

Oratie: Aan het werk

Bas van der Klaauw

Rede 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

Mijnheer de Rector Magnificus

Geachte toehoorders

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 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 modellen worden aangepast, waardoor voorspellingen beter worden.

Maar u vraagt zich waarschijnlijk nog steeds af waarom ik deze oratie begon met een anekdote over mijn moeder. Het gesprek in de blauwe Ford Fiesta kwam een paar weken geleden bij mij op toen ik probeerde te bedenken

wat ik tijdens deze oratie zou willen zeggen. 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, zei 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 lage kwaliteit baantjes 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 omdat ze 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, naar mate uitkeringen genereuzer 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 straffkortingen op te leggen als blijkt dan een werkloze onvoldoende solliciteert. Het controleren van sollicitatie-inspanningen en het opleggen van sancties heb ik onderzocht in mijn proefschrift dat ik tien jaar geleden ook in deze zaal verdedigde (zie Van der Klaauw, 2000). Strengere controle bleek geen noemenswaardig effect te hebben op werkherhaving, maar het opleggen van straffkortingen op de uitkering versnelde het vinden van een baan substantieel.

Laten we de komende 40 minuten 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 ik de resultaten van een aantal recente empirische studies bespreek, zal ik zonder in detail te treden kort uitleggen wat economen verstaan onder beleidsevaluatie en waarom dit niet triviaal is.

Empirische beleidsevaluatie

Als economen praten over beleidsevaluatie dan willen ze weten hoeveel uitkomsten veranderen als gevolg van het beleid. Ik kan mij voorstellen dat dit enigszins cryptisch klinkt 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 het doen van een kosten-baten analysis.

Het grote probleem is dat het onmogelijk is om voor dezelfde werkloze twee uitkomsten te observeren. Een werkloze wordt of streng gecontroleerd 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-meeting 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. En 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 bloot staat aan beleid goed vergelijkbaar is met de groep die hieraan niet bloot staat. 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 ik samen met Gerard van den Berg het effect van activering en controle onderzocht heb (zie Van den Berg & Van der Klaauw, 2006). Maar dit experiment uit 1998 is het laatste geweest dat in Nederland gehouden is 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 twee 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 het andere individu hier niet blootgesteld aan 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.

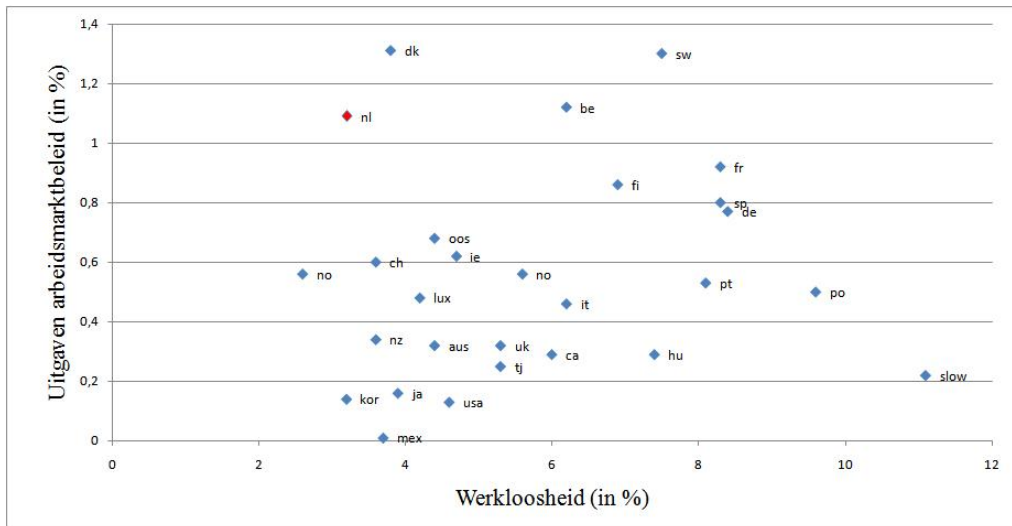
Reïntegratietrajecten

Allereerst zal ik het hebben over reïntegratietrajecten voor werklozen. In een reïntegratietraject krijgt iemand extra begeleiding bij het zoeken naar werk. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van sollicitatietraining, netwerkcursussen of omscholing. In Nederland is de markt voor reïntegratietrajecten 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 reïntegratie in Nederland.

