

# Financiële prikkels voor werklozen

## Een sluitende aanpak van de armoedeval?

*Pierre Koning\**

*Dit artikel onderzoekt de mogelijke rol van premies en sancties voor werklozen in het arbeidsmarktbeleid en het doorbreken van de armoedeval. Op basis van onderzoeksresultaten in onder meer de VS en in Nederland wordt ingegaan op de effecten van financiële prikkels. Deze effecten hebben niet alleen betrekking op de aanvaarding van werk door, maar ook de welvaartspositie van uitkeringsgerechtigden. Het beleid in ons land is vooral gebaseerd op fiscale premies. De auteur geeft aan dat sancties doelmatiger zijn dan premies; in de keuze van instrumenten spelen echter politieke afwegingen tussen doelmatigheid en inkomenseffecten een voornamelijk rol. Naar zijn mening zou het van belang zijn veel aandacht te besteden aan het beperken van negatieve bijwerkingen van zowel premies als van sanctiebeleid. (van de redactie).*

Na jaren van sterke werkgelegenheidsgroei lijkt de 'harde kern' van werklozen in zicht te zijn gekomen. Het kabinet heeft zich nadrukkelijk tot doel gesteld ook voor deze groep tot een 'Sluitende Aanpak' te komen. De ervaring leert echter dat reïntegratie hier moeizaam tot stand komt en de effectiviteit van activeringsinstrumenten vaak gering is; het effect van motivatie op de werkherwattingskans van werklozen lijkt aanmerkelijk groter (zie CPB, 2000). Veelal is sprake van een armoedeval. Dit houdt in dat het aanvaarden van werk leidt tot een afname in het netto beschikbare inkomen.

De armoedeval is niet eenvoudig oplosbaar<sup>1</sup>. Het kabinet heeft vooral ingezet op fiscale maatregelen: door verhoging van de arbeidskorting wordt werk aan de onderkant aantrekkelijker gemaakt. Dit biedt als voordeel dat de inkomenspositie van uitkeringsontvangers ongemoeid wordt gelaten. Echter hier is ook een belangrijk nadeel aan verbonden: een verhoging van de arbeidskorting komt - naast werk-

\* De auteur is werkzaam op de afdeling Arbeid van het Centraal Planbureau.

<sup>1</sup> Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000a) voor een overzicht van oplossingsrichtingen.

nemers aan de onderkant - ook ten goede aan de hogere inkomens, zodat hier forse bedragen mee gemoeid zijn.

Als alternatief zou beleid zich daarom kunnen richten op de *uitkeringsvoorwaarden* voor werklozen. Tot voor kort leek de discussie hierbij vooral gericht op de vraag, in hoeverre uitkeringsverlagingen activerend werken. Een meer activerend uitkeringsstelsel hoeft echter niet noodzakelijkerwijs gepaard te gaan met generieke uitkeringsverlagingen; financiële prikkels kunnen ook worden vormgegeven door veranderingen in de *wijze* van uitkeringsverstrekking. Dit kan op twee manieren: door ongewenst gedrag (financieel) te bestraffen of door het vinden van banen te belonen. Het eerste spoor heeft de laatste jaren gestalte gekregen middels het Sanctiebesluit ABW en de Wet Boeten en Maatregelen voor de WW. Meer recentelijk verstrekken de meeste Nederlandse gemeenten premies bij het vinden van werk. Dit jaar heeft het kabinet hier extra middelen voor vrijgemaakt, opdat premies breder zullen worden toegepast.

Ervaringen uit de VS leren dat premies een prikkel kunnen vormen tot het vinden van werk. Bovendien hebben premies een incidenteel karakter, zijn ze alleen gericht op werklozen en derhalve veel minder kostbaar dan een verhoging van de arbeidskorting. Het blijft echter de vraag of ze ook kosteneffectief zijn, werklozen duurzame banen vinden en of toepassing ervan op grote schaal geen kwalijke bijwerkingen heeft. Ook is onduidelijk in hoeverre deze resultaten vertaalbaar zijn naar de Nederlandse arbeidsmarkt.

Naar de effecten van het sanctiebeleid in Nederland is inmiddels wel het nodige onderzoek gedaan. Er zijn aanwijzingen dat hiervan een sterk activerend effect uitgaat. Betekent dit dan ook dat de weg vrijgemaakt kan worden voor een uitkeringsstelsel met meer ruimte voor premies en sancties? Werkt belonen beter of slechter dan straffen? En wat kunnen we daarbij leren van de ervaringen in andere landen? Dit onderzoek zal nader ingegaan op deze vragen. Verschillende internationale onderzoeksresultaten zullen tegen elkaar worden afgezet en gecombineerd worden met inzichten die aansluiten op de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Daarbij zullen eerst de effecten van premies en sancties theoretisch worden gezien. Vervolgens zullen de ervaringen met premies en sancties in beeld worden gebracht, zowel internationaal als voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de effecten van activering, maar ook naar de uitvoering van beleid. We besluiten met enkele conclusies.

## 1. Premies en sancties theoretisch gezien

Financiële prikkels kunnen vrij eenvoudig worden gemodelleerd binnen een zoek-theoretisch kader. De effecten van uitstroompriemien en sancties manifesteren zich hierbij op twee manieren: een werkloze werkzoekende kan zijn zoekinspanningen

vergroten en/of minder kieskeurig worden ten aanzien van het loon dat hij of zij minimaal wil verdienen. Beide effecten vergroten de kans op werk.

**Premies.** Welke voorwaarden kunnen worden gesteld aan het recht op uitstroombremies? In het meest eenvoudige geval heeft iedere werkloze recht op een premie indien een baan is gevonden, ongeacht de uitkeringsduur die tot dat moment verstreken is. De premie maakt het aanvaarden van werk aantrekkelijker. Dit heeft twee mogelijke gevolgen. Ten eerste kan men minder kieskeurig worden bij het aanvaarden van werk, zodat baanaanbiedingen eerder geaccepteerd zullen worden. Een iets lager loon wordt immers (meer dan) gecompenseerd door een premie. Daarbij dient wel bedacht te worden, dat premies een incidenteel karakter hebben, terwijl een lager loon veelal betrekking heeft op meerdere perioden. Ten tweede zal men zich meer inspannen om een baan te vinden, omdat hieraan een premie verbonden is. Ook dit vergroot de kansen op werk.

Doorgaans wordt aan de verstrekking van premies een aantal voorwaarden gesteld. Bij de Amerikaanse bonusexperimenten gold een 'kwalificatieperiode' waarbinnen een baan gevonden moest worden. De achterliggende gedachte hierbij was, dat besparingen op werkloosheidsuitkeringen alleen dan gerealiseerd kunnen worden wanneer men vóór de maximaal gerechtigde uitkeringsduur (in de VS meestal 26 weken) een baan weet te vinden. In de eerste experimenten bedroeg de kwalificatieperiode 10 tot 16 weken. Het is duidelijk dat met deze opzet een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt wordt beoogd. Nadeel is echter dat relatief veel premies opgaan aan werklozen die anders ook snel een baan hadden gevonden (veel *dead-weight loss*). Ook nodigt dit systeem uit tot kwalijke gedragseffecten: voor werkenden wordt het aantrekkelijker om werkloos te worden, vooral wanneer zij gemakkelijk weer een baan kunnen vinden en dus tussentijds een premie kunnen opstrijken.

Worden premies uitgekeerd zoals bij de Amerikaanse experimenten, dan verdwijnt het activerende effect op het moment dat het recht op de premie vervalt. Daarenboven zullen in de aanloop naar dit moment nog additionele effecten optreden: met het vooruitzicht dat de premie spoedig komt te vervallen, kunnen werklozen het zich minder goed veroorloven om banen te weigeren. Het gevolg is dat men sneller banen zal aanvaarden. Ook zal men meer haast maken met het zoeken naar werk, omdat de kans steeds groter wordt dat aanvaarding van een volgende baanaanbieding geen premie oplevert.

Een tegenhanger van het Amerikaanse systeem wordt toegepast in de meeste Nederlandse gemeenten, waar uitstroombremies worden uitgekeerd indien men *na* een zekere uitkeringsduur er in slaagt een baan te vinden. Deze duur bedraagt meestal één jaar. Dit systeem richt zich dus meer specifiek op kansarme, langdurig werklozen die over een geringere verdien capaciteit beschikken en waarbij beoogd wordt de overstap naar werk te bevorderen. Nadeel is echter, dat inmiddels al een zekere tijd verstreken is en de baankansen van werklozen aanzienlijk ver-

slechterd kunnen zijn. Dit kan (deels) ondervangen worden door premies te richten op werklozen van wie al bij instroom vast staat dat zij een geringe kans op reïntegratie hebben en gevoelig zijn voor premies (door 'profiling'). Voorwaarde daarbij is natuurlijk wel, dat *profiling* tot een trefzekere inschatting van de kansen op werk leidt.

Worden premies alleen uitgekeerd aan langdurig werklozen, dan spreekt het voor zich dat het activerende effect zich alleen manifesteert bij deze groep. Anticipatie-effecten die optreden in de aanloop naar dit moment zullen daarentegen een negatief effect hebben. Werklozen beschikken immers over het vooruitzicht dat banen in een later stadium een premie opleveren, terwijl dat daarvoor nog niet het geval is. Derhalve zal men de zoekinspanningen tijdelijk verminderen en zich kieskeuriger opstellen, zodat de kans op werk zal afnemen.

