



Activering en controle weinig effectief

Auteur(s):

Berg, G.J. van den.
Homburg, G.H.
Hospers, L.A.
Klaauw, B.van.der.

Van den Berg en Van der Klaauw zijn beiden verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, en respectievelijk aan ocfeb en scholar. Homburg en Hospers zijn verbonden aan Regioplan Beleidsonderzoek. Klaauw@tinbergen.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4397, pagina 140, 21 maart 2003

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt

Activering en controle van werklozen versnelt het vinden van werk door kansrijke werklozen niet. Zij leveren geen extra sollicitatie-inspanning, maar passen hun gedrag aan.

In Nederland worden jaarlijks miljarden euro's besteed aan activerend arbeidsmarktbeleid. De evaluatie hiervan laat echter nog wel eens te wensen over¹. Als de effectiviteit van een bepaald programma al wordt geëvalueerd, dan gebeurt dit vaak met behulp van ondegelijke econometrische methodes. Het meest voorkomende probleem is dat geen rekening gehouden wordt met selectiviteit bij deelname aan een programma. In dit artikel evalueren we een vorm van activerend arbeidsmarktbeleid voor ww-ontvangers, genaamd activering en controle (a&c)². Ten tijde van het onderzoek werd a&c volgens een standaardmodel door alle uvi's verstrekt aan relatief kansrijke ww-ontvangers³. A&c bestaat uit maandelijks gesprekken bij de uvi's gedurende het eerste half jaar van werkloosheid. Tijdens deze gesprekken wordt recent baanzoekgedrag geëvalueerd en worden afspraken gemaakt omtrent toekomstige baanzoekactiviteiten. De belangrijkste doelstelling van a&c is om de duur van werkloosheid te verkorten en daarmee de totale uitkeringskosten te verlagen. Per jaar bewandelen meer dan 150.000 werklozen een a&c-traject. In het verleden zijn er enkele effectmetingen geweest van beleidsmaatregelen die op a&c lijken⁴. Deze effectmetingen zijn niet zonder meer bruikbaar om de actuele effecten van a&c te beoordelen. De intensiteit van de begeleiding verschilde, de doelgroep was ruimer dan wel de arbeidsmarktsituatie was anders. Doorgaans wijzen studies op een positief maar niet significant effect. Een studie uit 1997 wees op een bekorting van de werkloosheidsduur met circa zeven dagen door a&c, maar roept door het niet-experimentele karakter van de analyse methodologische vragen op⁵.

Evaluatie

Bij de evaluatie van a&c maken we gebruik van een sociaal experiment. Het toeval bepaalt dus welke werklozen a&c ontvangen en welke werklozen hiervan worden uitgesloten. Hierdoor wordt voorkomen dat er selectiviteit is bij de deelname aan a&c. De effectiviteit van a&c kan eenvoudig worden bepaald door de werkloosheidsduren van ww'ers met a&c te vergelijken met die van degenen die van a&c uitgesloten zijn. Hierbij maken we gebruik van administratieve gegevens. Als leidraad bij de interpretatie van de resultaten gebruiken we de antwoorden die zijn gegeven op een schriftelijke enquête die na afloop van het experiment is gehouden onder de deelnemende ww'ers.

Activering en controle

De doelgroep van a&c bestaat uit ontslagwerklozen die recht hebben op een loongerelateerde ww-uitkering én die in fase 1 worden ingedeeld op het moment dat ze zich inschrijven bij de uvi. Fase 1-werklozen zijn werklozen die het meest kansrijk worden geacht, in de zin dat ze zonder scholing of arbeidsmarkttoeleiding bemiddelbaar zijn. Ontslagwerklozen die naar verwachting binnen drie weken na aanvang van werkloosheid weer een baan hebben, blijvend uit een arbeidscontract of een formele toezegging van een werkgever, komen niet in aanmerking voor a&c. Binnen enkele dagen na aanvang van werkloosheid vindt het a&c intakegesprek plaats. Tijdens dit gesprek wordt de werkloze erop gewezen dat een positieve en actieve houding ten opzichte van het vinden van werk vereist is. Er worden afspraken gemaakt over de baanzoekinspanningen en de sollicitatie-activiteiten van de werkloze. Vervolgens vinden maandelijks gesprekken gedurende maximaal een half jaar korte gesprekken plaats. Hierin kan worden doorverwezen naar de basisdienstverlening van Arbeidsvoorziening en informatie worden gegeven over vindplaatsen van vacatures en werkgelegenheidsprojecten. Tevens worden richtlijnen gegeven inzake baanzoek- en sollicitatie-activiteiten en worden de gerealiseerde en toekomstige inspanningen besproken. Indien de zoek-inspanning onvoldoende is, men de afspraken van de vorige keer niet nagekomen is of indien men helemaal niet komt opdagen op een maandelijks gesprek, dan kan een sanctie worden toegekend. Dit betreft een straffkorting op de uitkering, vaak tien procent voor de periode van een maand.

