



Faseringsbeleid alleen is onvoldoende

Auteur(s):

Koning, P.W.C.
Leuvensteijn, M., van
Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4275, pagina 810, 13 oktober 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

reïntegratie

Reïntegratie-inspanningen worden vooral gericht op kansarme werklozen. Meer kansrijke werklozen kunnen daardoor 'ongemerkt' een grote afstand tot de arbeidsmarkt opbouwen. Dit vraagt om aanvullend beleid.

Sinds enkele jaren worden werkloze cliënten die zich inschrijven bij de arbeidsbureaus ingedeeld in vier 'fasen', al naargelang de mate waarin zij bemiddelbaar worden geacht. Dit wordt wel aangeduid als fasering. Hierbij is de achterliggende gedachte dat tijdig beleidsinstrumenten, zoals scholing en begeleiding, kunnen worden ingezet voor werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, terwijl kansrijkere werklozen op eigen kracht op zoek naar werk kunnen gaan. Fasering van werklozen geschiedt op decentraal niveau, bij arbeidsbureau's of uvi's. Arbeidsconsulenten hanteren daarbij de zogenaamde Kansmeter, opdat een zekere uniformiteit ontstaat bij het inschatten van de individuele kansen op werk. Daarnaast beschikken zij over de nodige discretionaire ruimte bij de vaststelling van de uiteindelijke fase.

Fasering - meer algemeen aangeduid als 'profiling' - is niet een louter Nederlandse aangelegenheid. Zo zijn in de VS de Worker Profiling and Reemployment Services in het leven geroepen. Deze schatten voor iedere werkloze de kans in dat de maximale gerechtigde uitkeringsduur (in de meeste staten 26 weken) zal worden vol gemaakt. Hoe groter deze kans, hoe meer middelen beschikbaar zijn voor reïntegratie. Deze aanpak biedt nauwelijks discretionaire ruimte voor uitvoerders.

De opzet van profiling is evident: inzet van instrumenten voor hen die dat het meest nodig hebben. Toch zijn aan deze aanpak ook belangrijke risico's verbonden. Allereerst is het de vraag in hoeverre individuele kansen van werklozen trefzeker kunnen worden ingeschat. Een verkeerde of te grove fasering beperkt de mogelijkheden tot maatwerk. Daarnaast kan het zijn dat 'kansrijke' werklozen na verloop van tijd hun kansen op de arbeidsmarkt zien afnemen. Hoe belangrijker deze effecten zijn, hoe riskanter het is om beleidsinstrumenten eenzijdig in te zetten op werklozen die alleen op het moment van instroom kansarm zijn.

Negatieve duurafhankelijkheid

Het is een algemeen bekend gegeven dat de kans op werk van een bijstands- of ww-gerechtigde afneemt naarmate men langer een uitkering ontvangt¹. Dit wordt wel aangeduid als negatieve duurafhankelijkheid. Werklozen kunnen ontmoedigd raken en daarom hun zoekinspanningen verminderen, of een lange periode van werkloosheid kan - terecht of ten onrechte - een negatief signaal zijn naar (potentiële) werkgevers. In al deze gevallen neemt de kans op werkherhvatting af over de individuele uitkeringsduur.

Willen we inzicht krijgen in het patroon van negatieve duurafhankelijkheid, dan ligt het voor de hand de uitstroombekans van een cohort van werklozen te relateren aan de werkloosheidsduur. Wel dient daarbij te worden bedacht, dat de gemeten afname in de werkherhvattingkans niet alleen het gevolg is van zuivere duureffecten, op individueel niveau maar ook van selectie-effecten: na verloop van tijd zullen vooral die werklozen overblijven die al bij instroom een geringere kans op werk hadden. Dit geeft een extra drukkend effect op de (gemiddelde) uitstroombekans naar werk.

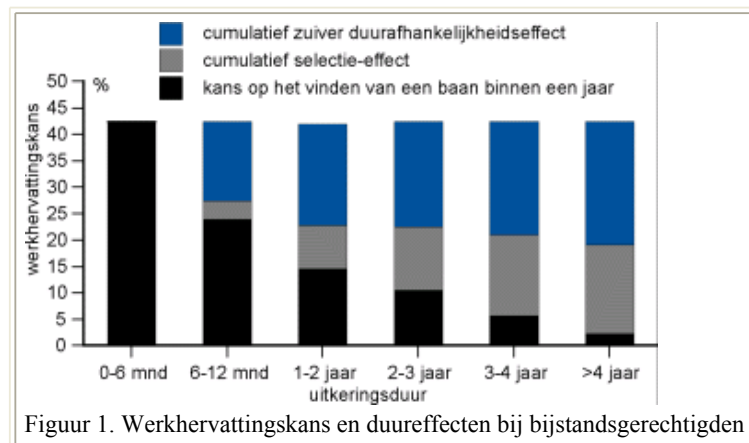
Dit onderscheid tussen zuivere duureffecten en selectie-effecten is niet alleen statistisch, maar ook beleidsmatig relevant - in het bijzonder voor de effectiviteit van faseringsbeleid. Hoe groter het belang van selectie-effecten, hoe effectiever faseringsbeleid kan zijn. Immers, activeringsbeleid zal dan vooral kunnen bestaan uit het voorkomen van langdurige werkloosheid onder werklozen die reeds bij instroom een geringere kans hebben op werk. Hoe belangrijker individuele duureffecten daarentegen zijn, hoe geringer de slagkracht van faseringsbeleid is. In dat geval vindt verslechtering van de kansen op werk vooral plaats *tijdens* de werkloosheidsduur. Activerend beleid zou dan een meer generiek karakter moeten hebben, bijvoorbeeld door dit te richten op alle werklozen die na een zekere periode nog steeds een uitkering ontvangen.

Onderzoek

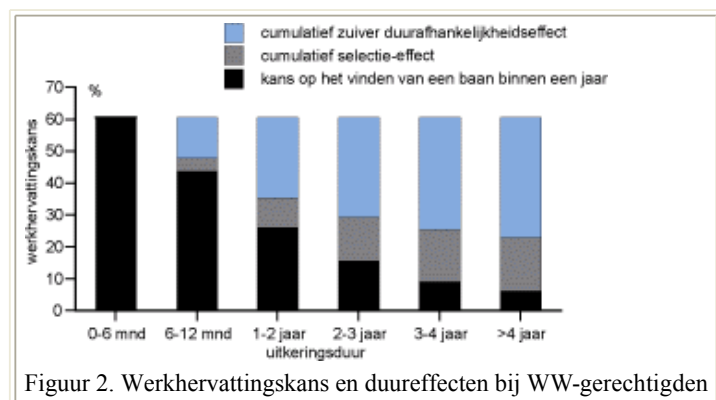
Hoe verhouden duur- en selectie-effecten zich tot elkaar? En wat betekent dit voor de slagkracht van faseringsbeleid? Voor een antwoord op deze vragen hebben wij gebruik gemaakt van administratieve informatie over individuele uitkeringsduren van WW-ers en bijstandontvangers in het Inkomens Panel Onderzoek (IPO) van het CBS². Met deze gegevens schatten we zogenaamde 'hazard rate' of duurmodellen. De hazard rate, ofwel de uitstroombekans, is hierbij gedefinieerd als de kans op uitstroom naar werk over een kort tijdsinterval, gegeven dat men tot op dat moment nog niet is uitgestroomd.

Verskillende factoren zijn van invloed op de snelheid waarmee werklozen een baan vinden. Sommige daarvan zijn direct waarneembaar in het IPO-bestand³, zodat gecorrigeerd kan worden voor de selectie-effecten die hiervan het gevolg zijn. Andere factoren zijn echter veelal niet bekend, zoals bijvoorbeeld de motivatie van een werkloze. Idealiter zou men alle factoren willen waarnemen die deze individuele verschillen bepalen, zodat na correctie hiervoor alleen individuele zuivere duurzaamheidskans overblijft⁴.