**Sancties.** Sancties kunnen worden toegepast wanneer werklozen zich onvoldoende actief opstellen bij het zoeken naar werk, of wanneer zij baanaanbiedingen weigeren. Stel dat werkloze werkzoekenden rationeel handelen en een optimale zoekintensiteit en een minimaal aanvaardbaar loon vaststellen. Wanneer de optimale zoekintensiteit door de uitkeringsverstrekker te gering wordt geacht, stelt deze de werkloze bij onveranderd gedrag een korting in het vooruitzicht. Afhankelijk van de hoogte van de korting zal de werkloze deze korting voor lief nemen, of zijn zoekgedrag zodanig aanpassen dat aan de minimale eisen wordt voldaan. In het eerste geval treedt feitelijk een verlaging op van het uitkeringsniveau. Hiervan gaat een activerende werking uit (het zogenaamde *ex post*- effect), de werkloze zal na oplegging van een sanctie minder kieskeurig worden en harder gaan zoeken naar werk, maar niet dusdanig dat men beter aan de minimale zoekinspanningen had kunnen voldoen. In het tweede geval zal alleen al door de dreiging van sancties de werkloze besluiten meer zoekinspanningen te leveren dan individuele nutsmaximalisatie zonder sancties had opgeleverd. Aldus hebben sancties dan effect zonder dat ze geëffectueerd worden (*ex ante* effecten). Ook zal als gevolg van de extra zoekinspanningen het aantal baanaanbiedingen toenemen, waardoor men zich meer kieskeurig kan opstellen en derhalve een hoger reserveringsloon zal hanteren. De toename in de baankans, veroorzaakt door extra zoekinspanningen, zal hierdoor ten dele gecompenseerd worden.

Sancties kunnen ook worden toegepast wanneer baanaanbiedingen geweigerd worden. In dat geval zullen werklozen zich minder kieskeurig opstellen. Tegelijkertijd ontstaat echter het risico dat werklozen kopschuw worden gemaakt: zoekinspanningen kunnen resulteren in onaantrekkelijke baanaanbiedingen die bij weigering een boete opleveren. Het is niet op voorhand duidelijk hoe de beide effecten - minder kieskeurigheid en verminderde zoekinspanningen - zich tot elkaar verhouden.

**Welvaartseffecten.** Het primaire doel van premies en sancties is duidelijk: werklozen prikkelen tot het (sneller) accepteren van een baan. Dit past binnen het streven

naar vermindering van werkloosheid. Hier is echter niet alles mee gezegd. Het kan zijn dat (positieve) prikkels erg kostbaar zijn. Ook kunnen ongewenste inkomenseffecten optreden, met name wanneer hoge sancties worden opgelegd. Voor een goed begrip van wenselijkheid van premies en sancties zijn twee vragen relevant: In hoeverre leiden financiële prikkels tot een hogere totale welvaart, ofwel maatschappelijke productie (doelmatigheid); en wat zijn daarbij de gevolgen voor de verdeling van die welvaart (inkomensverdeling)?

**Doelmatigheid.** Willen we de effecten van prikkels voor de totale welvaart, ofwel de maatschappelijke productie, in beeld brengen, dan dient in de eerste plaats gecorrigeerd te worden voor het verlies aan vrije tijd dat hiervan het gevolg is. Stel dat een financiële prikkel - positief dan wel negatief - er toe leidt dat alleen die werklozen een baan accepteren die *nét* opweegt tegen de waarde die wordt gehecht aan een uitkering en de vrije tijd waarover men beschikt. Marginaal geredeneerd blijft dan het welvaartsniveau van het betrokken individu ongewijzigd: het wegvalen van de vrije tijd wordt gecompenseerd door de inkomensvoortgang door het accepteren van een baan (vergeleken met een uitkering). Op maatschappelijk niveau is echter wel sprake van welvaartswinst: de uitkering, die eerst uit andere inkomens opgebracht diende te worden, kan nu immers als maatschappelijke productie worden meegerekend<sup>2</sup>.

De totale welvaart kan door indirecte effecten verder worden vergroot. Uitkeringsbesparingen kunnen namelijk worden aangewend voor belastingverlagingen en leiden daarmee tot een afname in belastingverstoringen en dus een hogere maatschappelijke productie. Anderzijds kan de financiering van (positieve) prikkels ook negatief bijdragen aan de overheidsfinanciën. Hierbij gaat het om uitvoeringskosten, en eventueel uitgekeerde premies. Hoe groter de effecten van *deadweight loss* en hoe geringer het activeringseffect, hoe kostbaarder deze premies zijn vanuit de optiek van de overheid. Voor sancties geldt het tegendeel: hoe meer sancties worden opgelegd, hoe hoger de besparing op uitkeringen.

Het is het dus de vraag, of vanuit de optiek van de overheidsfinanciën premies 'kosten-effectief' zijn. Bij sanctiebeleid is dat veel waarschijnlijker, hier zijn het alleen uitvoeringskosten die roet in het eten kunnen gooien. De verhouding van kosten en baten van de overheid heeft geen directe gevolgen voor de welvaart, ofwel de maatschappelijke productie. Wel is het zo dat een eventueel tekort door belastingverhogingen dient te worden opgebracht. De belastingverstoringen die hiervan het gevolg zijn gaan ten koste van de maatschappelijke productie. Maar het spreekt voor zich dat ook het tegendeel het geval kan zijn.

<sup>2</sup> Hierbij gaan we uit van de veronderstelling, dat een geringere kieskeurigheid geen belangrijke effecten heeft op de kwaliteit van banen die ontstaan, en daarmee een drukkend effect op de totale maatschappelijke productie. Zou dit wel het geval zou zijn, dan stranden we op een *trade-off* tussen de kwaliteit van banen enerzijds en verkorting van de werkloosheidsduur anderzijds (zie bijvoorbeeld Diamond (1981)). Er zijn echter nauwelijks empirische aanwijzingen dat financiële prikkels ten koste gaan van de kwaliteit van banen (zie Meyer (1995)).

Kortom: zowel sancties als premies kunnen - gecorrigeerd voor de waarde die gehecht wordt aan vrije tijd - een hogere maatschappelijke productie tot gevolg hebben. Verdere welvaartswinsten worden bereikt wanneer dit beleid ook vanuit de optiek van de overheid rendabel is en derhalve belastingverlagingen mogelijk zijn. Bij sancties is dit waarschijnlijker dan bij premies.

**Inkomens(-on)gelijkheid.** Premies en sancties hoeven niet alleen te leiden tot veranderingen in de totale welvaart, maar ook in de verdeling daarvan. Verdelings-effecten zijn anders voor positieve dan voor negatieve financiële prikkels. Bij premies is het daarbij inzichtelijk onderscheid te maken tussen drie typen werklozen:

- Werklozen die gevoelig zijn voor premies en dus sneller een baan accepteren. Het vooruitzicht op een premie leidt er hier dus toe dat werklozen hun zoekinspanningen zullen vermeerderen ten koste van de vrije tijd waarover men beschikt. Deze groep zal er in inkomen op vooruit gaan. Dit gaat wel ten koste van vrije tijd.
- Werklozen die na verloop van tijd een baan vinden en ongevoelig zijn voor premies. Premieverstreking leidt hier dus niet tot gedragsaanpassingen en er is sprake van *deadweight loss*. Verstrekte premies resulteren in een inkomensverbetering, zonder verlies aan vrije tijd.
- Werklozen die ongevoelig zijn voor premies en geen baan zoeken. Hier treden geen inkomensveranderingen op.

Het tweede orde effect van premies (vermindering of vermeerdering van belastingverstoringen) is afhankelijk van de vraag, of de hierdoor bespaarde uitkeringsuitgaven opwegen tegen de uitvoeringskosten en het bedrag aan verstrekte premies. Is dit het geval, dan is het mogelijk generieke belastingverlagingen door te voeren waar werkenden baat bij hebben. Genereren premies daarentegen veel *deadweight loss* en zijn ze niet kosten-effectief, dan hebben werknemers hier geen baat bij. Anders gesteld: hoe meer *deadweight loss* verbonden is aan premies, hoe meer deze kunnen worden opgevat als (nivellerende) inkomenstransfers van werkenden naar kortdurend werklozen.

Sancties werken daarentegen denivellerend, voor de betrokken werklozen leiden ze immers tot een (tijdelijke) verlaging in inkomen. Stel dat we er van uit gaan dat de uitvoeringskosten hierbij gering zijn, dan leidt sanctiebeleid tot een hogere maatschappelijke productie en draagt dit per saldo positief bij aan de overheidsfinanciën. Werkenden hebben hier voordeel bij, omdat de weg daarmee vrij is voor belastingverlagingen. Voor werklozen kan wederom een onderscheid worden gemaakt tussen drie groepen:

- Werklozen die hun gedrag niet hoeven aan te passen na verscherping van het sanctiebeleid; ze plegen reeds voldoende inspanningen om een baan te vinden. Hier treden dus geen inkomenseffecten op<sup>3</sup>.
- Werklozen die zich door het risico van sancties genoodzaakt zien hun gedrag aan te passen en harder op zoek gaan naar werk (*ex ante* effecten). Omdat deze groep zich meer moeite moet getroosten om een baan te vinden dan ze zou willen, gaat dit ten koste van hun nut.
- Werklozen die na verscherping van het sanctiebeleid zich niet genoeg inspannen om naar werk te zoeken. Deze groep wordt dan ook een sanctie opgelegd, hetgeen leidt tot inkomensvermindering en mogelijk (*ex post*) tot een hogere zoekinspanning. De toename in inkomensongelijkheid kan in dit geval als 'gewenst' worden gezien, daar het alleen ten koste van werklozen die zich niet voldoende moeite getroosten een baan te vinden. Toch zijn ook hier grenzen aan verbonden. Hoge sancties kunnen strijdig zijn met de doelstelling een ieder ten alle tijde en onder alle omstandigheden een bestaansminimum te garanderen.