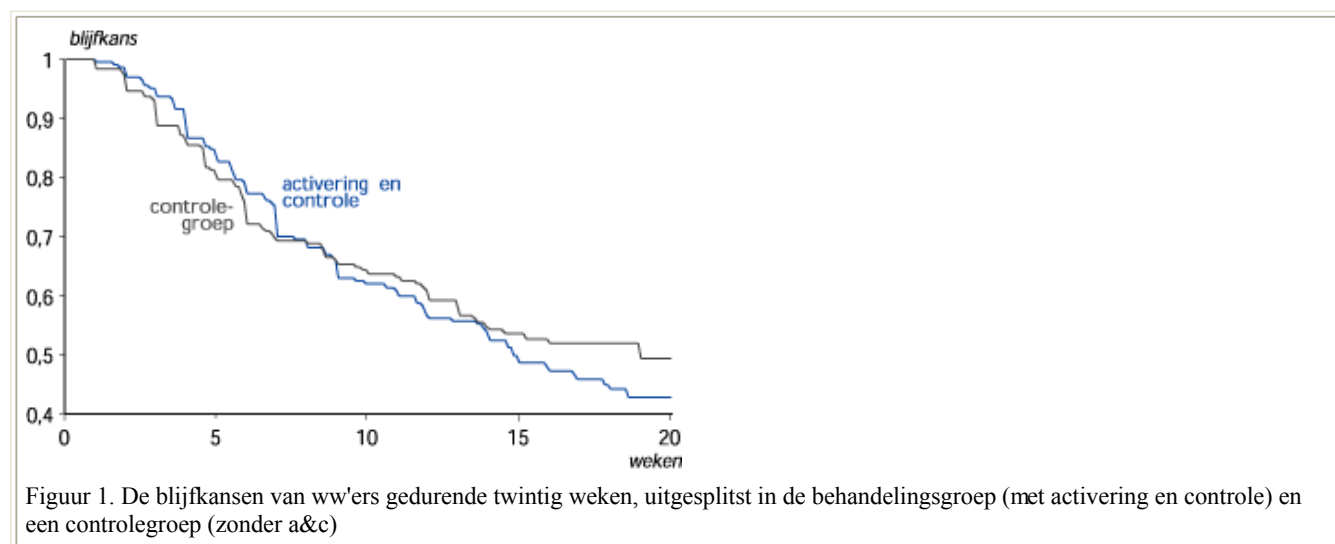
Het experiment

Het sociale experiment heeft plaatsgevonden eind 1998 en begin 1999 bij de lokale kantoren van één uvi in twee grote steden. Deze kantoren zijn voor het experiment uitverkoren omdat de instroom van werkzoekenden daar relatief groot is en de aangeboden a&c

kwalitatief goed. Alle werkzoekenden die zich inschreven bij één van deze kantoren en in aanmerking kwamen voor a&c vielen onder het experiment. Voor het experiment is de volgende opzet gekozen. Tijdens het intakegesprek voor de ww-uitkering stelt de uvi-medewerker vast of de werkzoekende voor a&c in aanmerking kan komen. Als dit het geval is, wordt het soft-nummer van de werkzoekende doorgegeven aan de onderzoekers van Regioplan. Deze bepalen op basis van toevalsgetallen of de werkzoekende in de behandelingsgroep wordt ingedeeld (dus daadwerkelijk a&c ontvangt) of in de controlegroep wordt opgenomen (en geen a&c ontvangt). De werkzoekenden in de controlegroep hebben geen a&c gesprekken met de uvi. Zij communiceren slechts via het insturen van periodieke werkbriefjes betreffende hun verrichte baanzoekactiviteiten (de gangbare procedure voor niet-a&c-clënten). De indeling van de werklozen vond plaats tussen begin september en eind november 1998. In totaal deden 394 werklozen mee, waarvan de helft a&c ontving. Het experiment eindigde in maart 1999. Toen werd op grond van de ww-registratie van de uvi vastgesteld of, en zo ja wanneer, de werkloze werk had gevonden. Daarnaast werd een aantal kenmerken van de werkloze vastgesteld. Na afloop van het experiment is aan de werklozen in beide groepen een schriftelijke enquête gestuurd met vragen over de activiteiten van de uvi's, de zoekinspanningen en de kanalen die gebruikt zijn bij het zoeken naar werk. De respons op de enquête was ongeveer 35 procent.

