

Aan het werk

Bas van der Klaauw

In Nederland wordt in vergelijking met andere landen erg veel geld uitgegeven aan activerend arbeidsmarktbeleid. De evaluatie van dit beleid is niet triviaal en daarom is vaak weinig bekend over de effectiviteit. Meer aandacht voor evaluatie kan er voor zorgen dat het arbeidsmarktbeleid goedkoper en effectiever wordt.

1 Inleiding

Het zal ergens aan het einde van mijn lagere schooltijd geweest zijn dat ik met mijn moeder in onze blauwe Ford Fiesta zat. Op de radio maakten twee politici ruzie en ik vroeg wie gelijk had. Mijn moeder is jurist en volgens mijn vader de denker bij ons thuis. De uitleg van wat een jurist is aan een 10-jarige is dat juristen regels maken, zodat iedereen weet wat wel en niet mag. En als twee mensen ruzie hebben, bepaalt de rechter – ook al een jurist – wie gelijk heeft. Kortom, mijn moeder zou uitstekend gekwalificeerd moeten zijn om te vertellen welke politicus gelijk had. Maar het destijds onbevredigende antwoord was dat beide politici een beetje gelijk hadden.

Ik zal niet claimen dat dit voorval op de rondweg in de Leidse Merenwijk de reden is geweest dat ik geïnteresseerd ben geraakt in economie. Economen gebruiken modellen om te voorspellen wat de gevolgen van beleidskeuzes zijn. Dat heeft ook zijn beperking. De recente geschiedenis heeft duidelijk gemaakt dat modellen een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid zijn en dat economen soms niet veel beter voorspellen dan voetbalanalytici. Maar door heel zorgvuldig naar de gevolgen van beleidsveranderingen te kijken, proberen economen een beter inzicht te krijgen in onderliggende economische mechanismen. Met deze kennis kunnen de modellen worden aangepast, waardoor voorspellingen beter worden.

Maar waarom begint deze oratie met een anekdote over mijn moeder? De afgelopen jaren heb ik mij voornamelijk bezig gehouden met arbeidsmarkteconomie en dat is een markt waarin er veel bemoeienis van de

overheid is. Denk bijvoorbeeld aan het ontslagrecht, het minimumloon en het verstrekken van uitkeringen. Dat zijn allemaal maatregelen die het functioneren van de arbeidsmarkt beïnvloeden. De recente verkiezingscampagne heeft duidelijk gemaakt dat politici van verschillende partijen vaak heel verschillend denken over het nut van deze maatregelen. In mijn onderzoek heb ik gekeken naar de gevolgen van allerlei beleidsmaatregelen op uitkomsten op de arbeidsmarkt. Het gesprek in de blauwe Ford Fiesta zou met een beetje fantasie kunnen worden gezien als mijn eerste, zij het erg vluchtige, interesse in beleidsevaluatie.

De overheid zorgt ervoor dat iedereen die zijn baan verliest een uitkering krijgt. Zoals eigenlijk alle verzekeringen verzacht dat de pijn van pech hebben, in dit geval werkloos worden. En de zekerheid van inkomen geeft werklozen enige rust bij het zoeken naar nieuw werk. Het verstrekken van uitkeringen zorgt er dus voor dat mensen niet in allerlei laagkwaliteitsbaantjes terecht komen en dat verhoogt de gemiddelde productiviteit in een economie. Het minimumloon heeft overigens een soortgelijke functie.

Maar het verstrekken van uitkeringen heeft ook nadelen. Als door een hoge uitkering mensen niet alleen selectiever worden in het soort werk dat ze willen hebben, maar ook nog eens minder gaan solliciteren, dan verlengt de uitkering de periode van werkloosheid substantieel. Economen noemen dit moral hazard, wat betekent dat mensen hun gedrag veranderen als ze verzekerd zijn en dus minder last hebben van de financiële consequenties van hun gedrag. Er is voldoende overtuigend empirisch bewijs dat laat zien dat de periode van werkloosheid langer duurt, naarmate uitkeringen generieuzer zijn (zie bijvoorbeeld Lalive 2008). Moral hazard is een serieus probleem op de arbeidsmarkt.

In de meeste landen hebben overheden daarom maatregelen genomen om moral hazard problemen op de arbeidsmarkt tegen te gaan. De meest directe aanpak is om het sollicitatiegedrag van werklozen strikt te controleren en sancties in de vorm van strafkorting op te leggen als blijkt dat een werkloze onvoldoende solliciteert. Het controleren van sollicitatieinspanningen en het opleggen van sancties heb ik onderzocht in mijn proefschrift (Van der Klaauw 2000). Strengere controle bleek geen noemenswaardig effect te hebben op werkhervatting, maar het opleggen van strafkorting op de uitkering versnelde het vinden van een baan substantieel. Laten we in het vervolg van dit betoog de Nederlandse instituties op de arbeidsmarkt, zoals het uitkeringstelsel, de ontslagbescherming en het minimumloon, als gegeven beschouwen en kijken wat binnen dit systeem kan worden gedaan om moral hazard problemen tegen te gaan. Echter, voordat de resultaten van een aantal recente empirische studies worden be-

sproken, zal ik zonder in detail te treden kort uitleggen wat economen verstaan onder beleidsevaluatie en waarom dit niet triviaal is.

2 Empirische beleidsevaluatie

Als economen praten over beleidsevaluatie dan willen ze weten hoeveel uitkomsten veranderen als gevolg van het beleid. Dit klinkt misschien enigszins cryptisch en daarom een voorbeeld. Stel dat we willen weten of het strenger controleren van sollicitatiegedrag de werkloosheidsduur beïnvloedt. Dan willen we voor elke werkloze weten hoe lang het duurt voordat deze een baan gevonden heeft als hij streng wordt gecontroleerd, maar ook hoe lang het vinden van een baan duurt als de strengere controle er niet is. Voor elke werkloze zijn er dus twee mogelijke uitkomsten, één uitkomst met de beleidsinterventie en één uitkomst zonder de beleidsinterventie. Het verschil tussen beide uitkomsten is het causale effect van het beleid voor deze specifieke werkloze. Als we voor iedereen het causale effect kennen, dan kunnen we het gemiddelde causale effect van het beleid bepalen. Wat bijvoorbeeld weer nuttig is voor een kosten-batenanalyse.