Door sancties vermindert het individueel nut van de tweede en derde categorie. Is daarbij sprake van *ex ante* effecten (tweede categorie), dan leidt sanctiebeleid tot een verhoging van de maatschappelijke productie. In geval van *ex post* effecten (derde categorie) wordt ook een hogere maatschappelijke productie afgedwongen, maar dan alleen doordat uitkeringsverlagingen de mogelijkheid bieden tot belastingverlagingen, en daarmee tot een vermindering van belastingverstoringen.

## 2. Ervaringen met premies: empirisch onderzoek en de beleidspraktijk

**Uitstroompremies in Nederland.** Sinds de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) in 1999 beschikken Nederlandse gemeenten over de mogelijkheid gebruik te maken van positieve financiële prikkels. Hiertoe staan twee instrumenten ter beschikking: vrijlatingen en premies. Vrijlatingen maken het mogelijk dat bijstandsgerechtigden de eerste 164 gulden van de (maandelijkse) inkomsten uit arbeid mogen behouden, zonder dat gekort wordt op de uitkeringshoogte. Deze regeling heeft in principe een landelijk karakter en geldt voor éénoudergezinnen met kinderen jonger dan vijf jaar en voor mensen van 57,5 jaar en ouder. Gemeenten kunnen deze bepaling uitbreiden tot cliënten die om medische of sociale redenen zijn aangewezen op deeltijdwerk (bijvoorbeeld fase 4 cliënten of éénoudergezinnen met kinderen in de basisschoolleeftijd). Bij de meerderheid van gemeenten blijkt dit het geval te zijn (zie Bunt *et al.* (1999b)).

<sup>3</sup> Merk hierbij op, dat impliciet uitgegaan wordt van de veronderstelling, dat deze groep niet het risico loopt onterecht een sanctie krijgt opgelegd. Zou dit wel het geval zijn, dan valt hier ook een activerend effect te verwachten.

Naast vrijlatingen beschikken gemeenten ook over de mogelijkheid om premies uit te keren bij de aanvaarding van betaalde arbeid of bij het voltooiën van scholing. Het fundamentele verschil tussen vrijlatingen en premies bestaat hieruit, dat premies in principe incidenteel zijn, terwijl vrijlatingen elke maand worden toegepast. De meeste gemeenten beschikken over een premiebeleid, zij het dat er aanzienlijke variatie is in de vormgeving ervan. Daarbij zijn vier soorten premies (zie Bunt *et al.* (1999b)):

- *Scholingspremies* worden uitgekeerd na voltooiing van een scholingstraject. Deze mogen niet hoger zijn dan f 2420 per jaar en moeten vrijwel altijd door de cliënt worden aangevraagd.
- *Activiteitenpremies*, die veelal worden uitgekeerd na het doen van vrijwilligerswerk, bedragen maximaal f 150 per maand. In de praktijk geldt deze premie meestal alleen voor fase 3 of fase 4 cliënten.
- *Uitstroompremies* mogen niet meer dan f 3600 per jaar bedragen. Deze worden uitgekeerd bij aanvaarding van een baan. Uitstroompremies kunnen gereserveerd worden voor éénoudergezinnen met kinderen, cliënten die niet verplicht zijn actief naar werk te zoeken, langdurig werklozen, fase 3 of fase 4 cliënten of ouderen. In sommige gemeenten wordt de uitstroompremie beperkt tot mensen met een inkomen van minder dan 110% van het minimumloon.
- *Deeltijdpremies* mogen niet gecombineerd worden met gemeentelijke vrijlatingen en lopen maximaal op tot f 3600 per jaar. Voorwaarde is dat men een deeltijdbaan vindt.

Hoewel in veel gemeenten premies onderdeel uitmaken van het activeringsbeleid, worden deze in de praktijk weinig uitgekeerd. Uit onderzoek van Bunt *et al.* (1999b) blijkt dat 4% van de Abw-clieënten in 1998 een deeltijdpremie had ontvangen; bij uitstroompremies was dit slechts 2%. Ook is in de meeste gemeenten sprake van onderbenutting van premiebudgetten. De oorzaak hiervan lijkt te liggen in de specifieke voorwaarden die gesteld worden aan premies. Veelal zijn alleen langdurig werklozen rechthebbend, en aangezien de uitstroom van deze groep gering is, zal het effectieve gebruik van premies laag zijn. Ook worden cliënten vaak niet of pas na baanaanvaarding op de hoogte gesteld van het bestaan van premies, en wordt de aanvraagprocedure hierbij vaak als lastig ervaren. Dit belemmert de potentieel activerende werking van premies. Kennelijk zien gemeenten premies meer als een inkomens- dan een activeringsinstrument.

Het kabinet heeft per 1 januari 2001 een landelijke premiereregeling ingevoerd (zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000b)). Deze regeling, die tot doel heeft de uitstroom uit de Abw en Wiw-dienstbetrekkingen te bevorderen, zal in principe komen te bestaan naast het huidige premiebeleid van gemeenten<sup>4</sup>. De verstrekking van deze premie geschiedt in vier tranches; na ieder half jaar dienst-

<sup>4</sup> Het ligt in de lijn der verwachting, dat gemeenten hun huidige premiebeleid zullen afstemmen op de landelijke regeling. Dit zou betekenen, dat gemeentespecifieke regelingen verminderd zullen worden.



verband heeft een (voormalige) Abw-er of Wiw-er recht op een fiscaal onbelast bedrag van f 1000. De voorwaarde die hierbij wordt gesteld is dat men minstens één jaar een Abw uitkering heeft ontvangen, dan wel één jaar een Wiw-dienstbetrekking heeft vervuld.

De landelijk geldende regeling biedt enkele voordelen boven de gemeentelijke premies. Ten eerste waarborgt de uniformiteit van de regeling een gelijke behandeling van cliënten; zo wil het gebeuren, dat cursisten die in regionaal verband scholing volgen soms wel en soms niet een scholingspremie ontvangen, afhankelijk van de gemeente waarin zij wonen. Een tweede voordeel is, dat de regeling zich richt op reguliere, volledige banen. Een kwalijke bijwerking van gemeentelijke deeltijdpremie's en vrijlatingen, bestaat er uit dat het voor uitkeringsontvangers onaanvaardbaar kan zijn een volledige baan te aanvaarden. Een extra premie kan deze drempel verminderen of wegnemen. Tot slot is het zo dat de regeling - meer dan bij de huidige uitstroompremies - de duurzaamheid van banen bevordert. Bij de gemeentelijke regelingen is sprake van één of twee tranches, terwijl dit bij de nieuwe regeling er vier zijn.

**Premies in Europa.** Ook in andere Europese landen heeft de gedachte postgevat dat financiële prikkels bij kunnen dragen aan de reïntegratie van werklozen. Verschillende landen hebben dan ook premies ingevoerd in het systeem van sociale zekerheid. Op een tweetal punten wijkt de opzet van premiesystemen sterk af van de premie-experimenten die eind jaren '80 in de VS zijn uitgevoerd. In de eerste plaats heeft het premiebeleid in Europa meestal een specifiek karakter. Dit wil zeggen dat het zich vooral richt op langdurig werklozen of bepaalde typen huishoudens voor wie werken niet voldoende lonend is (alleenstaande moeders, mensen met een laag inkomen). Dat terwijl in de VS in alle experimenten een kwalificatieperiode werd gehanteerd waarbinnen men premiegerechtigd is.

In de tweede plaats zijn premies - in tegenstelling tot in de VS - niet vooraf gegaan door enkele verkennende experimenten en ontbreekt het vooralsnog aan deugdelijke analyses waarin de gedragseffecten van premies achteraf vast worden gesteld. Het is moeilijk te verklaren waarom - in tegenstelling tot de VS - grondige evaluaties uitblijven<sup>5</sup>. Wellicht wordt in Europa relatief meer waarde wordt gehecht aan rechtvaardigheids- of inkomensoverwegingen ("werk aan de onderkant behoort een redelijk inkomen op te leveren") en minder aan de vraag in hoeverre dit leidt tot activering van werklozen die over de drempel worden getrokken.

<sup>5</sup> In het V.K. zijn bij de invoering van *Jobmatch* (zie kader) wel enkele *pilot* studies uitgevoerd (zie bijvoorbeeld Loyd en Hussey (1996)). De resultaten van deze studies, die vooral beschrijvend zijn en ingaan op het gebruik van *Jobmatch*, bieden geen inzicht in de voor samenstelling gecorrigeerde effecten op de baankans. Inmiddels is de Britse regering wel gestart met een brede evaluatie van het *New Deal* beleid voor werklozen. Het is onduidelijk of hierbij ook de rol van bonusprogramma's afzonderlijk zal worden uitgelicht.

Premies kennen een aantal verschijningsvormen die in de praktijk niet altijd even eenvoudig te onderscheiden zijn. In het meest eenvoudige geval wordt een premie uitgekeerd indien men een baan weet te vinden zonder dat voorwaarden worden gesteld aan de werkgever. Wel kunnen voorwaarden worden gesteld aan de uitkeringsduur, de minimale baanduur, of het te verdienen loon. Zo hebben werklozen die ouder zijn dan 24 jaar in Groot-Brittannië recht op een premie van £200 wanneer zij minstens twee jaar een uitkering hebben ontvangen, een baan weten te vinden die minimaal zes maanden duurt en minder gaan verdienen dan een weekloon van £150.

