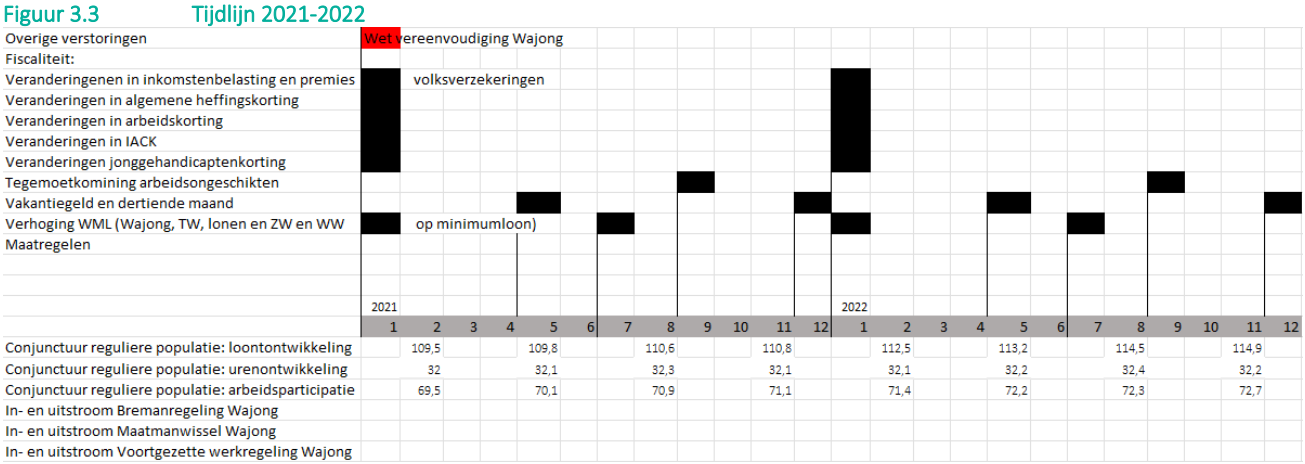
Figuur 3.1 Tijdlijn 2017-2018



Figuur 3.2 Tijdlijn 2019-2020



Figuur 3.3 Tijdlijn 2021-2022



Met het opstellen van de tijdlijn was het eerste doel behaald: de tijdlijn biedt een overzicht van verstorende effecten waar in de analyses rekening mee gehouden diende te worden. Het tweede doel is deels behaald: de tijdlijn liet zien dat het selecteren van vergelijkbare periodes vrijwel niet mogelijk was: hoe verder verschillende periodes van elkaar af lagen, des te groter waren de verschillen. De periodes die onderling het minst verschillen en daarom het beste te vergelijken zijn, zijn opeenvolgende periodes. Voor de Ziektewetmaatregel kozen we er hierom voor om instroomcohorten te vergelijken die zo dicht mogelijk bij elkaar zouden liggen en zo dicht mogelijk bij de datum van de inwerkingtreding van de maatregel. Voor de Wajongmaatregel kozen we er eveneens voor om periodes te vergelijken die zo dicht mogelijk bij de datum van de inwerkingtreding van de maatregel liggen.

Beschikbare informatie

In de CBS-microdata is veel verschillende informatie op persoonsniveau te vinden. We hebben de volgende informatie gebruikt:

- uitkeringsinformatie;
  - uitkeringsontvangers: Wajong, Ziektewet, Werkloosheidswet (WW)
  - uitkeringsbedragen
  - uitkeringsperiode
  - uitkeringsregime
- ontvangst toeslagen en bedragen toeslagen;
- arbeidsparticipatie en loon;
- relevante kenmerken bij IACK: adres, huishoudsamenstelling;
- achtergrondkenmerken: opleidingsniveau, geslacht, leeftijd.

Met deze gegevens hebben we eerst bestanden samengesteld waarin alle relevante informatie samenkomt. Vervolgens hebben we de doelgroepen geselecteerd. Hierna hebben we de effecten van de maatregelen gemeten door te kijken naar de arbeidsparticipatie en de inkomenspositie. Hierbij hebben we waar mogelijk gecorrigeerd voor externe factoren die van invloed zijn. Ook hebben we uitsplitsingen gemaakt op basis van achtergrondkenmerken en hebben we het effect van achtergrondkenmerken in kaart gebracht.

Omdat de Ziektewetmaatregel van toepassing is op twee verschillende heffingskortingen voor verschillende groepen, hebben we het onderzoeken van de effecten van deze maatregel dan ook in twee delen opgesplitst: een deel waarbij we iedereen selecteerden die recht zou hebben op arbeidskorting en een deel waarbij we iedereen selecteerden die recht zou hebben op IACK. In onderstaande paragrafen omschrijven we hoe de doelgroep is afgebakend en geselecteerd, hoe de effecten zijn gemeten en hoe is gecorrigeerd voor externe factoren.

Ziektewet - arbeidskorting

Vanaf 1 januari 2020 geldt voor iedereen die instroomt in de Ziektewet dat de Ziektewetuitkering niet meer meetelt voor de hoogte van de arbeidskorting. Dit geldt niet voor de groep die hiervoor instroomde, waardoor deze groep als controlegroep te gebruiken is.[30] Hierbij moet rekening gehouden worden met eventuele verschillen in samenstelling tussen groepen. Wanneer de groep die in 2019 instroomde, bijvoorbeeld in leeftijd verschilt van de groep die in 2020 instroomde, is het mogelijk dat verschillen in inkomenspositie en arbeidsparticipatie niet verklaard worden door de maatregel, maar door leeftijd.

Om de effecten van de maatregel te onderzoeken kijken we naar 24 maanden voor en 24 maanden na instroom in de Ziektewet, aangezien 24 maanden de maximale Ziektewetduur is.[31] We hebben gekozen voor instroomcohorten van drie maanden, namelijk een cohort van personen die instroomden in oktober, november of december 2019, en een cohort van personen die instroomden in januari, februari of maart 2020.

Bij kleinere cohorten (bijvoorbeeld van slechts één maand) zagen we dat de samenstelling van cohorten verschilde en de groepsgrootte verschilde. Dit is een indicatie voor het feit dat de groepen niet alleen van elkaar verschillen in instroommoment, maar dat een onderliggende factor het verschilt verklaart. Bij grotere cohorten (bijvoorbeeld van een compleet jaar) zijn de uitkomstmaten niet meer goed vergelijkbaar, aangezien de periode waarover zij gemeten worden, verschilt. Zo hebben personen die aan het begin van 2019 instroomden, slechts te maken gehad met één jaar coronacrisis (tijdens de maximale Ziektewet-duur van 24 maanden), terwijl personen die begin 2020 instroomden, te maken hadden met

[30] Idealiter zouden we twee groepen vergelijken die op hetzelfde moment in de Ziektewet instromen: een groep waarvoor de maatregel wel geldt en een groep waarvoor de maatregel niet geldt. In die situatie zouden verschillen in inkomenspositie en arbeidsparticipatie alleen verklaard kunnen worden door de maatregel. Dit is niet mogelijk omdat vanaf 1 januari 2020 geldt dat bij iedereen die instroomt in de Ziektewet, de Ziektewetuitkering niet meer meetelt voor de hoogte van de arbeidskorting. Hierom hebben we gezocht naar een alternatieve controlegroep, die zo veel mogelijk lijkt op de Ziektewetuitkeringsgerechtigden die na 1 januari 2020 instromen. Een alternatief voor het vergelijken van twee groepen is om het effect op de inkomenspositie in kaart te brengen door alleen te kijken naar het inkomen van de groep die voor 1 januari 2020 de Ziektewet instroomde, en te berekenen wat het inkomen geweest zou zijn als deze groep na 1 januari 2020 ingestroomd zou zijn. Een nadeel van deze methode is dat deze ervan uitgaat dat het inkomen gelijk zou blijven wanneer iemand wel degelijk te maken zou hebben gehad met de maatregel. Ruimte voor eventuele reacties in gedrag (zoals eerder beter melden, meer werken, gebruikmaken van een aanvulling op het sociaal minimum) is er met deze methode niet.

[31] Een alternatief om alleen de 24 maanden voor en 24 maanden na de invoering van de maatregel te onderzoeken zou geen rekening houden met de verschillende Ziektewetperioden die de cohorten doormaken (van iemand die instroomt in oktober 2019 zou je in dat geval ook drie maanden meenemen waarin de persoon weer uitgestroomd is; van iemand die in maart 2020 instroomt zou je ook twee maanden meenemen waarin de persoon nog geen Ziektewetuitkering ontvangt) en dat zou ongelijke groepen creëren.

twee volledige coronajaren. De effecten van de coronacrisis zijn complex. Zo had corona bijvoorbeeld verschillende effecten op inwoners met verschillende sociaaleconomische statussen[32], had corona verschillende effecten op kansen op de arbeidsmarkt[33], en liep de ontwikkeling van het arbeidsinkomen sterk uiteen[34]. Er zijn geen goede kwantitatieve gegevens beschikbaar waarmee we de uiteenlopende effecten van corona voor Ziektewetuitkeringsgerechtigden zouden kunnen corrigeren. Maar ook wanneer dit wel mogelijk zou zijn, is het niet uit te sluiten dat de periodes die we met elkaar vergelijken, verschillen door andere externe factoren dan corona. Om de analyseperiode niet te veel te laten verschillen, hebben we de cohorten klein gehouden.

Met het vergelijken van twee groepen die in een ander jaargetijde instromen, zouden seizoenseffecten een rol kunnen spelen in de analyse. Door de effecten van maanden toe te voegen aan verschillende modellen, is het mogelijk om te corrigeren voor seizoenseffecten. Hoewel seizoenseffecten van invloed waren op de verschillende uitkomstmaten in dit onderzoek, zorgden ze er niet voor dat het effect van de maatregelen veranderde.

Voor de analyse hebben we de personen uit uitkeringsbestanden geselecteerd die in het kwartaal voor en in het kwartaal na de inwerkingtreding van de maatregel (1 januari 2020) de Ziektewet instroomden. Aan deze selectie hebben we de achtergrondgegevens en de gegevens behorend bij hun uitkeringen en baan gekoppeld. Hiermee konden we een selectie maken van de doelgroep: zieken zonder werkgever[35].

Om de verschillen tussen cohorten te onderzoeken hebben we verschillende regressieanalyses gebruikt met als onafhankelijke variabele het instroomcohort, als controlevariabelen achtergrondkenmerken (eerder inkomen, geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, eerder aantal uren), en als afhankelijke variabele arbeidsparticipatie of inkomenspositie. Voor de verklarende analyses hebben we de inkomens gecorrigeerd voor de verstorende effecten van loonstijgingen en wijzigingen in wet- en regelgeving. Dit hebben we gedaan door het inkomen aan te passen naar het niveau van januari 2018 (per half jaar voor personen die het minimumloon verdienden; per kwartaal, voor personen die meer verdienden dan het minimumloon) en door uit te gaan van de berekeningen van loonheffing, algemene heffingskorting, arbeidskorting, IACK en jonggehandicaptenkorting (alle jaarlijks) in januari 2018.

Ziektewet – IACK

Voor deze analyse hebben we eveneens de personen uit uitkeringsbestanden geselecteerd die in het kwartaal voor en in het kwartaal na de inwerkingtreding van de maatregel (1 januari 2020) de Ziektewet instroomden. Aan deze personen hebben we vervolgens de gegevens behorend bij hun uitkeringen en baan gekoppeld. Vervolgens hebben we gekeken welke personen er tot 2020 recht hadden op IACK, en welke personen bij ongewijzigd beleid na 2020 recht zouden hebben op IACK. Om vast te stellen of iemand recht had op IACK, hebben we personen uit de adres- en huishoudensbestanden geselecteerd voor wie gold dat ze:

- een kind jonger dan twaalf jaar hadden dat minstens zes maanden op hetzelfde adres ingeschreven stond; en
- een arbeidsinkomen boven 5.072 euro bruto per jaar hadden; en
- een lager arbeidsinkomen dan hun partner hadden of geen fiscale partner hadden.

Aan dit bestand hebben we vervolgens achtergrondgegevens van de geselecteerde personen gekoppeld.

Bij de keuze voor cohorten van drie maanden speelden dezelfde overwegingen als bij de arbeidskorting: met nog kleinere instroomcohorten speelt de samenstelling van de cohorten een steeds grotere rol. Met grotere cohorten zijn de verschillen in de analyseperiode 24 maanden na instroom groter, waardoor de invloed van onbekende externe effecten waarvoor niet gecorrigeerd kan worden, zoals de coronacrisis, groter wordt. Voor deze groep voerden we dezelfde analyses uit als voor de arbeidskorting-groep.

---

[32] Effecten van Corona op gezondheidsverschillen. Infosheet Maart 2022. Pharos.

[33] Bussink, R, Vervliet, T., ter Weel, B., De Winter-Koçak, S. & Soeterik, I., (2022). Een onverwacht valse start op de arbeidsmarkt. De impact van de coronapandemie op de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. SEO en Verwey-Jonker Instituut.

[34] Schulenberg, R. (2022). CPB Coronapublicatie: ontwikkeling van het arbeidsinkomen.

[35] Er zijn twee groepen die hiermee ook in de selectie terecht zijn gekomen, terwijl ze niet tot de doelgroep behoren: vrijwillig verzekerden en personen met een fictieve dienstbetrekking. Op een willekeurig moment in 2020 bevinden zich ongeveer 1,3% vrijwillig verzekerden in de Ziektewet, zie ook de Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten 2020, UWV. Het aantal personen met een fictieve dienstbetrekking is onbekend, maar zal gezien de aard van het dienstverband (het gaat om thuiswerkers, topsporters, aannemers, etc.) verwaarloosbaar zijn. Een andere groep die wel tot de doelgroep behoort, wordt met deze selectie juist buiten de analyse gehouden: personen die op moment van instroom een werkgever hebben, maar op een later moment niet meer. Met deze veranderde situatie verandert ook de rechtsgrond voor de Ziektewetuitkering en vervalt het recht op arbeidskorting (na 2020). Dit gaat om personen die een Ziektewetuitkering hadden op grond van de no-riskpolis of personen die een werkgever hadden en ziek werden als gevolg van zwangerschap of bevalling en van wie het dienstverband is beëindigd.

Wajong

De eerste stap was het selecteren van de doelgroep uit de uitkeringsbestanden. We identificeerden Wajongontvangers die vóór 2015 voor het eerst een Wajonguitkering ontvingen. Personen die na 2015 zijn ingestroomd, vallen niet onder de doelgroep omdat na 2015 alleen personen zonder arbeidsvermogen nog in de Wajong kunnen instromen en de groep met arbeidsvermogen sinds 2015 onder de Participatiewet valt.

Vervolgens hebben we van de geselecteerde groep onderzocht wat hun arbeidsvermogen is. Dit hebben we gedaan op basis van het uitkeringspercentage in december 2021 (70% dan wel 75%). Het vaststellen van het arbeidsvermogen op een eerder moment was niet mogelijk; gegevens hierover bleken niet betrouwbaar.[36] Omdat de beoordeling van arbeidsvermogen over tijd stabiel is (slechts enkele honderden personen over meerdere jaren switchen van arbeidsvermogen naar (duurzaam) geen arbeidsvermogen of vice versa), zijn we uitgegaan van de situatie op het eerste moment waarop de gegevens wel betrouwbaar zijn. We selecteerden de personen die op 1 december 2021 een uitkering van 70 procent van het wettelijk minimumloon hadden. Hierbij keken we wie van hen in januari 2017 en december 2018 een Wajonguitkering ontvingen, om een complete analyse over deze twee jaren[37] mogelijk te maken. Het gebruiken van data over uitkeringen uit 2021 om de doelgroep te kunnen selecteren brengt met zich mee dat personen die tussen 2017 en 2021 zijn uitgestroomd uit de Wajong, niet in onze selectie zitten. In totaal betreft de huidige selectie 107.372 Wajonguitkeringsontvangers met arbeidsvermogen.

Om het effect van de verlaging van de Wajonguitkering te onderzoeken, hebben we gekeken naar de veranderingen in inkomenspositie en arbeidsparticipatie van de groep mensen met een Wajonguitkering tussen 2017 en 2018, het jaar dat de maatregel in werking trad.[38] Voor de verklarende analyses hebben we de inkomens gecorrigeerd voor de verstorende effecten van loonstijgingen en wijzigingen in wet- en regelgeving. Dit hebben we gedaan door het inkomen aan te passen naar het niveau van januari 2017 (per half jaar voor personen die het minimumloon verdienden; per kwartaal, voor personen die meer verdienden dan het minimumloon) en door uit te gaan van de berekeningen van loonheffing, algemene heffingskorting, arbeidskorting, IACK en jonggehandicaptenkorting (alle jaarlijks) in januari 2017.

Een verandering in arbeidsparticipatie en inkomenspositie tussen 2017 en 2018 kan ook het gevolg zijn van een krappere of juist ruimere arbeidsmarkt. Daarom hebben we bij de analyse van de verschillen tussen 2017 en 2018 rekening gehouden met de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de totale populatie door deze op te nemen in de modellen. We hebben daarnaast gekeken naar de verschillen tussen mensen met een Wajonguitkering op basis van regime, werkstatus, geslacht, opleidingsniveau en leeftijd.

We hebben hiervoor data van CBS Statline gebruikt, waaraan CBS-microdata ten grondslag liggen. Hierbij deden we de aanname dat de ontwikkeling van deze factoren voor de totale populatie werkenden en de Wajongdoelgroep ongeveer hetzelfde is.

---

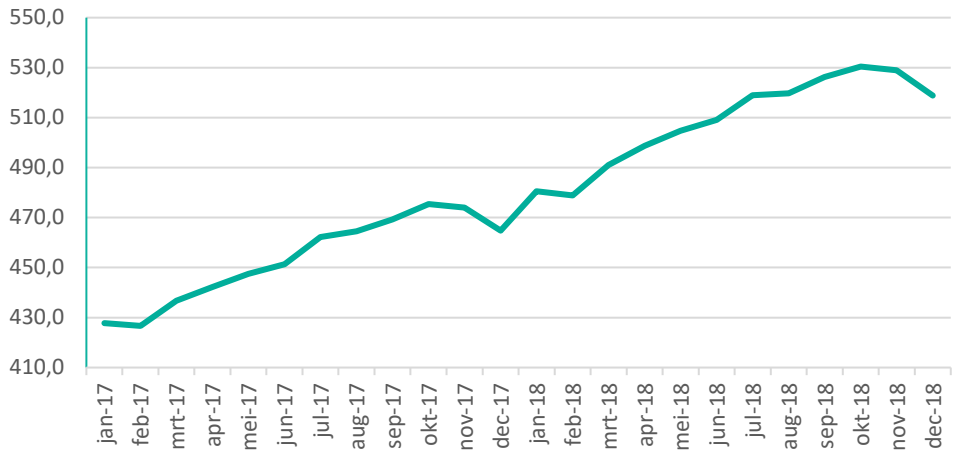
[36] We hebben geïnventariseerd of variabelen die de mate van arbeidsongeschiktheid of het daarvan afgeleide uitkeringspercentage toonden bruikbaar waren. De aantallen die deze selectie opleverde (aantallen ontvangers oude Wajong en Wajong 2010 naar arbeidsvermogen) vertoonden voor de jaren tot 2021 echter grote verschillen met aantallen uit andere bronnen, zoals die van UWV (Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023, tabel 2.3). Pas na de vereenvoudiging van de Wajong in 2021 is de binaire registratie van arbeidsvermogen (wel of niet) gestart, die vervolgens het uitkeringspercentage bepaalt. Daarvoor was er sprake van een percentage van arbeidsongeschiktheid óf een uitkeringspercentage, afhankelijk van het uitkeringsregime. De vertaling van sommige uitkeringspercentages naar mate van arbeidsongeschiktheid is in de jaren 2018-2020 in de microdata niet doorgevoerd. Vanaf december 2021 kwamen de aantallen in de microdata wel overeen met de aantallen in de eerdergenoemde bron van het UWV.

[37] Zoals eerder gesteld, is een van de doelstellingen van het onderzoek om inzicht te bieden in de periode van 1 januari 2018 tot 31 december 2020. Omdat het verwachte effect van de maatregel klein is, verwachten we dat de kans om een effect vast te stellen dat daadwerkelijk aanwezig is, ook klein is. Om die kans niet nog kleiner te maken, proberen we zo min mogelijk ruis mee te nemen door de analyseperiode klein te houden. Wanneer we de onderzoeksperiode zouden uitbreiden tot en met 31 december 2020, introduceren we ook meer ruis en zouden we meer correcties moeten toepassen voor verschillende verstorende effecten (zoals het effect van de deels in werking getreden en deels aankomende vereenvoudiging van de Wajong en het effect van de coronacrisis). Hiermee zou de zekerheid om een gevonden effect aan de maatregel toe te kunnen schrijven weer afnemen.

[38] Idealiter zou het effect van de verlaging van de uitkering worden vastgesteld door de inkomenspositie en arbeidsparticipatie van mensen met een Wajonguitkering die de verlaging in 2018 hebben meegemaakt te vergelijken met de inkomenspositie en arbeidspositie van een groep die deze verlaging niet heeft meegemaakt, maar verder exact dezelfde kenmerken kent. In die situatie zouden verschillen in inkomenspositie en arbeidsparticipatie alleen verklaard kunnen worden door de verlaging van de uitkering. Een dergelijk design is niet aan de orde: er is geen groep mensen met een Wajonguitkering met arbeidsvermogen voor wie de verlaging simpelweg niet geldt en die verder hetzelfde is. Ook groepen die op het eerste gezicht op de doelgroep lijken, zoals personen die voorheen in de Wajong zouden zijn ingestroomd, maar na 2015 in de P-wet instroomden, vertonen te grote verschillen, zoals het ontvangen van andere re-integratiedienstverlening. Een alternatieve controlegroep (eventueel gecorrigeerd) valt daarmee ook buiten de opties.

Zoals te zien in onderstaande figuur, is het basisloon[39] tussen januari 2017 en december 2018 met iets meer dan 20 procent gestegen.

Figuur 3.4 Ontwikkeling basisloon 2017-2018 mensen met een Wajonguitkering met arbeidsvermogen (*N* = 107.372)



Bron: analyse CBS-microdata door Regioplan (2024)

Het is niet aannemelijk dat dergelijke verschillen alleen worden verklaard door een verhoging van het aantal gewerkte uren en de loonontwikkeling. Voor het gedeelte dat niet verklaard wordt door deze specifieke factoren, hebben we scores op eerdere tijdstippen meegenomen als voorspeller van de uitkomstmaat op latere tijdstippen. Op die manier hielden we rekening met de factor tijd en konden we het effect van de maatregel modelleren. We gebruikten hiervoor een segmented (stapsgewijs) regressiemodel. Een segmented regressiemodel is een model dat verschillende trends vóór en na een bepaalde gebeurtenis (zoals een beleidsverandering of maatregel) kan identificeren en kwantificeren. Een dergelijk model is geschikt wanneer er een verschuiving of knik in de data zichtbaar is of verondersteld wordt ten tijde van de verandering. In het geval er een verschuiving of knik in de trend zit, is een lineaire regressie een minder goede optie, aangezien een lineair regressiemodel uitgaat van een constante relatie tussen variabelen over tijd.