Het grote probleem is dat het onmogelijk is om voor dezelfde werkloze twee uitkomsten te observeren. Een werkloze wordt of streng gecontroleerd door de uitkeringsinstantie of wordt niet streng gecontroleerd. Voor iedereen kunnen we dus maar één mogelijke uitkomst observeren en dat betekent dat we het causale effect van het beleid nooit direct waarnemen.

Om toch iets te kunnen zeggen over het effect van beleid zouden we uitkomsten van een groep individuen die bloot stond aan het beleid kunnen vergelijken met de uitkomsten van een groep individuen met vergelijkbare kenmerken die niet aan dit beleid bloot heeft gestaan. Het grote probleem van deze aanpak is dat we groepen alleen vergelijkbaar kunnen maken op basis van kenmerken die worden geobserveerd. Of een werkloze streng wordt gecontroleerd, wordt vaak bepaald door een arbeidsdeskundige. Zo'n arbeidsdeskundige bepaalt gedurende een intake meting wat de beste aanpak is. De arbeidsdeskundige kijkt hierbij ook naar kenmerken die niet worden geregistreerd. De arbeidsdeskundige zal bijvoorbeeld ongemotiveerde werklozen sneller naar strengere controle sturen. De econoom die werkloosheidsduren van werklozen met en zonder strengere controle met elkaar vergelijkt, vergelijkt tegelijk ook de werkloosheidsduren van gemotiveerde en niet-gemotiveerde werklozen, en hiervoor kan niet eenvoudig worden gecorrigeerd. Dat geldt natuurlijk voor alle kenmerken die niet geobserveerd worden, maar wel relevant zijn op de arbeidsmarkt.

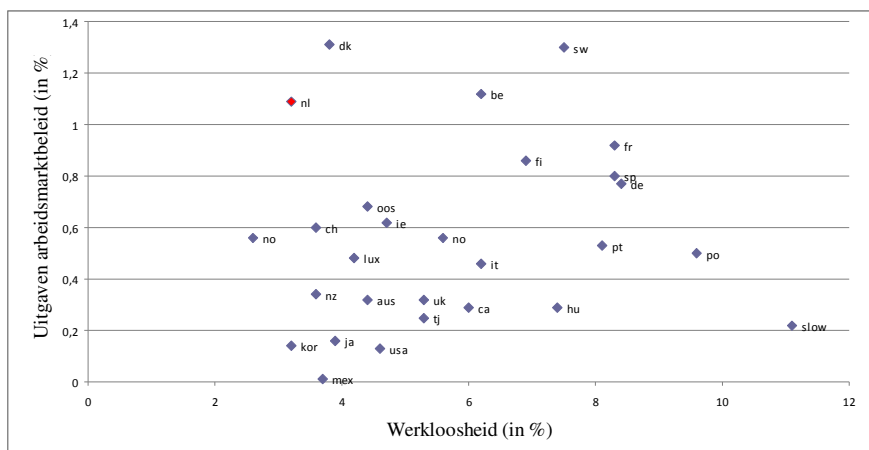
Wat valt er dan nog te doen? De meest zuivere manier om het causale effect van beleid te meten is om een experiment op te zetten waarbij een groep willekeurig gekozen individuen wordt uitgesloten van deelname aan het beleid. Door willekeurige toewijzing wordt ervoor gezorgd dat de groep die blootstaat aan beleid goed vergelijkbaar is met de groep die hieraan niet blootstaat. Het is daarom heel erg aannemelijk dat de verschillen in uitkomsten tussen beide groepen alleen het gevolg zijn van het beleid.

Dit is ook de manier waarop Van den Berg en Van der Klaauw (2006) het effect van het re-integratieprogramma 'activering en controle' hebben onderzocht. Dit experiment uit 1998 is het laatste geweest dat in Nederland is gehouden in de sociale zekerheid. Blijkbaar ligt het veel gevoeliger om experimenten te houden in sociale zekerheid dan bij het ontwikkelen van een nieuw medicijn.

Om toch beleid te kunnen evalueren, hebben economen de afgelopen drie decennia een aantal statistische methoden ontwikkeld. Het idee achter deze methoden is altijd om exogene variatie te vinden in de toewijzing van beleid. Dat betekent dat we op zoek gaan naar twee identieke individuen, met de uitzondering dat de één blootgesteld is geweest aan het beleid, terwijl de andere dat niet is geweest. Dit klinkt lastig, maar ik hoop dat het duidelijker is na de drie voorbeelden die ik tijdens deze oratie zal bespreken. Dan weet u hopelijk wat economen wel kunnen zeggen over beleidsevaluatie, maar vooral ook wat de beperkingen zijn.

3 Re-integratietrajecten

In een re-integratietraject krijgt iemand extra begeleiding bij het zoeken naar werk. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van sollicitatietraining, netwerkcurssussen of omscholing. In Nederland is de markt voor re-integratietrajecten in 2002 grotendeels geprivatiseerd. Het is de bedoeling dat de uitkeringsinstanties commerciële bedrijven inhuren om trajecten te verzorgen. In maart 2010 maakte de uitkeringsinstantie UWV bekend dat het budget voor deze trajecten op begon te raken. Uiteindelijk heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 35 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de inkoop van extra trajecten. De Tweede Kamer eiste daarvoor wel de toezegging dat er gedegen onderzoek zou worden gedaan naar alle uitgaven aan re-integratie in Nederland.

Figuur 1 Internationale vergelijking van werkloosheid en uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid in 2007

Bron: OESO.