Om het belang van selectie-effecten te kunnen bepalen, schatten we eerst voor WW- en bijstandsgerechtigden een hazard rate model zonder individuele kenmerken. De onderste staaf in [figuur 1](#) en [figuur 2](#) geeft de resulterende (gemiddelde) kans op werk weer binnen een jaar. Omdat geen correctie plaatsvindt voor individuele verschillen bestaat de afname in deze kans - het totale duureffect - uit zowel zuivere duureffecten als selectie-effecten en is dus sprake van overschatting.



Figuur 1. Werkhervattingskans en duureffecten bij bijstandsgerechtigden



Figuur 2. Werkhervattingskans en duureffecten bij WW-gerechtigden

Door wel te corrigeren voor verschillen in individuele karakteristieken ontstaat een minder steil verloop van de negatieve duurzaamheidskans (zie de optelsom van onderste en middelste staaf). Het resulterende verschil in duurzaamheidskans geeft aldus inzicht in de omvang van de (meetbare) selectie-effecten. Met name bij de WW blijkt de invloed van deze effecten op de duurzaamheidskans beperkt; zuivere duureffecten zijn belangrijker. Dit betekent dat ook 'kansrijke' werklozen snel een afstand tot de arbeidsmarkt op kunnen bouwen. In veel gevallen zullen deze er na een half jaar of een jaar *slechter* aan toe zijn dan 'kansarme' werklozen op het moment van instroom. Derhalve is aanvullend beleid benodigd, bijvoorbeeld door *alle* werklozen na een periode van een half jaar intensiever te begeleiden. Daarnaast kan herfasering worden toegepast, zoals in principe ook is vastgelegd in het huidige faseringsbeleid. Uit onderzoek blijkt echter, dat voor de bijstand nergens geregeld is hoe gemeenten hun fase-indeling up to date houden⁵. Ook lukt het de meeste gemeenten niet om de maximale wettelijke heronderzoekstermijnen voor cliënten te halen⁶, zodat mogelijke herfasering veelal te laat of niet plaatsvindt.

Conclusie

Al met al kan geconcludeerd worden dat (meetbare) selectie-effecten een beperkt deel van de negatieve duurzaamheidskans kunnen verklaren. Zuivere duureffecten, die bijvoorbeeld ontstaan omdat werklozen gedemotiveerd raken danwel hun vaardigheden verliezen, zijn belangrijker. Zo blijkt dat na een periode van een half jaar ook veel 'kansrijke' werklozen snel een afstand tot de arbeidsmarkt opbouwen. Het is dus riskant om instrumenten eenzijdig in te zetten op werklozen die op het moment van instroom kansarm zijn. Faseringsbeleid zou daarom gecombineerd moeten worden met aanvullend beleid, bijvoorbeeld door alle werklozen na een half jaar intensiever te begeleiden, of door een tijdige herfasering.

¹ Zie bijvoorbeeld J.H. Abbring, *Essays in labour economics*, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997, en H.G. van Andel e.a., *In en uit de bijstand*, VUGA uitgeverij bv, Den Haag, 1995.

² Voor een gedetailleerdere beschrijving van dit onderzoek, zie: M. van Leuvensteijn en P. Koning, [Duration dependence in unemployment insurance and social assistance: consequences of profiling for the unemployed](#), CPB Research Memorandum no 163, CPB, Den Haag, 2000.

3 Het IPO-bestand bestaat uit een steekproef van de belastingdienst van circa 75 duizend individuen over de periode van 1989 tot 1996. In ons onderzoek baseren we ons op 6307 ABW-ers en 11465 WW-ers. De te gebruiken informatie betreft duren die individuen doorbrengen in deze arbeidsmarkttoestanden, alsmede een aantal individuele achtergrondkenmerken, zoals het geslacht, inkomen, leeftijd enzovoort.

4 In ons onderzoek hebben we verschillende toetsen uitgevoerd om het belang van niet waargenomen eigenschappen in te schatten. Het blijkt dat dit belang gering is.

5 Zie De kansmeter, ministerie van SZW, Den Haag, 2000.

6 Zie Activeringsinstrumenten in de Bijstandwet ministerie van SZW, Den Haag, 1999.