Opbouw van de netto inkomenspositie

Voor een zo bruikbaar mogelijke analyse van het effect van de maatregelen, wilden we zo dicht mogelijk bij een feitelijk netto inkomen[40] komen: het besteedbaar inkomen dat iemand in de portemonnee[41] heeft. Als basis gebruikten we hiervoor de maandelijkse[42] bruto inkomensgegevens uit banen en het bedrag aan uitkeringen en het bedrag aan toeslagen (Toeslagenwet).

De opbouw van de inkomenspositie komt dan op het volgende neer:

Inkomenspositie = inkomen uit uitkering (Wajong/Ziektewet + WW) + inkomen uit baan + aanvulling Toeslagenwet

[39] Het basisloon is het fiscaal loon zonder bijzondere beloningen, toeslagen en overwerkloon. Het basisloon wordt gebruikt om een constant loonbegrip te kunnen hanteren.

[40] Het netto inkomen van personen bestaat uit meer dan inkomen uit een arbeidsongeschiktheids-, WW-, of Ziektewetuitkering, inkomen uit werk en inkomen uit de aanvulling vanuit de Toeslagenwet. Idealiter zou je ook alle andere inkomenscomponenten, zoals inkomen uit eigen onderneming, inkomen uit vermogen, toeslagen zoals huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget, en gemeentelijke minimaregelingen mee willen nemen in de benadering van het netto inkomen. Dit is om meerdere redenen niet (goed) mogelijk. Ten eerste bestaan er niet voor alle inkomenscomponenten goede gegevens. Ten tweede verschilt (van de gegevens die beschikbaar zijn) de consistentie: sommige gegevens zijn op maandbasis, andere op jaarbasis, wat vertroebelend kan werken. Ten derde zou je, omdat we zowel bij de Wajongmaatregel als bij de Ziektewetmaatregel verschillende periodes met elkaar vergelijken, rekening moeten houden met externe factoren en wijzigingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn geweest op al deze verschillende inkomenscomponenten. Het is zeer de vraag in hoeverre het maandelijkse inkomen dat je met de beschikbare gegevens samen zou kunnen stellen een goede representatie is van het feitelijke netto inkomen. Dit zou de betrouwbaarheid waarmee je effecten toe zou kunnen schrijven aan de maatregelen aanzienlijk verlagen.

[41] Een alternatief dat we overwogen was om te kijken naar de bestedingenkant (bijvoorbeeld via het Budgetonderzoek van het CBS), aangezien wat personen uitgeven een betrouwbare benadering kan zijn van hun inkomen. Helaas ontbrak het hier aan betrouwbare recente gegevens.

[42] Hoewel alle gegevens per maand beschikbaar zijn in de CBS-microdata, gaat het voor uitkeringsbedragen niet daadwerkelijk om het bedrag dat in een bepaalde maand is ontvangen. Deze maandelijkse uitkeringsbedragen zijn afgeleid door alle maandbedragen op te tellen tot een jaarbedrag en het jaarbedrag te verdelen over de maanden van het jaar waarin een uitkering werd ontvangen.

Aangezien er vrijwel alleen bruto bedragen beschikbaar waren in de data (alleen voor de Wajonguitkering waren uitgekeerde bedragen beschikbaar), hebben we een netto inkomen geschat. Dit deden we door de maandelijkse inkomensgegevens op te tellen tot een bruto jaarinkomen en dit hiervoor de toen geldende loonbelasting, premies volksverzekeringen, algemene heffingskorting, arbeidskorting, jonggehandicaptenkorting (voor mensen met een Wajonguitkering) en IACK te berekenen. Hierbij hebben we geen rekening gehouden met mogelijke aftrekposten. Dit resulteerde in een netto jaarinkomen. Vervolgens hebben we de netto-brutoverhouding van het jaarinkomen toegepast op de bruto maandbedragen, om zo te netto maandbedragen te komen. Door dit afzonderlijk te doen voor de bruto uitkeringsbedragen en de bruto inkomensbedragen hielden we rekening met de verschillen in hoe inkomen uit werk en inkomen uit uitkering belast worden.

3.3 Interviews

De kwalitatieve onderzoeksvragen (6-11 uit het onderdeel Wajong) hebben we beantwoord door veertig scenariogebaseerde interviews te houden met mensen met een Wajonguitkering wier uitkering in 2018 is verlaagd. In deze paragraaf beschrijven we hoe we tot deze veertig interviews gekomen zijn.

Ontwikkelen materiaal scenariogebaseerd interviewen

Voor veel personen is het niet eenvoudig om op een gebeurtenis ver in het verleden te reflecteren. Dit geldt voor mensen met een Wajonguitkering in het bijzonder. Dit maakte reguliere methoden zoals diepte-interviews minder geschikt. We hadden dus een methode nodig die de geïnterviewde helpt om wijzigingen in hun situatie te reconstrueren en om te reflecteren op keuzes en (gedrags)veranderingen naar aanleiding van die wijzigingen. Met scenariogebaseerd interviewen konden we gespreksdeelnemers verscheidene situaties voorleggen, waarop de deelnemers konden reflecteren. Op die manier konden we de situatie ten tijde van de maatregel reconstrueren. Daarnaast kregen we dieper inzicht in de afwegingen en keuzes die gespreksdeelnemers maken als het gaat om financiële prikkels en werk.

Voor het afnemen van de interviews hebben we een interviewleidraad gemaakt, en hebben we scenario's samengesteld en visueel weergegeven in de vorm van stripverhalen. De gespreksonderwerpen en gebruikte visuele scenario's zijn bijgevoegd in bijlage B1.

Deze scenario's zijn besproken met de opdrachtgever en de klankbordgroep en verschillende keren aangescherpt. De scenario's die we hebben gebruikt zijn de volgende vier:

1. Je werkt, ontvangt salaris en ontvangt daarnaast een uitkering. Je krijg een bericht dat je uitkering omlaag gaat.
2. Je bent op zoek naar werk en je ontvangt een uitkering. Je krijgt een bericht dat je uitkering omlaag gaat.
3. Je werkt en ontvangt salaris. Je verdient genoeg, dus ontvangt geen uitkering. Je krijgt een bericht dat de uitkering net zo hoog wordt als je salaris.
4. Je werkt, ontvangt salaris en ontvangt daarnaast een uitkering. Je krijgt een bericht dat je uitkering omhoog gaat.

Deze scenario's zijn een balans tussen het simpel weergeven van een situatie en het contextualiseren van mogelijk gedrag. Door gedrag te contextualiseren in plaats van slechts te vragen naar één gedraging (zoals werk), kunnen we respondenten rijkere en doordachtere antwoorden ontlokken. Deze en soortgelijke methodes, zoals vignettenstudies, zijn geschikt om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen.[43]

De vragen die bij deze scenario's hoorden waren de volgende:

- Wat zou je ervan vinden als je uitkering verlaagd/verhoogd zou worden?
- Wat dit voor je betekenen?
- Wat zou je doen op het gebied van werk of scholing (beginnen of stoppen, meer of minder), waarom zou je dat doen en hoe zou je dat doen?
- Kan je de verlaging van de uitkering opvangen met werk of met andere manieren?
- Op welke manier zou je je geld uitgeven?
- Aan welke zaken zou je meer of minder geld uitgeven?

Bepalen steekproef en uitnodiging

Om ervaringen van verschillende typen mensen met een Wajonguitkering mee te kunnen nemen in de beantwoording van de onderzoeksvragen, bepaalden we in overleg met UWV de samenstelling van de steekproef. We hielden hierbij

[43] Finch, J. (1987). Research Note. The vignette technique in survey research. Sociology, 21(1), 105-114.

rekening met uitkeringsregime en werkstatus. In de steekproef zaten alleen personen die in december 2017 (voor de maatregel), december 2022 (voor de weging) en februari 2024 (om de uitnodiging te kunnen sturen) recht hadden op een Wajonguitkering en zowel in december 2017 als in februari 2024 arbeidsvermogen hadden.

Tabel 3.1 Steekproef mensen met een Wajonguitkering

Regime	oWajong Aan het werk		Wajong 2010 Aan het werk		Totaal
	Ja	Nee	Ja	Nee	
Populatie	34.713	26.187	19.952	26.448	**107.300**
Steekproef	390	300	210	300	**1.197**
Beoogd aantal deelnemers	13	10	7	10	**40**
Gerealiseerd aantal deelnemers	16	10	10	4	**40**

Het UWV heeft vervolgens de uitnodiging voor de interviews verstuurd naar de personen in de steekproef. UWV heeft eerst een e-mail gestuurd naar de personen van wie een e-mailadres bekend was. Dit ging om 923 e-mails, waarvan er 861 ook daadwerkelijk aankwamen. De personen die deze mail niet openden, ontvingen vervolgens per e-mail een eerste herinnering. Vervolgens is per brief een tweede herinnering gestuurd naar de gehele steekproef (1.197 personen). Van alle personen die reageerden op de uitnodiging hebben we het regime en werkstatus in kaart gebracht, om te kunnen sturen op de beoogde respons. Personen met een Wajong 2010-uitkering zonder werk respondeerden uiteindelijk minder dan beoogd.

Voorafgaand aan het interview kregen de respondenten de interviewonderwerpen en de scenario's (uitgewerkt in stripverhalen) toegestuurd. Hierbij stuurden we ook een inleidende brief waarin het onderzoeksdoel en het verloop van het interview werd uitgelegd in begrijpelijke taal.

Afnemen van interviews

In april, mei en juni 2024 namen we veertig interviews af. De aanname dat het lastig was om te reflecteren op een situatie ver uit het verleden, bleek juist: slechts een paar respondenten konden zich de verlaging van de uitkering voor de geest halen en vertellen hoe ze hierop gereageerd hadden. Voor de respondenten die meer moeite hadden om zich de verlaging in 2018 en hun reactie daarop te herinneren, boden scenario's 1 en 2 een mogelijkheid om de verlaging van de uitkering na te bootsen. De meeste respondenten konden zich goed in verschillende scenario's inleven en reflecteren op keuzes die ze in een bepaald scenario zouden maken. Een enkeling vond het lastig om zich te verplaatsen in een situatie die niet overeenkwam met die van de respondent.

Kenmerken van respondenten

In onderstaande tabel zijn de kenmerken van de respondenten weergegeven. Er is in totaal met veertig respondenten gesproken, waarvan 22 vrouwen en achttien mannen. Van de respondenten zaten er 26 in de oWajong en veertien in de Wajong2010. Iets meer dan twee derde van de respondenten was jonger dan 45, iets minder dan één derde was 54 jaar of ouder. Van de respondenten hadden er 25 betaald werk, van wie twintig bij een reguliere werkgever en vijf bij een SW-bedrijf. Vijftien mensen met een Wajonguitkering hadden geen betaald werk; vijf respondenten deden vrijwilligerswerk. We hebben daarnaast gevraagd in hoeverre men er een sociaal netwerk en sociale contacten op nahield. De meeste respondenten hadden meerdere sociale interacties per dag, met vrienden, familie, of collega's. We spraken echter ook mensen met een Wajonguitkering die in een sociaal isolement zitten. Vier van de respondenten zonder werk leven geïsoleerd en hebben nauwelijks sociale contacten. Ook in de groep werkenden gaven vier respondenten aan zich zeer eenzaam te voelen, ondanks dat het werk gepaard ging met sociaal contact.

Tabel 3.2 Werkstatus, geslacht, leeftijd en soort werk respondenten

Regime	Aan het werk		Geslacht		Leeftijd				Soort werk			
	Ja	Nee	Man	Vrouw	<35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	>54 jaar	Regulier	SW-bedrijf	Vrijwilligerswerk	geen
oWajong	16	10	10	16	9	8	6	3	10	5	5	6
Wajong2010	10	4	8	6	7	4	2	1	10	0	0	4
Totaal	**26**	**14**	**18**	**22**	**16**	**12**	**8**	**4**	**20**	**5**	**5**	**10**

4. Ziektewet: arbeidskorting

REGIOPLAN

4. Ziektewet: arbeidskorting

4.1 Hoe groot is de groep waarop de maatregel van toepassing is?

Feitelijk is de maatregel van toepassing op elke persoon die na 1 januari 2020 instroomt. Wanneer we kijken naar het aantal personen dat relatief dicht op de maatregel zat, zien we dat 7.149 personen in de eerste maand na inwerkingtreding in de Ziektewet instroomden. In het eerste half jaar ging het om 34.527 personen en voor het hele jaar 2020 betrof het 73.728 personen.

4.2 Hoe is de netto inkomenspositie veranderd?

We vergelijken het gemiddelde netto maandelijkse inkomen van de twee instroomcohorten over de 24 maanden na instroom in de Ziektewet. De resultaten worden gepresenteerd in tabel 4.1. Personen die in oktober, november of december 2019 (cohort 2019) instroomden, hadden een gemiddeld inkomen van 1.108 euro per maand in de 24 maanden na instroom in de Ziektewet. Het inkomen van personen die in januari, februari of maart 2020 (cohort 2020) instroomden was 1.064 euro per maand na instroom in de Ziektewet. Dit komt neer op een verschil van 44 euro.

Dit verschil tussen cohorten is groter voor mannen dan voor vrouwen en groter voor personen tussen de 45 en 54 jaar in vergelijking met personen uit andere leeftijdscategorieën. Het verschil is het grootst voor personen waarvan de opleiding onbekend is, vergeleken met personen in andere opleidingscategorieën. Tot slot wijst tabel 4.1 uit dat het verschil groter was voor personen met een ondergemiddeld inkomen vergeleken met personen met een bovengemiddeld inkomen. Deze tabel laat nog niet zien in hoeverre veranderingen in het inkomen toe te wijzen zijn aan de maatregel.

Tabel 4.1 Gemiddelde inkomenspositie cohorten 2019 en 2020 naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Inkomen cohort 2019	Inkomen cohort 2020	Verschil*
Geslacht	Man	4.339	6.515	€ 1.179	€ 1.122	€ -57* (p = 0,00)
	Vrouw	6.364	8.564	€ 1.064	€ 1.031	€ - 33* (p = 0,00)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	4.343	5.825	€ 1.093	€ 1.052	€ -41* (p = 0,00)
	35-44 jaar	2.176	3.077	€ 1.196	€ 1.159	€ -37
	45-54 jaar	1.972	2.969	€ 1.160	€ 1.094	€ -66* (p = 0,00)
	55 jaar of ouder	2.212	3.208	€ 1.016	€ 995	€ -21
Opl. niveau	Onbekend	3.773	5.580	€ 1.236	€ 1.162	€ -74* (p = 0,00)
	Laag	2.465	3.463	€ 908	€ 909	€ 1
	Middelbaar	4.494	6.136	€ 1.111	€ 1.063	€ -48* (p = 0,00)
	Hoog	2.292	3.140	€ 1.425	€ 1.376	€ -49* (p = 0,02)
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	4.902	7.266	€ 742	€ 716	€ -33* (p = 0,00)
	Bovengemiddeld	5.830	7.913	€ 1.416	€ 1.383	€ -26* (p = 0,00)
Totaal		**10.732**	**15.179**	**€1.108**	**1.064**	**€ -44* (p = 0,00)**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, t-toets.

In tabel 4.2 worden de uitkomsten uitgesplitst naar inkomen uit uitkering, baan en Toeslagenwet. Hieruit volgt dat enkel de verandering van het inkomen uit de uitkering significant is. De veranderingen van de inkomenscomponenten zijn niet per se te relateren aan de maatregel. Daarvoor moeten verklarende analyses worden uitgevoerd, zie tabel 4.3.

Tabel 4.2 Inkomenspositie cohorten 2019 en 2020 naar inkomen uit uitkering, baan en Toeslagenwet

Kenmerk	Cohort 2019 (N=10.732)	Cohort 2020 (N=15.179)	Verschil*
Inkomen uit uitkering	€ 743	€ 702	€ -21* (p = 0,00)
Inkomen uit baan	€ 362	€ 358	€ -4
Inkomen uit Toeslagenwet	€ 21	€ 19	€ -2

* Verschillen met een asterisk zijn significant, t-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, hebben we een difference-in-difference analyse uitgevoerd over de gecorrigeerde[44] netto inkomenspositie. Met een difference-in-difference meten we het effect van een interventie door rekening te houden met hoe een groepsgemiddelde verandert voor en na een beleidsinterventie voor de behandelgroep (cohort 2020) deze verandering te vergelijken met het gemiddelde van een vergelijkbare groep die de behandeling niet heeft ondergaan (de controlegroep, hier cohort 2019). In deze analyse neem je waardes binnen individuen over meerdere tijdspunten mee. Hierbij is het van belang dat de ontwikkeling van het netto-inkomen van de controlegroep vergelijkbaar is met de ontwikkeling van het netto-inkomen behandelgroep, zonder de interventie, de aanname van parallelle trends. In tabel 4.3 staat het resultaat van deze analyse.

De coëfficiënten zijn als volgt te interpreteren:

- Intercept: het gemiddelde inkomen van de referentiegroep[45] vóór de maatregel.
- Cohort: het verschil in inkomen tussen cohorten vóór de maatregel.
- Post: de gemiddelde verandering in inkomen tussen de periode voor en na de maatregel voor cohort 2019.
- Cohort*Post: de gemiddelde verandering in inkomen tussen de periode voor en na de maatregel van cohort 2020 ten opzichte van de verandering in inkomen voor cohort 2019. Dit is de coëfficiënt die het causale effect van de maatregel representeert.
- Tijd: de verandering in inkomen over tijd (zowel voor als na de maatregel).
- Geslacht, eerder inkomen, etc.: het gemiddelde effect van controlevariabelen op inkomen (onafhankelijk van tijd). Deze variabelen dienen om de groepen vergelijkbaar te maken.

Aangezien cohort*post significant is, zouden we kunnen concluderen dat de maatregel heeft geleid tot een gemiddelde stijging van het netto inkomen van 127 euro. Dit is echter het tegenovergestelde effect dan we zouden verwachten van de maatregel. Hoewel het theoretisch mogelijk zou zijn dat een maatregel die leidt tot een inkomensdaling, leidt tot meer arbeidsparticipatie en uiteindelijk een inkomensstijging, is dit in deze situatie niet waarschijnlijk. Er zijn verschillende mogelijke oorzaken die het tegenovergestelde effect kunnen verklaren. Het zou kunnen dat de analyseperiode zodanig verschilt dat dit leidt tot een daling in inkomen (hiervoor zou het inkomen voor cohort 2019 in oktober, november en december 2019 veel hoger moeten zijn dan het inkomen voor cohort 2020 in januari, februari en maart 2022). Dit is echter niet zo. Een andere verklaring kan liggen in een verschil in groepssamenstelling waar we niet voor controleren. We hebben de volgende analyses uitgevoerd om te onderzoeken of een andere analyseperiode of groepssamenstelling de analyse verbetert:

- Visuele inspectie van trends: een belangrijke aanname voor een difference-in-difference analyse is de aanname van parallelle trends. Dit houdt in dat verondersteld moet worden dat de twee cohorten zonder maatregel dezelfde trend in inkomen zouden hebben gevolgd. Om deze aanname te toetsen, hebben we de trends in inkomen vóór de interventie voor beide groepen visueel geïnspecteerd. De trends verlopen voor beide cohorten grotendeels parallel. Er zijn kleine verschillen, maar deze geven geen reden om aan te nemen dat de aanname van parallelle-trends wordt geschonden.
- Controleren voor seizoenseffecten: we controleerden voor seizoenseffecten door in het model dummies te specificeren voor maanden. Dit leverde geen ander effect op.
- De inwerkingtreding van de maatregel kunstmatig opschuiven: om het samenvallen van instroom in de Ziektewet en een jaarovergang te ondervangen, gaan we er in een alternatief model vanuit dat pas vanaf april 2020 de maatregel is ingegaan. Dit leverde geen ander effect op.
- Groter maken van cohorten: in plaats van een vergelijking tussen cohorten van drie maanden, vergelijken we alle instromers in de Ziektewet in 2019 met alle instromers in de Ziektewet in 2020. Dit leverde een nog veel groter positief effect op.
- Vergelijking met cohorten bestaand uit dezelfde maanden: in plaats van een vergelijking met oktober, november en december 2019, vergelijken we januari, februari en maart 2020 met januari, februari en maart 2019. Ook dit leverde een groter positief effect op.

[44] Gecorrigeerd naar stijgingen in loon en wijzigingen in de berekening van loonheffing, algemene heffingskorting, arbeidskorting, IACK en jonggehandicaptenkorting tussen januari 2018 en december 2021.

[45] De referentiegroep is in dit geval iedereen in cohort 2019, vóór de maatregel, met een onbekend opleidingsniveau, man, gemiddeld inkomen, gemiddelde leeftijd, gemiddelde arbeidsparticipatie. De coëfficiënten van de controlevariabelen zijn het effect van de variabele ten opzichte van de de referentiegroep. In dit geval betekent het dat een vrouw gemiddeld 41 euro meer verdient dan een man, als alle omstandigheden gelijk blijven. Het doel van het toevoegen van de controlevariabelen is niet om de effecten voor verschillende groepen in kaart te brengen, maar om een zo zuiver mogelijk effect te schatten van de interactieterm Cohort * Post.

- Een vergelijking tussen cohorten zonder maatregel: in plaats van een vergelijking tussen cohorten waarvan er één de inwerkingtreding van de maatregel meemaakte, vergelijken we twee cohorten een jaar eerder (instromers in oktober, november en december 2018 met instromers in januari, februari en maart in 2019. Ook dit leverde een groter positief effect op.

Met name deze laatste analyse valt op: in een jaar waarin er géén sprake is van een maatregel die van invloed zou moeten zijn op het inkomen, laat de analyse zien dat de instromers in januari, februari en maart een hoger inkomen hebben dan de instromers in oktober, november en december. Dit duidt op een onderliggend verschil in cohorten waar we niet voor controleren. We kunnen niet concluderen dat een kleiner verschil tussen 2019 en 2020 (toen de maatregel inwerking trad) vergeleken met het grotere verschil tussen 2018 en 2019 (toen er geen sprake was van een maatregel) betekent dat er alsnog een negatief effect op inkomen is, aangezien we niet weten waar de verschillende effecten door worden verklaard. We kunnen dan ook niet concluderen in hoeverre de verandering komt door de maatregel.

Tabel 4.3 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	t	p*
Intercept	934,694	2,679	348,957	0,000*
Cohort	-78,731	1,535	-51,303	0,000*
Post	302,588	2,531	119,542	0,000*
Cohort * Post	127,800	2,168	58,942	0,000*
Tijd	-9,071	0,077	-117,657	0,000*
Geslacht	41,306	1,145	36,066	0,000*
Eerder inkomen	0,023	0,000	593,388	0,000*
Leeftijd	-0,600	0,045	-13,280	0,000*
Eerder aantal uren	7,993	0,009	864,207	0,000*
Eerdere arbeidsparticipatie	-19,299	0,096	-201,801	0,000*
Opleidingsniveau, laag	-27,263	1,791	-15,221	0,000*
Opleidingsniveau, middelbaar	-20,256	1,645	-12,313	0,000*
Opleidingsniveau, hoog	37,081	1,913	19,389	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

4.3 Wat is de netto inkomenspositie zonder toeslagen voor en na de wijziging voor deze groep?

Zoals in de inleiding vermeld, nemen we in dit onderzoek alleen de aanvulling van inkomsten tot het sociaal minimum mee (Toeslagenwet). Andere toeslagen, zoals bijvoorbeeld zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget laten we buiten beschouwing.

Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in de vorige vraag: vóór de wijziging was het gemiddelde maandinkomen €1.087, na de wijziging was dit €1.045. Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, hebben we een difference-in-difference analyse uitgevoerd over de gecorrigeerde[46] netto inkomenspositie zonder toeslagen (TW). Aangezien cohort*post significant is, zouden we kunnen concluderen dat de maatregel heeft geleid tot een gemiddelde stijging van het netto inkomen van 98 euro. Dit is echter het tegenovergestelde effect dan we zouden verwachten van de maatregel. We kunnen dan ook niet concluderen in hoeverre de verandering komt door de maatregel of door een onderliggend verschil in cohorten waar we niet voor controleren.

Tabel 4.5 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	*t*	p*
Intercept	1008,617	2,925	344,794	0,000*
Cohort	-59,354	1,677	-35,398	0,000*
Post	210,253	2,766	76,021	0,000*
Cohort * Post	98,058	2,369	41,390	0,000*
Tijd	-6,683	0,084	-79,330	0,000*

[46] Gecorrigeerd naar stijgingen in loon en wijzigingen in de berekening van loonheffing, algemene heffingskorting, arbeidskorting, IACK en jonggehandicaptenkorting tussen januari 2018 en december 2021.

Vervolg tabel 4.5 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	*t*	p*
Geslacht	28,619	1,251	22,870	0,000*
Eerder inkomen	0,025	0,000	567,869	0,000*
Leeftijd	-1,437	0,049	-29,106	0,000*
Eerder aantal uren	6,686	0,010	661,647	0,000*
Eerdere arbeidsparticipatie	-15,970	0,104	-152,829	0,000*
Opleidingsniveau, laag	-37,702	1,957	-19,264	0,000*
Opleidingsniveau, middelbaar	-28,197	1,798	-15,687	0,000*
Opleidingsniveau, hoog	28,059	2,090	13,427	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

4.4 Is de gemiddelde ZW-duur veranderd voor deze groep?

De gemiddelde Ziektewetduur is per persoon vastgesteld door te kijken naar het verschil van de ingangsdatum en de beëindigingsdatum van de uitkering. Uit de cohortvergelijking (tabel 4.6) komt naar voren dat de gemiddelde ZW-duur voor het cohort 2020 ten opzichte van het cohort 2019 met iets meer dan een halve maand (0,6 maand) gedaald is. Daarnaast toont tabel 4.6 aan dat het verschil tussen cohorten in hun ZW-duur met name geldt voor mannen (1,3 maand), personen die 55 jaar of ouder zijn. Het verschil tussen cohorten in hun ZW-duur is voor personen met een ondergemiddeld inkomen gelijk aan dat van personen met een bovengemiddeld inkomen. Het is op basis van deze analyse nog niet vast te stellen in hoeverre het verschil tussen cohorten in de ZW-duur het gevolg is van de maatregel. Zie daarvoor de verklarende analyses in tabel 4.7.

Tabel 4.6 Gemiddelde ZW-duur in maanden cohorten 2019 en 2020 naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Gemiddelde ZW-duur cohort 2019	Gemiddelde ZW-duur cohort 2020	Verschil*
Geslacht	Man	4.339	6.515	13,7	12,4	-1,3* (p = 0,00)
	Vrouw	6.364	8.564	12,7	12,6	-0,1
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	4.343	5.825	11,6	11,3	-0,3
	35-44 jaar	2.176	3.077	13,1	12,5	-0,6* (p = 0,01)
	45-54 jaar	1.972	2.969	14,4	13,6	-0,8* (p = 0,00)
	55 jaar of ouder	2.212	3.208	14,9	13,9	-1* (p = 0,00)
Opl. niveau	Laag	2.465	3.463	14,0	13,1	-0,9 (p = 0,00)
	Middelbaar	4.494	6.136	13,2	12,7	-0,5* (p = 0,00)
	Hoog	2.292	3.140	12,4	12,1	-0,3
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	4.902	7.266	12,4	11,8	-0,6* (p = 0,00)
	Bovengemiddeld	5.830	7.913	13,7	13,1	-0,6* (p = 0,00)
Totaal		**10.732**	**15.179**	**13,1**	**12,5**	**-0,6* (p = 0,00)**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, t-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een lineaire regressie uit, met de gemiddelde Ziektewetduur als afhankelijke variabele, en cohort en achtergrondkenmerken als onafhankelijke variabelen.

In cohort 2020 zitten is geassocieerd met een halve maand (0,436) minder aan Ziektewetduur, gecontroleerd voor achtergrondkenmerken. Deze verandering is dus, op basis van deze lineaire regressie, te relateren aan de maatregel.

Tabel 4.7 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	t	p*
Intercept	12,214	0,252	48,529	0,000*
Cohort	-0,436	0,097	-4,502	0,000*
Geslacht	0,377	0,099	3,812	0,000*
Eerder inkomen	0,00006	0,000	14,319	0,000*
Leeftijd	0,079	0,004	19,472	0,000*
Eerder aantal uren	-0,008	0,001	-5,432	0,000*
Opleidingsniveau, laag	1,753	0,158	11,083	0,000*
Opleidingsniveau, middelbaar	1,040	0,146	7,139	0,000*
Opleidingsniveau, hoog	-0,468	0,172	-2,726	0,006*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

4.5 Melden betreffende personen in de ZW zich sneller beter?

Om te onderzoeken of personen sneller aan het werk waren, hebben we de tijd berekend tussen instroom in de Ziektewet en de eerstvolgende maand waarin personen weer een baan hadden of de WW instroomden. Tabel 4.8 toont de resultaten van deze beschrijvende analyse. Deze resultaten zijn nog niet per se toe te schrijven aan de maatregel. Voor de onderzoeksgroep als geheel geldt dat de tijd tot betermelding met iets meer dan 4 maanden (4,2 maanden) voor cohort 2020 lager is dan voor cohort 2019. Het verschil tussen cohorten in tijd tot betermelding is relatief sterk voor personen jonger dan 35 jaar, laag- of middelbaaropgeleiden en personen met een bovengemiddeld inkomen.

Tabel 4.8 Gemiddelde tijd tot betermelding, in maanden naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Gemiddelde ZW-duur cohort 2019	Gemiddelde ZW-duur cohort 2020	Verschil*
Geslacht	Man	1.701	3.634	20,7	16,4	-4,3* (p = 0,00)
	Vrouw	3.175	5.692	19,6	15,4	-4,6* (p = 0,00)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	2.462	4.208	18,6	13,6	-5* (p = 0,00)
	35-44 jaar	1.000	2.007	20,2	15,8	-4,4* (p = 0,00)
	45-54 jaar	753	1.645	21,0	17,3	-3,7* (p = 0,00)
	55 jaar of ouder	661	1.466	22,0	18,8	-3,2* (p = 0,00)
Opl. niveau	Laag	1.002	2.080	20,8	16,2	-4,6* (p = 0,00)
	Middelbaar	2.171	4.026	19,9	15,3	-4,6* (p = 0,00)
	Hoog	1.160	2.025	19,5	15,7	-4,2*(p = 0,00)
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	2.167	4.142	20,2	16,3	-3,9* (p = 0,00)
	Bovengemiddeld	2.713	5.199	20,0	15,6	-4,4* (p = 0,00)
Totaal		**4.880**	**9.341**	**20,1**	**15,9**	**-4,2* (p = 0.00)**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, logrank test.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een Cox-regressie (Cox proportionele gevarenmodel) uit. Een Cox regressie wordt gebruikt om het effect te analyseren van verschillende risicofactoren op de tijd die het duurt voordat een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt, zoals een betermelding. De uitkomst van een Cox-regressie is de verandering van de hazard ratio: de verhouding tussen de kans op de uitkomst in de ene groep en de kans op de uitkomst in de andere groep. In het model nemen we op of iemand zich beter heeft gemeld, de tijd tot deze gebeurtenis, het cohort en de achtergrondkenmerken.

Zoals te zien in tabel 4.9, heeft een persoon in cohort 2020 1,676 maal zoveel kans om zich beter te melden in de 24 maanden na instroom in de Ziektewet dan iemand in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verandering is, in ieder geval op basis van deze regressieanalyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 4.9 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp(B)	Standaardfout	Wald χ^2	p*
Cohort	1,676	0,018	824,941	0,000*
Geslacht	1,237	0,018	139,879	0,000*
Eerder inkomen	1,000	0,000	2,064	0,151
Leeftijd	0,979	0,001	825,449	0,000*
Eerder aantal uren	1,004	0,000	240,405	0,000*
Opleidingsniveau, laag	1,140	0,030	18,941	0,000*
Opleidingsniveau, middelbaar	1,245	0,027	63,806	0,000*
Opleidingsniveau, hoog	1,248	0,032	49,156	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

4.6 Ten opzichte van personen in de ZW die wel arbeidskorting mochten toepassen: zijn personen in de ZW sneller aan het werk na deze wijziging?

Om te onderzoeken of personen sneller aan het werk waren, hebben we de tijd berekend tussen instroom in de Ziektewet en de eerstvolgende maand waarin personen weer een baan hadden. Personen die in 2020 de Ziektewet instroomden, waren gemiddeld een halve maand sneller aan het werk dan personen die in 2019 de Ziektewet instroomden, zie

tabel 4.10. Deze tabel laat ook zien dat het verschil tussen cohorten in de gemiddelde tijd tot werkhervatting relatief sterk is voor mannen, personen tussen de 35 en 44 jaar, mensen met een laag opleidingsniveau en mensen met een ondergemiddeld inkomen. Deze veranderingen worden in tabel 4.10 nog niet aan de maatregel gerelateerd. Zie daarvoor tabel 4.11.

Tabel 4.10 Gemiddelde tijd tot werkhervatting, in maanden, naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Gemiddelde tijd cohort 2019	Gemiddelde tijd cohort 2020	Verschil (%)*
Geslacht	Man	1.343	2.851	19,0	17,9	-1,1* (p = 0,0)
	Vrouw	2.552	4.381	17,6	17,3	-0,3* (p = 0,00)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	2.165	3.679	15,8	15,3	-0,5* (p = 0,00)
	35-44 jaar	796	1.553	18,4	17,4	-1,0* (p = 0,00)
	45-54 jaar	573	1.202	19,4	18,8	-0,6* (p = 0,00)
	55 jaar of ouder	361	798	21,4	20,6	-0,8* (p = 0,00)
Opl. niveau	Laag	778	1.540	18,9	17,9	-1,0* (p = 0,00)
	Middelbaar	1.765	3.170	17,7	17,0	-0,7* (p = 0,00)
	Hoog	929	1.601	17,6	17,3	-0,3* (p = 0,00)
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	1.757	3.291	18,2	17,9	-0,3* (p = 0,00)
	Bovengemiddeld	2.142	3.954	18,1	17,3	-0,8* (p = 0,00)
Totaal		**3.899**	**7.245**	**18,1**	**17,6**	**-0,5* (p = 0,00)**

* Waardes met een asterisk zijn significant, logrank test.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een Cox-regressie (Cox proportionele gevarenmodel) uit. In het model nemen we op of iemand aan het werk is gegaan, de tijd tot deze gebeurtenis, het cohort en de achtergrondkenmerken

Zoals te zien in tabel 4.11, heeft een persoon in cohort 2020 1,247 maal zoveel kans om aan het werk te gaan in de 24 maanden na instroom in de Ziektewet dan iemand in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verandering is, volgens de regressieanalyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 4.11 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp(B)	Standaardfout	Wald χ^2	P*
Cohort	1,247	0,020	120,065	0,000*
Geslacht	1,115	0,020	28,741	0,000*
Eerder inkomen	1,000	0,000	3,547	0,060
Leeftijd	0,968	0,001	1300,061	0,000*
Eerder aantal uren	1,005	0,000	243,020	0,000*
Opleidingsniveau, laag	1,048	0,035	1,840	0,175
Opleidingsniveau, middelbaar	1,199	0,031	33,926	0,000*
Opleidingsniveau, hoog	1,267	0,036	43,717	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

4.7 Melden personen zich minder snel ziek?

We hebben gekeken in hoeverre de cohorten 2019 en 2020 verschillen in hoeveel personen de Ziektewet instromen vanuit de WW. Voor personen die na de inwerkingtreding van de maatregel in de WW zitten, is de incentive om zich ziek te melden minder geworden. Uit de beschrijvende cohortvergelijking blijkt dat het aandeel personen dat vanuit de WW de Ziektewet instroomt met 6,7 procentpunt gedaald is.

Tabel 4.12 Aantal instromers in de Ziektewet vanuit de WW

Kenmerk	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Aandeel van totaal instroom cohort 2019	Aandeel van totaal instroom cohort 2020	Verschil*
Totaal	**3.079**	**3.342**	**28,7%**	**22,0%**	**6,7 procentpunt (p = 0,00)**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, chi-kwadraat.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een logistische regressie uit. Zoals te zien in tabel 4.13, is de kans voor een persoon in cohort 2020 om zich ziek te melden 22,8% (1-0,772) lager dan in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verschillen zijn, op basis van deze analyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 4.13 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp(B)	Standaardfout	Wald χ^2	p*
Constante	0,216	0,086	319,223	0.000*
Cohort	0,772	0,032	67,368	0.000*
Geslacht	1,264	0,034	46,731	0.000*
Eerder inkomen	1,000	0,000	925,524	0.000*
Leeftijd	1,019	0,001	207,179	0.000*
Opleidingsniveau, laag	2,146	0,055	190,595	0.000*
Opleidingsniveau, middelbaar	1,864	0,052	143,241	0.000*
Opleidingsniveau, hoog	1,127	0,06	3,931	0,047*
Eerder aantal uren	0,988	0,001	251,724	0.000*
Eerdere arbeidsparticipatie	0,986	0,004	66,027	0.000*

* Waardes met een asterisk zijn significant

4.8 Is de arbeidsparticipatie (duurzaam) toegenomen?

Personen die in 2020 de ZW instroomden waren net zo vaak op enig moment werkzaam in de resterende 23 maanden (maximale ZW-duur) als personen die in 2019 in de ZW instroomden.

Tabel 4.14 Gemiddelde aantal maanden werk in periode maximale ZW-duur

Kenmerk	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Aantal maanden werk cohort 2019	Aantal maanden werk cohort 2020	Verschil*
Totaal	**10.732**	**15.179**	**4,7**	**4,8**	**0,1**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, t-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een lineaire regressie uit. Zoals te zien in tabel 4.15, hebben personen in cohort 2020 gemiddeld een maand minder werk dan personen in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verschillen zijn, op basis van deze analyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 4.15 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	t	p*
Intercept	12,113	0,129	94,033	0,000*
Cohort	-1,055	0,05	-21,311	0,000*
Geslacht	2,709	0,051	53,459	0,000*
Eerder inkomen	-0,000046	0,000	-28,936	0,000*
Leeftijd	-0,029	0,002	-13,868	0,000*
Opleidingsniveau, laag	1,126	0,081	13,904	0,000*
Opleidingsniveau, middelbaar	1,045	0,075	14,007	0,000*
Opleidingsniveau, hoog	0,625	0,088	7,120	0,000*
Eerder gewerkte uren	0,133	0,001	176,115	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

Duurzame uitstroom

Personen die in januari 2020 in de ZW instromen, stromen niet vaker duurzaam uit naar werk (een periode van zes maanden of meer aaneengesloten aan het werk). Zoals in tabel 4.16 te zien, gold voor ongeveer een derde van de personen aan het werk was voor een periode van zes maanden of meer.

Tabel 4.16 Duurzame werkhervattingen in periode maximale ZW-duur

Kenmerk	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Aandeel met een duurzame werkhervatting 2019	Aandeel met een duurzame werkhervatting 2020	Verschil*
Totaal	10.732	15.179	33,1%	32,9%	0,2 procentpunt

* Verschillen met een asterisk zijn significant, chi-kwadraat.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een logistische regressie uit.

Zoals te zien in tabel 4.17, is de coëfficiënt voor cohort niet significant. Er is geen verschil tussen cohorten.

Tabel 4.17 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp (B)	Standaardfout	Wald χ^2	p*
Intercept	0,241	0,077	341,552	0,000*
Cohort	0,970	0,029	1,097	0,295
Geslacht	1,277	0,030	67,544	0,000*
Eerder inkomen	1,000	0,000	0,574	0,449
Leeftijd	0,960	0,001	1039,729	0,000*
Opleidingsniveau, laag	1,011	0,050	0,047	0,829
Opleidingsniveau, middelbaar	1,337	0,045	41,830	0,000*
Opleidingsniveau, hoog	1,478	0,052	56,478	0,000*
Eerder gewerkte uren	1,008	0,000	290,237	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

5. Ziektewet: IACK

REGIOPLAN

5. Ziektewet: IACK

5.1 Hoe groot is de groep waarop de maatregel van toepassing is?

Feitelijk is de maatregel van toepassing op elke persoon die na 1 januari 2020 instroomt en recht heeft op IACK. Wanneer we kijken naar het aantal personen dat kort na inwerkingtreding van de maatregel is ingestroomd, zien we dat 246 personen in de eerste maand na inwerkingtreding in de Ziektewet instroomden. In het eerste half jaar ging het om 1.595 personen en voor het hele jaar 2020 betrof het 3.348 personen.

5.2 Hoe is de netto inkomenspositie veranderd?

We vergelijken het gemiddelde netto maandelijkse inkomen van de twee instroomcohorten over de 24 maanden na instroom in de Ziektewet. De resultaten worden gepresenteerd in tabel 5.1. Personen die in oktober, november of december 2019 (cohort 2019) instroomden, hadden een gemiddeld inkomen van 1.690 euro per maand in de 24 maanden na instroom in de Ziektewet. Het inkomen van personen die in januari, februari of maart 2020 (cohort 2020) instroomden was 1.661 euro per maand na instroom in de Ziektewet. Dit komt neer op een verschil van 31 euro. Dit verschil is niet significant, net als de verschillen tussen cohorten in subcategorieën. In de onderstaande tabel worden veranderingen nog niet aan de IACK-maatregel gerelateerd. Zie hiervoor tabel 5.3.

Tabel 5.1 Gemiddelde inkomenspositie cohorten 2019 en 2020 naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Inkomen cohort 2019	Inkomen cohort 2020	Verschil*
Geslacht	Man	52	112	€ 1.960	€ 1.808	€ -152
	Vrouw	337	436	€ 1.649	€ 1.623	€ -26
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	219	263	€ 1.546	€ 1.558	€ 14
	35-44 jaar	141	220	€ 1.821	€ 1.731	€ -90
	45 jaar of ouder	29	65	€ 2.145	€ 1.842	€ -303
Opleidingsniveau	Laag	35	66	€ 1.274	€ 1.339	€ -65
	Midden	186	256	€ 1.487	€ 1.512	€ 25
	Hoog	148	190	€ 2.060	€ 2.004	€ -54
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	244	370	€ 1.258	€ 1.228	€ -30
	Bovengemiddeld	244	370	€ 1.947	€ 1.869	€ -78
Totaal		**389**	**584**	**€ 1.690**	**€ 1.661**	**-31**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, t-toets.

Tabel 5.2 Inkomenspositie cohorten 2019 en 2020 naar inkomen uit uitkering, baan en Toeslagenwet

Kenmerk	Cohort 2019 (N=389)	Cohort 2020 (N=548)	Verschil*
Inkomen uit uitkering	€ 409	€ 487	€ -78* (p = 0,00)
Inkomen uit baan	€ 1.278	€ 1.172	€ -106* (p = 0,01)
Inkomen uit Toeslagenwet	€ 4	€ 2	€ -2

* Verschillen met een asterisk zijn significant, t-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, hebben we een difference-in-difference analyse uitgevoerd over de gecorrigeerde[47] netto inkomenspositie. In tabel 5.3 staat het resultaat van deze analyse over 2017 tot en met 2021.

[47] Gecorrigeerd naar stijgingen in loon en wijzigingen in de berekening van loonheffing, algemene heffingskorting, arbeidskorting, IACK en jonggehandicaptenkorting tussen januari 2018 en december 2021.

De coëfficiënten zijn als volgt te interpreteren:

- Intercept: het gemiddelde inkomen van de referentiegroep[48] vóór de maatregel.
- Cohort: het verschil in inkomen tussen cohorten vóór de maatregel.
- Post: de gemiddelde verandering in inkomen tussen de periode voor en na de maatregel voor cohort 2019.
- Cohort*Post: de gemiddelde verandering in inkomen tussen de periode voor en na de maatregel van cohort 2020 ten opzichte van de verandering in inkomen voor cohort 2019. Dit is de coëfficiënt die het causale effect van de maatregel representeert.
- Tijd: de verandering in inkomen over tijd (zowel voor als na de maatregel).
- Geslacht, eerder inkomen, etc.: het gemiddelde effect van controlevariabelen op inkomen (onafhankelijk van tijd). Deze variabelen dienen om de groepen vergelijkbaar te maken.

Aangezien cohort*post significant is, concluderen we dat de maatregel heeft geleid tot een gemiddelde daling van het netto inkomen van 194 euro. Dit is, in ieder geval volgens de difference-in-difference analyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 5.3 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	t	p*
Intercept	1.368,991	30,615	44,717	0,000*
Cohort	21,021	10,342	2,033	0,042*
Post	248,248	26,832	9,252	0,000*
Cohort * Post	-193,938	14,375	-13,492	0,000*
Tijd	3,464	0,512	6,771	0,000*
Geslacht	90,258	11,063	8,158	0,000*
Eerder inkomen	0,025	0,000	69,171	0,000*
Leeftijd	0,867	0,642	1,351	0,177
Eerder aantal uren	0,100	0,008	13,230	0,000*
Eerdere arbeidsparticipatie	-22,932	1,038	-22,097	0,000*
Opleidingsniveau, laag	-25,956	18,241	-1,432	0,155
Opleidingsniveau, middelbaar	0,067	15,577	0,004	0,997
Opleidingsniveau, hoog	108,544	16,322	6,650	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

5.3 Wat is de inkomenspositie zonder toeslagen voor en na de wijziging voor deze groep?

Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in de vorige vraag: vóór de wijziging was het gemiddelde maandinkomen €1.686, na de wijziging was dit €1.659. Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, hebben we een difference-in-difference analyse uitgevoerd over de gecorrigeerde[49] netto inkomenspositie zonder toeslagen (TW). In tabel 5.5 staat het resultaat van deze analyse over 2017 tot en met 2021. Aangezien cohort*post significant is, concluderen we dat de maatregel heeft geleid tot een gemiddelde daling van het netto inkomen zonder toeslagen (TW) van 198 euro. Dit is, voor zover de difference-in-difference analyse daar zicht op kan bieden, te relateren aan de maatregel.