Werkloosheid is gemeten als percentage van de beroepsbevolking en de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid als percentage van het Bruto Binnenlands Product.

Dat zal een behoorlijke klus zijn, want zoals Figuur 1 laat zien hoort Nederland tot de vier landen die meer dan één procent van het Bruto Binnenlands Product uitgeven aan activerend arbeidsmarktbeleid. Onder activerend arbeidsmarktbeleid vallen alle activiteiten die direct gericht zijn op de arbeidsmarkt anders dan het verstrekken van uitkeringen. Overigens is het Nederlandse Bruto Binnenlands Product ongeveer 600 miljard euro, dus de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid zijn jaarlijks ongeveer 6,5 miljard euro.

Van de vier landen met hoge uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid heeft Nederland het laagste werkloosheidspercentage. Er wordt vanuit het buitenland sowieso jaloers gekeken naar de lage werkloosheid in Nederland. Dit kan natuurlijk worden gezien als het succes van het Nederlandse re-integratiebeleid. Maar dat is te kort door de bocht. Ten eerste, omdat de internationale vergelijking geen duidelijk beeld laat zien tussen uitgaven aan re-integratie en werkloosheid. En ten tweede, omdat landen veel meer van elkaar verschillen dan slechts in de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid.

Van een internationale vergelijking kunnen we niet veel leren over de effectiviteit van het Nederlandse activerend arbeidsmarktbeleid. Daarom zullen we moeten kijken naar een steekproef van werklozen die al dan niet hebben meegedaan aan re-integratietrajecten. Kastoryano en Van der Klaauw (2010) gebruiken data van mensen die werkloos zijn geworden na

een baan in het primair onderwijs. De belangrijkste redenen dat er gekeken wordt naar deze specifieke sector, zijn de beschikbaarheid van administratieve gegevens en de manier waarop re-integratietrajecten in deze sector worden toegewezen. Het moment van toewijzing van de trajecten gebeurt op basis van de leeftijd aan het begin van de uitkering. Iemand die 50 jaar of ouder is, wordt zo snel mogelijk naar een re-integratietraject gestuurd. Iemand die jonger dan 50 jaar is, zal een half jaar moeten wachten voordat hij in aanmerking komt voor een re-integratietraject.

We kunnen deze beleidsdiscontinuïteit gebruiken om het causale effect van deelname aan een re-integratietraject te schatten. Het idee is dat een 49-jarige en een 50-jarige niet heel veel van elkaar verschillen en dat ze dus ongeveer dezelfde kansen op de arbeidsmarkt hebben. Door de duur tot het vinden van werk te vergelijken tussen een groep individuen die net geen 50 jaar zijn en een groep individuen die net ouder zijn dan 50 jaar, kunnen we een schatting maken van de effectiviteit van re-integratietrajecten.

In theorie klinkt dit vrij eenvoudig. De praktijk is echter lastiger omdat er allerlei ruis optreedt bij het toewijzen van werklozen aan trajecten. Van de groep die onmiddellijk na instroom in werkloosheid naar een re-integratietraject moet, is na vier maanden werkloosheid slechts 50% begonnen met zo'n traject. Van de groep werklozen die zes maanden zou moeten wachten, begint slechts 25% daadwerkelijk in de zesde maand en de rest moet langer wachten. Er bestaan allerlei econometrische technieken om met dit soort ruis om te gaan. Kastoryano en Van der Klaauw (2010) laten zien dat het voor het schatten van het beleidseffect weinig uitmaakt welke techniek gebruikt wordt.

De belangrijkste empirische resultaten laten zien dat deelname aan een re-integratietraject de werkhervattingskans negatief beïnvloedt. Het geschatte statistische model is gebruikt om te simuleren wat de gevolgen zijn van deelname aan een re-integratietraject. Tabel 1 laat zien hoe individuele werkhervattingskansen veranderen als een werkloze drie of zes maanden na instroom in de uitkering moet beginnen met een re-integratietraject. Bovenaan staat de situatie dat iedereen na drie maanden werkloosheid met een re-integratietraject moet beginnen. Op dat moment heeft slechts 18 procent van de instromers in de uitkering werk gevonden. Als we na zes maanden werkloosheid kijken, heeft 38 procent van de werklozen werk gevonden als ze niet zouden hebben geparticipeerd in een re-integratietraject. Dit is slechts 30 procent als iedereen zou hebben meegedaan aan het traject. Deelname aan een re-integratietraject verlaagt de werkhervattingskans tussen drie en zes maanden werkloosheid dus met zo'n tien procentpunt $(=(0,38-0,30)/(1-0,18))$. Hetzelfde kunnen we uitrekenen voor de start van een traject na zes maanden. Zonder dit traject vindt

49 procent van de werklozen binnen één jaar werk, terwijl dat met het traject 44 procent is. Dus wederom verkleint deelname aan een traject de kans op werkhervatting. De gevonden effecten zijn niet alleen substantieel, maar ook significant. Dat laatste betekent dat statistisch gezien het empirische bewijs erg overtuigend is dat re-integratietrajecten de kans op werkhervatting verkleint. De inhoud van de re-integratietrajecten wordt afgestemd op de deelnemer. Tijdens een intakegesprek wordt bepaald welke activiteiten ondernomen worden. Dit kan bestaan uit psychologische ondersteuning en sollicitatietraining, maar in sommige gevallen kan er ook sprake zijn van bijscholing. Daarnaast zijn er individuele en groeps gesprekken om de voortgang van het baanzoekproces te bespreken.