De resultaten

Het percentage werklozen dat tijdens het experiment werk vond, is iets groter in de behandelingsgroep (52 procent) dan in de controlegroep (47 procent). In [figuur 1](#) hebben we de blijfkansen van de beide groepen uitgezet tegen de duur van werkloosheid. De blijfkans geeft voor elk aantal weken de kans dat de werkloosheidsduur langer is dan dit aantal weken⁶. Opvallend is dat gedurende de eerste veertien weken van werkloosheid er nauwelijks verschil is in de snelheid van werkhervatting. In de periode daarna vinden de a&c ontvangers iets sneller werk dan de werklozen in de controlegroep. Omdat voor deze langere werkloosheidsduur de blijfkansen zijn gebaseerd op slechts een klein aantal waarnemingen, zijn de verschillen niet significant. De bovenstaande berekening van blijfkansen corrigeert niet voor mogelijke verschillen in individuele kenmerken. Bij een experiment hoeft dat ook niet als men slechts wil testen of het gemiddelde effect positief is of niet. Wij hebben modellen geschat om vast te stellen of er voor bepaalde groepen individuen wél een substantieel en significant effect is. Dit blijkt niet het geval te zijn⁷.



Controle verandert zoekgedrag

Hoe kunnen we de resultaten verklaren? In de eerste plaats blijkt uit de enquête dat de deelnemers aan het experiment a&c voornamelijk als controlerend van aard ervaren. Op de vraag welke onderwerpen bij de a&c-gesprekken aan bod komen wordt vaker dan tachtig procent genoemd: "het maken van afspraken over het aantal sollicitaties". Concrete sollicitatietips werden veel minder vaak verstrekt. Daarnaast blijkt uit de enquête dat ww'ers met a&c anders naar werk zoeken dan ww'ers zonder a&c. De werklozen die a&c ontvangen maken bij het zoeken naar werk vaker gebruik van 'formele' zoekkanalen zoals het arbeidsbureau, advertenties in de krant en uitzendbureaus, en minder vaak van 'informele' zoekkanalen zoals open sollicitaties en sollicitaties via vrienden en kennissen. A&c zorgt dus voor een verschuiving van informele naar formele zoekinspanningen zonder dat de totale zoekinspanning verandert. Dit kan eenvoudig worden verklaard met behulp van enige economische theorie. Een werk-loze kiest de optimale inspanning langs zowel het formele als het informele zoekkanaal. Echter het controlerende karakter van a&c legt een ondergrens op aan de inspanning langs het formele kanaal. De uvi's hechten immers aan inschrijving bij het arbeidsbureau en het reageren op advertenties, en het controleren van formele zoekinspanningen is eenvoudiger dan het controleren of men wel voldoende bij vrienden en kennissen informeert naar mogelijk werk. Om aan de minimum eisen aan formele zoekinspanning van de uvi te voldoen verschuift de werkloze inspanningen van het informele zoekkanaal naar het formele zoekkanaal. Oftewel, een werkloze die strenger wordt gecontroleerd zoekt op een andere manier naar werk, namelijk op de manier die door de uvi gewenst wordt. De werklozen die voor a&c in aanmerking komen zijn nog maar kort werkloos en hebben daarvoor relatief lang gewerkt. Omdat ze dus vaak een redelijk groot netwerk van werkende vrienden en kennissen hebben, is informeel zoeken vaak effectiever dan formeel zoeken. Daarom neemt de werkhervattingkans door extra controle niet toe⁸.

A&c voor andere doelgroepen

Met behulp van de inzichten uit de enquêtegegevens en de economische theorie kunnen we ook uitspraken doen over de effectiviteit van activering en controle voor andere doelgroepen en onder andere omstandigheden. Deze worden ondersteund door experimentele studies uit het buitenland. Laten we eerst eens de controle van werklozen met slechtere kwalificaties beschouwen. Hun optimale zoekinspanningen zijn relatief laag. Als ze uit een omgeving komen waarin weinig mensen werken dan kan het extra moeilijk zijn om via vrienden werk te vinden. Als ze inmiddels langdurig werkloos zijn, kan het informele zoekkanaal zelfs helemaal opgedroogd zijn. Zulke werklozen kunnen geen informele zoekinspanningen substitueren voor formele zoekinspanningen, zodat extra controle de werkhervattingkans wel degelijk kan verhogen. Eén en ander impliceert ook dat in slechte macro-economische omstandigheden, zoals in

een recessie, meer kan worden verwacht van het effect van controle op werkherhvatting⁹. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit niet hoeft te gelden voor fase 1-werklozen in een recessie; die worden immers nog steeds per definitie in staat geacht zonder hulp werk te vinden. Ten aanzien van activering kan worden gesteld dat de effectiviteit groter is als de assistentie intensiever is¹⁰. In de opzet van a&c zijn de gesprekken kort. Van een dergelijke lichte vorm van activering kan wellicht niet worden verwacht dat het de snelheid van werkherhvatting substantieel verhoogt.