Tabel 5.5 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	*t*	p*
Intercept	1.347,728	27,529	49,957	0,000*
Cohort	33,486	10,642	3,146	0,002*

[48] De referentiegroep is in dit geval iedereen in cohort 2019, vóór de maatregel, met een onbekend opleidingsniveau, man, gemiddeld inkomen, gemiddelde leeftijd, gemiddelde arbeidsparticipatie. De coëfficiënten van de controlevariabelen zijn het effect van de variabele ten opzichte van de de referentiegroep. In dit geval betekent het dat een vrouw gemiddeld 105 euro meer verdient dan een man, als alle omstandigheden gelijk blijven. De interpretatie van de verschillende controlevariabelen is complex gezien het hoge aantal controlevariabelen in het model. Het doel van het toevoegen van de controlevariabelen is dan ook niet om de effecten voor verschillende groepen in kaart te brengen maar om een zo zuiver mogelijk effect te schatten van de interactieterm Cohort * Post.

[49] Gecorrigeerd naar stijgingen in loon en wijzigingen in de berekening van loonheffing, algemene heffingskorting, arbeidskorting, IACK en jonggehandicaptenkorting tussen januari 2018 en december 2021..

Vervolg tabel 5.5 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	*t*	p*
Post	330,363	27,612	11,965	0,000*
Cohort * Post	-198,086	14,792	-13,391	0,000*
Tijd	0,802	0,526	1,523	0,128
Geslacht	104,681	11,385	9,195	0,000*
Eerder inkomen	0,025	0,000	67,050	0,000*
Leeftijd	0,386	0,660	0,585	0,559
Eerder aantal uren	3,028	0,188	16,143	0,000*
Eerdere arbeidsparticipatie	-24,497	1,068	-22,939	0,000*
Opleidingsniveau, laag	-40,024	18,771	-2,132	0,033*
Opleidingsniveau, middelbaar	-15,985	16,030	-0,997	0,319
Opleidingsniveau, hoog	90,696	16,797	5,400	0,000*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

5.4 Is de gemiddelde ZW-duur veranderd voor deze groep?

Personen die in 2020 in de Ziektewet instroomden, hadden een gemiddelde ZW-duur van 7,3 maanden. In tabel 5.6 wordt hun gemiddelde ZW-duur vergeleken met personen die in 2019 instroomden. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemiddelde ZW-duur voor het cohort 2020 0,8 maand langer is dan het cohort 2019. Het verschil tussen cohorten in de ZW-duur is vooral sterk en significant voor vrouwen, hoogopgeleiden, en mensen met een bovengemiddeld inkomen. Andere veranderingen zijn veelal door het lage aantal personen in de onderzoeksgroep niet significant. Deze veranderingen zijn daarnaast niet te relateren aan de maatregel. Daar zijn aanvullende, verklarende analyses voor nodig. Zie hiervoor tabel 5.7.

Tabel 5.6 Gemiddelde ZW-duur in maanden cohorten 2019 en 2020 naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Gemiddelde ZW-duur cohort 2019	Gemiddelde ZW-duur cohort 2020	Verschil*
Geslacht	Man	52	112	10.1	9	-1,1
	Vrouw	337	436	5,9	6,8	0,9* (p = 0,01)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	219	263	5.9	6,5	0,6
	35-44 jaar	141	220	7,1	7,6	0,5
	45 jaar of ouder	29	65	7,9	9,0	1,1
Opl. niveau	Laag	35	66	7,2	6,8	-0,4
	Midden	186	256	6,3	7,0	0,7
	Hoog	148	190	6,3	7,6	1,3* (p = 0,03)
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	145	178	5,9	5,4	-0,5
	Bovengemiddeld	244	370	6,9	8,1	1,2* (p = 0,01)
Totaal		**389**	**548**	**6,5**	**7,3**	**0,8* (p = 0,02)**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, t-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een lineaire regressie uit, met de gemiddelde Ziektewetduur als afhankelijke variabele, en cohort en achtergrondkenmerken als onafhankelijke variabelen. In cohort 2020 zitten is geassocieerd met een halve maand (0,55) extra aan Ziektewetduur, gecontroleerd voor achtergrondkenmerken. Deze verandering is, volgens de analyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 5.7 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	t	p*
Intercept	11,926	1,134	10,513	0,000*
Cohort	0,558	0,342	1,629	0,104
Geslacht	-2,527	0,476	-5,313	0,000*
Leeftijd	0,048	0,028	1,715	0,087
Opleidingsniveau, laag	-0,961	0,858	-1,120	0,263
Opleidingsniveau, middelbaar	-0,811	0,735	-1,103	0,270
Opleidingsniveau, hoog	-0,577	0,742	-0,778	0,437

* Waardes met een asterisk zijn significant.

5.5 Melden betreffende personen in de ZW zich sneller beter?

Om te onderzoeken of personen sneller aan het werk waren, hebben we de tijd berekend tussen instroom in de Ziektewet en de eerstvolgende maand waarin personen weer een baan hadden of de WW instroomden, zie tabel 5.8. Uit deze analyse blijkt dat personen uit cohort 2020 6 maanden eerder weer een baan hadden of de WW instroomden. Dit verschil is relatief groot voor mannen, personen jonger dan 35 jaar, laagopgeleiden en mensen met een ondergemiddeld inkomen. Deze verschillen zijn niet noodzakelijkerwijs het gevolg van de IACK-maatregel. Zie voor deze verklarende analyse tabel 5.9.

Tabel 5.8 Gemiddelde tijd tot werk of WW in maanden naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Gemiddelde tijd tot werk of ww cohort 2019	Gemiddelde tijd tot werk of ww cohort 2020	Verschil*
Geslacht	Man	44	97	16,3	9,0	-7,3* (p = 0,00)
	Vrouw	317	409	12,2	6,1	-6,1* (p = 0,00)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	206	248	12,5	5,8	-6,7* (p = 0,00)
	35-44 jaar	129	201	13,0	7,2	-5,8 (p = 0,00)
	45 jaar of ouder	26	57	13,2	8,5	-4,7
Opl. niveau	Laag	30	62	13,0	5,5	-7,5* (p = 0,00)
	Midden	175	238	13,0	6,0	-7* (p = 0,00)
	Hoog	138	176	12,4	7,7	-4,7* (p = 0,00)
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	135	174	12,3	4,2	-8,1* (p = 0,00)
	Bovengemiddeld	226	332	13,0	7,8	-5,2* (p = 0,00)
Totaal		**361**	**506**	**12,7**	**6,7**	**-6* (p = 0,00)**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, logrank test.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een Cox-regressie (Cox proportionele gevarenmodel) uit. In het model nemen we op of iemand aan het werk is gegaan, de tijd tot deze gebeurtenis, het cohort en de achtergrondkenmerken.

Zoals te zien in tabel 5.9, heeft een persoon in cohort 2020 1,937 maal zoveel kans om zich beter te melden in de 24 maanden na instroom in de Ziektewet dan iemand in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Dit verschil is, voor zover de Cox-regressie hier zicht op kan bieden, te relateren aan de maatregel.

Tabel 5.9 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp(B)	Standaardfout	Wald χ^2	p*
Cohort	1,937	0,077	73,858	0,000*
Leeftijd	1,004	0,006	0,511	0,503
Eerder inkomen	1,000	0,000	23,674	0,000*
Eerder aantal uren	1,001	0,002	0,540	0,462
Geslacht	1,262	0,108	4,569	0,032*
Opleidingsniveau, laag	1,125	0,180	0,430	0,512
Opleidingsniveau, middelbaar	1,160	0,154	0,930	0,335
Opleidingsniveau, hoog	1,303	0,160	2,732	0,098
Eerdere arbeidsparticipatie	0,997	0,010	0,087	0,768

* Waardes met een asterisk zijn significant.

5.6 Ten opzichte van personen in de ZW die wel arbeidskorting mochten toepassen: zijn personen in de ZW sneller aan het werk na deze wijziging?

Om te onderzoeken of personen sneller aan het werk waren, hebben we de tijd berekend tussen instroom in de Ziektewet en de eerstvolgende maand waarin personen weer een baan hadden. De resultaten van deze beschrijvende analyse staan in tabel 5.10. Tabel 5.10 toont aan dat de tijd tot werkhervatting voor personen uit cohort 2020 gemiddeld 3,5 maand langer is dan voor personen uit cohort 2019. Dit verschil is relatief groot voor mannen, mensen van 45 jaar of

ouder, hoogopgeleiden en mensen met een bovengemiddeld inkomen. In tabel 5.11 worden deze verschillen gerelateerd aan de maatregel.

Tabel 5.10 Gemiddelde tijd tot werkhervatting, in maanden, naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en inkomensniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Gemiddelde tijd cohort 2019	Gemiddelde tijd cohort 2020	Verschil (%)*
Geslacht	Man	44	94	6,4	10,8	4,4* (p = 0,00)
	Vrouw	317	400	5,0	8,2	3,2* (p = 0,00)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	206	244	5,0	8,2	3,2* (p = 0,00)
	35-44 jaar	129	194	5,6	8,9	3,3* (p = 0,0)
	45 jaar of ouder	26	56	4,6	10	5,4* (p = 0,00)
Opl. niveau	Laag	30	60	5,2	8,7	3,5* (p = 0,00)
	Midden	175	236	4,9	7,8	2,9* (p = 0,00)
	Hoog	138	168	5,4	9,6	4,2* (p = 0,00)
Inkomensniveau	Ondergemiddeld	135	173	4,6	7,0	2,4
	Bovengemiddeld	226	321	5,6	9,6	4,0* (p = 0,00)
Totaal		**361**	**494**	**5,2**	**8,7**	**3,5* (p = 0,00)**

* Waardes met een asterisk zijn significant, logrank test.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een Cox-regressie (Cox proportionele gevarenmodel) uit. In het model nemen we op of iemand aan het werk is gegaan, de tijd tot deze gebeurtenis, het cohort en de achtergrondkenmerken

Zoals te zien in tabel 5.11, heeft een persoon in cohort 2020 0,696 maal zoveel kans om aan het werk te gaan in de 24 maanden na instroom in de Ziektewet dan iemand in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verandering is, op basis van deze regressieanalyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 5.11 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp(B)	Standaardfout	Wald χ^2	P*
Cohort	0,696	0,075	23,068	0,000*
Geslacht	1,268	0,109	4,718	0,030*
Eerder inkomen	1,000	0,000	16,883	0,000*
Leeftijd	1,007	0,006	1,434	0,231
Eerder aantal uren	1,001	0,002	0,121	0,728
Opleidingsniveau, laag	1,029	0,181	0,024	0,876
Opleidingsniveau, middelbaar	1,208	0,154	1,493	0,222
Opleidingsniveau, hoog	1,233	0,161	1,682	0,195
Eerdere arbeidsparticipatie	1,001	0,010	0,013	0,909

* Waardes met een asterisk zijn significant.

5.7 Melden personen zich minder snel ziek?

We hebben gekeken of men zich na de maatregel minder snel ziek meldt vanuit de WW. Uit tabel 5.12 volgt dat het aandeel instromende ZW'ers vanuit de WW met 10,3 procentpunt gedaald is.

Tabel 5.12 Aantal instromers in de Ziektewet vanuit de WW

Kenmerk	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Aandeel van totaal instroom cohort 2019	Aandeel van totaal instroom cohort 2020	Verschil*
Totaal	**389**	**548**	**18,5%**	**8,2%**	**-10,3 procentpunt (p = 0,00)**

* Verschillen met een asterisk zijn significant, chi-kwadraat-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een logistische regressie uit.

Zoals te zien in tabel 5.13, is de kans voor een persoon in cohort 2020 om zich ziek te melden 58,9% (1-0,411) lager dan in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verandering is, volgens deze logistische regressie, te relateren aan de maatregel.

Tabel 5.13 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp(B)	Standaardfout	Wald χ^2	p*
Constante	0,404	0,700	1,676	0,195
Cohort	0,411	0,216	16,935	0,000*
Geslacht	0,816	0,311	0,429	0,512
Eerder inkomen	1,000	0,000	5,989	0,014*
Leeftijd	0,980	0,19	1,060	0,303
Opleidingsniveau, laag	0,467	0,549	1,917	0,166
Opleidingsniveau, middelbaar	0,696	0,431	0,707	0,400
Opleidingsniveau, hoog	0,708	0,449	0,589	0,443
Eerder aantal uren	0,992	0,06	2,230	0,135
Eerdere arbeidsparticipatie	0,906	0,03	10,864	0,001*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

5.8 Is de arbeidsparticipatie (duurzaam) toegenomen?

In dit onderzoek onderzochten we de arbeidsparticipatie binnen de periode van de maximale ZW-duur voor de cohorten 2019 en 2020. Tabel 5.14 laat de uitkomsten van deze analyse zien. Personen die in januari 2020 in de ZW instroomden, waren 1,4 maanden minder aan het werk in de resterende 23 maanden (maximale ZW-duur) dan personen die in december 2019 in de ZW instroomden.

Tabel 5.14 Arbeidsparticipatie in periode maximale ZW-duur

Kenmerk	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Aantal maanden werk cohort 2019	Aantal maanden werk cohort 2020	Verschil*
Totaal	**389**	**548**	**15,6**	**14,2**	**-1,4* (p = 0,00)**

* Waardes met een asterisk zijn significant, t-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een lineaire regressie uit. Zoals te zien in tabel 5.15, hebben personen in cohort 2020 gemiddeld een maand minder werk dan personen in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verandering is, op basis van deze regressieanalyse, te relateren aan de maatregel.

Tabel 5.15 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	t	p*
Intercept	10,224	1,152	8,878	0,000*
Cohort	-0,984	0,345	-2,855	0,004*
Geslacht	2,129	0,493	4,320	0,000*
Eerder inkomen	0,000	0,000	-6,062	0,000*
Leeftijd	0,12	0,030	0,404	0,686
Opleidingsniveau, laag	0,558	0,851	0,656	0,512
Opleidingsniveau, middelbaar	1,252	0,726	1,724	0,085
Opleidingsniveau, hoog	1,755	0,761	2,306	0,021*
Eerder gewerkte uren	0,005	0,007	0,825	0,410

* Waardes met een asterisk zijn significant.

Duurzame uitstroom

Tabel 5.16 laat zien welk aandeel van de werkhervattingen kan worden gekwalificeerd als duurzaam, waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt tussen personen die in 2020 in de ZW instroomden en personen die in 2019 in de ZW instroomden. Duurzame uitstroom is hierbij gekwalificeerd als het hebben van een periode van 6 maanden aaneengesloten werk na geen werk te hebben gehad in januari 2019 of januari 2020. Uit tabel 5.16 blijkt dat het aandeel personen met een duurzame werkhervatting tussen de cohorten met 10,5 procentpunt verschilt.

Tabel 5.16 Duurzame werkhervattingen in periode maximale ZW-duur

Kenmerk	Aantal cohort 2019	Aantal cohort 2020	Aandeel met een duurzame werkhervatting 2019	Aandeel met een duurzame werkhervatting 2020	Verschil*
Totaal	**389**	**548**	**97,0%**	**86,5%**	**-10,5 procentpunt* (p = 0,00)**

* Waardes met een asterisk zijn significant, chi-kwadraat-toets.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, voerden we een logistische regressie uit.

Zoals te zien in tabel 4.15, hebben personen in cohort 2020 72% minder kans op een duurzame werkhervatting dan personen in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze verandering kan, op basis van de regressieanalyse, worden gerelateerd aan de maatregel.

Tabel 5.17 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp (B)	Standaardfout	Wald χ^2	p*
Constante	3,784	0,755	3,109	0,078
Cohort	0,268	0,336	15,369	0,000*
Geslacht	2,200	0,330	5,713	0,017*
Eerder inkomen	1,000	0,000	10,100	0,001*
Eerder aantal uren	0,997	0,006	0,284	0,594
Leeftijd	0,998	0,021	0,009	0,925
Opleidingsniveau, laag	1,403	0,523	0,420	0,517
Opleidingsniveau, middelbaar	2,477	0,434	4,365	0,037*
Opleidingsniveau, hoog	3,049	0,458	5,934	0,015*
Eerder gewerkte uren	0,997	0,006	0,284	0,594

* Waardes met een asterisk zijn significant.

6. Wajong

REGIOPLAN

6. Wajong

6.1 Hoe groot is de groep op moment van inwerkingtreding?

Met onze selectie, zoals beschreven in de onderzoeksopzet, geven we al antwoord op de eerste vraag: de groep waarop de maatregel van toepassing is op het moment van invoering van de maatregel telt 107.372 personen. Zij hebben namelijk in januari 2017 en december 2018 een Wajonguitkering en behoren tot de groep met arbeidsvermogen.

6.2 Hoe is de netto inkomenspositie veranderd?

In tabel 6.1 worden de uitkomsten van de analyse van veranderingen in de inkomenspositie gepresenteerd. Het gemiddelde maandelijkse inkomen in 2017 was 1.085 euro. In 2018 was dit 1.116 euro. Hieruit volgt dat het inkomen gemiddeld met 31 euro per maand is gestegen. Deze stijging was relatief sterk voor mensen die werkten, mensen in het Wajong-2010-regime, mannen, personen jonger dan 35 jaar en hoogopgeleiden. De beschreven veranderingen in tabel 6.1 zijn niet noodzakelijkerwijs het gevolg van de verlaging van de uitkering. In tabel 6.3 worden deze veranderingen aan de maatregel gerelateerd.

Tabel 6.1 Gemiddeld maandelijks inkomen in 2017 en 2018 naar werkstatus, uitkeringsregime, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau

Kenmerk	Categorie	Aantal	Inkomen 2017	Inkomen 2018	Verschil*
Werkstatus	Werkend	60.562	€ 1.235	€ 1.284	€ 49* (p < 0.00)
	Niet werkend	46.810	€ 891	€ 897	€ 6* (p < 0.00)
Regime	oWajong	63.472	€ 1.140	€ 1.161	€ 21* (p < 0.00)
	Wajong-2010	43.900	€ 1.005	€ 1.050	€45* (p < 0.00)
Geslacht	Man	61.803	€ 1.091	€ 1.126	€ 35* (p < 0.00)
	Vrouw	45.569	€ 1.078	€ 1.102	€ 24* (p < 0.00)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	78.253	€ 1.071	€ 1.108	€ 37* (p < 0.00)
	35-44 jaar	17.060	€ 1.129	€ 1.146	€ 17* (p < 0.00)
	45-54 jaar	8.548	€ 1.110	€ 1.118	€ 9* (p < 0.00)
	55 jaar of ouder	3.511	€ 1.136	€ 1.146	€ 10* (p < 0.00)
Opleidingsniveau	Laag	57.580	€ 1.088	€ 1.114	€ 26* (p < 0.00)
	Midden	34.031	€ 1.066	€ 1.102	€ 36* (p < 0.00)
	Hoog	7.401	€ 1.158	€ 1.217	€ 59* (p < 0.00)
	Onbekend	8.360	€ 1.097	€ 1.094	€ 15* (p < 0.00)
Totaal		**107.372**	€ 1.085	€ 1.116	€ 31* (p < 0.00)

* Verschillen met een asterisk zijn significant (gepaarde t-toets).

Tabel 6.2 toont aan hoe inkomens uit de uitkering, uit banen en uit toeslagen op basis van de Toeslagenwet zijn veranderd tussen 2017 en 2018. Deze tabel laat zien dat het inkomen uit uitkering met gemiddeld 21 euro is gedaald, dat het inkomen uit een baan met gemiddeld 44 euro is gestegen en dat het inkomen uit toeslagen op basis van de Toeslagenwet met gemiddeld 7 euro is gestegen.

Tabel 6.2 Gemiddeld maandelijks inkomen in 2017 en 2018 naar inkomen uit uitkering, baan en Toeslagenwet

Kenmerk	2017	2018	Verschil (%)*
Inkomen uit uitkering	€ 687	€ 666	€ -21* (p < 0.00)
Inkomen uit baan	€ 388	€ 433	€ 44* (p < 0.00)
Inkomen uit Toeslagenwet	€ 9	€ 17	€ 7* (p < 0.00)

* Verschillen met een asterisk zijn significant (gepaarde t-toets).

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil verklaard kan worden door de maatregel, hebben we een segmented regressie-analyse uitgevoerd over de gecorrigeerde[50] netto inkomenspositie.

[50] Gecorrigeerd naar stijgingen in loon en wijzigingen in fiscaliteit tussen januari 2017 en december 2018.

De coëfficiënten zijn als volgt te interpreteren:

- Intercept: het gemiddelde inkomen in januari 2017 voor de referentiegroep.[51]
- Tijd: de helling van de inkomenstrend vóór de maatregel.
- Maatregel: de gemiddelde verandering in de periode na de maatregel. Dit representeert het verschuivingseffect van de maatregel.
- Tijd x maatregel: de verandering in de helling na de maatregel. Dit representeert de verandering in trend door de maatregel.
- Geslacht, eerder inkomen, en interacties: het gemiddelde effect van controlevariabelen op inkomen (zowel voor als na de maatregel) en verschillen in verschuivingseffect (maatregel x variabele) of verandering in helling (Tijd x maatregel x controlevariabele) ten opzichte van de referentiegroep.

De onderstaande tabel laat zien dat de inkomenspositie tussen december 2017 en januari 2018 is gedaald met gemiddeld 19 euro, te relateren aan de maatregel. De coëfficiënt van Tijd x maatregel geeft aan dat de inkomenstrend na de verlaging van de Wajonguitkering per maand met ongeveer 2 euro is veranderd. Ten opzichte van de inkomenstrend voor de maatregel, waarbij het inkomen per maand gemiddeld met ongeveer 6 euro afnam, neemt het in 2018 nog maar met 4 euro per maand af.

Tabel 6.3 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Coëfficiënt B	Standaardfout	t	p*
Intercept	874,93	2,65	329,7	0,000*
Tijd (pre-maatregel)	-5,96	0,27	-22,3	0,000*
Maatregel	-19,43	2,55	-7,6	0,000*
Tijd x maatregel	1,97	0,24	8,0	0,000*
Maatregel x opleiding (laag)	-2,33	0,84	-2,7	0,000*
Maatregel x opleiding (hoog)	16,69	1,65	10,1	0,000*
Maatregel x regime (Wajong2010)	0,12	0,03	3,4	0,001*
Maatregel x werkstatus (werkzaam)	-6,19	4,57	-1,3	0,176
Maatregel x aantal uren	0,12	0,03	3,4	0,001*
Tijd x maatregel x regime (Wajong2010)	-0,68	0,12	-5,7	0,000*
Tijd x maatregel x werkstatus (werkzaam)	-0,68	0,12	-5,7	0,000*
Tijd x maatregel x aantal uren	-0,93	0,32	-2,9	0,004*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

6.3 Hoe groot is de groep waarbij de maatregel daadwerkelijk een effect heeft gehad op het inkomen?

Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig te geven, omdat 'een daadwerkelijk effect' op meerdere manieren geïnterpreteerd kan worden. De maatregel heeft namelijk op inkomen een effect doordat de uitkering omlaag gaat en daarmee de opbouw verandert. Het optellen van de personen wier inkomen niet stijgt of daalt, gaat voorbij aan de opbouw van het inkomen. Het zou kunnen dat het inkomen als geheel hetzelfde blijft, bijvoorbeeld doordat de verlaging opgevangen wordt door meer te werken. Daarmee is er alsnog een effect op het inkomen, aangezien iemand er harder voor moet werken. Ook kan het zijn dat het inkomen al zou veranderen door externe factoren, maar door de maatregel worden gemitigeerd. In paragraaf 6.5 gaan we verder in op hoe het inkomen verschilt na invoering van de maatregel tussen groepen die meer zijn gaan werken of juist niet.