Tabel 1 Modelsimulaties voor het causale effect van deelname aan een re-integratietraject op werkhervattingskans

| | Traject na 3 maanden |
|-----------------------------------|----------------------|
| Werk na 3 maanden | 0,18 |
| Werk na 6 maanden zonder traject | 0,38 |
| Werk na 6 maanden met traject | 0,30 |
| Effect van het traject | - 0,10 |
| | Traject na 6 maanden |
| Werk na 6 maanden | 0,38 |
| Werk na 12 maanden zonder traject | 0,49 |
| Werk na 12 maanden met traject | 0,44 |
| Effect van het traject | - 0,07 |

Waarom hebben re-integratietrajecten die ongeveer 4000 euro per deelnemer kosten, een averechts effect op werkhervatting? Van den Berg en Van der Klaauw (2010) laten zien dat programma's die bedoeld zijn om het baanzoekgedrag van werklozen te stimuleren vaak tot gevolg hebben dat de aard van het baanzoekgedrag verandert. Werklozen gaan solliciteren op vacatures die hen aangereikt worden binnen een traject, en gebruiken veel minder hun netwerk om naar een geschikte baan te zoeken. Het is niet absurd om te veronderstellen dat werklozen zelf een veel beter idee hebben over welk werk geschikt is dan de arbeidsdeskundige die de commerciële re-integratietrajecten aanbiedt. Werklozen zullen daarom veel gemotiveerder zijn om te solliciteren op vacatures die ze zelf uitgezocht hebben.

Een aantal nuances is bij onze resultaten op zijn plaats. Ten eerste, schatten Kastoryano en Van der Klaauw (2010) het effect van deelname aan een re-integratietraject op individuen die rond de 50 jaar oud zijn. Voor deze mensen vinden we een negatief effect, maar dat hoeft nog niet

te betekenen dat het effect voor andere leeftijdsgroepen hetzelfde is. Al lijken de gevoeligheidsanalyses die Stephen Kastoryano en ik gedaan hebben er niet op te wijzen dat het effect anders is voor andere leeftijdsgroepen. Ten tweede, hebben we alleen gegevens bestudeerd van mensen die werkzaam waren in het primair onderwijs. Onderwijzers zijn bijzondere mensen en het is daarom niet noodzakelijkerwijs dat de effecten van trajecten op werkhervatting hetzelfde zijn in andere sectoren. Ten derde, wij kijken alleen naar werkhervatting en weten dus niet of een re-integratietraject misschien ook een effect heeft op de kwaliteit van de gevonden baan. Het zou best kunnen dat na een deelname aan een re-integratietraject iemand een baan krijgt met een beter langetermijnperspectief, bijvoorbeeld een vaste baan in plaats van een tijdelijke baan of een baan met een hoger salaris. Dit zijn allerlei dingen die nog onderzocht moeten worden. Hiervoor is noodzakelijk dat goede administratieve gegevens beschikbaar komen.

4 Strengere poortwachter

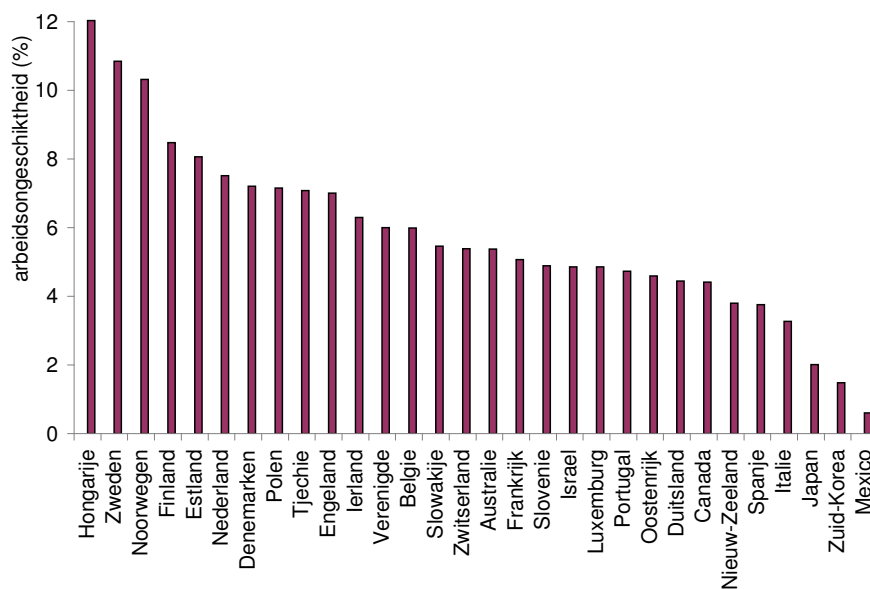
Terwijl het werkloosheidspercentage in Nederland laag is, blijkt Nederland het veel slechter te doen als het om arbeidsongeschiktheid gaat. Ondanks dat het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering al een aantal jaar daalt, laat Figuur 2 zien dat er in Nederland nog steeds relatief veel mensen arbeidsongeschikt zijn.

De uitstroom uit arbeidsongeschiktheid naar werk is erg laag. Als iemand eenmaal een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft, dan is het zonder rigoureuze maatregelen erg moeilijk om werkhervatting te stimuleren. Daarom moet het beperken van het aantal arbeidsongeschikten komen van het ontmoedigen van de instroom. En dat is precies waar het overheidsbeleid zich de afgelopen jaren op heeft gericht.

De Jong, Lindeboom en Van der Klaauw (2010) onderzoeken hoe intensievere controle van de aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering de instroom beïnvloedt. Deze controle richtte zich met name op de toetsing van de re-integratieverslagen die sinds de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter moeten worden toegevoegd aan de aanvraag van een uitkering. In het re-integratieverslag staat beschreven waarom het de werkgever niet gelukt is om tijdens de periode van ziekteverzuim de werknemer weer aan het werk te krijgen. Als dit verslag ontbreekt of een onbevredigend antwoord geeft, dan kan de uitkeringsinstantie een boete opleggen aan de werkgever. Intensievere toetsing vergroot de pakkans bij nalatigheid en vergroot dus de financiële prikkel die uitgaat van de sancties. Dit zou

het verzuimgedrag van werknemers en het verzuimbeleid van werkgevers in de gewenste richting moeten sturen.

Figuur 2 Internationale vergelijking van arbeidsongeschiktheid in 2007



Bron: OESO.

Arbeidsongeschiktheid wordt gemeten als percentage van de bevolking tussen 20 en 64 jaar oud.

Om het effect van intensieve toetsing te meten hebben we een quasi-experiment opgezet. De landelijke instructie aan arbeidsdeskundigen was om re-integratieverslagen 'licht' te toetsen, wat wil zeggen dat alleen bij een aanwijsbaar gebrek (dus geen onvolledig of onduidelijk verslag) het UWV contact opneemt met de werkgever of werknemer. In het experiment hebben we in twee regio's, die min of meer representatief zijn voor Nederland, de arbeidsdeskundigen geïnstrueerd om intensiever te toetsen. Intensief toetsen betekent dat bij alle aanvragen contact wordt opgenomen met de werkgever en/of de werknemer. In feite hebben we dus op een gecontroleerde manier variatie aangebracht in de uitvoeringspraktijk.

Zoals blijkt uit Tabel 2 is er een duidelijk verschil tussen de toetsingspraktijk in de experimentregio's en de rest van het land. In de experimentregio's wordt twee keer zo vaak een bezoek aan de werkgever gebracht en drie keer zo vaak vindt er een face-to-face gesprek met de werknemer plaats. Dit zijn de zwaarste toetsingsmethoden. In de rest van het land werd bijna drie keer zo vaak alleen op papier getoetst, hetgeen licht toetsen

is. Dit geeft aan dat op beide experimentlocaties intensiever getoetst is dan in de rest van het land.

Tabel 2 Toetsingspraktijk bij de experimentkantoren vergeleken met kantoren in de rest van Nederland (%)

| | Regio's met intensieve toetsing | Overige regio's % |
|------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Bezoek werkgever | 16 | 7 |
| Face-to-face cliënt | 59 | 18 |
| Telefonische werkgever | 34 | 52 |
| Telefonisch cliënt | 14 | 23 |
| Telefonisch erbodienst | 8 | 32 |
| Alleen op papier | 9 | 25 |
| Onbekend | 3 | 0 |

Percentages tellen horizontaal op tot meer dan 100 omdat per aanvraag meerdere vormen van toetsing hebben plaatsgevonden.

Wat kunnen we verwachten van intensieve toetsing? Intensieve toetsing maakt het voor werkgevers minder makkelijk om werknemers te laten afvloeien via arbeidsongeschiktheid, wat zou moeten leiden tot een lagere aanvraagkans voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarnaast legt intensieve toetsing meer nadruk op de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers als het gaat om preventie van langdurig ziekteverzuim. Als hierdoor een gedragsverandering optreedt, dan zien we dat terug in het ziekteverzuim. Langdurig ziekteverzuim meten we door te kijken naar meldingen van werkgevers bij de uitkeringsinstantie na 13 weken ziekte.

In Tabel 3 staat zowel voor als na het experiment het aantal aanvragen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als fractie van het aantal werkenden in de regio's.

Tabel 3 Aanvragen voor arbeidsongeschiktheidsuitkering (als fractie van het aantal werknemers; voor en na intensieve toetsing)

| | Na experiment | Voor experiment | Vershil |
|-------------------|---------------|-----------------|-----------|
| Experimentregio's | 0,01008 | 0,01376 | - 0,00368 |
| Overige regio's | 0,01072 | 0,01392 | - 0,00320 |
| Vershil | | | - 0,00048 |

Het eerste wat opvalt, is dat zowel in de experimentregio's als in de rest van het land het aantal aanvragen van een uitkering daalde van bijna 1,4% naar 1%. Dat is het gevolg geweest van de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter, de conjunctuur en de al eerder ingezette dalende trend.

Alleen in de experimentregio's heeft de intensieve toetsing plaats gevonden en hier is het aantal aanvragen sneller gedaald. Als we kijken naar het verschil van het verschil, dan is dit het causale effect van de Intensieve toetsing.

Het effect lijkt erg klein, na de komma staan er eerst drie nullen. Maar dit is een verandering in de aanvraagkans op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze aanvraagkans is ook klein en daarom is het effect van de intensieve toetsing in de orde van grootte van 5% minder aanvragen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het effect is ook significant, dus statistisch gezien verschillend van nul. Dat geldt ook voor de daling in langdurig ziekteverzuim die optreedt als gevolg van de intensieve toetsing (niet in tabel).

Met intensieve toetsing wordt gemiddeld door de arbeidsdeskundige en de verzekeringsarts vijf kwartier extra besteed aan een aanvraag. Dat betekent dat landelijk uitrollen van intensieve toetsing ongeveer 1.3 miljoen euro kost. Tabel 4 laat zien wat de gevolgen zijn van landelijk uitrollen op het aantal ziektemeldingen en aanvragen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het aantal ziektemeldingen daalt ongeveer 7000 en het aantal uitkeringsaanvragen met ongeveer 1600. Een conservatieve schatting is dat dat laatst ongeveer een besparing op de uitkeringskosten geeft van 64,8 miljoen euro. In het bovenstaande hebben we alleen het kortetermijneffect van de intensieve toetsing geschat. Het ligt voor de hand dat het langetermijneffect groter zal zijn, maar dat zullen we nooit weten omdat de intensieve toetsing geen standaard beleid is geworden.

Tabel 4 Consequenties van intensieve toetsing (aantal personen)

| | Langdurig ziekteverzuim | Voor experiment |
|----------------------------|-------------------------|-----------------|
| Zonder intensieve toetsing | 131.006 | 34.192 |
| Met intensieve toetsing | 124.164 | 32.564 |

Alleen individuen met duurzaam benutbare arbeidsmogelijkheden.