Ten tweede zijn er vouchers, waarbij werklozen gedurende een aantal jaren met behoud van (een deel van) uitkering kunnen werken. In Denemarken is een dergelijk systeem specifiek gericht op langdurig werklozen die zelfstandig aan de slag willen. Deze hebben gedurende de eerste 2,5 jaar recht op maximaal 50% van hun uitkering. In Ierland is er een *Back to Work Allowance (BTWAS)* die drie achtereenvolgende jaren het recht geeft op 75%, 50% en 25% van het uitkeringsniveau. Deze regeling is niet alleen gericht op zelfstandigen, maar ook op werknemers. De voorwaarden voor acceptatie bestaan hieruit dat men minimaal een jaar een uitkering ontvangt en de beoogde werkgever hiertoe een aanvraag heeft ingediend en dus geregistreerd staat bij het ministerie van Sociale Zaken. De *BTWAS* wordt gezien als redelijk succesvol (zie bijvoorbeeld EC (1998)). Zo'n 30 tot 40% van de werknemers behoudt zijn baan wanneer de uitkeringsrechten geheel zijn komen te vervallen, bij zelfstandigen is dit 60%. Daarbij is overigens onduidelijk in hoeverre sprake is van *deadweight loss*, verdringing en substitutie.

Tot slot kunnen premies er op gericht zijn de ontmoedigende werking van allerlei specifieke inkomensmaatregelen (tijdelijk) weg te nemen. In Groot-Brittannië is een aantal jaren geleden een veelvoud aan dergelijke premies in het leven geroepen (zie kader) ter overbrugging van het wegvallen van toelagen voor uitkeringsontvangers met kinderen, woontoelagen en gemeentelijke belastingkortingen.

### *Premies in Groot-Brittannië*

*Eind 1994 gaf de toenmalige Britse minister van Financiën Kenneth Clarke het startsein voor een breed pakket van maatregelen, alle met als doel werk aan de onderkant voor werklozen aantrekkelijker te maken. Hierbij werd een krappe 700 miljoen aan Britse ponden uitgetrokken aan specifieke afdrachtskortingen voor werkgevers, cursussen en werkervaringsplaatsen voor werklozen, en financiële prikkels om de overgang van werkloosheid naar werk (of van deeltijd- naar voltijdwerk) te stimuleren. Om dit laatste te bereiken werd een aantal premies geïntroduceerd. Een overzicht:*

- *Jobfinder's Grant: Dit betreft een eenmalige premie bij aanvaarding van werk. Voorwaarde is, dat men minimaal twee jaar een bijstandsuitkering heeft ontvangen, men bruto minder dan £5 per uur of £200 per week verdient, dat men minimaal 16 uur per week werkt, en dat de gevonden baan minimaal een half jaar wordt aangehouden. De premiehoogte bedraagt £200.*
- *Jobmatch: Is een soortgelijke regeling, maar dan specifiek gericht op 18 tot 24 jarigen. Deze dienen minimaal een jaar werkloos te zijn en minimaal 16 uur te gaan werken. In dat geval bestaat er gedurende de eerste zes maanden het recht op een wekelijkse toeslag van £50.*
- *Met ingang van april 2001 zijn de Jobfinder's Grant en Jobmatch worden samengevoegd in de regeling Job Grant. Hiermee wordt beoogd beide regelingen te vereenvoudigen en minder voorwaarden stellen. De premie (van £100) zal wel lager zijn dan bij de Jobfinder's Grant momenteel nog het geval is.*
- *Back to Work Bonus: Deze regeling is speciaal gericht op deeltijders die minder dan 16 uur per week werken en daarnaast een uitkering ontvangen. Indien na een periode van drie maanden deeltijdwerk de werkloosheidsuitkering wordt gekort, dan kan men een premie opbouwen die gelijk is aan de helft van het meerdere van de uitkering, oplopend tot maximaal £1000. Feitelijk gaat het hier dus om een verruiming van de mogelijkheden tot bijverdiensten (vrijlating) en niet om een eenmalige premie die wordt uitgekeerd bij de aanvaarding van een baan.*

**Bonusexperimenten in de VS<sup>6</sup>.** Uitstroompremies voor werklozen hebben een vrij korte geschiedenis en vinden hun oorsprong in de VS. In de tweede helft van de jaren '80 vonden daar de eerste bonusexperimenten plaats in Illinois, New Jersey, Pennsylvania en Washington, met als doel inzicht te krijgen in de gevoeligheid voor

<sup>6</sup> Voor een survey op dit terrein, zie Meyer (1995).

financiële prikkels van uitkeringsontvangers. Uit verschillende onderzoeken was gebleken dat de uitstroom naar werk sterk toenam wanneer de maximum duur van de uitkering (meestal 26 weken) in zicht kwam<sup>7</sup>.

De resultaten van het eerste bonusexperiment, dat in Illinois, werden als zeer positief ervaren: het bedrag dat opging aan premies werd meer dan gecompenseerd door besparingen op de uitkeringsduur van werklozen (zie Woodbury en Spiegelman (1987)). De premie die werd uitgekeerd aan werklozen die binnen de kwalificatieperiode een baan vonden bedroeg \$500, hetgeen ongeveer gelijk was aan de gemiddelde maandelijkse werkloosheidsuitkering. Deze premie werd uitgekeerd aan circa 15% van de potentieel gerechtigden. De kwalificatieperiode voor een premie bedroeg 11 weken, en de gemiddelde afname van de uitkeringsduur iets meer dan één week. Dit resulteerde in een baten/kosten verhouding van 2,3. Ook waren er geen aanwijzingen dat de verkorting van de gemiddelde uitkeringsduur leidde tot minder duurzame of slechter betalende banen. Door de experimentele opzet was er een sterk vertrouwen in deze resultaten; sommige werklozen werd - geheel willekeurig, namelijk op basis van zijn of haar sociale zekerheidsnummer (even of oneven) - het recht op een premie in het vooruitzicht gesteld, terwijl dit voor anderen niet het geval was. Dit zou een zuivere vergelijking van beide groepen opleveren. Het geslaagde experiment in Illinois gaf aanleiding tot drie nieuwe experimenten, waarbij variaties werden ingebracht in de hoogte van de premie, de kwalificatieperiode, en de minimaal vereiste periode van werkhervatting. De resultaten hiervan waren beduidend minder spectaculair; ze bevestigden weliswaar dat financiële prikkels significant bijdragen aan een verbetering van de werkhervattingskans<sup>8</sup>, maar dat - in tegenstelling tot het eerste experiment - vanuit het perspectief van het UI (*unemployment insurance*)-systeem meestal niet opwogen tegen de kosten. Daarnaast werd meer de aandacht gericht op een aantal onbedoelde, en soms kwalijke gedragseffecten, waardoor de instroom in werkloosheidsregelingen toe zou nemen. Deze effecten, die in de gekozen onderzoeksopzet niet meetbaar waren, zouden vooral omvangrijk zijn wanneer premies op grotere schaal worden toegepast en derhalve meer bekendheid zouden krijgen:

- Ten eerste zouden meer werklozen zich kunnen melden bij de loketten van de UI-kantoren, omdat door de premie de prikkel tot de aanvraag van een uitkering wordt versterkt. Uit onderzoek blijkt dat de zogenaamde *take up rate* van werkloosheidsuitkeringen in de VS ligt tussen 55 en 83% (zie Meyer (1995)). Er is dus flink wat ruimte voor een verhoging van aanvragen; Meyer (1996) becijfert dan ook dat verhoging van de *take up rate* zal leiden tot een toename in het aantal werkloosheidsuitkeringen van 7 tot 12%. Daarnaast bleek al uit het eerste experiment in Illinois dat lang niet alle werklozen die binnen de kwalifica-

<sup>7</sup> Zie Meyer (1990), Katz (1990) en Card en Levine (2000) voor recentere onderzoeken waarin de gevoeligheid ten aanzien van de maximale uitkeringsduur is onderzocht.

<sup>8</sup> Daarnaast bleek uit de verschillende onderzoeken dat verkorting van de uitkeringsduur niet gepaard gaat met het ontvangen van een lager loon, zoals uit theoretische argumenten zou volgen (bonussen zouden niet alleen leiden tot meer zoekinspanningen, maar ook tot een lager reserveringsloon).

tieperiode een baan vonden ook daadwerkelijk hun premie ophaalt. Was sprake geweest van een volledig *take up* van premies, dan was de baten / kostenverhouding gedaald tot een niveau van 1,26.

- Een tweede effect kan er uit bestaan, dat baanwisselaars de startdatum van hun nieuwe baan enigszins zullen vertragen, tijdelijk werkloos worden, en derhalve in aanmerking komen voor een premie.
- Tot slot kan het zijn dat werkenden minder weerstand zullen bieden wanneer zij ontslagen dreigen te worden. Tijdelijk personeel zal dus eerder ontslagen worden, omdat door de instelling van premies tijdelijke werkloosheid wordt gesubsidieerd en dus aangemoedigd.