[51] De referentiegroep is in dit geval iedereen in januari 2017, met een middelbaar of onbekend opleidingsniveau, die niet werkt. De coëfficiënten van de controlevariabelen zijn het effect van de variabele ten opzichte van de referentie. In dit geval betekent dat iemand met een laag opleidingsniveau gemiddeld 2,33 euro minder verdient na inwerkingtreding van de maatregel dan iemand die een middelbaar of onbekend opleidingsniveau heeft. De interpretatie van het intercept, de controlevariabelen en de interacties is complex gezien het aantal controlevariabelen en interacties in het model. Het doel van de analyse is dan ook niet om effecten voor verschillende groepen in kaart te brengen, maar om een zo zuiver mogelijk effect te schatten van de variabelen Maatregel en Tijd x maatregel.

6.4 In hoeverre heeft de maatregel geleid tot meer (duurzame) werkhervattingen?

Tijdens het onderzoek is onderzocht hoeveel personen werk hervatten in 2018 ten opzichte van 2017. Het aandeel personen dat in 2018 werk hervat was voor de totale onderzoeksgroep in 2018 gelijk aan 2017. De resultaten van de beschrijvende analyse in tabel 6.4 zijn nog niet in het geheel te relateren aan de maatregel.

Tabel 6.4 Aandeel personen met een werkhervatting per jaar

Kenmerk	Categorie	Aandeel 2017	Aandeel in 2018	Verschil (%)*
Regime	oWajong	6,9%	6,5%	-5,3%* (p = 0.01)
	Wajong2010	12,9%	13,3%	2,4%
Geslacht	Man	10,1%	9,7%	-4,1%* (p = 0.03)
	Vrouw	8,3%	8,7%	4,5%* (p = 0.04)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	11,5%	11,3%	-1,5%
	35-44 jaar	5,0%	5,1%	2,5%* (p = 0.03)
	45-54 jaar	1,6%	2,0%	21,9%* (p = 0.03)
	55 jaar of ouder	0,4%	0,2%	-53,8%
Opl. niveau	Onbekend	1,7%	1,7%	2,1%
	Laag	8,4%	8,8%	3,7%* (p = 0.04)
	Middelbaar	12,2%	11,7%	-4,2%* (p = 0.03)
	Hoog	11,6%	10,2%	-11,7%* (p = 0.01)
Totaal		**9,3%**	**9,3%**	**-0,09%**

* Verschillen met een asterisk zijn significant (McNemar-toets).

In tabel 6.5 wordt gekeken naar het aandeel personen met een duurzame werkhervatting. Duurzame werkhervatting is hierbij gekwalificeerd als het hebben van een periode van 6 maanden aaneengesloten werk. Ook hierbij geldt dat het aandeel in 2018 (vrijwel) gelijk is aan het aandeel in 2017. Ook voor deze analyse geldt dat veranderingen niet noodzakelijkerwijs het gevolg zijn van de maategel.

Tabel 6.5 Aandeel personen met een duurzame werkhervatting per jaar

Kenmerk	Categorie	Aandeel 2017	Aandeel in 2018	Verschil (%)*
Regime	oWajong	3,0%	2,9%	-5,3%
	Wajong2010	4,8%	5,3%	10,6%* (p = 0.01)
Geslacht	Man	4,1%	4,1%	-0,6%
	Vrouw	3,3%	3,7%	11,5%* (p = 0.002)
Leeftijd	Jonger dan 35 jaar	4,6%	4,8%	2,5%
	35-44 jaar	2,4%	2,4%	3,0%
	45-54 jaar	0,1%	0,1%	15,6%
	55 jaar of ouder	0,2%	< 0,01%	-85,7%
Opl. niveau	Onbekend	0,1%	0,1%	12,8%
	Laag	3,3%	3,6%	3,7% * (p = 0.01)
	Middelbaar	5,1%	5,0%	-0,1%
	Hoog	5,1%	4,8%	-6,1%
Totaal		**3,7%**	**3,9%**	**3,8%**

* Verschillen met een asterisk zijn significant (McNemar-toets).

In tegenstelling tot de analyse over de Ziektewetdoelgroep, is het niet goed mogelijk om een verklarende analyse uit te voeren over werkhervattingen waarbij we rekening houden met tijd. Werkhervattingen op het ene moment hebben veel invloed op eventuele werkhervatting op andere momenten. Voor een eerlijke vergelijking zou er een vergelijking gemaakt moeten worden tussen twee jaren waarin personen in januari van dat jaar geen werk hebben. Hiermee doe je echter niks anders dan we al gedaan hebben in tabellen 6.4 en 6.5. Om toch inzicht te kunnen geven in de arbeidsparticipatie over tijd, hebben we een logistische segmented regressieanalyse uitgevoerd over de arbeidsparticipatie per maand, gecontroleerd voor arbeidsparticipatie in de populatie. Zoals te zien is de kans op arbeidsparticipatie in 2018 0,2% lager dan in 2017, gecontroleerd voor arbeidsparticipatie. Aangezien tijd x maatregel niet significant is, kunnen we dit niet toeschrijven aan de maatregel.

Tabel 6.6 Resultaten regressieanalyse

Onafhankelijke variabele	Exp (B)	Standaardfout	Wald χ^2	p*
Intercept	0,166	0,460	15,274	0,000*
Tijd (pre-maatregel)	1,007	0,001	63,555	0,000*
Maatregel	1,014	0,012	1,341	0,247
Tijd x maatregel	0,999	0,001	3,750	0,053
Arbeidsparticipatie in populatie	1,021	0,007	9,448	0,002*

* Waardes met een asterisk zijn significant.

6.5 In hoeverre heeft (meer) werken geleid tot het opvangen van de verlaging van de uitkering?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag hebben we twee analyses uitgevoerd: we hebben ten eerste gekeken hoe het inkomen is veranderd van personen die na de invoering van de maatregel zijn gestart zijn met werken. Hieruit komt naar voren dat het totale inkomen van personen zonder werkhervatting minder sterk is gestegen dan dat van personen die het werk tijdens de periode van onderzoek wel hebben hervat. Daarnaast is het verschil in inkomen uit uitkering voor mensen met werkhervatting relatief sterk, de stijging in inkomen uit werk voor mensen met een werkhervatting relatief groot en de verandering in inkomen uit toeslagen op basis van de Toeslagenwet gelijk. Uit deze tabel is af te leiden dat personen die werk konden hervatten het verlies van inkomen uit uitkering hebben kunnen compenseren. Tabel 6.8 toont de uitkomsten van deze beschrijvende analyse.

Tabel 6.7 Gemiddeld verschil in inkomen tussen 2017 en 2018 naar werkhervatting

Kenmerk	Zonder werkhervatting (N = 97.438)	Met werkhervatting (N = 9.934)
Verschil in totaal inkomen	€ 13	€ 75
Verschil in inkomen uit uitkering	€ -26	€ -111
Verschil in inkomen uit baan	€ 32*	€ 180
Verschil in inkomen uit Toeslagenwet	€ 7	€ 7

* De verhoging van het inkomen komt waarschijnlijk doordat deze groep ook mensen omvat die constant aan het werk zijn gebleven.

Daarnaast we hebben gekeken hoe het inkomen is veranderd van personen die meer uren zijn gaan werken na de invoering van de maatregel, in vergelijking met personen die niet meer uren zijn gaan werken, zie tabel 6.9. Uit deze tabel is op te maken dat het totale inkomen van mensen die meer uren zijn gaan werken steeg en dat van mensen die niet meer uren gingen werken daalde. Het inkomen uit uitkering daalde voor mensen die meer gingen werken en bleef nagenoeg gelijk voor mensen die niet meer uren gingen werken. Voor inkomen uit een baan is dit andersom. De tabel laat zien dat ook mensen die meer uren zijn gaan werken, de terugval in inkomen uit uitkering konden compenseren met inkomen uit een baan.

Tabel 6.8 Gemiddeld verschil in inkomen tussen 2017 en 2018 voor werkenden die meer uren of niet meer uren zijn gaan werken

Kenmerk	Zonder meer uren (N = 80.397)	Met meer uren (N = 26.975)
Verschil in totaal inkomen	€ -13	€ 113
Verschil in inkomen uit uitkering	€ 1	€ -138
Verschil in inkomen uit baan	€ -22*	€ 250
Verschil in inkomen uit Toeslagenwet	€ 9	€ 2

* Deze verlaging in het inkomen komt waarschijnlijk doordat deze groep ook mensen omvat die minder uren zijn gaan werken.

6.6 De aanname van een prikkel (het verlagen van een uitkering om arbeidsparticipatie te bevorderen) is dat mensen in staat zijn daarop te reageren. Mogen we daarvan uitgaan voor deze groep?

Deze deelvraag (en de volgende deelvragen) vormen het kwalitatieve deel van het onderzoek en worden volledig beantwoord met informatie uit de interviews met mensen met een Wajonguitkering.

Niet alle mensen met een Wajonguitkering zijn in staat om te reageren op prikkels

Uit de interviews komt naar voren dat, wanneer het hun gevraagd wordt, niet alle mensen met een Wajonguitkering vinden dat ze in staat zijn om te reageren op een prikkel. Zij die zeggen dat ze dat wel kunnen, vertellen dat hun ruimte om te reageren relatief klein is. Vrijwel alle mensen met een Wajonguitkering zijn gemotiveerd om hun eigen situatie te verbeteren en proberen dit, binnen hun eigen capaciteiten. Zij zijn niet altijd in staat om op prikkels te reageren, doordat hun ziekte of beperking dit tegenhoudt. Het kan ook komen doordat ze niet altijd dezelfde kansen krijgen in vergelijking met personen zonder Wajonguitkering, bijvoorbeeld omdat de bereidheid van werkgevers om mensen met een Wajonguitkering aan te nemen minder groot is dan de bereidheid om reguliere werknemers aan te nemen. De mensen met een Wajonguitkering die willen werken, doen dit in de meeste gevallen al. Ze zouden kunnen reageren op prikkels, bijvoorbeeld door nét iets meer uren te werken, maar de ruimte om te reageren is klein, en mensen met een Wajonguitkering zeggen dat de kans groot is dat dit ten koste gaat van hun fysieke en mentale gezondheid. Een deel van de mensen met een Wajonguitkering wil graag werken, maar is er naar eigen zeggen niet toe in staat, ondanks dat zij tot de groep behoren die arbeidsvermogen heeft. Een klein deel van de mensen met een Wajonguitkering, die weten dat zij fysiek niet in staat zijn om te kunnen werken, hebben de wil om te werken opgegeven. Voor deze twee laatste groepen ontbreekt de mogelijkheid om te reageren op een prikkel zoals het verlaging van de uitkering.

"De wil om te werken heb ik gewoon, de neiging tot sociaal zijn en om mee te doen. Een financiële prikkel is dus helemaal niet nodig."

Om te kunnen beoordelen hoe veerkrachtig mensen met een Wajonguitkering zijn en wat in eerdere situaties hun vermogen om te reageren op gebeurtenissen is geweest, hebben we gevraagd hoe zij in het verleden met life-events en veranderingen in hun leven zijn omgegaan. Op die manier konden we dieper ingaan op het vermogen om met prikkels om te gaan en van welke factoren dit afhankelijk is.

Life-events

De verschillen tussen mensen met een Wajonguitkering in beperkingen, levensgebeurtenissen, het hebben van sociale relaties en financiële situaties zijn groot. Dit beïnvloedt ook de manier waarop ze om (kunnen) gaan met veranderingen. Gevraagd naar hun omgang met grote, impactvolle gebeurtenissen (life-events), zeggen sommige mensen met een Wajonguitkering goed om te zijn gegaan met gebeurtenissen zoals het overlijden van een naaste of het meemaken van een ongeluk. Hun situatie is stabiel gebleven ondanks de gebeurtenis. Andere mensen met een Wajonguitkering is het minder goed gelukt om te gaan met dergelijke gebeurtenissen, waardoor deze negatieve effecten hebben veroorzaakt op meerdere levensgebieden.

Naast het verwerken van grote life-events hebben mensen met een Wajonguitkering relatief vaak te maken met veranderingen in hun leven zoals het verlies van werk en tijdelijk thuiszitten, veranderingen in uitkeringsregime of inkomen door wijzigingen in wet- en regelgeving, veranderingen in (mentale) gezondheid, en veranderingen in de woon-/thuissituatie. In de interviews komt naar voren dat ook hier verschillend mee wordt omgegaan. Een deel van de mensen met een Wajonguitkering lost problemen zelfstandig op en heeft verschillende strategieën om met veranderingen om te gaan. Voorbeelden hiervan zijn het vertrouwen op de sociale kring (familie en vrienden) voor emotionele en financiële steun. Een ander deel zegt dat problemen na verloop van tijd vanzelf minder worden en zichzelf lijken op te lossen, ondanks eventuele financiële consequenties die ze op korte termijn met zich meebrengen. Een voorbeeld hiervan is de directe impact van het verlies van werk. Een ander deel kan de problemen niet zelf oplossen. Bij deze groep leiden veranderingen al snel tot een escalatie van problemen, waardoor ingrijpende hulp nodig is (zoals bewindvoering).

De mate waarin respondenten kunnen omgaan met grote life-events en kleinere veranderingen en dus in staat zijn om te reageren op prikkels, is sterk afhankelijk van sociale en fysieke factoren en de financiële situatie, die onderling verbonden zijn. We onderscheiden deze factoren in de volgende paragrafen.

Financiële situatie

Hoe beter iemands financiële situatie is, hoe groter de kans dat hij of zij reageert op prikkels, zo komt uit de interviews naar voren. Personen met werk, en met name werk boven een bepaald inkomen, hebben meer mogelijkheden om te reageren op prikkels. Ze hebben financiële ruimte om keuzes te maken en het feit dat ze al aan het werk zijn, zorgt er-

voor dat ze ook meer kans maken op meer of ander werk. Ze kunnen ander werk aannemen, minder werken, of eventueel meer werken (als het echt noodzakelijk is, veel respondenten voelen op dit moment geen ruimte om meer te kunnen werken). Geïnterviewden die ouders en familie hebben die financieel betrokken zijn, hebben nog meer mogelijkheden. Wanneer het inkomen van een persoon daalt, of iemand in financiële problemen raakt, kan familie in sommige gevallen helpen door schulden te voorkomen (of af te betalen) of te voorzien in een dagelijks inkomen. Ze hebben hiermee ook de mogelijkheid om *niet* te reageren op een prikkel.

Voor mensen met een Wajonguitkering zonder (financieel) betrokken familie is dit echter niet mogelijk. Wanneer personen een slechte financiële situatie hebben met een inkomen op of onder het minimumloon en het grootste gedeelte van het geld op gaat aan vaste lasten, veroorzaakt een financiële prikkel ook nog veel stress. Deze stress vermindert de mogelijkheden om te reageren. Beginnen met werken is voor de groep die al niet werkt vervolgens geen gemakkelijke optie. Het aannemen van te zwaar of niet-passend werk zien sommigen als een laatst mogelijk optie, maar ze zijn tegelijkertijd bang dat dit op korte termijn tot uitval zal leiden en daarmee geen duurzame optie is.

Sociale situatie

Ook blijkt uit de interviews dat hoe beter iemands sociale situatie is, hoe meer mogelijkheden iemand ervaart om te reageren op prikkels. Het hebben van vrienden, steun van familie en de sociale status op het werk zorgen allemaal voor mogelijkheden om te kunnen reageren op prikkels. Vrienden en familie kunnen naast financiële hulp op verschillende manieren ondersteuning bieden. Zo kunnen ze helpen bij het inzichtelijk maken van de financiële situatie als gevolg van een financiële prikkel en helpen bij het maken van keuzes in budget. Ze kunnen helpen zoeken naar (passend) werk en sollicitaties. Hierdoor kan iemand met een Wajonguitkering weloverwogen keuzes maken. We komen ook Wajongers tegen bij wie inzicht in en hulp bij financiën en budgetteringskeuzes geboden worden door een bewindvoerder. Alleen zorg moeten dragen voor een kind maakt het lastig om te kunnen reageren op prikkels. Meerdere respondenten zijn alleenstaande moeders, voor wie het bijzonder moeilijk was om te zich met andere zaken bezig te houden dan de opvoeding van hun kind. Tot slot vormen vrienden en familie een plek om op terug te kunnen vallen, in de vorm van een slaapplaats. Hoewel dit verre van ideaal is, voorkomt dit wel de stress om op straat te belanden.

De sociale status op het werk en de mate waarin het werk dat mensen met een Wajonguitkering doen passend is, is ook van invloed op de mogelijkheden om te reageren op prikkels. Mensen met een Wajonguitkering die zeggen werk te doen dat hun plezier en zingeving biedt, zien meer ruimte voor eventuele uitbreiding van werk (ook al is deze gering) dan mensen met een Wajonguitkering die werk doen waarvan ze vinden dat het werk niet passend is, of mensen met een Wajonguitkering die gepest worden op het werk. Mensen met een Wajonguitkering die op het werk gepest worden en mensen met een Wajonguitkering die niet werken en in een sociaal isolement zitten, stellen vrijwel geen mogelijkheden te hebben om te kunnen reageren op een financiële prikkel.

Fysieke situatie

Naast financiële en sociale prikkels speelt het energieniveau van mensen een belangrijke rol. De geïnterviewden vertellen dat hoe beter hun fysieke situatie is, hoe meer mogelijkheden ze ervaren om met veranderingen om te gaan. De ziektebeelden van de mensen met een Wajonguitkering met wie we gesproken hebben lopen ver uiteen, en met deze fysieke variëteit, verschillen ook de manieren waarop mensen met een Wajonguitkering kunnen reageren op prikkels. Ondanks deze verschillen zeggen vrijwel alle respondenten zo veel te werken en participeren als hun fysieke situatie toelaat.

Sommige respondenten zeggen letterlijk: “Mijn lichaam is op”, waarmee ze aangeven dat ze fysiek niet meer kunnen werken dan ze nu al doen. Ook zijn er meerdere respondenten die denken dat ze de komende jaren al minder moeten gaan werken, omdat ze nu of eerder over hun fysieke grenzen gaan of zijn gegaan.

> “Je gezondheid moet ook niet gaan lijden onder het werk dat je doet.”

Sommige mensen met een Wajonguitkering zouden op een negatieve financiële prikkel reageren door meer te werken of niet-passend werk te doen, terwijl ze hier eigenlijk niet toe in staat zijn. Ze zouden zich genoodzaakt voelen meer te werken of proberen vol te houden in hun huidige baan, terwijl ze eigenlijk zouden willen wisselen van werk. Geïnterviewden die werk zoeken, zouden mogelijk een baan accepteren waarvan ze weten dat die zou leiden tot een overschrijding van hun energielimiet en die ze daarom niet duurzaam kunnen volhouden.

6.7 Hoe werken de mechanismen van financiële prikkels t.b.v. het bevorderen van arbeidsparticipatie voor kwetsbare groepen?

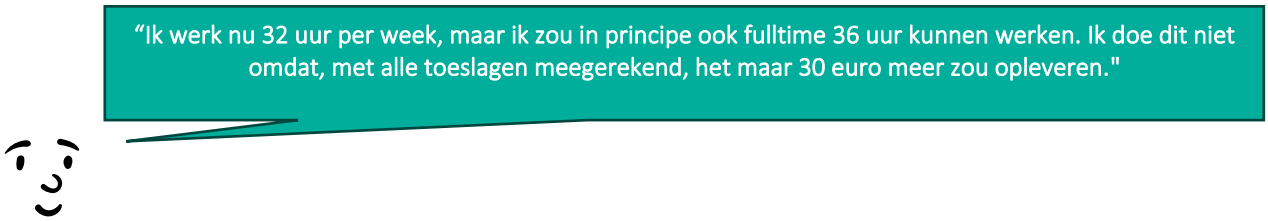
In dit onderzoek ligt de houding van mensen met een Wajonguitkering ten opzichte van werk onder de loep. Maar hoe waarderen ze werk en de financiële prikkel die hen moet verleiden tot arbeidsparticipatie? Hoe waarderen ze de verlaging van de uitkering? En van welke factoren is dit mechanisme afhankelijk? In deze paragraaf bespreken we hoe financiele prikkels al dan niet leiden tot arbeidsparticipatie onder mensen met een Wajonguitkering, en van welke factoren dit mechanisme nog meer afhankelijk is.

Financiële prikkels

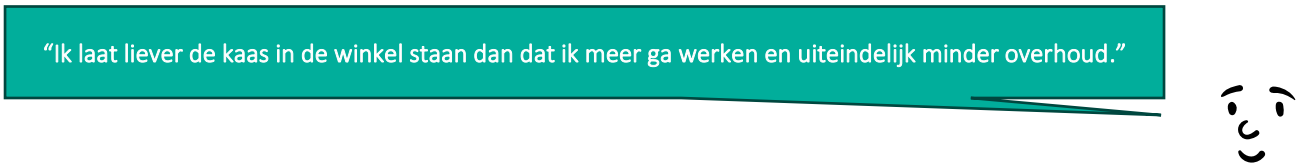
De interviews bieden meer inzicht in de gedachtegang van mensen naar aanleiding van financiële prikkels. Veel respondenten vinden dat financiële veranderingen groot moeten zijn om een significant effect te hebben op hun werk(zoek)gedrag. Veel mensen met een Wajonguitkering zeggen dat ze een verlaging van de uitkering van 75 procent naar 70 procent niet als een grote verandering zien die direct leidt tot een hogere arbeidsparticipatie. Mensen met een Wajonguitkering maken een afweging tussen de extra inkomsten die (meer) werk zou opleveren, en de extra belasting op hun fysieke en mentale gezondheid die dit met zich mee zou brengen. Vaak kiezen de respondenten ervoor om minder aantrekkelijke banen of extra werkuren te vermijden als de financiële prikkel niet significant groot is. Als daarentegen de financiële prikkel dusdanig groot is dat men bijvoorbeeld eerder een huis zouden kunnen kopen, zegt men eerder genoegen te nemen met minder voordelige effecten op hun gezondheid.

De financiële prikkel om te werken is er altijd al geweest: men wil altijd al meer inkomen dan het bedrag dat ze ontvangen aan Wajonguitkering. In die zin voegt een verlaging van de uitkering weinig toe aan deze prikkel. Het is echter de vraag in hoeverre beginnen met werken of meer werken daadwerkelijk een verhoging van het inkomen betekent.

Mensen met een Wajonguitkering zien beginnen met werken of meer werken niet altijd als lonend. Meer uren werken levert niet veel meer geld op, en beginnen met werken levert ook niet altijd meer op dan het bedrag dat men ontvangt uit de uitkering. Mensen met een Wajonguitkering geven aan veel meer te moeten werken dan ze nu doen, om tot een daadwerkelijke verhoging van het inkomen te komen. Ook menen ze dat het type werk dat beschikbaar is voor mensen met een Wajonguitkering (vaak praktisch opgeleid werk) meestal niet veel meer oplevert dan een Wajonguitkering. Voor een dergelijke functie wordt vaak niet gekozen, omdat iemand daar financieel niet veel op vooruit zal gaan én daar weinig tot geen werkplezier aan zal overhouden vanwege het fysieke werk en de effecten daarvan op het energieniveau.