Echter, de vraag is wat er gebeurt met werknemers die vanwege de intensieve toetsing geen uitkeringsaanvraag hebben gedaan. Natuurlijk is het niet mogelijk om in de experimentregio's te bepalen welke werknemers wel een aanvraag zouden hebben gedaan als ze in een andere regio gewoond hadden. Maar de meest waarschijnlijke andere mogelijkheid om een arbeidscontract te beëindigen is via de WW. Als in de populatie van arbeidsongeschikten inderdaad een deel verborgen werkloosheid zit, wat door de intensieve toetsing uitgefilterd wordt dan moeten we dat terugzien in een stijging van de instroom in de werkloosheid (WW). In de experi-

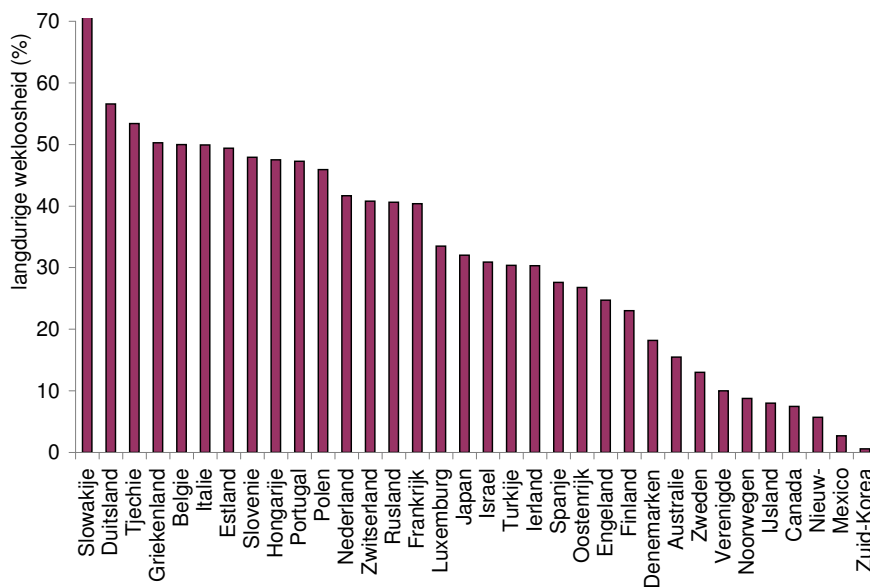
mentregio's is de instroom in de WW tijdens de periode van het experiment (na correctie voor regio-specifieke kenmerken en een tijdstrend) niet sterker toegenomen dan in de rest van Nederland. Dit is een indicatie dat bedrijven het langdurig ziekteverzuim op de gewenste manier, namelijk met behulp van verhoogde re-integratie-inspanningen, hebben verlaagd en niet voor reguliere ontslag hebben gekozen. De werknemers die door de intensieve toetsing niet in arbeidsongeschiktheid terecht zijn gekomen, zijn dus hoogstwaarschijnlijk nog steeds actief betrokken in het productieproces. De maatschappelijke baten van de intensieve toetsing zijn daarom groter dan alleen de besparingen op de uitkeringen.

Deze resultaten laten zien dat de relatief hoge arbeidsongeschiktheid in Nederland voor een deel te verklaren is uit moral hazard. Oftewel, door het bestaan van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden er minder preventieve inspanningen verricht om niet afhankelijk te worden van deze uitkeringen. Dat verklaart ook waarom sinds de verlenging van de wachttijd voor een uitkering van één naar twee jaar en de introductie van de veel striktere WIA-uitkering de instroom in arbeidsongeschiktheid flink is afgenomen.

5 Financiële prikkels voor werkhervatting

Zoals eerder besproken heeft Nederland een lage werkloosheid, maar het percentage werklozen dat langer dan één jaar werkloos is, is vrij groot. Figuur 3 laat zien dat in Nederland het percentage langdurig werklozen boven de 40 procent ligt. Dat is hoger dan het OESO gemiddelde en ook veel hoger dan landen als Zweden en Denemarken waar de maximale duur van uitkeringen relatief lang is.

De lage werkloosheid en hoge langdurige werkloosheid betekent dat in Nederland de kans om werkloos te worden klein is. Maar als iemand werkloos is, dan is de kans op werkhervatting klein. De strikte Nederlandse ontslagbescherming lijkt hierin een rol te spelen, maar naar de gevolgen van ontslagbescherming op het functioneren van de arbeidsmarkt is weinig empirisch onderzoek gedaan. Hieronder wordt bekeken of het mogelijk is om de werkhervatting van langdurig werklozen te stimuleren.

Figuur 3 Internationale vergelijking van langdurige werkloosheid in 2007

Bron: OESO.

Langdurige werkloosheid is het percentage van alle werklozen dat langer dan één jaar werkloos is.

Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours (2004) lieten zien dat het opleggen van sancties, dus een strafkorting op de uitkering, zelfs voor langdurig werklozen een substantieel positief effect heeft op werkherhvatting. Als dit soort negatieve financiële prikkels een groot effect hebben op werkherhvatting, dan zou hetzelfde kunnen gelden voor positieve financiële prikkels. Van der Klaauw en Van Ours (2010) hebben dat onderzocht door te kijken naar bijstandsgerechtigden in Rotterdam.

In Rotterdam hebben gedurende een aantal jaren werkaanvaardingsbonussen en uitstroompremies bestaan. Deze zijn ooit ad hoc geïntroduceerd en daarna zonder enig empirisch bewijs over de effectiviteit ook weer afgeschaft. Daarvan kunnen we gebruik maken bij de empirische evaluatie van de effectiviteit, omdat het betekent dat bijstandsgerechtigden gedurende verschillende tijdsperioden verschillend behandeld zijn.