Zoals reeds in paragraaf 2 is opgemerkt, kunnen de kosten en baten van premies vanuit een welvaartstheoretisch kader worden gezien. De baten zouden er dan uit bestaan, dat meer werkgelegenheid - en daarmee een hogere maatschappelijke productie - tot stand komt. De Amerikaanse bonusexperimenten geven aan dat het de vraag is of deze baten daadwerkelijk optreden, omdat ook sprake zal zijn van een verhoogde instroom in werkloosheid. En ook als de uitstroomeffecten groter zijn dan de instroomeffecten, dan kunnen door verdringing en substitutie de baten hiervan op macro-niveau veel geringer zijn dan uit micro-onderzoek blijkt. Tevens maken de bonusexperimenten duidelijk dat meestal premies niet kosten-effectief zijn: de uitkeringsbesparingen wegen niet op tegen het bedrag aan verstrekte premies. Het tekort dat hierdoor ontstaat, dient collectief te worden opgebracht, en leidt derhalve tot belastingverstoringen.

Deze bedenkingen hebben ertoe bijgedragen dat het aanvankelijke optimisme rond premies aanzienlijk is afgenomen. In 1994 werd door de Amerikaanse regering nog wel een wetsvoorstel ingediend om programma's op federaal niveau in te voeren, gericht op werklozen met een geringe kans op werk (op basis van *profiling* technieken). Hiermee werd beoogd de kosten van *deadweight loss* te beperken. Dit voorstel werd niet aangenomen. Premies maken momenteel dan ook geen onderdeel meer uit van het activeringsbeleid in de VS, ook niet op experimentele basis. Wel is onderzocht in hoeverre de bonusexperimenten van midden en eind jaren '80 kosten-effectiever zouden zijn geweest wanneer deze alleen gericht waren op kansarme werklozen, zodat dit mogelijke *deadweight loss* effecten zou hebben vermindert. Hiermee zouden vooral werknemers die zo nu en dan door dezelfde werkgever worden ingehuurd (*recall workers*) buiten het experiment vallen. In een simulatiestudie, gebaseerd op de resultaten van de vier bonusexperimenten, komen O'Leary *et al.* (1997) tot het inzicht dat de kosten-effectiviteit van premies inderdaad groter is wanneer deze gericht wordt op de helft van werklozen voor wie de kans het grootst is dat zij de gehele maximale uitkeringsduur volmaken<sup>9</sup>. Tevens stellen zij dat een dergelijke wijze van *targeting* het beste gecombineerd kan worden met een relatief lage premie over een lange kwalificatieperiode.

<sup>9</sup> Overigens vinden zij dat bij een kleinere doelgroep, van 25% van de meest kansarme werklozen, dat de kosten-effectiviteit weer lager uitvalt. Het is dus niet zo, dat een steeds beperktere doelgroep tot betere resultaten zal leiden.

De lering die uit de Amerikaanse bonusexperimenten getrokken kan worden, is dat aan permanente, breed ingevoerde bonusprogramma's belangrijke bezwaren verbonden zijn. Premies dragen weliswaar bij aan de uitstroom uit werkloosheid, maar de uitkeringsbesparingen die dit oplevert wegen in het algemeen niet op tegen de kosten. Wordt ook rekening gehouden met een toename in de instroom in werkloosheid, dan vallen de resultaten nog slechter uit.

**Werken premies in Nederland?** De Amerikaanse bonusexperimenten duiden op twee potentiële gevaren, dat van een gering activeringseffect - of anders gesteld, van een al te grote *deadweight loss* - en het risico van ongewenste, extra instroom van werklozen. Gezien de opzet van het Nederlandse premiebeleid, is het tweede gevaar niet groot: premies worden immers pas verstrekt indien men minimaal één jaar een uitkering heeft ontvangen.

Het uiteindelijke succes van het Nederlandse premiebeleid valt of staat met het activeringseffect. Hoe groter dit effect, hoe groter de directe welvaartstoename en hoe groter de kans dat premies vanuit de optiek van de overheid kosten-effectief zijn. Tot dusver is hier niets over bekend. De variatie in gemeentelijk premiebeleid biedt in principe aangrijpingspunten om tot een effectiviteitstoets te komen, maar gezien de gebrekkige voorlichting over en het geringe gebruik van premies is dit vooralsnog niet eenvoudig. Verwacht mag worden, dat de recentelijk ingevoerde landelijke premie een breder gebruik zal kennen, maar juist vanwege het uniforme karakter is het dan niet mogelijk om over gelijkende controlegroepen te beschikken die (nog) geen recht op premies hebben. Derhalve is een zuivere meting van het premie-effect niet mogelijk. *Pilots* of andere experimentele studies hadden hier uitkomst kunnen bieden.

De boodschap van de Amerikaanse bonusexperimenten is dat premies een recept met bijwerkingen zijn. Die bijwerkingen kunnen deels weggenomen worden door premies te richten op specifieke groepen, zoals in veel Nederlandse gemeenten momenteel het geval is. Desalniettemin is momenteel geen enkele cijfermatige kennis voor handen over de effecten van activering in Nederland, de kosten en de externe effecten van premies. We weten dus niet of premies alleen als inkomensinstrument fungeren of dat ook sprake is van activeringseffecten. Nader onderzoek naar de effecten van premies is alleen goed mogelijk aan de hand van experimentele studies waarbij vergelijkbare groepen werklozen soms wel en soms niet recht hebben op een premie. De landelijke premiereregeling die dit jaar is ingevoerd sluit bij voorbaat de mogelijkheden hiertoe uit, omdat deze van toepassing is op *alle* langdurig werklozen en er derhalve geen controlegroepen zijn. Op gemeentelijk niveau zou daarentegen nog wel geëxperimenteerd kunnen worden met de verstrekking van premies.

In tegenstelling tot de VS worden arbeidsmarktexperimenten in Nederland nauwelijks toegepast<sup>10</sup>. Het is dan ook een wat beangstigende gedachte dat tot dusver ook weinig bekend is over de effectiviteit van het activeringsbeleid en in de huidige context premies in het bijzonder. Hoe valt dit te verklaren? Ten eerste zou het kunnen dat premies in Nederland - anders dan in de VS - in de eerste plaats als inkomensinstrument worden gezien. Bestudering van het activeringseffect zou daarom van secundair belang zijn ('premie als leuk extraatje') en er is derhalve weinig aanleiding om tot (experimentele) evaluaties over te gaan. Een tweede argument is gelegen in het feit dat bij experimenten sprake is van rechtsongelijkheid. Voor velen is de gedachte onverteerbaar dat sommige werklozen na aanvaarding van een baan recht hebben op een premie terwijl dit voor anderen niet het geval is.

Het zou kunnen dat dergelijke morele overwegingen sterker spelen dan in de VS. Op zich lijkt dit een plausibele gedachte, maar dit valt moeilijk te rijmen met de rechtsongelijkheid die besloten ligt in het huidige Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Het kan gebeuren dat cliënten voor dezelfde regionale scholingsprogramma's soms wel en soms niet recht hebben op premies, afhankelijk van de gemeente alwaar zij woonachtig zijn. Daarnaast is het zo, dat in de meeste gemeenten alleen een specifieke groep van kansarme werklozen over het recht op premies

Willen we ondanks het ontbreken van studies meer weten over de effectiviteit van premies, dan rest voorlopig niets anders dan bestudering van internationale onderzoeksresultaten en andere, aanverwante studies naar de effecten van financiële prikkels. De Amerikaanse bonusexperimenten geven aan dat premies een duidelijk activerende werking kunnen hebben. Het is de vraag in hoeverre premies ook in Nederland een activerend effect zullen hebben. Gezien het betere stelsel van sociale voorzieningen zouden grotere bedragen nodig zijn om dezelfde effecten te sorteren als in de VS. Anderzijds ligt de uitkeringsbesparing per individuele uitkeringsontvanger hoger. Hiermee stuiten we op een belangrijk verschil tussen de Amerikaanse bonusexperimenten en de Nederlandse uitstroompremies. In de VS stond *verkorting* van de uitkeringsduur voorop, in Nederland is dat, zeker gezien het veel grotere belang van de armoedeval alhier, vooral de *overstap* naar werk. Dit bemoeilijkt een goede vergelijking tussen beide systemen.

Veel onderzoek is verricht naar het ontmoedigende effect van uitkeringen (zie bijvoorbeeld Groot (1990) voor een overzicht voor Nederland). Tot in het begin van de jaren '90 bleek er weinig twijfel te bestaan dat uitkeringen niet of nauwelijks van invloed zijn op de kansen op werk. In meer recente studies blijkt echter het tegendeel: werklozen zijn wel degelijk gevoelig te voor uitkeringsverlagingen, vooral wanneer dit *tijdens* de uitkeringsduur gebeurt<sup>11</sup>. Dit hoeft niet alleen het gevolg te zijn van sancties (zie Abbring *et al.* (1996) en Van den Berg *et al.* (1998)), maar ook van de (dreigende) overgang van een WW- naar een Abw-

<sup>10</sup> Zie Koning (1999) voor een beschouwing van de voors en tegens van experimentele analyses (toegepast op scholing voor werklozen).

<sup>11</sup> In het hierop volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de verklaring van deze bevindingen.

uitkering (Lindeboom en Theeuwes (1993)). Indien de activerende werking van positieve financiële prikkels van eenzelfde orde van grootte is van die van negatieve financiële prikkels, dan kunnen ook premies een aanzienlijk effect sorteren. Daarbij blijft het wel de vraag, in hoeverre - gezien het incidentele karakter van premies en sancties - sprake is van structurele effecten. Hier is minder over bekend.