De overweging om meer te werken staat dus in verband met wat men er onder de streep aan zou overhouden. Veel mensen met een Wajonguitkering kunnen niet precies inschatten wat meer werken hun zou opleveren. De angst voor terugvorderingen en het vervallen van toeslagen draagt bij aan de terughoudendheid om meer te gaan werken of te beginnen met werken. Veel respondenten hebben in het verleden te maken gehad met terugvorderingen en hebben hierdoor soms (tijdelijk) schulden mee opgebouwd. De zekerheid van een Wajonguitkering en niet werken biedt een bepaalde stabiliteit: mensen met een Wajonguitkering weten wat hun inkomen is, wat hun uitgaven zijn en waar ze aan toe zijn.



Mensen met een Wajonguitkering denken bij de keuze voor werk of meer werken veel meer na over wat het werk hun kan bieden naast het financiële aspect. Wordt men gelukkig van het werk, is het uitdagend genoeg? Wanneer mensen

met een Wajonguitkering werk hebben dat ze als leuk bestempelen, spelen financiële prikkels en geld een minder grotere rol dan wanneer het werk als minder leuk wordt ervaren. Leuk werk voor minder geld wordt tot een bepaalde hoogte verkozen boven meer geld in een baan waar men geen plezier in heeft.

Andere factoren

Naast financiële prikkels spelen er twee andere grote factoren mee die van invloed zijn op de arbeidsparticipatie: sociale prikkels en de fysieke situatie. Deze factoren hebben een directe invloed op de arbeidsparticipatie, maar beïnvloeden ook het mechanisme van de financiële prikkel.

Sociale prikkels

Sociale prikkels zijn een sterke motivatie voor mensen om werk te gaan zoeken. Het onderhouden van sociaal contact met collega's, onder de mensen zijn, meer kunnen omgaan met vrienden en familie omdat men meer geld heeft, en mee kunnen doen, een gevoel een bijdrage te leveren aan de maatschappij, en de afhankelijkheid van een uitkering en het sociale stigma hierop, vormen alle sterke prikkels om te werken.

De sociale prikkels zijn in de meeste gevallen belangrijker dan de financiële prikkel. Men wil liever werken op een plek die hun leven op een positieve manier beïnvloedt, dan op een werkplek die wellicht meer betaalt maar men met minder plezier zou werken. Dit heeft onder andere te maken met de eerdere angst voor terugvorderingen, de relatieve stijging van loon in verhouding tot de hoeveelheid uren en energie die men erin steekt, en iemands fysieke en mentale gezondheid in het algemeen.

"Je kan motivatie niet afdwingen, ook niet met een financiële prikkel. Vraag naar iemands dromen, zorg dat iemand mee kan doen, zodat je het idee krijgt dat je nog een kans hebt"

De sociale situatie op het werk kan ook een negatief effect hebben op arbeidsparticipatie. Waar sociaal contact met collega's kan bijdragen aan werkplezier en voor veel respondenten een belangrijke positieve factor is, kan contact met (sommige) collega's zeer negatief uitpakken voor een mens met een Wajonguitkering. Zo is met meerdere respondenten gesproken die het mikpunt waren van plagerijen of zelfs zwaar gepest werden. Volgens mensen met een Wajonguitkering lag de aanleiding simpelweg in het feit dat ze anders waren dan reguliere werknemers. Sommige mensen met een Wajonguitkering ervaren discriminatie en uitsluiting, van zowel collega's als de werkgever. Die sociale afwijzing is voor sommige mensen met een Wajonguitkering een reden om niet meer te willen werken of om op een andere plek (vrijwilligers)werk te zoeken, waar dit niet geldt.

"Uitkering is allemaal leuk en aardig, maar ook het stukje sociaal, dat je ertoe doet, dat is het belangrijkste."

Sommige respondenten ervaren de sociale prikkel en de financiële prikkel als een worsteling: ze voelen zich bezwaard om te kiezen voor werk dat ze leuk vinden en dat ze sociaal iets oplevert in plaats van voor werk dat de rekeningen betaalt. Ze zouden het liefst zo nuttig mogelijk werk doen en een bijdrage leveren aan de maatschappij, ook door niet meer afhankelijk te zijn van een uitkering. Ze voelen zich bezwaard omdat ze voelen dat ze afhankelijk zijn van de overheid en dat liever niet willen zijn, maar toch zelf kiezen voor een baan waar ze gelukkiger in zijn en die ze voor langere tijd kunnen volhouden. Sommige respondenten vergelijken zich dan met anderen waarvan ze zeggen dat die een uitkering meer nodig hebben dan zij.

Fysieke situatie

Iemands fysieke beperking kan verreikende effecten hebben op hoe mensen met een Wajonguitkering op een financiële prikkel reageren. Veelgehoorde ziektebeelden in de interviews zijn fibromyalgie, depressie en burn-out. Meerdere respondenten zeggen dat ze het maximale aantal uren per week werken dat ze aankunnen zonder op den duur ziek te worden en uit te vallen. Het managen van de eigen werkbegeleidingstrajecten, de financiële situatie en het ontdekken van de eigen belastbaarheid zijn allemaal extra bezigheden die deze doelgroep zwaarder vallen en die het energieniveau verlagen. Voor eigen administrator spelen is voor mensen met een Wajonguitkering op zichzelf al een baan, die niet wordt

beloond en hen zowel metaal als fysiek energie kost. Een dergelijke fysieke situatie zet de financiële prikkel in een ander daglicht: de aandacht en de energie van mensen met een Wajonguitkering met een slechte fysieke situatie gaan voor een groot deel op aan dagelijkse bezigheden. Het vooruitzicht van een hoger inkomen steekt voor deze groep schril af bij energie overhouden voor een aantal leuke dingen of bij simpelweg het volhouden van de huidige situatie.

Scenario's

In de interviews hebben we respondenten gevraagd zich verschillende scenario's in te beelden en gevraagd wat ze in dat scenario zouden doen. Op deze manier konden we reflecteren op hun situatie ten tijde van de verlaging van de uitkering en hun reactie hierop. Het doornemen van de verschillende scenario's bood niet alleen een mogelijkheid om de maatregel in 2018 voor de geest te halen of te ensceneren, maar gaf ook een dieper inzicht in het mechanisme waarmee een financiële prikkel al dan niet leidt tot meer arbeidsparticipatie. We nemen ze hieronder een voor een door.

Scenario 1: Je werkt, ontvangt salaris en ontvangt daarnaast een uitkering. Je uitkering gaat omlaag.

De meeste respondenten stellen dat, wanneer ze ergens ruimte voelen om meer te kunnen werken om de verlaging op te vangen, ze dit ook zullen doen. Die ruimte voelen ze nu echter niet. Ze zouden in deze situatie hun gedrag niet veranderen. Bij een verlaging van de uitkering zouden sommigen desondanks overwegen een tijdelijke, minder passende baan te nemen om financiële stabiliteit te behouden. Dit is echter sterk afhankelijk van hun fysieke en mentale gesteldheid. Sommigen voelen zich gedwongen meer te werken om hun huidige levensstandaard te behouden. Tegelijkertijd voelen ze dat, wanneer ze meer gaan werken, ze er op andere punten weer op achteruit gaan, omdat het tijd en energie kost en het daarom ten koste kan gaan van hun welzijn.

"Voor je gevoel ga je er hoe dan ook wel op achteruit, want meer werken kost ook meer tijd en energie."

De mate waarin mensen met een Wajonguitkering hun (werkzoek)gedrag geneigd zijn aan te passen, hangt sterk af van de mate waarmee de uitkering omlaag gaat. De meeste mensen met een Wajonguitkering vinden een verlaging van 5 procent niet dusdanig groot dat ze hun gedrag hierop aanpassen. De negatieve effecten die meer werken met zich meebrengt, zoals verlies van energie en nog minder tijd voor andere dingen) worden gezien als groter probleem dan een verlaging van 5 procent. Een deel van de mensen met een Wajonguitkering is echter wel geneigd om (meer) te gaan werken als de uitkering zeer sterk daalt. Een deel van de respondenten merkt op dat het er ook van afhangt in hoeverre de verlaging van de uitkering niet al opgevangen wordt door toeslagen.

Scenario 2: Je bent op zoek naar werk en je ontvangt een uitkering. Je uitkering gaat omlaag.

Net als bij scenario 1 zeggen sommige mensen met een Wajonguitkering dat ze eventueel een minder passende baan zouden kiezen om de verlaging van de uitkering op te vangen. Dit wordt vaak gezien als een tijdelijke oplossing, totdat ze een baan vinden die beter bij hun interesses en capaciteiten past. Het bespreken van dit scenario was voor sommige respondenten emotioneel zwaar, vooral voor degenen die op dat moment niet werkten. Zij zeggen al minder inkomsten te hebben dan mensen met een Wajonguitkering die werken, en dat een verlaging van de uitkering daardoor harder aankomt. Hoewel de prikkel voor deze groep om te gaan werken sterker is, denken ze niet per se sneller een baan te zullen zoeken of vinden, aangezien ze die ruimte niet ervaren of zeggen niet te kunnen werken.

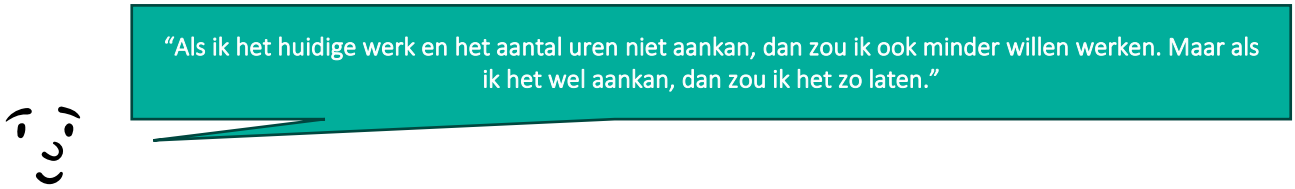
Scenario 3: Je werkt en ontvangt salaris. Je ontvangt geen uitkering. De uitkering wordt net zo hoog als je salaris.

Wanneer inkomen uit werk even hoog zou zijn als de Wajonguitkering, wordt de prikkel om werk te zoeken minder sterk. Een groot deel van de respondenten zou desondanks willen blijven werken voor hun persoonlijke ontwikkeling, om sociale contacten te hebben en te onderhouden en om bij te dragen aan de samenleving. Als de twee gelijk zijn, vinden deze mensen met een Wajonguitkering de sociale component ten minste net zo belangrijk als de financiële component, zo niet belangrijker.

"Wat als ik de loterij win? Ook dan zal ik toch 2 à 3 dagen willen werken. Want ik wil iets bijdragen, ik wil sociale contacten hebben en onder de mensen komen."

Voor sommige mensen met een Wajonguitkering voelt het alsof ze zich voor niks inspannen als de inkomsten uit werk gelijk zijn aan een uitkering. Deze respondenten zouden in dit geval dus niet meer willen werken. Dit betreft met name mensen in een minder goede fysieke situatie.

Scenario 4: Je werkt, ontvangt salaris en ontvangt daarnaast een uitkering. Je uitkering gaat omhoog.
Sommige mensen met een Wajonguitkering overwegen om minder te gaan werken. De mate waarin de uitkering omhoog gaat, is net als bij scenario 1 van belang. Bij een forse stijging overwegen meer respondenten om minder uren te gaan werken. In enkele gevallen zou men niet de noodzaak voelen om te gaan werken. Bij een kleine stijging zal de overgrote meerderheid dus toch wel hetzelfde aantal uren blijven werken.



Veel respondenten zouden dus nog steeds willen werken om zo bij te kunnen dragen aan de maatschappij, hetzij in betaald werk of vrijwilligerswerk. Respondenten die tevreden zijn met hun werkplek en daarnaast ook werken om sociale contacten te onderhouden en om bij te dragen aan de samenleving, zouden er soms ook voor kiezen om een paar uur minder te gaan werken om iets meer energie te hebben voor andere activiteiten, zoals persoonlijke ontwikkeling of hobby's.

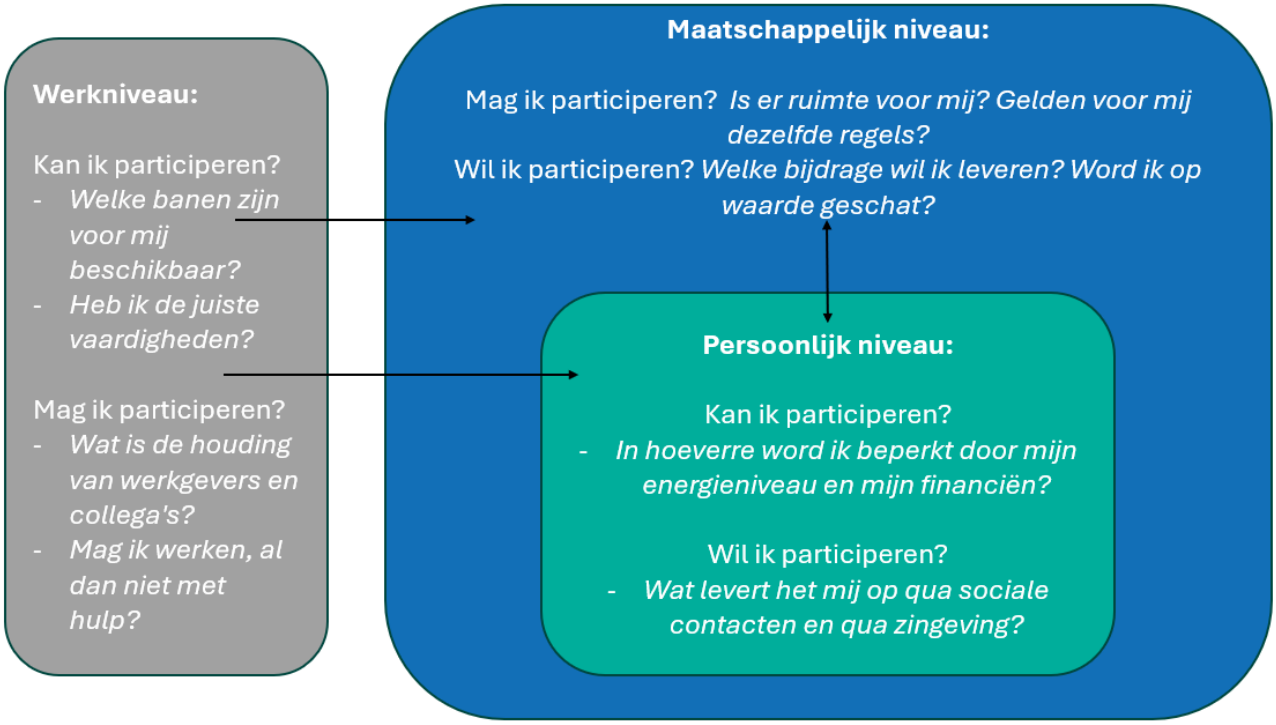
6.8 Hoe heeft de verlaging van de uitkering effect gehad op het willen, kunnen en mogen participeren van mensen met een Wajonguitkering in de samenleving?

In dit onderzoek kijken we in de eerste plaats naar het financiële effect van de verlaging van de uitkering. De verlaging van de uitkering kan echter op verschillende manieren impact hebben op de participatie van mensen met een Wajonguitkering. We kijken hierbij naar het willen, kunnen en mogen participeren van mensen met een Wajonguitkering in de samenleving:

- Willen participeren: willen mensen met een Wajonguitkering nog participeren, of heeft iemand met een Wajonguitkering het idee er minder bij te horen naar aanleiding van de verlaging van de uitkering? Willen mensen met een Wajonguitkering nog een bijdrage leveren aan de maatschappij?
- Kunnen participeren: in hoeverre kunnen mensen met een Wajonguitkering nog participeren met het geld dat ze overhouden? Moeten ze meer werken, waardoor ze geen tijd of energie meer hebben voor vrijwilligerswerk, zorg, culturele ontplooiing of scholing?
- Mogen participeren: voldoen mensen met een Wajonguitkering met een verlaagd inkomen nog aan toegangseisen? Krijgen ze nog dezelfde kansen van werkgevers en de maatschappij?

Participatie is niet alleen afhankelijk van de individuele context, maar ook van de maatschappelijke context, en de context van de arbeidsmarkt. Het is dan ook belangrijk om te omschrijven in hoeverre willen, kunnen en mogen participeren afhankelijk zijn van deze verschillende niveaus. Als we alleen in zouden gaan op het persoonlijke niveau, zouden we de verantwoordelijkheid voor re-integratie en participatie alleen bij mensen met een Wajonguitkering zelf laten liggen. We vatten de verschillende niveaus samen in figuur 6.1.

Figuur 6.1 Verschillende niveaus waarop willen, kunnen en mogen participeren zich afspelen



Willen, kunnen en mogen zijn afhankelijk van verschillende niveaus

Op *persoonlijk niveau* bevinden zich met name het willen en kunnen participeren. Mensen met een Wajonguitkering maken rationele en emotionele keuzes in wat ze willen. Deze overweging wordt in grote mate beïnvloed door wat iemand met een Wajonguitkering kan en hoeveel fysieke en mentale energie iemand heeft. Kan iemand met een Wajonguitkering zonder veel inkomen uit werk volledig deelnemen aan het sociale verkeer, en zo nee, hoe veel zou hij extra moeten werken om toch deel te kunnen nemen? Kan iemand met een Wajonguitkering dit werk wel volhouden? Is het werk de vooruitgang in inkomen wel waard als het zo veel energie kost, dat participeren niet meer mogelijk is? Deze keuzes worden ingegeven door wat participeren kan opleveren, zoals het plezier dat mensen met een Wajonguitkering halen uit sociale contacten en de zingeving die werk met zich mee kan brengen. Hierin zit een wisselwerking met de maatschappij.

Op het *maatschappelijk niveau* bevinden zich met name het mogen en willen participeren. Mogen mensen met een Wajonguitkering participeren van de maatschappij? Gelden voor hen dezelfde regels, eisen en rechten? Mensen met een Wajonguitkering zeggen dat ze, doordat ze weinig inkomen hebben en hun verdiensten worden verrekend met hun uitkering, klem zitten in hun situatie. Ze voelen dat anderen hen voor minder aanzien en dat voor hen andere regels gelden. Sommige mensen met een Wajonguitkering menen dat een groot deel van het maatschappelijke leven aan hen voorbij gaat, doordat ze financieel minder mogelijkheden hebben, maar ook minder *soft skills* waardoor ze eerder buitengesloten worden. Op lange termijn bevestigt dit hun gevoel niet mee te mogen doen, waarmee ook de wil om mee te doen kan afnemen. En dat terwijl mensen met een Wajonguitkering in principe graag willen participeren: ze willen graag een bijdrage leveren aan de maatschappij, iets terug doen, mee kunnen praten met anderen en door de maatschappij op waarde geschat worden. Het feit dat ze een uitkering ontvangen zien ze als een teken niet op waarde geschat te worden en hulpbehoevend te zijn, wat een gevoel van schaamte en onzekerheid met zich meebrengt. Het niet voldoen aan bepaalde eisen (schuldenvrij zijn, een minimuminkomen), geeft hen het gevoel niet te mogen participeren.

Op het *niveau van werk* bevinden zich met name het kunnen en mogen participeren. Mensen met een Wajonguitkering zeggen dat de mogelijkheden om te kunnen participeren in grote mate afhankelijk zijn van hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt, die hun financiële mogelijkheden en sociale contacten kan bieden. Volgens mensen met een Wajonguitkering zijn er weinig geschikte werkplekken, deels doordat ze niet altijd een volledige werkweek kunnen werken. Mensen met een Wajonguitkering en andere uitkeringsontvangers of mensen met een beperking profiteren in mindere mate van een gunstige arbeidsmarkt. Indien er krapte op de arbeidsmarkt is, is het voor mensen met een Wajonguitkering nóg moeilijker om werk te vinden. Indien er vanuit de maatschappij minder aandacht is voor de arbeidsparticipatie van men-

sen met een Wajonguitkering en anderen voor wie werk niet vanzelfsprekend is, zijn er voor hen ook minder mogelijkheden om te werken. Daarnaast hebben mensen met een Wajonguitkering vaker ondersteuning nodig bij hun werk en voldoen ze in mindere mate aan (fysieke) kwalificaties en vereisten. Mensen met een Wajonguitkering zeggen naast minder ontwikkelde *soft skills* ook vaker een kennisachterstand te hebben, waardoor ze lastiger meekomen op het werk.

Een mogelijke oplossing is het toepassen van *jobcarving.* Hierbij wordt een vacature passend gemaakt op de mogelijkheden en competenties van iemand met afstand tot de arbeidsmarkt die in dienst wil treden. Zoals eerder door ons in onderzoek[52] is opgehaald, is dit voor werkgevers niet altijd even makkelijk. Sommige vacatures lenen zich hier beter voor dan andere. Daarbij is *jobcarving* niet voor alle werkgevers en functies mogelijk. Dit geeft mensen met een Wajonguitkering het gevoel dat ze een deel van arbeidsmarkt niet mogen verkennen. Dat doet bij mensen met een Wajonguitkering ook de vraag rijzen of ze wel een volwaardige werknemer kunnen zijn, of hun aanwezigheid gewenst is en of het hun wel toegestaan wordt te participeren, aangezien de arbeidsmarkt voor hen ongunstig lijkt ingericht. Wat is de houding van de werkgever en collega's jegens iemand die iets meer ondersteuning nodig heeft? Gelden op de werkvloer voor iemand met een Wajonguitkering dezelfde regels en rechten als voor andere werkenden? Zijn werkgevers bereid om mensen met een Wajonguitkering in te passen in de organisatie en laten collega's dat toe? Enkele respondenten zeiden dat ze het doelwit waren van pesterijen door collega's op de werkvloer. Naast dat dit hen niet in staat stelde om te leren op het werk en uiteindelijk leidde tot het verlies van hun werk, had het pesten ook een negatieve impact op hun mentale welzijn en daarmee het vermogen om te participeren.

De effecten van de verlaging van de uitkering

De verlaging van de uitkering van mensen met een Wajonguitkering in 2018 heeft uiteenlopende gevolgen gehad voor het willen, kunnen en mogen participeren van mensen met een Wajonguitkering. Deze gevolgen waren in de meeste gevallen eerder negatief dan positief. We behandelen ze in de volgende paragrafen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat de meeste mensen met een Wajonguitkering zich de maatregel niet bewust herinnerden of herinnerden of zich niet herinnerden keuzes te hebben gemaakt als gevolg van de verlaging van de Wajong in 2018.

Wat deed de verlaging met de wil om te participeren?

De verlaging van de uitkering heeft eerder een negatieve dan een positieve invloed gehad op de wens om te participeren. Er bestond al een grote wens onder mensen met een Wajonguitkering om te participeren, zowel in de vorm van het vinden en behouden van werk, als activiteiten buitenshuis. De motivatie om deel te nemen aan de samenleving is voor zowel werkzoekende als werkende mensen met een Wajonguitkering al aanwezig.