In 2001 kon iemand die na minimaal één jaar bijstand een baan gevonden had in totaal 1800 euro aan bonussen krijgen. De eerste betaling van 450 euro vond plaats nadat iemand minimaal een half jaar werkzaam was geweest. Daarna waren er nog drie mogelijke vervolgbetalingen van elk

450 euro voor elk extra half jaar dat iemand bleef werken. In 2002 werden deze betalingen die specifiek waren voor Rotterdam vervangen door een landelijke fiscale heffingskorting die bijna dezelfde voorwaarden had maar kon oplopen tot 2269 euro. In 2003 werd deze heffingskorting weer afgeschaft. De Rotterdamse bijstandsgerechtigden werden over elke wijziging in ieder geval schriftelijk geïnformeerd.

Het is niet aantrekkelijk om werkhervattingskansen in verschillende jaren met elkaar te vergelijken om zo het causale effect van de bonussen te schatten. Uit de eerdere studie naar intensieve toetsing van WAO-aanvragen zagen we dat conjunctuur en andere kalendertijdveranderingen een grote invloed kunnen hebben op uitkomsten. In dit geval geldt dat de periode vanaf 2000 tot en met 2003 gekenmerkt wordt door een dalende economische groei en een dalend aantal vacatures per werkzoekende.

Om het effect van het beloven van bonussen te kunnen isoleren van conjunctuur-effecten moeten we zoeken naar een controlegroep die dezelfde tijdstrend heeft, maar waarvan het gedrag niet beïnvloed wordt door het bestaan van de bonussen. Bij deze studie komen alle individuen die langer dan één jaar bijstand hebben ontvangen potentieel in aanmerking voor een bonus als zij werk vinden en dit lang genoeg houden. Een naïeve aanpak zou zijn om iedereen met een bijstandsduur van minder dan één jaar als controlegroep te nemen. Het probleem is dat de belofte van een bonus ook een uitstraling kan hebben voordat een bijstandsduur van één jaar bereikt is. Het ligt misschien voor de hand dat iemand die al 11 maanden bijstand ontvangt het moment van starten in een nieuwe baan even uitstelt, zodanig dat op het moment van het begin van de baan de persoon net in aanmerking komt voor de bonus. Dit noemen we het anticipatie-effect, wat ervoor zorgt dat de bonus ook een effect kan hebben op een groep waarvoor het helemaal niet bedoeld is.

Het anticipatie-effect veroorzaakt ook een tweede probleem. Doordat bijstandsgerechtigden die bijna één jaar een uitkering ontvangen hun baanzoekgedrag aanpassen, zullen meer individuen een uitkeringsduur van één jaar bereiken. Door het beloven van de bonussen verandert de compositie van de groep individuen die in aanmerking komen voor een bonus. Om te corrigeren voor dit soort dynamische selectie maken we een statistisch model dat werkhervatting modelleert vanaf het begin van de bijstandsuitkering. We veronderstellen dat beloofde werkhervattingsbonussen nog geen uitstralingseffect hebben aan het begin van de uitkeringsduur, maar we laten toe dat gedurende het eerste jaar van de bijstandsuitkering anticipatie-effecten optreden. Met ons statistische model kunnen we zowel de grootte van de anticipatie-effecten als de grootte van de prikkel van de bonus op werkhervatting schatten.

Deze schattingsprocedure is voornamelijk lastig omdat kalendertijdefecten, dynamische selectie, duurzaamheid en de effecten van bonussen, wat eigenlijk een interactie is tussen duurzaamheid en kalendertijd-effecten, uit elkaar gepulkt moeten worden. Ik bespaar u de details, maar zal het hebben over de schattingsresultaten. We hebben ons model apart geschat voor mannen en vrouwen. Voor mannen vinden we amper een effect voor het beloven van bonussen op de kans op werkhervatting. Voor vrouwen zijn de geschatte effecten iets groter, maar nog steeds niet significant. Dat laatste betekent dat we niet kunnen uitsluiten dat bonussen geen effect hebben.

Tabel 5 Gesimuleerde kans op werkhervatting binnen twee jaar na start bijstandsuitkering

| | Mannen | Vrouwen |
|---|--------|---------|
| | % | |
| Geen financiële prikkels | 62,5 | 48,9 |
| Alleen positieve financiële prikkels (bonussen) | 62,9 | 49,9 |
| Alleen negatieve financiële prikkels (sancties) | 65,4 | 54,9 |
| Zowel positieve als negatieve financiële prikkels | 65,9 | 56,2 |

Iemand heeft recht op een bonus als werk wordt gevonden na minimaal één jaar werkloosheid. In de simulaties wordt een sanctie opgelegd na één jaar werkloosheid.

Tabel 5 laat zien wat het effect van het beloven van bonussen is op de kans op werkhervatting. In de tabel staat welk percentage van alle instromers in een bijstandsuitkering binnen twee jaar na de start werk heeft gevonden. De eerste rij van de tabel laat zien dat 62,5 procent van de mannen en 48,9 procent van de vrouwen binnen twee jaar werk vindt. Het gevolg van het beloven van de bonussen is dat voor mannen deze werkhervattingskans met minder dan een half procentpunt stijgt, terwijl dit voor vrouwen een procentpunt is. Om een idee te krijgen over de grootte van deze effecten, vergelijken we dit met de effecten van het opleggen van een sanctie na één jaar werkloosheid. Zoals in de derde rij van de tabel kan worden gezien, verhoogt een sanctie de werkhervattingskans van mannen met bijna drie procentpunt en van vrouwen met meer dan vijf procentpunt. Daaruit kunnen we afleiden dat negatieve financiële prikkels een veel groter effect hebben op werkhervatting dan positieve financiële prikkels.

De vraag is natuurlijk waarom negatieve financiële prikkels een groter effect hebben. Een eerste verklaring kan worden gezocht in de vrij korte planningshorizon van werklozen. Sancties reduceren de uitkering onmiddellijk, terwijl bonussen een belofte zijn op een betaling in de toekomst. Iemand met een korte planningshorizon reageert sterker op wat nu gebeurt dan op iets wat in de toekomst gebeurt. Een tweede verklaring zou kunnen

zijn dat de regels voor de werkhervattingsbonussen zo vaak zijn aangepast, dat mensen eigenlijk niet meer weten wanneer ze waar recht op hebben. Ook in dat geval verdwijnt de prikkel van de bonussen. Het is inderdaad zo dat slechts 38 procent van alle mensen die recht hebben op een eerste betaling van de werkhervattingsbonus deze daadwerkelijk aanvraagt.

In 2002 werden de bonussen uitgekeerd door de belastingdienst in de vorm van heffingskortingen. Uit mijn studie met Jan van Ours zou je kunnen concluderen dat heffingskortingen geen effect hebben op arbeidsaanbodbeslissingen. De groep mensen die langdurig in de bijstand zit is echter niet representatief voor de gehele beroepsbevolking. Bosch en Van der Klaauw (2009) onderzochten of heffingskortingen het arbeidsaanbod van vrouwen beïnvloeden. We hebben hierbij gebruik gemaakt van de belastingherziening van 2001 en vinden dat de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk reageert op financiële prikkels. De beslissing om te gaan werken kan wel degelijk beïnvloed worden door financiële prikkels en het afschaffen van wat in de volksmond de aanrechtsubsidie heet, zal ervoor zorgen dat meer vrouwen gaan werken. Echter, als vrouwen werken, wordt het aantal uren dat vrouwen werken nauwelijks beïnvloed door financiële prikkels.

6 Conclusie

Dit brengt mij bij een aantal concluderende opmerkingen. *Aan het werk* is de titel van deze oratie. Het doel van de beleidsmaatregelen die ik besproken heb is voornamelijk om meer mensen aan het werk te krijgen en/of te houden. Echter, voor mij is de belangrijkste interpretatie van *Aan het werk*, dat er in Nederland serieus werk moet worden gemaakt van verbetering van het activerend arbeidsmarktbeleid door betere evaluaties.

In Nederland wordt volgens de OESO jaarlijks meer dan zes miljard euro uitgegeven aan activerend arbeidsmarktbeleid. De beleidsmaatregelen die ik in deze oratie heb besproken zijn vrij kleine en goedkope maatregelen, maar het gros van het beleid is niet gebaseerd op empirisch bewijs over de effectiviteit. Dat is kenmerkend voor het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Dit beleid is de afgelopen jaren vaak veranderd, denk aan de sluitende aanpak, activeringsprogramma's, Melkertbanen, werkcoaches, werkhervattingsbonussen, uitstroompremies, etcetera. Ook programma's die allemaal ad hoc geïntroduceerd zijn en vaak zonder empirisch bewijs over de effectiviteit alweer vervangen zijn door andere programma's.

Ik heb geprobeerd te laten zien hoe economen door zorgvuldig te kijken naar beleidsveranderingen het effect van beleid kwantificeren. Omdat beleidsdiscontinuïteiten er niet zijn met het doel om beleid te evalueren en

deelname aan het beleid niet vrijwillig is, kunnen we vrij betrouwbaar het effect van beleid meten. De vraag is echter hoe ver we zullen komen in onze kennis over beleidseffecten als we op deze manier verder gaan. Ten eerste is deze manier van beleidsevaluatie erg arbeidsintensief, dus het zal lang duren voor we echt meer weten. Maar een belangrijkere beperking is dat niet elke vorm van beleid op deze manier geëvalueerd kan worden, simpelweg omdat er geen relevante beleidsdiscontinuïteiten zijn of dat er in de data te weinig informatie zit over deze discontinuïteiten. Daarnaast is de interpretatie van de gevonden effectiviteit beperkt.

Het dient daarom ook aanbeveling om veel meer echte experimenten te gaan uitvoeren, waarbij beleid willekeurig toegewezen wordt. Het hoeft hierbij niet zo te zijn dat sommige individuen helemaal uitgesloten worden van bijvoorbeeld deelname aan een re-integratietraject, maar variatie in het moment waarop zo'n traject begint is al voldoende om waardevol inzicht te krijgen in de effecten van trajecten. De aanbeveling om meer en beter te evalueren is absoluut niet nieuw. Jan van Ours suggereerde 15 jaar geleden al in zijn oratie om één procent van de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid te reserveren voor de evaluatie van dit beleid. Ondanks dat het een goede suggestie is, is het nooit opgevolgd.

Een belangrijke reden om eens goed te kijken naar de effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid, is dat door ineffectief beleid te stoppen een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van het overheidstekort als gevolg van de financiële crisis. Het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt is een relatief pijnloze manier om het gat in de begroting te verkleinen. Als het de overheid door goed beleid lukt om meer mensen aan het werk te krijgen, dan levert dat extra belastinginkomsten op en reduceert het uitkeringskosten.

Auteur

Bas van der Klaauw (e-mail: bklaauw@feweb.vu.nl) is hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Het voorliggende artikel is de rede die door hem is uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam op 24 juni 2010.

Literatuur

- Berg, G.J. van den, en B. van der Klaauw, 2006, Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment, *International Economic Review*, vol 47(3): 895-936.
- Berg, G.J. van den, en B. van der Klaauw, 2010, Structural empirical evaluation of job search monitoring, Mimeo.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 2004, Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics*, vol 22(1): 211-41.
- Bosch, N. en B. van der Klaauw, 2009, Analyzing female labor supply – evidence from a Dutch tax reform, Working Paper 7337, CEPR London.
- Jong, Ph. de, M. Lindeboom en B. van der Klaauw, 2010, Screening disability insurance applications, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Kastoryano, S. en B. van der Klaauw, 2010, Dynamic evaluation of job search assistance, Mimeo.
- Klaauw, B. van der, 2000, *Unemployment duration determinants and policy evaluation*, Proefschrift, Tinbergen Instituut.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours, 2010, Carrot and stick: how reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates, Mimeo.
- Lalive, R. (2008), How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach, *Journal of Econometrics*, vol 142(2): 785-806.