### 3. Ervaringen met sancties: beleid en onderzoek

**Sanctiebeleid in Nederland.** Sinds enkele jaren zijn de Wet Boeten en Maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (WBM) en het Sanctiebesluit Abw, IOAW en IOAZ van kracht (zie TK 23909 (1995) en Staatsblad (1995)). Deze zijn ingevoerd om het bestaande sanctie-instrumentarium aan te scherpen en een aantal lacunes weg te nemen. De WBM richt zich daarbij op werknemersverzekeringen, het Sanctiebesluit op de volksverzekeringen. Uitgangspunt van de wetten is dat misbruik voorkomen moet worden, terwijl desondanks voorgekomen misbruik niet mag lonen. Om dit te bereiken is de discretionaire ruimte van uitvoeringsinstanties ingeperkt, zij zijn verplicht om - afhankelijk van het soort overtreding en de mate van 'verwijtbaarheid' - onder bepaalde omstandigheden sancties op te leggen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen boeten en maatregelen. Boeten worden opgelegd indien cliënten ontijdige of onjuiste informatie verschaffen en derhalve fraude plegen. Maatregelen hebben betrekking op alle overige verwijtbare gedragingen (met name te geringe zoekinspanningen, scholing of werk weigeren). Bij de WW zijn aanbevelingen ontwikkeld om de hoogte en duur van sancties bij uvi's te harmoniseren. Bij de Abw zijn voor gemeenten richtlijnen ontwikkeld die daarentegen wel een bindend karakter hebben. Hier worden vier soorten sancties onderscheiden:

- Eerste categorie: 5% korting op de uitkering indien men zich niet inschrijft bij het arbeidsbureau, of niet tijdig de inschrijving ervan verlengt.
- Tweede categorie: 10% korting indien men zich onvoldoende inspant om een dienstbetrekking te verkrijgen.
- Derde categorie: een korting van 20%, omdat de cliënt niet meewerkt aan reïntegratie, bijvoorbeeld door opleidingen te weigeren.
- Vierde categorie: 100% korting, omdat passende arbeid niet wordt aanvaard of omdat men door eigen toedoen een baan verliest.

De duur van een sanctie bedraagt in principe één maand, tenzij men zich binnen een jaar opnieuw schuldig maakt aan verwijtbaar gedrag uit dezelfde of een hogere categorie. Dan vindt verdubbeling plaats van 1 naar 2 maanden.

Tot het midden van de jaren '90 vond een sterke toename plaats van het aantal WW-sancties. Sindsdien lijkt het aantal gestabiliseerd (zie Ctsv (1999a)). Ook bij de bijstand is in het verleden, mede als gevolg van het Sanctiebesluit Abw, een toename geweest in het aantal sancties. Toch is er (nog) geen sprake van een



sluitende en uniforme toepassing van het sanctiebeleid (zie NIPO (2001)): veelal worden overtredingen niet geconstateerd en er bestaan sterke verschillen in sanctiepercentages, zowel tussen gemeenten (zie Bunt *et al.* (1999a)) als tussen uvi's (zie Ctsv (1999a)). Dit duidt mogelijk op verschillen in de samenstelling van cliëntenbestanden, dat wil zeggen dat cliënten in sommige gemeenten of bij sommige uvi's relatief veel verwijtbaar gedrag vertonen. Er zijn echter ook aanwijzingen dat - met name bij de bijstand - tevens sprake is van belangrijke accentverschillen in beleid. Deze hebben betrekking op de frequentie en wijze waarop op verwijtbaarheid wordt getoetst en in hoeverre daarbij rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden. Het betreft hier overigens niet alleen verschillen tussen gemeenten, maar ook tussen consulenten binnen gemeenten.

Sancties in de bijstand vallen meestal onder 'categorie 1' en worden vooral toegepast onder jongeren, mannen, fase 1 en fase 2 cliënten en mensen die nog relatief kort een uitkering ontvangen. Cliënten uit de 'kansarmere' groepen hebben veelal geen arbeidsverplichting of worden ondanks een verplichting *de facto* ontheven. Bij de afbakening van deze groepen bestaan aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. Ook blijken sommige gemeenten weinig belang te hechten aan de handhaving van het sanctiebeleid en meer prioriteit te leggen bij 'positieve' instrumenten, zoals scholing of premies. Mede ingegeven door de verschillen in gemeentelijk beleid heeft het kabinet zich tot doel gesteld de handhaving van het sanctiebeleid te verbeteren en meer te uniformeren (zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000b)).

Het voordeel van (gemeentelijke) beleidsverschillen bestaat hieruit, dat het bijstandbeleid een zekere weerspiegeling geeft van verschillen in politieke gezindheid. Hieraan zou wel verbonden moeten zijn, dat - in tegenstelling tot de huidige situatie - de bijstand ook lokaal gefinancierd zou moeten worden.

**Onderzoek naar de effecten van sancties.** Onderzoek naar de effecten van financiële prikkels is veelal gebaseerd op een vergelijking van werklozen in verschillende uitkeringsposities. Tot voor kort bestond er weinig discussie over de uitkomsten van dergelijk onderzoek<sup>12</sup>: de uitkeringshoogte zou niet of nauwelijks van invloed zijn op het arbeidsmarktgedrag van werklozen. Verschillende, meer recente en beter onderbouwde, empirische onderzoeken, on andere die naar de effecten van sancties<sup>13</sup>, duiden echter op het tegendeel. De oplegging van sancties zou ertoe leiden dat de uitstroombelasting naar werk verdubbelt. Het verschil tussen dit resultaat enerzijds en de veel geringere effecten van minder recent onderzoek anderzijds, kan als volgt verklaard worden:

<sup>12</sup> Zie Groot (1990) voor een overzichtartikel op dit terrein.

<sup>13</sup> Onderzoek naar de (micro-)effecten van sancties is uitgevoerd voor zowel de WW als de bijstand. Voor wat betreft de WW, zie Abbring *et al.* (1996, 1999); voor de bijstand, zie van den Berg *et al.* (1998, 1999). Gorter en Kalb onderzoeken de effecten van monitoring (en daarmee een verhoogde kans op sancties) en begeleiding middels een sociaal experiment.

- Tot begin jaren '90 was sprake van een hoge werkloosheid, werklozen bevonden zich aan de 'lange kant' van de arbeidsmarkt. Veranderingen in de uitkeringshoogte zouden werklozen wel aan kunnen zetten tot meer zoekinspanningen, maar dit zou weinig banen opleveren. Het is duidelijk dat deze situatie gewijzigd is.
- De recente sanctie-onderzoeken bestuderen de effecten van uitkeringsverlagingen *tijdens* de (individuele) werkloosheidsduur en niet de effecten van verschillen in uitkeringshoogte *tussen* individuen. In het laatste geval wordt verondersteld dat de uitkeringshoogte constant is over de tijd en niet gecorreleerd met niet waarneembare eigenschappen van werklozen. De eerste veronderstelling kan leiden tot onderschatting van het uitkeringseffect, aangezien (inmiddels) kansarme bijstandsontvangers veelal een lagere uitkering ontvangen dan de instroom van kansrijkere WW-ers met een relatief hoge aanvangsuitkering. Deze onderschatting kan versterkt worden wanneer sancties vooral worden toegepast op ongemotiveerde werklozen. Doorgaans wordt in schattingen niet voor motivatie gecorrigeerd (als 'niet waargenomen variabele'), zodat gesanctioneerden ogenschijnlijk minder snel een baan vinden en het effect van sancties wordt onderschat.

De resultaten van de (recente) sanctie-onderzoeken sluiten aan bij onderzoek naar de overgangseffecten van WW naar de bijstand (zie Lindeboom en Theeuwes (1992))<sup>14</sup>. Hieruit blijkt dat in de laatste weken van de WW-gerechtigde uitkeringsduur er een sterke toename plaatsvindt in de uitstroom naar werk. Lindeboom en Theeuwes vinden dat een inkorting van de maximale WW-duur met één week, leidt tot een daling van de (verwachte) werkloosheidsduur (dus inclusief bijstand) met 1,3 weken. Dit suggereert dat werklozen gevoelig zijn voor inkomensveranderingen tijdens de uitkeringsduur en hierbij anticiperend gedrag vertonen.

De verschillende onderzoeken laten weinig ruimte voor twijfel: sancties werken. De activerende effecten van scholing of bemiddeling die in ander empirisch onderzoek worden gevonden zijn van een lagere orde van grootte. Dit suggereert dat vooral (financiële) prikkels bepalend zijn voor de uitstroom naar werk (zie ook CPB (2000)). Is daarmee ook de weg vrij voor verdere intensivering van het sanctie-instrument? Of is hiermee nog niet alles gezegd? Voor een bredere evaluatie zijn de volgende factoren van belang:

- Het *ex ante* effect van sancties: Alleen al de mogelijkheid van sancties kan leiden tot een grotere zoekinspanning of het eerder accepteren van een baan. Deze effecten zijn niet meegenomen in de tot dusver verrichte sanctie-onderzoeken. Derhalve wordt het totale effect onderschat. Deze effecten zijn overigens alleen goed in te schatten wanneer sprake is van een vergelijkbare controlegroep die

---

<sup>14</sup> Dergelijk onderzoek is tevens uitgevoerd voor de VS (zie Katz en Meyer (1990) en Meyer (2000)). Hierbij wordt het effect geschat van de maximale uitkeringsduur (in de meeste staten 26 weken) op de werkloosheidsduur.

niet gesanctioneerd kan worden. Dit is alleen mogelijk in experimenteel onderzoek.

- **Welvaarteffecten:** Een verhoogde uitstroom naar werk geeft positieve welvaartseffecten, maar de uitkeringsverlagingen die ermee gemoeid zijn leiden tot denivellering van inkomens.
- **Van micro naar macro:** Wanneer werklozen op grote schaal hun zoekinspanningen vermeederen kan dit leiden tot verdringing en substitutie van werkgelegenheid. Op basis van een gekalibreerd model vinden Boone en Van Ours (2000) dat deze effecten gering zijn en dat door de creatie van nieuwe banen het verhoogde arbeidsaanbod grotendeels geabsorbeerd wordt.
- **Uitvoering:** De uitvoering van sanctiebeleid vergt in de eerste plaats controle van cliënten. Hieraan zijn kosten verbonden, voornamelijk omdat dossieronderzoeken van WW- en bijstandsccliënten menskracht vragen. Volgens Boone en Van Ours (2000) zijn deze kosten relatief gering, zeker vergeleken met de kostenbesparingen die door sancties worden gerealiseerd; sancties zijn dus kosteneffectief. Toch omvat de uitvoering van het sanctiebeleid meer dan kosten alleen, een belangrijk ander aspect betreft de aansturing van beleid: hoe kan bij arbeidsconsulenten - die veelal een zekere betrokkenheid tonen bij de situatie en omstandigheden van hun cliënten - een strikte handhaving worden gewaarborgd? Consulenten kunnen verschillen in de interpretatie van beleidsvoorschriften en de waarde die zij hechten aan sancties als activeringsinstrument.

**Internationaal beleid en onderzoek.** In internationaal opzicht kent Nederland een relatief streng sanctiebeleid voor werklozen, met name voor bijstandsontvangers (zie Boone en Van Ours, 2000). In de meeste Europese landen wordt gekort op uitkeringen bij weigering van (passende) banen, maar het is onduidelijk in hoeverre daarbij ook wordt gecontroleerd op de inzet van zoekinspanningen. Ook is weinig bekend over de effectuering van beleid, dat wil zeggen in hoeverre sancties daadwerkelijk worden toegepast<sup>15</sup>. Wel is duidelijk dat er een internationale tendens is naar een meer activerend arbeidsmarktbeleid, met als belangrijk voornemen tot een 'Sluitende Aanpak' van werkloosheid te komen. Dit betekent dat in principe alle werklozen tijdig een (passend) reïntegratietraject dient te worden aangeboden. Aan dit recht zijn echter ook plichten verbonden: werklozen dienen naar behoren mee te werken aan reïntegratie. Sanctiebeleid vormt dus het sluitstuk van de sluitende aanpak. Ook de OESO benadrukt het belang er van om 'passief' uitkeringsbeleid zo activerend mogelijk te maken (zie Martin (2000)). Dit houdt in dat de ontmoedigende werking van inkomensondersteuning zoveel mogelijk dient te worden weggenomen middels belonings- en bestraffingselementen.

Internationaal onderzoek naar de effecten van sancties is schaars; Nederland en de VS lijken een uitzondering op deze regel te vormen. Het centrale probleem bij de evaluatie van sanctie-beleid bestaat hieruit, dat deze in principe van toepassing is

<sup>15</sup> Voor een internationaal overzicht bij de bijstand, zie Arents en Olieman (1998), *Werk bijstand in Europa? Een internationale vergelijking van activering van bijstandsgerechtigden*, Ministerie van SZW, VUGA, 's Gravenhage.

op alle uitkeringsontvangers. Derhalve is het niet mogelijk om over controlegroepen te beschikken voor wie (gelijktijdig) niet de dreiging van sancties boven het hoofd hangt, zodat het activerende effect van zowel de *ex ante* als de *ex post* effecten van sancties kunnen worden blootgelegd. Zoals al eerder gememoreerd bij de evaluatie van uitstrooppremies, zouden experimentele studies hier uitkomst bieden. Tevens is het zo dat, net zoals bij uitstrooppremies, experimentele evaluaties voornamelijk een Amerikaanse aangelegenheid zijn<sup>16</sup>.

In de VS is een aantal *job search experiments* uitgevoerd om de effecten van (combinaties van) extra bemiddeling en extra controle te onderzoeken<sup>17</sup>. Intensivering van bemiddeling bestond daarbij uit ondersteuning bij het solliciteren, het (elektronisch) zoeken naar werk en oriënteringsgesprekken of cursussen hoe een baan gevonden kan worden. Dit ging samen met een meer veelvuldige controle op de zoekinspanningen. De meeste experimenten duiden op bescheiden, maar significante effecten; gemiddeld zou er een verkorting van de uitkeringsduur zijn van anderhalve week. Een (positieve) uitzondering betreft een experiment in Washington, waar een effect van iets meer dan drie weken wordt gevonden. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de effecten van bemiddeling en controle worden afgezet tegen een controlegroep die vrijgelaten wordt van bemiddeling en controle. Het betreft hier dus niet een marginaal effect, als wel het totale effect van bemiddeling en controle.

In vrijwel alle experimenten blijken de kosten van extra bemiddeling en controle gering vergeleken met de uitkeringsbesparingen. Derhalve is sprake van kosten-effectief beleid. Deze bescheiden maar positieve resultaten van de *job search* experimenten hebben geleid tot het inzicht dat een bredere toepassing wellicht gewenst is. Daarbij blijft het echter de vraag welk deel van het activeringseffect toe te rekenen valt aan extra bemiddeling en welk deel aan extra controle. Ashenfelter *et al.* (1999) vinden aanwijzingen dat het geïsoleerde effect van verhoogde controle gering is, hetgeen zou betekenen dat vooral de bemiddelingscomponent bijdraagt aan de kansen op werk.

#### 4. Belonen of straffen?

Al met al wijzen de meeste onderzoeksresultaten in dezelfde richting: werklozen zijn gevoelig voor premies en sancties. Vooral de resultaten van het Nederlandse sanctie-onderzoek zijn wat dat betreft overtuigend. Daarnaast geven ook de Amerikaanse *bonus* en *job search experiments* aan dat het gedrag van werklozen beïn-

<sup>16</sup> Tot dusver hebben in Nederland twee kleinschalige experimenten plaatsgevonden waarin de effecten van extra bemiddeling en controle worden onderzocht. Gorter en Kalb (1995) vinden duidelijk significante effecten, in tegenstelling tot Van den Berg en Van der Klaauw (2000). Het is echter onduidelijk hoe intensief en vergelijkbaar de extra controle is in beide experimenten, en in hoeverre dit gepaard gaat met een verhoogde dreiging van sancties.

<sup>17</sup> Zie Meyer (1995) voor een survey.

vloed wordt door financiële prikkels. Meyer (1995) stelt daarbij dat de effecten van beide experimenten een vergelijkbare orde van grootte hebben. Vanuit die optiek zijn er dus geen aanwijzingen dat belonen beter of slechter is dan het bestraffen van werklozen. Gesteld dat er sprake is van een zekere symmetrie van de effecten van positieve en negatieve financiële prikkels, dan suggereert dit dat ook van uitstroompremies in Nederland een activerend effect verwacht mag worden en dat dit bijdraagt aan een kortere uitkeringsduur van werklozen.

Zoals in paragraaf 2 reeds is betoogd, valt de keuze tussen premies en sancties in zekere zin terug te voeren tot een afweging tussen doelmatigheid en inkomensgelijkheid. Net zoals sancties kunnen premies tot activering en daarmee tot meer doelmatigheid leiden. Het fundamentele verschil tussen premies en sancties bestaat er echter uit dat - in tegenstelling tot sancties - premies ook nivellerende herverdelingseffecten tot gevolg hebben, die weer tot gevolg hebben dat (een deel van) de doelmatigheidswinst verloren gaat. Verstrekte premies dienen collectief gefinancierd te worden en betekenen een subsidie op tijdelijke werkloosheid.

De doelmatigheid van sancties is groter. Deze geven niet alleen een prikkel tot het accepteren van werk, maar sanctie-opleggingen dragen ook positief bij aan de overheidsfinanciën. Dit biedt ruimte voor belastingverlagingen en daarmee een verlaging van belastingverstoringen. Een en ander gaat wel ten koste van de inkomensgelijkheid. Het is daarom de vraag tot hoever het gebruik van sancties opgevoerd kan worden. Meer of hogere sancties kunnen leiden tot extra activering, maar dit kan strijdig zijn met de doelstelling om voor iedereen ten alle tijde een sociaal minimum te garanderen.

De keuze tussen premies en sancties als activeringsinstrument is dus deels van politieke aard. Beide opties hoeven elkaar overigens zeker niet uit te sluiten, ze kunnen gecombineerd worden zoals in de Nederlandse uitvoeringspraktijk momenteel ook het geval is. Daarnaast kan er naar gestreefd worden kwalijke bijwerkingen van beide instrumenten te minimaliseren. Bij premies gaat het er dan vooral om prikkels zo gericht mogelijk in te zetten, zodat doelmatigheidsverliezen geminimaliseerd worden. Wil daarentegen bij sancties de toename van inkomensongelijkheid geminimaliseerd worden, dan is het zaak middels een goede voorlichting het sanctie-instrument vooral preventief te laten werken.

**Specifiek beleid.** Aan premies zijn *deadweight loss* kosten verbonden: sommige werklozen worden niet geactiveerd maar strijken toch een premie op indien zij een baan aanvaarden. Ook kan een extra instroom van werkloosheid worden uitgelokt. Ook hier betreft het werklozen die relatief snel een baan zullen vinden. Willen de kosten van *deadweight loss* en extra instroom verminderd worden, dan zouden specifieke voorwaarden aan het recht op premies gesteld kunnen worden. Dit is in de huidige Nederlandse beleidspraktijk het geval: gemeentelijke uitstroompremies zijn alleen voorbehouden aan kansarme, langdurige werklozen. Specifiek beleid heeft echter ook nadelen:

- Op voorhand staat niet vast dat de (kosten-)effectiviteit van beleid toeneemt naarmate de doelgroep bestaat uit een meer selecte, kansarme groep van werklozen. Zoals reeds eerder gememoreerd geven de resultaten van de Amerikaanse bonusexperimenten aan dat een meer specifieke groep alleen tot op zekere hoogte leidt tot een hogere kosten-effectiviteit.
- Het gaat ten koste van rechtsgelijkheid van werklozen. Rechtsongelijkheid komt het sterkst naar voren wanneer cliënten net wel of net niet gerechtigd zijn om een premie te ontvangen of wanneer zij net wel of net niet een arbeidsverplichting hebben.
- Specifiek beleid kan leiden tot onbedoelde, kostenverhogende gedragseffecten. Zo kan het zijn dat werklozen zich opzettelijk voordoen als fase 4 werkloze, opdat zij dan (voorlopig) van sanctiebeleid verstoken blijven. Ook bij premies kan dit het geval zijn, wanneer werklozen hun uitkeringsduur dermate rekken, dat zij na een bepaalde periode bij uitstroom recht hebben op een premie.

Ook het huidige sanctiebeleid heeft een specifiek karakter: fase 1 en fase 2 werklozen worden strenger aangepakt dan fase 3 of fase 4 werklozen (zie Bunt *et al.* (1999a)). Dit duidt op een zekere asymmetrie: sanctiebeleid is vooral gericht op de kansrijkere werklozen, terwijl premiebeleid zich richt op kansarmere werklozen. Kennelijk worden premies vooral als passend gezien voor werklozen die dat goed kunnen gebruiken, terwijl sancties vooral voor werklozen die minder kwetsbaar zijn.

**Voorlichting.** Een goede voorlichting is een cruciale voorwaarde voor daadwerkelijke activering, zowel bij premies en sancties. Premies zullen niet leiden tot activering wanneer men pas na aanvaarding van een baan van het bestaan hiervan op de hoogte wordt gesteld. Hetzelfde geldt voor sancties: zonder voorlichting zal men niet de dreiging van sancties ervaren; activering vindt slechts dan plaats wanneer middels effectieve sanctie-oplegging op de hoogte wordt gesteld van de uitkeringsregels. Op zich zijn deze inzichten vrij logisch, maar bij de uitvoering schort het hier nogal eens aan. Slechts bij een klein deel van de gemeenten is voorlichting over premies een standaard onderdeel van de intake en vindt deze pas plaats indien men daadwerkelijk recht heeft hierop (zie Bunt *et al.* (1999b)). Kennelijk zien uitvoerders premies veelal als belonings- of inkomensinstrument. Ook zit vaak veel tijd tussen heronderzoeken, zodat cliënten zich vaak weinig bewust zijn van de eventuele dreiging van sancties (zie Bunt *et al.* (1999b)). Gevolg is dat het *ex ante* effect van sancties - alleen al van de mogelijkheid tot oplegging - geringer zal zijn dan mogelijk. *Ex ante* effecten bieden een belangrijk voordeel boven *ex post* effecten van opgelegde sancties, namelijk dat deze niet leiden tot inkomensachteruitgang, maar wel tot activering. Hoe beter de voorlichting en uitvoering, hoe groter dit voordeel<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Boone en Van Ours (2000) vinden in een gekalibreerd zoekmodel *ex ante* effecten die in het algemeen groter zijn dan de *ex post* effecten van sancties. Ook zouden de *ex post* effecten van sancties aanmerkelijk lager liggen dan blijkt uit empirische micro-studies. Dit zou verklaard kunnen worden door het feit, dat werknemers niet voldoende op de hoogte zijn van de kans op een sanctie. Derhalve

## 5. Besluit

Hoe nu verder? Kan het Nederlandse premie- en sanctiebeleid verder geïntensiveerd worden? En wat weten we nog niet over de effectiviteit? Uit de Amerikaanse experimenten en het Nederlandse sanctieonderzoek blijkt, dat financiële prikkels wel degelijk van belang zijn. Dit vormt weliswaar een noodzakelijke, maar geen voldoende rechtvaardiging voor beleid. Het is namelijk de vraag, of deze prikkels voldoende sterk gericht zijn op de doelgroep en geen onbedoelde effecten oproepen. Sancties hebben daarbij als voordeel dat deze doelmatiger zijn dan premies.

De tweede vraag is in hoeverre prikkelend beleid daadwerkelijk geëffectueerd kan worden. De resultaten van het Nederlandse sanctie-onderzoek laten aan duidelijkheid weinig te wensen over: sancties werken, zijn kosten-effectief en verhogen de totale maatschappelijke welvaart. Ook lijkt weinig politieke discussie te bestaan over de huidige wetgeving rond sancties. Desondanks blijkt het huidige beleid niet sluitend en niet uniform (zie Ctsv (1999b), SZW (2001)). Op decentraal niveau maken uitvoerders veel gebruik van de discretionaire ruimte waarover zij beschikken, waarbij cliënten vaak formeel of *de facto* ontheven worden van arbeidsverplichtingen. Meer inzicht is nodig in de 'optimale' gedragsverhouding tussen de 'principaal' - de centrale overheid en de 'agent' - de decentrale uitvoerders. Dit geldt tevens voor de relatie tussen uitvoerders en cliënten.

## Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours (1996): 'Sancties in de WW: een werkend perspectief', *Economisch-Statistische Berichten*, 81, nr.4072, 750-754
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (1999): The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, *mimeo*
- Arents, M. en R. Olieman (1998): *Werkt bijstand in Europa? Een internationale vergelijking van de activering van bijstandsgerechtigden*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA, 's Gravenhage
- Ashenfelter, O., D. Ashmore en O. Deschênes (1999): Do unemployment insurance recipients actively seek for work? Randomized trials in four U.S. states, *NBER Working Paper*, Cambridge
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998): 'Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk', *Economisch-Statistische Berichten*, 83, nr.4161, 556-558
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1999): Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *mimeo*

- Bunt, S., M. Engelen en L. Samson (1999a): *Activeringsinstrumenten in de Bijstandswet - Deelrapport: maatregelen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA, 's Gravenhage
- Bunt, S., M. Engelen en L. Samson (1999b): *Activeringsinstrumenten in de Bijstandswet - Deelrapport: premies en vrijlatingen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA, 's Gravenhage
- Card, D. en P.B. Levine (2000): 'Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program', *Journal of Public Economics*, 78, 107-138
- CPB (2000): *Arbeidsbemiddeling- en reïntegratie van werklozen*, CPB Werkdocument 118, Sdu uitgevers, Den Haag
- Ctsv (1997): *Sociale Verzekeringsfraude en administratieve sancties 1995*, Zoetermeer
- Ctsv (1999a): *Augustusrapportage handhaving 1998*, Zoetermeer
- Ctsv (1999b): *Tussen papier en praktijk - Onderzoek naar beleid en uitvoering van de handhaving binnen de werknemersverzekeringen*, Zoetermeer
- Diamond, P. (1981): 'Mobility Costs, Frictional Unemployment and Efficiency', *Journal of Political Economy*, 89(4), 798-812
- Gorter, C. en G.R.J. Kalb (1996): 'Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model', *Journal of Human Resources*, 31(3), 590-610
- Groot, W. (1990): 'The economic effects of benefits and duration dependence on re-employment probabilities', *Economics Letters*, 32(4), 371-376
- Katz, L.F. en B.D. Meyer (1990): 'The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment', *Journal of Public Economics*, 41, 45-62
- Lindeboom, M. en J. Theeuwes (1993): 'Search, benefits and entitlement', *Economica*, 60, 326-346
- R. Loyd en D. Hussey (1996): *Evaluation of Jobmatch*, <http://www.officialdocuments.co.uk/document/dfee/resbrief/brief26.htm>
- Meyer, B.D. (1990): 'Unemployment insurance and unemployment spells', *Econometrica*, 58(4), 757-782
- Meyer, B.D. (1995): 'Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments', *Journal of Economic Literature*, 33, 91-131
- Meyer, B.D. (1996): 'What have we learned from the Illinois reemployment bonus experiment?', *Journal of Labor Economics*, 14(1), 26-51
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000a): *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000b): *Sociale Nota 2001*, Den Haag
- NIPO (2001): *Randomized Response: Onderzoek naar regelovertreding - resultaten ABW, WAO en WW*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Amsterdam
- OESO (1998): *Benefit systems and work incentives*, Paris



- O'Leary, C.J., P. Decker en S.A. Wandner (1997): *Reemployment bonuses and profiling*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Staff Working Paper 98-51
- Staatsblad 462 (1995): *Besluit van 19 juni 1995, houdende bepalingen met betrekking tot het opleggen van sancties aan uitkeringsgerechtigden ingevolge de Abw, IOAW en IOAZ (Sanctiebesluit Abw, IOAW en IOAZ)*, Den Haag
- TK 23909 (1995): *Wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid)*, Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Woodbury, S.A. en R.G. Spiegelman (1987): 'Bonuses to workers and employers to reduce unemployment: randomized trials in Illinois', *American Economic Review*, 77(4), 513-530