Toen het inkomen van mensen met een Wajonguitkering met de verlaging van de uitkering omlaag ging (of mogelijk omlaag gaat in de scenario's), hadden mensen met een Wajonguitkering minder financiële ruimte om eventuele terugvorderingen als gevolg van herberekeningen op te vangen. De angst om eventueel geld terug te moeten betalen wanneer iemand (meer) zou gaan werken en het risico om daardoor in financiële problemen te komen, droeg negatief bij aan de wil om te participeren. De wet- en regelgeving rondom uitkeringen en loon uit arbeid zijn dusdanig complex dat het sommige mensen met een Wajonguitkering afschrikte om de stap naar betaald werk te zetten. Dit kan voor mensen met een Wajonguitkering voelen alsof ze worden tegengehouden door een ondoorgrondelijke muur van regels en uitzoekwerk waarin het risico schuilt om in financiële problemen te komen. Hierdoor is het aantrekkelijk om in een financieel ongunstigere, maar stabiele positie te blijven. Enkelen zeiden enerzijds wel meer te kunnen werken om de verlaging van de uitkering op te vangen en ander werk te kunnen doen dan het vrijwilligerswerk dat ze nu deden, maar anderzijds die stap niet meer te durven zetten omdat de financiële ruimte om (administratieve) fouten te maken, te klein was geworden door diezelfde verlaging van de uitkering.

Enkele mensen met een Wajonguitkering hadden al niet de wens om actief te participeren. Redenen die ze hiervoor aandragen zijn dat ze andere mensen niet tot last willen zijn met hun beperking, zich gediscrimineerd voelen en negatieve ervaringen met sollicitaties hebben gehad. Een verlaging van de uitkering zien ze als bevestiging van het feit dat ze minder waard zijn dan anderen en er niet bij horen, waardoor de wil om te participeren nog kleiner wordt.

"Ze zullen niet zeggen 'omdat je een beperking hebt nemen we je niet aan', die overtuiging zit waarschijnlijk dieper."

[52] Bleeker, Y. et al. (2024) Als ik het kon, zou ik doen. Regioplan in opdracht van het UWV.

Wat deed de verlaging met het vermogen om te participeren?

De verlaging van de uitkering heeft ook geen positief effect gehad op het vermogen van de mensen met een Wajonguitkering om te participeren. Mensen met een Wajonguitkering ervaren vanwege hun beperking vaak al minder fysieke en mentale energie dan personen zonder Wajonguitkering, waardoor ze niet altijd of niet volledig aan het werk kunnen of mee kunnen doen aan sociale activiteiten, zoals uit eten gaan met vrienden of familie, een dag naar het strand gaan of een hobby buitenshuis erop nahouden. Mensen met een Wajonguitkering die de verlaging in de portemonnee voelden en erop achteruit gingen, hadden minder geld over voor een deel van de vaste lasten (zoals boodschappen) maar vooral de leuke 'extraatjes', dagbesteding of sociale activiteiten. Daarnaast ervaarden ze stress door de verlaging en enkele respondenten vertelden dat de verlaging negatieve effecten had gehad op hun gezondheid. Hierdoor konden ze minder participeren.

"Als ik het aankon om te werken, dan zou ik gaan werken."

Wat deed de verlaging met het mogen participeren?

De verlaging van de Wajong heeft ook geen positieve invloed gehad op gevoel te mogen participeren. Zo heeft de verlaging er onder andere voor gezorgd dat het voor sommige mensen met een Wajonguitkering bestraffend overkwam en daardoor hadden ze ook minder het gevoel te mogen participeren. De verlaging kan er ook voor zorgen dat men niet voldoet aan bepaalde toegangseisen voor werk (zoals kledingvoorschriften, schuldenvrij zijn, inkomenseisen of niet onder bewindvoering vallen). Deze factoren werken ook remmend op het gevoel te mogen participeren.

6.9 Welke keuzes hebben mensen met een Wajonguitkering gemaakt of moeten maken als gevolg van de verlaging van hun uitkering?

De verlaging van de uitkering kan verschillende keuzes met zich meebrengen. Dit kan gaan om aanpassingen in het uitgavenpatroon, maar ook om aanpassingen in het werkzoekgedrag, keuzes om uit andere bronnen dan werk inkomen te zoeken. In deze paragraaf zetten we de gemaakte keuzes op een rij.

Mensen met een Wajonguitkering kunnen zich weinig keuzes heugen

De meeste mensen met een Wajonguitkering kunnen zich niet herinneren andere keuzes te hebben gemaakt of veranderingen in gedrag te hebben doorgevoerd als gevolg van de verlaging van de Wajong in 2018. Een groot deel van de mensen met een Wajonguitkering kan zich de verlaging van de Wajonguitkering niet goed herinneren of heeft de verlaging niet bewust meegekregen. Mensen met een Wajonguitkering die dusdanig veel werkten dat ze op dat moment een relatief laag bedrag aan uitkering ontvingen, zeggen dat de uitkering voor hen slechts een klein deel van het inkomen is. De kleine groep mensen met een Wajonguitkering die zich de maatregel konden herinneren zegt geen grote keuzes te hebben gemaakt naar aanleiding van de verlaging van de uitkering. Een reden die ze hiervoor noemen is dat mensen met een Wajonguitkering gewend zijn aan wisselingen in de hoogte van hun uitkering, door het aanvangen van werk, uitvallen, en herberekeningen. Ze hebben hun uitgavenpatroon zo vormgegeven dat deze wisselingen hier weinig effect op hebben en dat ze hoogstens een aantal extra uitgaven (na de vaste lasten) niet kunnen doen. Een verlaging van 5 procent zien ze eerder als één van deze schommelingen dan als een significante verlaging die hen verplicht tot het maken van indringende keuzes. Dit hoorden we ook terug in gesprekken met mensen met een Wajonguitkering die werken of eerder werk hebben gehad en die zich de verlaging niet konden herinneren.

De mensen met een Wajonguitkering die niet werkten ten tijde van de maatregel stellen dat dezelfde factoren die het hun niet toestaan te werken, namelijk hun fysieke, mentale of psychische beperkingen, hen ook belemmerden in hun keuzevrijheid.

Scenario's waarin uitkering omlaag gaat

In de interviews hebben we respondenten gevraagd zich verschillende scenario's in te beelden waarin hun uitkering omlaag gaat om zo te kunnen reflecteren op hun situatie ten tijde van de verlaging van de uitkering. Uit die oefening blijkt vooral dat, wanneer het opvangen van de verlaging door meer of aanvang van werk niet mogelijk is, men keuzes zal ma-

ken in de uitgaven na de vaste lasten. Hierbij moet gedacht worden aan het schrappen van een deel of alle 'extra' uitgaven (zoals vakanties, weekendjes weg, uit eten gaan of nieuwe kleren kopen). Slechts een klein deel van de mensen met een Wajonguitkering zou proberen de verlaging op te vangen door werk te zoeken: dit gaat dan om werk dat ze als niet-passend en niet duurzaam beschouwen. De mate van werkplezier is laag, het werk kost veel energie en kan uiteindelijk voor uitval zorgen. Aangezien mensen met een Wajonguitkering dit patroon kennen of zelf hebben meegemaakt, verkiezen meerdere respondenten het om niet te gaan werken en met minder geld proberen rond te komen, ook al houdt dat in dat er geen geld meer is voor de leuke uitgaven.

Een aantal voorbeelden die genoemd werden om minder geld uit te geven, waren: geen kleding meer kopen, vaker bij ouders in de buurt eten om zo op boodschappen te besparen, de verwarming in de winter nog lager zetten, het niet meer kopen van duurdere producten zoals kaas en vlees, meer op aanbiedingen letten, minder roken. Meerdere respondenten vertelden dat ze hopen in dat geval aanspraak te kunnen maken op steun van de voedselbank of naar een sociale supermarkt te kunnen.

6.10 Wat kunnen mensen met een Wajonguitkering met het inkomen dat ze hebben, wat moeten ze laten?

In dit onderzoek nemen we de financiële situatie van mensen met een Wajonguitkering onder de loep. Om te kunnen begrijpen wat een eventuele verlaging van de uitkering voor mensen met een Wajonguitkering betekent, is het belangrijk om te weten wat mensen met een Wajonguitkering kunnen met het inkomen wat ze hebben, en wat ze moeten laten. In deze paragraaf zetten we dit uiteen.

Vaste lasten

De meeste mensen met een Wajonguitkering zeggen het grootste gedeelte van hun inkomen uit te geven aan vaste lasten, zoals huur en boodschappen. Onder deze vaste lasten valt ook een deel dat aan zorgkosten wordt uitgegeven, wat, afhankelijk van het inkomen, een significante vaste last is. Wanneer de familie van iemand met een Wajonguitkering financieel welvarend is en het contact goed is, hebben mensen met een Wajonguitkering wat meer bestedingsruimte. Zo worden er bijvoorbeeld door ouders schoenen of een kappersbezoek betaald, en in sommige gevallen kunnen mensen met een Wajonguitkering door de steun van hun ouders op vakantie gaan of deelnemen aan sociale activiteiten die geld kosten. De hoogopgeleide mensen met een Wajonguitkering met wie we spraken hebben vaker dan anderen genoeg geld voor zaken buiten de vaste lasten: voor leuke dingen, inclusief bijzonder leuke dingen zoals vakantie. Hoogopgeleide mensen met een Wajonguitkering hebben vaker een goed betaalde baan en zijn minder afhankelijk van hun uitkering. Voor de meeste anderen is vakantie iets wat ver buiten bereik ligt.

Extra kosten door ziekte of beperking

Sommige mensen met een Wajonguitkering hebben te maken met extra kosten als gevolg van een ziekte of beperking. Deze bijkomende uitgaven kunnen aanzienlijk zijn en vormen een extra belasting op hun budget. Zo kan iemand met een voedselintolerantie genoodzaakt zijn om speciaal, duurder, eten te kopen. Daarnaast kunnen er kosten zijn voor op maat gemaakte schoenen voor iemand die zonder deze schoenen niet goed kan lopen, of aanpassingen en/of reparaties aan een rolstoel die niet altijd worden vergoed door verzekeringen. Deze extra kosten komen bovenop de reguliere vaste lasten, waardoor sommige mensen met een Wajonguitkering financieel zwaar belast worden.

Schulden en bewindvoering

Een deel van de mensen met een Wajonguitkering heeft te maken gehad met schulden en/of (vrijwillige) bewindvoering omdat ze geen overzicht hadden over hun financiële situatie. Zonder financiële steun van de omgeving is dit deel kwetsbaar voor het maken van fouten in het beheer van hun financiën. Het maken van ogenschijnlijk kleine fouten brengt grote financiële risico's met zich mee. Meerdere respondenten vertelden dat ze door foute partnerkeuzes schulden maakten.

Ook hebben we mensen met een Wajonguitkering met een licht verstandelijke beperking gesproken. Wanneer een sterk sociaal vangnet voor hen ontbreekt, zijn ze door hun beperkingen soms kwetsbaarder voor manipulatie van anderen of zien sommige potentiële risico's over het hoofd. Dat kan bijdragen aan het ontstaan van schulden.

Een aanzienlijk deel van de geïnterviewde mensen met een Wajonguitkering heeft te maken gehad met schulden of (vrijwillige) bewindvoering omdat ze (tijdelijk) geen in- en overzicht hadden in hun financiële situatie. Sommige mensen met

een Wajonguitkering hebben door het gebrek aan mentale ruimte of overzicht zelf preventief voor bewindvoering gekozen om hun financiën beter te beheren. Het is voor veel mensen met een Wajonguitkering lastig om rond te komen en een reserve achter de hand te hebben voor noodgevallen. Bewindvoering kan hiermee helpen en wat stress wegnemen. Echter, ook mensen met een Wajonguitkering die geen schulden hebben (gehad) of niet onder bewindvoering staan, ervaren weinig financiële speelruimte. Ze moeten zeer zuinig en bewust omgaan met hun uitgaven, omdat er weinig tot geen ruimte is voor onverwachte kosten of financiële fouten.

Tijdens de energiecrisis hebben velen bijvoorbeeld financiële moeilijkheden ondervonden. Tegemoetkomingen, zoals het Tijdelijk Noodfonds Energie, werden volledig besteed aan het dekken van stijgende kosten voor energie en boodschappen. Deze voorzichtigheid met geld blijft noodzakelijk, zelfs wanneer het inkomen hoger wordt, om financiële stabiliteit te behouden.

"Ik moet roeien met de riemen die ik heb, maar de riemen zijn te kort. Ik zit altijd in de bezuinigingsmodus."

Na de vaste lasten

Degenen die soms wel wat extra kunnen uitgeven, doen dit vaak aan games, uitjes of boeken, of men spaart voor een grotere uitgave, zoals de inrichting of aankleding van het huis. Als financiële steun van familie of partners ontbreekt en de inkomsten uit werk van iemand met een Wajonguitkering beperkt of afwezig zijn, blijven dit soort uitgaven simpelweg achterwege. Een deel van de geïnterviewden kan een beetje sparen, wat samenhangt met de financiële ondersteuning vanuit familie of de aanwezigheid van een werkende partner. De meeste mensen met een Wajonguitkering zonder steun van familie kunnen echter slechts net rondkomen van het inkomen. Voor hen zijn daarnaast sociale activiteiten zoals sporten of een museumbezoek niet mogelijk, net zo min als vakantie. Indien er een partner in beeld is, is dat vaak ook een belangrijke financiële steun, die een deel van de kosten op zich kan nemen. Dit gaat dan om het deel ná de vaste lasten. Zo zegt een respondent dat de Wajonguitkering werd gebruikt voor de vaste lasten en zorgkosten, en dat van het salaris van de partner de 'leuke' dingen worden betaald.

6.11 Hoe ervaart iemand met een Wajonguitkering de verlaging?

Tot slot hebben we gevraagd hoe de mensen met een Wajonguitkering de verlaging van de uitkering hebben ervaren. Om de verlaging van de uitkering te reconstrueren, hebben we vervolgens de scenario's doorgenomen.

Mensen met een Wajonguitkering hebben geen positieve herinneringen aan de verlaging

Een groot deel van de mensen met een Wajonguitkering kan zich de verlaging van de Wajonguitkering niet goed herinneren of heeft de verlaging niet bewust meegekregen. De mensen met een Wajonguitkering die zich de verlaging wel nog konden herinnerden, vormden in 2018 de meest kwetsbare groep (niet werkend, financiële problemen, hoge vaste lasten, schulden). Ze hebben de verlaging wel degelijk gevoeld. Voor hen betekende het dat ze de extra uitgaven moesten schrappen, hun vaste lasten moesten verlagen of bepaalde boodschappen in de supermarkt moesten laten staan, of schulden opbouwden.

De scenario's

In het doornemen van de scenario's hebben we uitgebreid stilgestaan bij de vraag hoe de verlaging ervaren zou worden. Vrijwel alle mensen met een Wajonguitkering hebben zich uitdrukkelijk negatief uitgesproken tegen een verlaging. Een verlaging werd afwisselend omschreven als bestraffend, oneerlijk, onrechtvaardig, pervers en kleinerend, ook door mensen met een Wajonguitkering die geen grote last zouden ondervinden van de verlaging.

"Mensen krijgen Wajong met een reden. Als je niet naar capaciteit werkt met een Wajong, is dat ook met een reden. Mensen werken zo veel ze kunnen, al betekent dat dat ze minder dan 40 uur per week werken. Uitgangspunt van prikkelwerking is pervers."

Geen enkele respondent heeft een verlaging van de uitkering positief genoemd. De verlaging wordt door mensen met een Wajonguitkering slechts ten dele als financiële prikkel ervaren, aan de ene kant omdat de meeste mensen met een Wajonguitkering al naar volledige capaciteit werken en participeren, aan de andere kant omdat de verlaging relatief klein was en mensen met een Wajonguitkering vaker met veranderingen in inkomen te maken hebben, De wil om te participeren is bij vrijwel elke respondent sterk aanwezig, of in de vorm van werk of in het opzoeken en onderhouden van sociaal contact. De verlaging heeft in sommige gevallen het tegenovergestelde effect gehad. Enkele mensen met een Wajonguitkering voelden in mindere mate dat ze wilden, konden en mochten participeren door een aantal onbedoelde neveneffecten die de verlaging teweegbracht, zoals het verhogen van al bestaande stress, het verkleinen van opties tot sociaal contact of in mindere mate in staat zijn om vaste lasten te kunnen betalen. Mensen met een Wajonguitkering hebben deze extra prikkel niet nodig en kunnen deze niet gebruiken.

7. Beantwoording hoofd-vragen

REGIOPLAN

7. Beantwoording hoofdvragen

7.1 Ziektewet

Tot 1 januari 2020 telde de Ziektewetuitkering voor zieken zonder werkgever mee als inkomen voor het bepalen van de hoogte van twee heffingskortingen; de arbeidskorting en de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). Ziektewetgerechtigden zonder werkgever die vóór 1 januari 2020 de Ziektewet instroomden, kregen korting op het bedrag dat ze moesten afdragen over hun Ziektewetuitkering. In het regeerakkoord van Rutte III (2017) besloot de regering dat deze kortingen vervielen. Met de invoering van de maatregel kregen Ziektewetgerechtigden zonder werkgever die op of na 1 januari 2020 de Ziektewet instroomden dus geen korting meer over het bedrag dat ze moesten afdragen over hun Ziektewetuitkering. In dit onderzoek is het effect hiervan op de netto inkomenspositie en arbeidsparticipatie onderzocht. De volgende hoofdvraag werd beantwoord:

Wat is het effect van het schrappen van het recht op de arbeidskorting en de IACK voor personen in de Ziektewet op de netto inkomenspositie en de arbeidsparticipatie van de genoemde groepen?

7.1.1 Arbeidskorting

Uit een vergelijking tussen twee instroomcohorten (2019 en 2020) blijkt dat de inkomenspositie van het cohort dat met de maatregel te maken kreeg 44 euro per maand lager is dan het cohort dat niet met de maatregel te maken kreeg. Dit hangt voor het grootste deel samen met een verlaging van het inkomen uit uitkering. Om te onderzoeken in hoeverre het verschil tussen de cohorten verklaard kan worden door de maatregel, hebben we een difference-in-difference-analyse uitgevoerd over de gecorrigeerde[53] netto inkomenspositie. Uit deze analyse komt naar voren dat de inkomenspositie, gecontroleerd voor een veelvoud aan kenmerken, voor het cohort 2020 juist hoger is dan voor het cohort 2019. Deze uitkomst lijkt in eerste instantie contra-intuïtief, de arbeidskorting zorgde immers voor een lager inkomen. Het is echter mogelijk dat mensen die te maken kregen met de arbeidskorting, de daling in inkomen hebben proberen op te vangen met meer uren werk of een snellere werkhervatting. Ons onderzoek biedt voor deze verklaring slechts ten dele onderbouwing. Uit het onderzoek blijkt namelijk wel dat de kans om aan het werk te gaan in het cohort 2020 groter is dan voor het cohort 2019, maar ook dat de maatregel geen effect heeft gehad op de duurzame uitstroom naar werk van Ziektewetgerechtigden. Bovendien laten ook andere groepsvergelijkingen over tijd, ook tussen groepen die beiden wel of beiden niet met de maatregel te maken hebben gekregen, soortgelijke veranderingen zien. Daarom concluderen we dat het inkomenseffect mogelijk toe te schrijven is aan factoren die we in de statistische analyse niet mee hebben kunnen nemen. Dit is bovendien meer in lijn met wat we op basis van eerder onderzoek kunnen verwachten van de werking van (dermate kleine) financiële prikkels.

7.1.2 Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK)

Aangezien personen die recht hebben op IACK per definitie ook gebruikmaken van arbeidskorting, valt de daling in inkomen voor hen hoger uit. De kwantitatieve analyses in dit onderzoek bevestigen dit. Het inkomen uit uitkering is voor het cohort dat niet te maken kreeg met de maatregel bijna 80 euro per maand hoger. Dit is een dermate groot verschil dat we, ook op basis van eerdere onderzoeksliteratuur, rekening moeten houden met de mogelijkheid dat personen de noodzaak tot reageren zullen ervaren. De kwantitatieve analyses tonen echter aan dat de Ziektewetduur voor personen die te maken kregen met de maatregel juist relatief lang is en dat de kans dat zij zich binnen 24 maanden na de instroom in de Ziektewet weer beter melden en het werk hervatten juist kleiner is. Personen in cohort 2020 hebben een minder grote kans op een duurzame werkhervatting dan personen in cohort 2019, gecontroleerd voor groepssamenstelling. Deze uitkomsten suggereren dat het schrappen van de IACK tot een lager inkomen en niet tot meer arbeidsparticipatie hebben geleid. Ook voor deze analyses geldt dat het mogelijk is dat er andere factoren die we niet in het onderzoek mee hebben kunnen nemen een rol spelen in het verklaren van de verschillen tussen cohorten.

7.2 Wajong

Voor mensen met een Wajonguitkering (met arbeidsvermogen of duurzaam zonder arbeidsvermogen) bedroeg de Wajonguitkering tot 2018 75 procent van het bruto wettelijk minimumloon. Samen met de maatregelen rond de arbeidskorting en de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting, besloot het kabinet Rutte III de hoogte van de Wajonguitkering voor de groep met arbeidsvermogen vanaf 2018 te verlagen naar 70 procent van het bruto wettelijk minimumloon. Het doel

[53] Gecorrigeerd naar stijgingen in loon en wijzigingen in fiscaliteit tussen januari 2018 en december 2021.

van deze maatregel was om de hoogte van de uitkering van mensen met een Wajonguitkering gelijk te trekken met de hoogte van de uitkering voor jonggehandicapten in de bijstand, die ook arbeidsvermogen hebben maar sinds 2015 onder de Participatiewet vallen. De maatregel zou daarnaast de stimulans om te gaan werken vergroten voor de mensen die in staat zijn om (meer) te werken. In dit onderzoek is onderzocht wat het effect van het verlagen van de uitkering is op de netto inkomenspositie en arbeidsparticipatie van Wajongers.

Wat is het effect van het verlagen van de Wajong-uitkering naar 70 procent van het wettelijk minimumloon voor personen met arbeidsvermogen op de netto inkomenspositie en arbeidsparticipatie van deze groep?

De verlaging van de Wajonguitkering pakt voor verschillende groepen Wajongers verschillend uit. Voor een aantal groepen, zoals hoogopgeleiden en personen jonger dan 35 jaar, geldt dat de inkomenspositie sterker is geworden. Dit komt mogelijk doordat zij het verlies in inkomen hebben weten te compenseren met inkomen uit werk. Tegelijkertijd laat het onderzoek ook zien dat mensen die geen gebruik maakten van inkomen uit toeslagen in het kader van de Toeslagenwet of werkten wel te maken kregen met een daling van hun inkomen. Mensen die de verlaging in inkomen dus niet konden compenseren, omdat ze niet in staat waren om meer te gaan werken of de bureaucratische vaardigheden misten om toeslagen aan te vragen, hebben dus te maken gekregen met een verslechtering van hun inkomenspositie. In tegenstelling tot de Ziektewetdoelgroep is het niet goed mogelijk om een verklarende analyse uit te voeren naar de effecten van de verlaging op arbeidsparticipatie. De maatregel is immers op alle Wajongers met arbeidsvermogen van toepassing. Om toch enig inzicht te kunnen geven in de arbeidsparticipatie over tijd, hebben we een logistische segmented regressieanalyse uitgevoerd over de arbeidsparticipatie per maand, gecontroleerd voor arbeidsparticipatie in de populatie. Dit laat (vrijwel) geen effect van de maatregel op de arbeidsparticipatie zien.