Dat zal een behoorlijke klus zijn, want zoals u in Figuur 1 ziet 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 direct gericht op de arbeidsmarkt anders dan het verstrekken van uitkeringen. Overigens is het Nederlandse Bruto Binnenlands Product zo'n 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 reïntegratiebeleid. Maar dat is te kort door de bocht. Ten eerste omdat de internationale vergelijking geen duidelijk beeld laat zien tussen uitgaven aan reïntegratie en werkloosheid. En ten tweede omdat landen veel meer van

Figuur 1: Internationale vergelijking van werkloosheid en uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid in 2007 (bron: OESO).



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

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 reïntegratietrajecten. Dit is wat ik samen met Stephen Kastoryano heb gedaan. Wij hebben data gebruikt van mensen die werkloos zijn geworden na een baan in het primair onderwijs. De belangrijkste reden dat we naar deze specifieke sector kijken is de beschikbaarheid van administratieve gegevens en de manier waarop reïntegratietrajecten 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 reïntegratietraject gestuurd. Ie-

mand die jonger dan 50 jaar is, zal een half jaar moeten wachten voordat hij in aanmerking komt voor een reïntegratietraject.

We kunnen deze beleidsdiscontinuïteit gebruiken om het causale effect van deelname aan een reïntegratietraject 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 is en een groep individuen die net ouder is dan 50 jaar, kunnen we een schatting maken van de effectiviteit van reïntegratietrajecten.

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 reïntegratietraject 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. In het onderzoek met Stephen Kastoryano laten we zien dat het voor het schatten van het beleidseffect weinig uitmaakt welke techniek gebruikt wordt en daarom zal ik u de details besparen (zie daarvoor Kastoryano & Van der Klaauw, 2010).

De belangrijkste empirische resultaten laten zien dat deelname aan een reïntegratietraject de werkhervattingskans negatief beïnvloedt. Tabel 1 laat zien wat de gevolgen zijn van deelname aan een reïntegratietraject drie en zes maanden na instroom in werkloosheid. Bovenaan staat het geval dat iedereen na drie maanden werkloosheid met een reïntegratietraject moet beginnen. Op dat moment heeft slechts 18 procent van de instromers in de uitkering werk gevonden. Als we na zes maanden werkloosheid kijken dan heeft 38 procent

Tabel 1: Effect van deelname aan een reïntegratietraject 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

van de werklozen werk gevonden als ze niet zouden hebben geparticipeerd in een reïntegratietraject. Dit is slechts 30 procent als iedereen zou hebben meegedaan aan het traject. Deelname aan een reïntegratietraject verlaagt de werkhervattingskans tussen drie en zes maanden werkloosheid dus met zo'n tien procentpunt. 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 overtuigend is dat reïntegratietrajecten de kans op werkhervatting verkleinen.

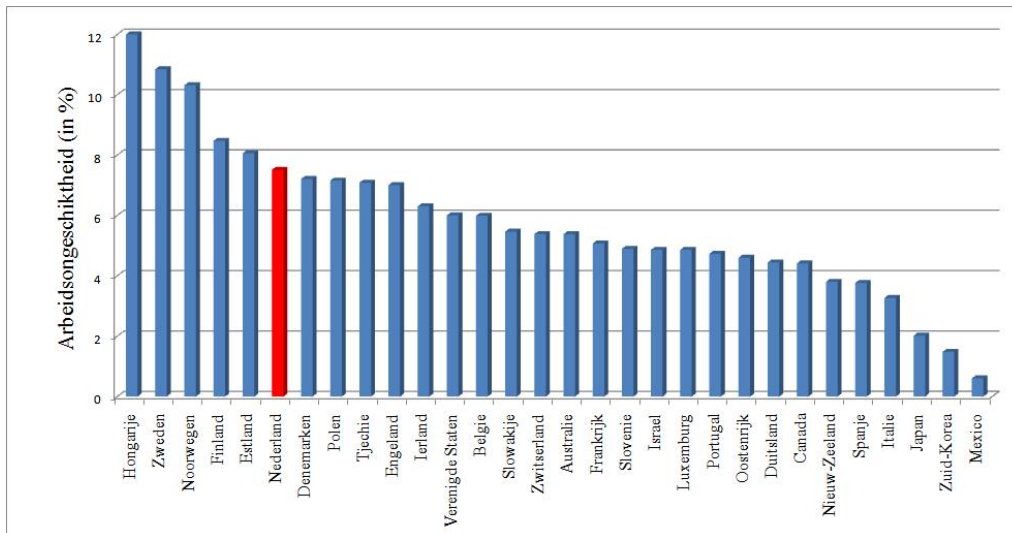
Waarom hebben reïntegratietrajecten die toch zo'n 4000 euro per deelnemer kosten, een averechts effect op werkhervatting? In onderzoek met Gerard van den Berg heb ik laten zien dat programma's die bedoeld zijn om het baanzoekgedrag van werklozen te stimuleren vaak tot gevolg hebben dat de aard van het baanzoekgedrag verandert (zie Van den Berg & Van der

Klaauw, 2010). 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 reïntegratietrajecten aanbiedt. Werklozen zullen daarom veel gemotiveerder zijn om te solliciteren op vacatures die ze zelf uitgezocht hebben.

Een aantal nuances zijn bij onze resultaten op zijn plaats. Ten eerste, schatten we het effect van deelname aan een reïntegratietraject 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 reïntegratietraject misschien ook een effect heeft op de kwaliteit van de gevonden baan. Het zou best kunnen dat na een deelname aan een reïntegratietraject iemand een baan krijgt met een beter lange-termijn perspectief, bijvoorbeeld een vaste baan in plaats van een tijdelijke baan of een baan met een hoger salaris.

Maar dit zijn allerlei dingen die nog onderzocht moeten worden. Hiervoor is noodzakelijk dat goede administratieve gegevens beschikbaar komen.

Figuur 2: Internationale vergelijking van arbeidsongeschiktheid in 2007 (bron: OESO).



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

Strengere poortwachter

Laten we nu naar het tweede voorbeeld van toegepaste beleidsevaluatie kijken. Uit de figuur die ik eerder liet zien bleek dat het werkloosheidspercentage in Nederland laag is. Als we kijken naar arbeidsongeschiktheid, dan doet Nederland het veel slechter. Ondanks dat het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering al een aantal jaar daalt, kunt u in Figuur 2 zien dat er in Nederland nog steeds relatief veel mensen arbeidsongeschikt zijn.

De uitstroom uit arbeidsongeschiktheid naar werk is erg laag. Dus 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.

Samen met Philip de Jong en Maarten Lindeboom heb ik onderzocht hoe intensievere controle van de aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering de instroom beïnvloedt (zie De Jong, Lindeboom & Van der Klaauw, 2010). Deze controle richtte zich met name op de toetsing van de reïntegratieverslagen die sinds de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter moeten worden toegevoegd aan de aanvraag van een uitkering. In het reïntegratieverslag 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. Intensieve toetsing vergroot de pakkans bij nalatigheid en vergroot dus de financiële prikkel die uitgaat van de boetes. Dit zou het verzuimgedrag van werknemers en het verzuimbeleid van werkgevers in de gewenste richting moeten sturen.

Om het effect van intensieve toetsing te meten hebben we een quasi-experiment opgezet. De landelijke instructie aan arbeidsdeskundigen was om reïntegratieverslagen 'licht' te toetsen, wat wil zeggen dat alleen bij een aanwijsbaar gebrek (dus geen, een 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 toetsingsprak-

Tabel 2: Toetsingspraktijk bij de experimentkantoren vergeleken met kantoren in de rest van Nederland (in percentages).

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

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

tijk 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 wordt getoetst, wat licht toetsen is. Dit geeft aan dat op beide experimentlocaties intensiever getoetst is dan in de rest van het land.

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.

Tabel 3: Aanvragen voor arbeidsongeschikheidsuitkering (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

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

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: Consequenties van intensieve toetsing.

	Langdurig ziekteverzuim	Uitkerings- aanvragen
Zonder intensieve toetsing	131,006	34,192
Met intensieve toetsing	124,164	32,564

Noot: alleen individuen met duurzaam benutbare arbeidsmogelijkheden.

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 zo'n 1600. Een conservatieve schatting is dat dat laatste ongeveer een besparing op de uitkeringskosten geeft van 64.8 miljoen euro. In het bovenstaande hebben we alleen het korte-termijn effect van de intensieve toetsing geschat. Het ligt voor de hand dat het lange-termijn effect groter zal zijn. Maar dat zullen we nooit weten omdat de intensieve toetsing geen standaard beleid is geworden.

De vraag is echter 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 terug zien in een stijging van de instroom in de werkloosheid (WW). In de experimentregio'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 reïntegratie-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.

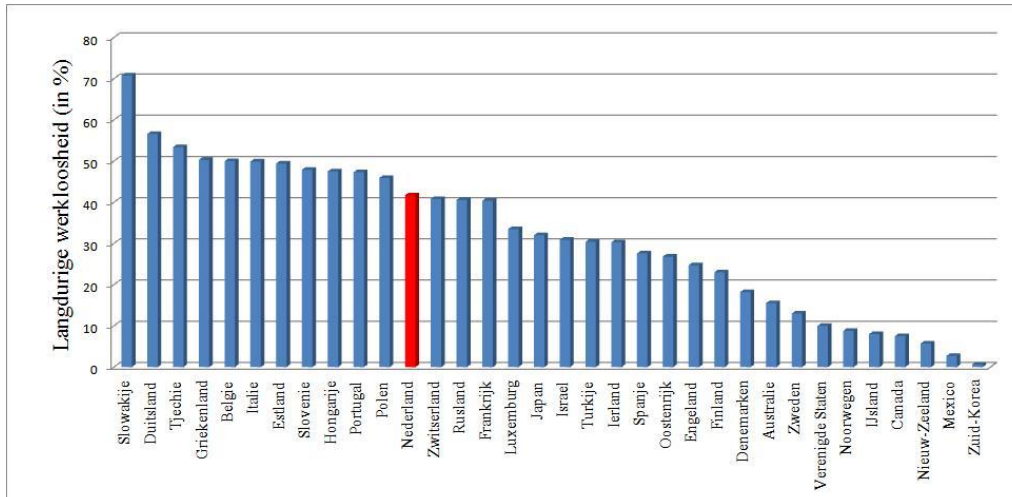
Deze resultaten laten zien dat de relatief hoge arbeidsongeschiktheid in Nederland voor een deel te verklaren is uit moral hazard. Oftewel, door het bestaan van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden er minder preventieve inspanningen verricht om niet afhankelijk te worden van deze uitkeringen. Dat 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 dramatisch is afgenomen.

Financiële prikkels voor werkhervatting

Het laatste voorbeeld dat ik zal bespreken gaat weer over reïntegratie van werklozen. Zoals ik al eerder liet zien, heeft Nederland een lage werkloosheid. Maar als we kijken hoe deze werkloosheid is opgebouwd dan zien we dat een vrij groot percentage langdurig werkloos is, dus langer dan één jaar werkloos. 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

Figuur 3: Internationale vergelijking van langdurige werkloosheid in 2007 (bron: OESO).



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

is, dan is de kans op werkhervatting klein. Ik zal hier niets zeggen over wat hierin de rol van de te strikte ontslagbescherming in Nederland is. Naar de gevolgen van ontslagbescherming op het functioneren van de arbeidsmarkt is weinig empirisch onderzoek gedaan. Maar waar ik het wel over zal hebben is de vraag of het mogelijk is om de werkhervatting van langdurig werklozen te stimuleren.

Uit mijn promotie-onderzoek bleek dat het opleggen van sancties, dus een strafkorting op de uitkering, zelfs voor langdurig werklozen een substantieel positief effect heeft op werkhervatting (zie Van den Berg, Van der Klaauw & Van Ours, 2004). Als dit soort negatieve financiële prikkels een groot effect hebben op werkhervatting, dan zou hetzelfde kunnen gelden voor positieve financiële prikkels. Dat laatste heb ik samen met Jan van Ours onderzocht door te kijken naar bijstandsgerechtigden in Rotterdam (zie Van der Klaauw

& Van Ours, 2010).

In Rotterdam hebben gedurende een aantal jaar 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 controle groep 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 ontvangen hebben 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 controle groep 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 en dat zorgt ervoor 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 bijstandgerechtigden 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 kalendertijdeffecten, dynamische selectie, duurzaamheid en de effecten van bonussen wat

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%

Noot: 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.

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 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 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 één procentpunt is. Om een idee te krijgen over de grootte van deze effecten, vergelijken we het 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 finan-

ciële 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 van mensen die langdurig in de bijstand zit is echter niet representatief voor de gehele beroepsbevolking. Samen met Nicole Bosch heb ik onderzocht of heffingskortingen het arbeidsaanbod van vrouwen beïnvloeden (zie Bosch & Van der Klaauw, 2009). 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 met 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, dan wordt het aantal uren dat vrouwen werken nauwelijks beïnvloed door financiële prikkels.

Conclusie

Dit brengt mij bij een aantal concluderende opmerkingen. *Aan het werk* is de titel van deze oratie. Deze titel bedacht ik een aantal weken geleden toen ik in mijn agenda keek en erachter kwam dat de dag van mijn oratie toch wel snel dichterbij kwam. Het eerste doel van de titel *Aan het werk* was om mijzelf er continu aan te herinneren dat ik eens serieus moest beginnen met het schrijven van deze oratie.

Natuurlijk heeft *Aan het werk* ook inhoudelijk raakvlakken met deze oratie. Het doel van de beleidsmaatregelen die ik vandaag 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 het verbeteren 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 vandaag 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, etc. Programma's die allemaal ad hoc geïntroduceerd zijn en vaak zonder empirisch bewijs over de effectiviteit ook alweer vervangen zijn door andere programma's.

In de afgelopen 40 minuten heb ik 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 reïntegratietraject, 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. Dat lijkt hard nodig, want ABN-AMRO wordt niet met winst verkocht en alleen het beperken van de hypotheekrenteaftrek is niet voldoende om de komende jaren de overheidsuitgaven op orde te brengen.

Dankwoord

Ik ben nu aangekomen bij het einde van het inhoudelijke gedeelte van mijn oratie. Wat rest is om zoals gebruikelijk bij oraties enige woorden van dank uit te spreken. Allereerst zou ik het College van Bestuur van de Vrije Universiteit en het bestuur van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde willen bedanken voor het gestelde vertrouwen. Ik zal de komende jaren serieus *aan het werk* gaan om dit vertrouwen niet te beschamen.

Vroeger vroegen vrienden nog wel eens waar ik de hele dag mee bezig ben. Een paar jaar geleden is dat omgeslagen naar de vraag wanneer ik van plan was echt te gaan werken. Een tijdje geleden in de kroeg was het blijkbaar tijd om mij duidelijk te maken dat ik echt eens serieus over mijn toekomst moest gaan nadenken. Mijn reactie was dat daar geen zin in heb omdat ... en het eerste wat ik toen kon bedenken was dat ik heel veel leuke en interessante mensen tegen kom die meer te vertellen hebben dan de voetbaluitslagen. Ondanks dat ik toen al teveel bier op had, denk ik toch wel dat ik dat meende. Collega's, co-auteurs en promotoren, bedankt voor het plezier dat jullie mij in mijn werk geven. Maar beste vrienden, ik waardeer het dat jullie je af en toe zorgen om mij maken.

Lieve ouders. Toen ik op zoek was naar een foto van onze blauwe Ford Fiesta, zag ik dat jullie voorin het fotoalbum een krantenkop geplakt hadden. Op deze krantenkop stond "M'n moeder kan toch zeker ook niet alles weten – M'n vader heeft 't vaak te druk". Mijn herinnering is heel anders, maar voor de zekerheid heb ik nog even door de fotoalbums gebladerd. De vakanties waren altijd leuk, mijn verjaardagfeestjes fantastisch en ondanks mijn gebrek aan talent waren jullie er altijd als ik wilde voetballen, hardlopen, schaatsen of wat dan ook. Bedankt voor alle liefde, interesse en steun in de afgelopen 37 jaar.

Lieve Jip en Sven. Donderdag is thuis altijd manndag. Het is niet heel stoer om naar je vader te kijken terwijl hij in een jurk op een podium staat. Maar morgen halen we het helemaal in en kom ik kijken hoe jullie voor het eerst judo-examen doen.

Lieve Padma. Het is nu al bijna een half leven geleden dat wij elkaar hier als studenten tegen kwamen. Je hebt altijd een nogal nuchtere kijk op dingen gehad en al helemaal als het om mijn werk gaat. Toen ik mij druk begon te maken over deze oratie merkte jij op dat normaliter als iemand promotie krijgt, niet de halve wereld opgetrommeld wordt. Je had natuurlijk weer eens gelijk. Maar ik ben toch heel blij dat jij er bent, nu en eigenlijk altijd.

Ik heb gezegd.

Referenties

- Bosch, N. & B. van der Klaauw (2009), Analyzing female labor supply – evidence from a Dutch tax reform, Working Paper 7337, CEPR London.
- De Jong, Ph., M. Lindeboom & B. van der Klaauw (2010), Screening disability insurance applications, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Lalive, R. (2008), How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach, *Journal of Econometrics* 142, 785–806.
- Kastoryano, S. & B. van der Klaauw (2010), Dynamic evaluation of job search assistance, Mimeo.
- Van den Berg, G.J. & B. van der Klaauw (2006), Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment, *International Economic Review* 47, 895–936.
- Van den Berg, G.J. & B. van der Klaauw (2010), Structural empirical evaluation of job search monitoring, Mimeo.
- Van den Berg, G.J., B. van der Klaauw & J.C. van Ours (2004), Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics* 22, 211–241.
- Van der Klaauw, B. (2000), *Unemployment duration determinants and policy evaluation*, Proefschrift, Tinbergen Instituut.
- Van der Klaauw, B. & J.C. van Ours (2010), Carrot and stick: how reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates, Mimeo.