Conclusies

De werklozen waarvoor a&c bedoeld is zijn voldoende in staat en gemotiveerd om naar werk te zoeken. A&c blijkt hun uitstroom naar werk niet te beïnvloeden. Men substitueert slechts zoekinspanning van informele naar formele zoekmethodes. Voor de werklozen in de doelgroep van a&c blijkt dit de werkherhvatting niet te versnellen. Dit sluit niet uit dat een intensievere vorm van a&c wel een positief effect zou kunnen hebben op werklozen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Verder neemt het succes van a&c toe naarmate de werkloze minder mogelijkheden heeft om informeel naar werk te zoeken. Tijdens een recessie zal het netwerk van vrienden en kennissen minder informatie bevatten over mogelijke banen en is informeel zoeken dus minder effectief. Omdat bij vrienden en kennissen maar een beperkt aantal keer naar mogelijk werk geïnformeerd kan worden, neemt de mogelijkheid van informeel zoeken af als werkloosheid langer duurt. Het ligt dus voor de hand om a&c niet direct bij het begin van werkloosheid te laten starten, maar ww'ers eerst gedurende bijvoorbeeld drie à zes maanden de mogelijkheid te geven ongestoord naar werk te zoeken. Dat verlaagt ook de kosten van a&c omdat geen geld besteed wordt aan werklozen die ongeacht a&c slechts kort werkloos zullen zijn. Omdat in een recessie de mogelijkheid tot informeel zoeken sneller verdwijnt, zal in een recessie a&c eerder moeten beginnen dan in een hoogconjunctuur.

Evaluatie door sociale experimenten

Nederland bezit een groot aanbod van beleidsmaatregelen om werklozen sneller aan werk te helpen. Een gecontroleerd sociaal experiment levert de zuiverste manier om een beleidsprogramma te evalueren. Een additioneel voordeel is dat de resultaten en methodes voor beleidsmakers en anderen makkelijk te begrijpen en interpreteren zijn. Omdat het uitvoeren van een sociaal experiment ook relatief goedkoop is, zou het voor de hand liggen om nieuw beleid eerst te testen aan de hand van zo'n experiment. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de vs is dit in Nederland niet gebruikelijk. Voor zover wij weten is het hier beschreven sociale experiment slechts het tweede dat in Nederland heeft plaatsgevonden¹¹.

1 Zie voor een uitgebreide discussie B. van der Klaauw en G.J. van den Berg, Goed beleid begint met goede toetsing, ESB, 23 november 2001, blz. 904-905.

2 Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) als onderdeel van een breder onderzoek van Ernst & Young Management Consultants naar de feitelijke invulling van activering en controle. We bedanken een van de uvi's voor hulp bij het verzamelen van de data.

3 De uvi is de uitvoerende instantie die de WW-uitkering verstrekt.

4 Zie Th.J.J. Doodeman, J.H.S. Lobregt, K. van Montfort en W.S. Zwinkels, Effecten van reïntegratieactiviteiten op de arbeidsmarkt voor verschillende opleidingsniveaus, Maandschrift Economie, jrg. 60, 1996, blz. 500-513; C. Gorter en G.R.J. Kalb, Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model, Journal of Human Resources, jrg. 31, 1996, blz. 590-610.

5 R.W. van Engers, P. Hilbers, J. Slooten en H. van der Stelt, Activering en controle: evaluatieonderzoek in opdracht van de bedrijfsvereniging voor de hout- en meubelindustrie en de groothandel in hout, GAK, Amsterdam, 1997.

6 De blijfkans na t weken wordt geschat door het percentage mensen met een feitelijke werkloosheidsduur groter dan t weken, gecorrigeert voor het feit dat sommige feitelijke duren niet geobserveerd worden.

7 Zie G.H. Homburg en L.A. Hospers, Experimentele effectmeting a&c, Regioplan, Amsterdam, 1999.

8 In een theoretisch baanzoekmodel hangen de optimale zoekinspanning per kanaal en de snelheid waarmee men via dat kanaal werk vindt niet alleen af van de effectiviteit van het kanaal maar ook van de kosten en de loon-verdeling die bij het kanaal horen. Zie G.J. van den Berg en B. van der Klaauw, Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a randomized social experiment, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2001.

9 Vergelijk P. Dolton en D. O'Neill, Unemployment duration and the Restart effect: some experimental evidence, Economic Journal, jrg. 106, 1996, blz. 387-400; en C. Gorter en G.R.J. Kalb, Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model, Journal of Human Resources, jrg. 31, 1996, blz. 590-610.

10 Vergelijk B.D. Meyer, Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments, Journal of Economic Literature, jrg. 33, 1995, blz. 91-131.

11 Het andere is beschreven in C. Gorter en G.R.J. Kalb, Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model, Journal of Human Resources, jrg. 31, 1996, blz. 590-610.