Ter aanvulling op de bovenstaande kwantitatieve analyses geven interviews met Wajongers zicht op hoe de maatregel om de uitkering te verlagen in de praktijk uitwerkt. Aan de hand van sprekende scenario's interviewden we Wajongers over de redenen om wel of niet meer te willen werken, de ervaren effecten van het verlagen van de Wajonguitkering en de wijze waarop zij met de vermindering van het inkomen om zijn gegaan.

De ruimte die mensen met een Wajonguitkering ervaren om te reageren op het verlagen van de uitkering is klein. In lijn met eerder onderzoek, bijvoorbeeld over verrekeningsproblematiek (Muzus, 2021), blijkt daarnaast dat veel mensen met een Wajonguitkering niet kunnen inschatten wat meer werken hun financieel zou opleveren. De angst voor terugvorderingen en het vervallen van toeslagen draagt bij aan de terughoudendheid om meer te gaan werken of te beginnen met werken. Prikkels uit de sociale omgeving zijn tegelijkertijd een sterke motivatie voor mensen om werk te gaan zoeken. Het onderhouden van sociaal contact met collega's, onder de mensen zijn, meer kunnen omgaan met vrienden en familie omdat men meer geld heeft, en mee kunnen doen, een gevoel een bijdrage te leveren aan de maatschappij, en de afhankelijkheid van een uitkering en het sociale stigma hierop, vormen allemaal sterke prikkels om te werken. Ook de ervaren grenzen van de beperking en fysieke en mentale belasting die (extra) werken met zich meebrengen, speelden een belangrijke rol in de aard van de wens om te willen werken.

Een groot deel van de mensen met een Wajonguitkering kan zich de verlaging van de Wajonguitkering niet goed herinneren of heeft de verlaging niet bewust meegekregen. Van hen kan dus ook in zeer beperkte mate worden verwacht dat ze naar aanleiding van de verlaging actie zijn gaan ondernemen. Mensen met een Wajonguitkering die veel werkten, zeggen dat de uitkering voor hen slechts een klein deel van het inkomen is. De mensen met een Wajonguitkering die zich de verlaging wel nog konden herinnerden, vormden in 2018 de kwetsbaarste groep (niet werkend, financiële problemen, hoge vaste lasten, schulden). Ze hebben de verlaging wel degelijk gevoeld. Voor hen betekende het dat ze de extra uitgaven moesten schrappen, hun vaste lasten moesten verlagen of bepaalde boodschappen in de supermarkt moesten laten staan, of schulden opbouwden.

Op basis van het voorleggen van scenario's waarin inkomen uit uitkering daalt, kan worden verwacht dat deze verlaging uiteenlopende gevolgen kan hebben voor het willen, kunnen en mogen participeren van mensen met een Wajonguitkering. Tegelijkertijd past de verwachting dat deze gevolgen in de meeste gevallen eerder negatief dan positief zijn. Dat komt bijvoorbeeld doordat veel mensen met een Wajonguitkering al een sterke wens hadden om te participeren, maar dit niet konden. De verlaging van de uitkering voegt in dat geval slechts financiële druk toe, terwijl de financiële ruimte afneemt om eventuele, onvoorziene veranderingen in financiën of terugvorderingen als gevolg van herberekeningen op te vangen.

7.3 Tot slot

De hier beschreven evaluatie kan gezien worden als een breder onderzoek naar de werking van financiële prikkels op het werkzoekgedrag en de arbeidsparticipatie van mensen. De onderzoeksliteratuur op dit gebied is niet eensluidend. Zoals we eerder in het rapport beschrijven is er de laatste jaren echter wel meer nuance aangebracht in het idee dat een grotere afstand tussen inkomen uit uitkering en inkomen uit werk leidt tot meer werkzoekgedrag en de daarmee tot meer arbeidsparticipatie. Er is veelal meer nodig om mensen in een precaire situatie, die stress ervaren en bijvoorbeeld de financiële gevolgen van meer werken niet kunnen overzien, op een veilige manier naar werk te begeleiden. Ook in dit onderzoek komen er dergelijke signalen aan het licht. Dit onderzoek laat immers zien dat niet alle uitkeringsgerechtigden in staat of in de gelegenheid zijn om het verlies in inkomen uit de uitkering via meer werken of het aanvragen van toeslagen te compenseren. Dit maakt de impact van economische prikkels via de uitkeringsniveaus of fiscaal beleid onzeker en afhankelijk van de (vaak unieke) situatie waarin een persoon zich bevindt.

B

Bijlage 1. Interviewmaterriaal

REGIOPLAN

Bijlage 1. Interviewmateriaal interviews mensen met een Wajonguitkering

Kun je wat vertellen over jouw situatie?

Werk of opleiding
Thuissituatie
Hobby's en interesses

Zijn er veel grote veranderingen geweest in je leven?

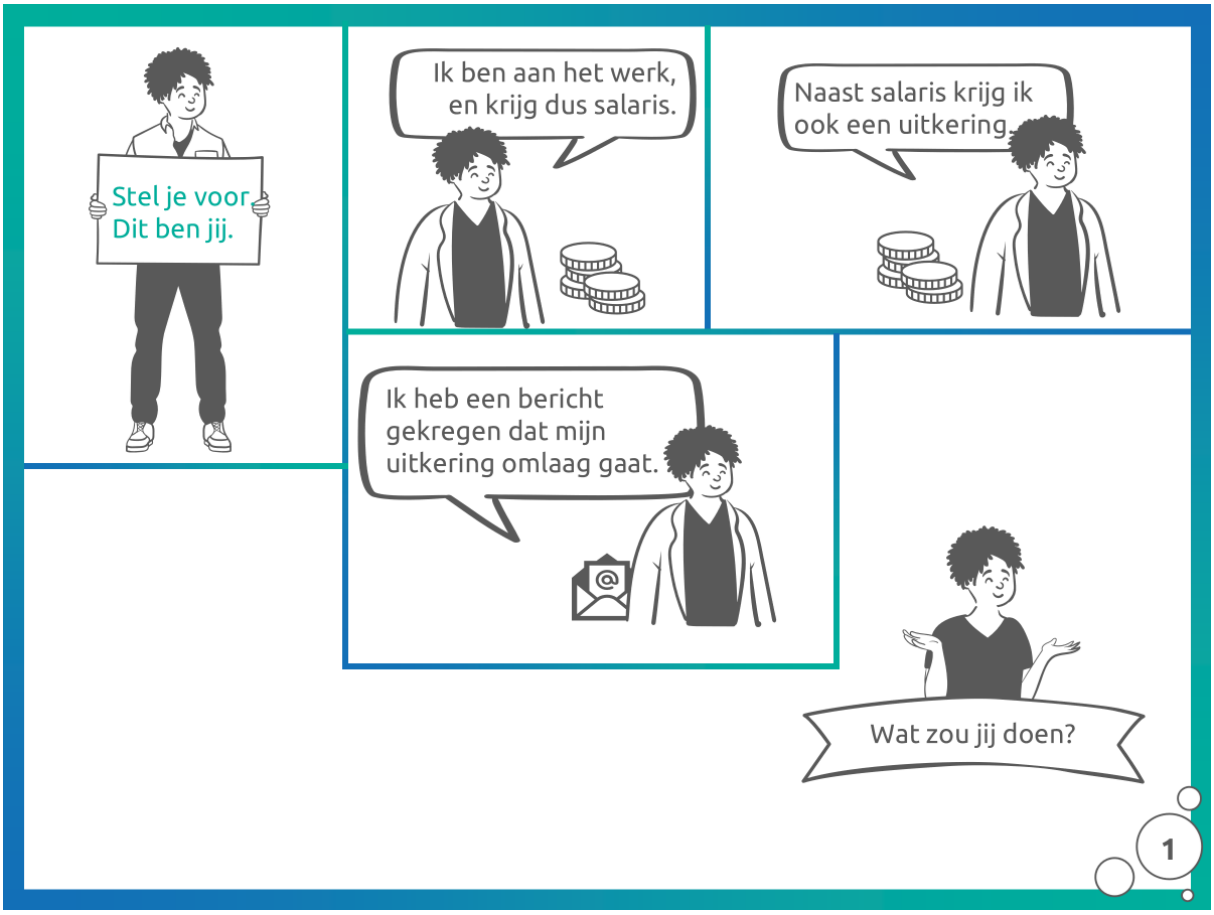
Is er op het gebied van geld weleens iets groots veranderd?

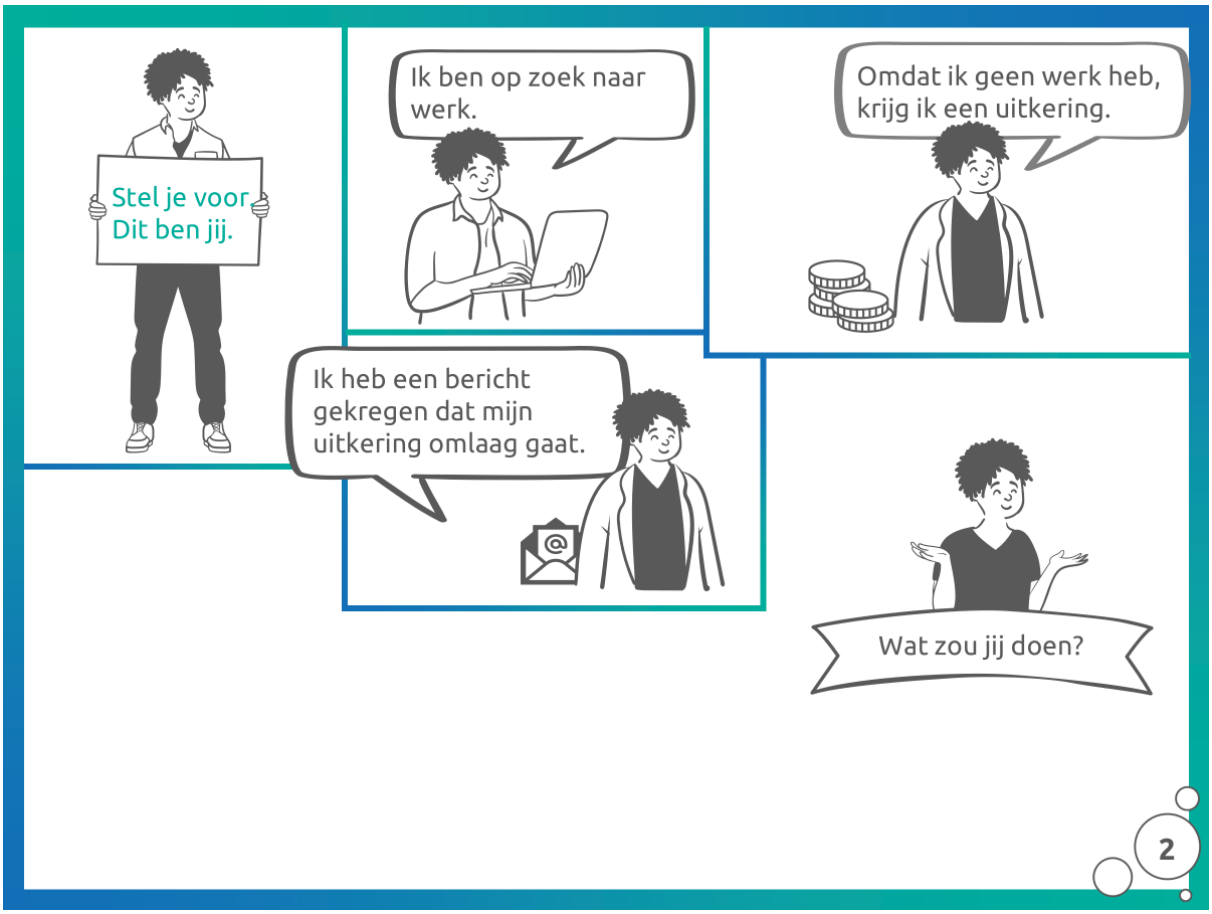
Kun je wat vertellen over jouw financiële situatie?

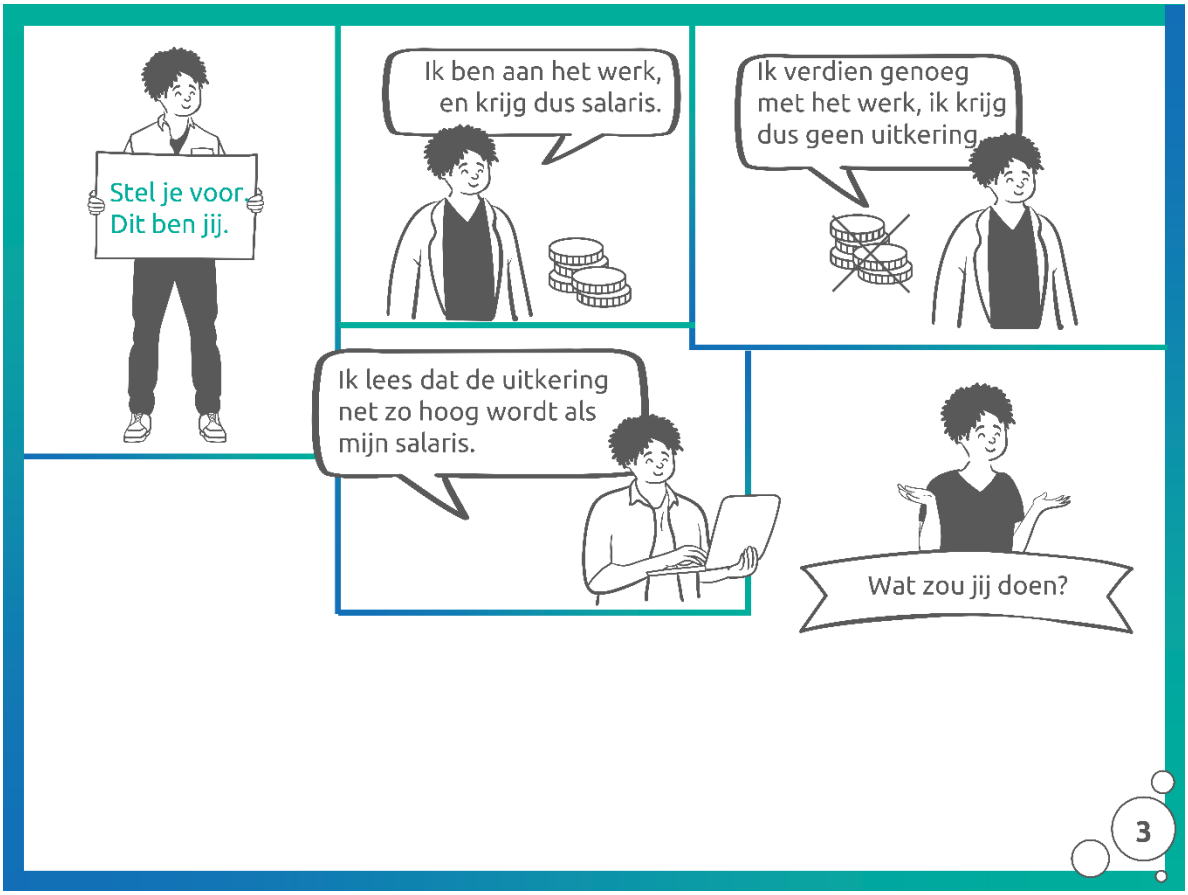
Maak je jeergens zorgen over?
Merk je veranderingen in je uitkering?
Wat zou je doen als je meer of minder geld te besteden zou hebben?

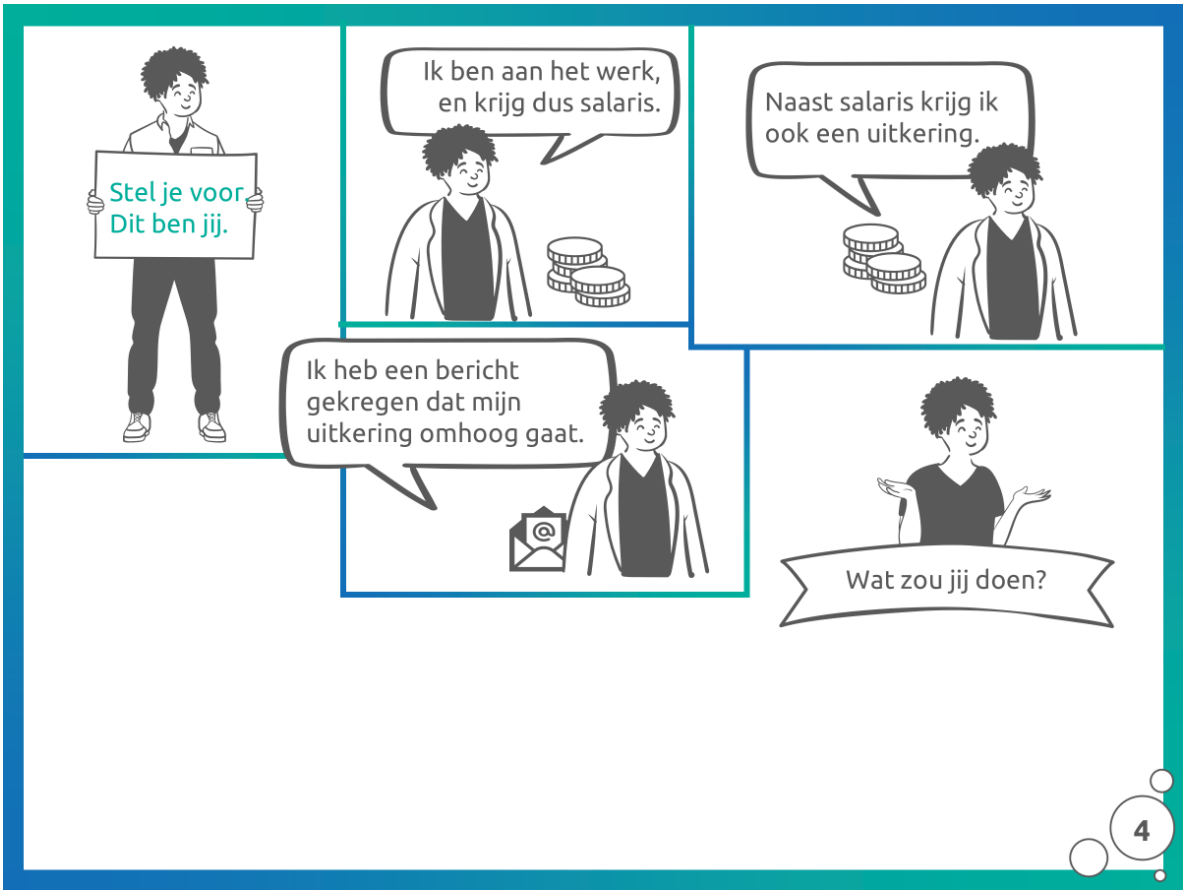
Wat zijn voor jou belangrijke momenten in je leven geweest?

Op welke momenten ben je trots?


Stel je voor
Dit ben jij.
Ik ben aan het werk,
en krijg dus salaris.
Naast salaris krijg ik
ook een uitkering.
Ik heb een bericht
gekregen dat mijn
uitkering omlaag gaat.
Wat zou jij doen?
1


Stel je voor
Dit ben jij.
Ik ben op zoek naar
werk.
Omdat ik geen werk heb,
krijg ik een uitkering.
Ik heb een bericht
gekregen dat mijn
uitkering omlaag gaat.
Wat zou jij doen?
2


Stel je voor
Dit ben jij.
Ik ben aan het werk, en krijg dus salaris.
Ik verdien genoeg met het werk, ik krijg dus geen uitkering.
Ik lees dat de uitkering net zo hoog wordt als mijn salaris.
Wat zou jij doen?
3


Stel je voor
Dit ben jij.
Ik ben aan het werk, en krijg dus salaris.
Naast salaris krijg ik ook een uitkering.
Ik heb een bericht gekregen dat mijn uitkering omhoog gaat.
Wat zou jij doen?
4

B

Bijlage 2. Literatuur

REGIOPLAN

Bijlage 2. Literatuur

Van Arkel, T., Bleeker, Y., Cuelenaere, B., Galesloot, N., Haanstra, V., Korstjens, A., Tromp, N. (2024). Een wankel evenwicht: gedrag van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Regioplan, TU Delft & Centerdata

Bleeker, Y. et al. (2024) Als ik het kon, zou ik doen. Regioplan

Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten. Bijlage bij Kamerstukken II, 2017-2018, 30982, nr.40

Bussink, R, Vervliet, T., ter Weel, B., De Winter-Koçak, S. & Soeterik, I., (2022). Een onverwacht valse start op de arbeidsmarkt. De impact van de coronapandemie op de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. SEO en Verwey-Jonker Instituut

Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapporten 1 en 2
Finch, J. (1987). Research Note. The vignette technique in survey research. Sociology, 21(1), 105-114

De Hek, P., van der Toorn, A.-J., & de Vleeschouwer, E. (2020). Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach. SEOR

Jongen, E., Bettendorf., L. & Muller, P. (2011). Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie. CPB

Jongen, E., De Boer., H. & Dekker, P. (2015). De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid. CPB

Jongen, E., Mastrogiacomo, M. & Ter Weel, B. (2011). Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders? CPB

Kantarcı,, T., & Sonsbeek, J. (2020). Do financial incentives stimulate partially disabled persons to return to work? Netspar Design Paper 155

Kamerstukken I, 2017-2018, 34775, nr. J

Kamerstukken II, 2018-2019, 35026, nr. 3

Kamerstukken II, 2018-2019, 26488, nr. 45

Nationale Ombudsman (2016). Burgerperspectief op schuldhulpverlening

Nationale Ombudsman (2023). Sociale minima in de knel

Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet

Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk

Oomkens, R., Drijvers, A., Bennenbroek, F., Bindels, A., Kistemaker, N., Salomé, L. (2022). Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, ZINZIZ & Muzus

Pharos (2022). Effecten van Corona op gezondheidsverschillen. Infosheet Maart 2022

Schulenberg, R. (2022). CPB Coronapublicatie: ontwikkeling van het arbeidsinkomen

SCP (2023). Eindevaluatie van de Participatiewet

Sol, C.C.A.M. & Kok, K. (2014). 'Fit or unfit'. Theorie en praktijk van re-integratie. Universiteit van Amsterdam

Stavenuiter, M., Kahmann, M., Kok, M., Mourik, K. van, Out, M., & Gruijter, M. de (2020). Reintegratie van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt.: Verwey-Jonker Instituut & Movisie

Spijkerman, M. (2021). Waardoor verandert de arbeidsparticipatie WGA 35-80? UWV

UWV (2018-2023). Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten

De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P. & Kuiper, F. (2021). Als verrekenen een beperking is). Optimalistic, Muzus en Stimulansz

WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT