



Harder straffen doet minder pijn

Auteur(s):

Boone, J.

Ours, J.C., van

*Departement Algemene Economie, Katholieke Universiteit Brabant. Beide auteurs zijn eveneens verbonden aan OSA, de eerste auteur ook aan het CPB.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4257, pagina 440, 26 mei 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

werkloosheid

Individuele sancties voor werklozen die niet hard genoeg naar een baan zoeken, resulteren in een hogere welvaart op macro-niveau dan een algehele verlaging van werkloosheidsuitkeringen. De dreiging van een sanctie is zo effectief, dat die vrijwel niet hoeft te worden toegepast.

In Nederland woedt al enige tijd een debat over de sociale zekerheid en meer in het bijzonder over de rol van sancties in de werkloosheid. Het CPB heeft recentelijk het sanctie-instrument weer onder de aandacht gebracht, zij het dat dit in de voorstellen wordt ingebed in een stelsel van activerende maatregelen zoals scholing en werkervaringsprojecten¹.

Al eind jaren tachtig van de vorige eeuw is door de wrp een aantal rapporten gepubliceerd waarin wordt gesteld dat sociale zekerheid niet alleen bedoeld is ter bescherming van de inkomenspositie van bijvoorbeeld werklozen, maar dat er ook een activerende werking van uit mag gaan². Ook internationaal is er aandacht voor activering van werklozen. Nickell bijvoorbeeld laat zien dat in landen met relatief genereuze werkloosheidsuitkeringen de werkloosheid alleen groot is indien activerend beleid, gericht op het stimuleren van werkaanvaarding door werklozen, ontbreekt³. Volgens Ljungqvist en Sargent was de werkloosheid in Zweden lange tijd laag vanwege het intensieve beleid gericht op het voorkomen van misbruik van uitkeringen⁴. Ljungqvist en Sargent laten zien dat zonder een strikt beleid waarbij werklozen worden geactiveerd, welvaartsstaten niet robuust zijn tegen negatieve macro-economische schokken⁵.

Onderzoek naar de effectiviteit van sancties is schaars. Het beschikbare Nederlandse onderzoek laat zien dat sancties op microniveau aanzienlijke effecten kunnen hebben op de snelheid waarmee werklozen een baan vinden⁶. Dat is nuttige informatie, maar zegt nog niet alles over de uiteindelijke macro-economische effecten van een systeem van uitkerings-sancties. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat werklozen na het opgelegd krijgen van een sanctie harder gaan zoeken naar een baan, maar als dat ten koste gaat van de snelheid waarmee andere werklozen een baan vinden, is er op geaggregeerd niveau bezien wellicht geen effect.

In dit artikel doen we verslag van een studie waarin de macro-economische effecten van een sanctiesysteem centraal staan⁷.

Sancties in OESO-landen

Werklozen die een uitkering ontvangen moeten voldoen aan bepaalde administratieve verplichtingen. In veel landen moeten werklozen snel beschikbaar zijn voor het aanvaarden van een baan, ze moeten aantonen dat ze intensief op zoek zijn naar een baan, ze mogen niet te gemakkelijk een aangeboden baan weigeren en moeten zondig een cursus of opleiding volgen. Indien een werkloze niet voldoet aan die verplichtingen kan hem of haar een sanctie worden opgelegd. In [tabel 1](#) wordt voor een aantal OESO-landen een overzicht gegeven van het sanctiepercentage en het aantal sancties gedurende de werkloosheidsperiode als percentage van het totaal aantal werklozen met een uitkering. Zoals blijkt lopen de sanctiepercentages uiteen van erg laag in Zweden tot vrij hoog in Nederland en Zwitserland. Alhoewel Zweden wordt beschouwd als een land waar streng wordt gelet op de naleving van regels verbonden aan het ontvangen van een werkloosheidsuitkering, krijgt jaarlijks slechts één tot twee procent van de mensen met een werkloosheidsuitkering een sanctie opgelegd. Daar staat tegenover dat degenen die een sanctie opgelegd krijgen, hun uitkering volledig verliezen. Dus Zweden, dat bekend staat om zijn activerend arbeidsmarktbeleid, is in termen van sancties het minst strikt van de weergegeven landen. Nederland en Zwitserland daarentegen hebben een streng sanctiebeleid.

Tabel 1. Sancties, uitkeringen en werkloosheid in een aantal OESO-landen

Land	sancties _a	uitkeringen _b	werkloosheid _c
België	4,2	51	8,8
Denemarken	4,3	71	5,1
Finland	10,3	65	11,4
Duitsland	1,1	35	7,8
Nederland	36,0	70	4,0
Zweden	0,2	76	8,2

Zwitserland	38,5	70	3,8
Verenigd Koninkrijk	10,3	18	6,3
Verenigde Staten	25,7	27	4,5

- Sancties gedurende de uitkeringsperiode als percentage van het totaal aantal uitkeringen, 1997-98, Bron: D Grubb, Making work pay: the role of eligibility criteria for unemployment benefits, mimeo, Parijs, OESO, 1999. Voor Zweden is gebruik gemaakt van informatie verstrekt door Bertil Holmlund (Universiteit van Uppsala) en voor Nederland zijn zelf berekeningen gemaakt. Hierbij is er van uitgegaan dat het aantal WW-sancties opgelegd gedurende de werkloosheidsperiode, gelijk is aan het totaal aantal WW-sancties minus de WW-sancties vanwege verwijtbare werkloosheid.
- Bruto uitkering als percentage van vorig bruto loon, alleenstaande werklozen in het eerste jaar van hun uitkering, 1995 (behalve de VS: 1994), Bron: J.P. Martin, Measures of replacement rates for the purpose of international comparisons: a note, OESO Economic studies, 1996, blz. 99-115
- OESO gestandaardiseerd werkloosheidspercentage, 1998.

Uiteraard geven de sanctiepercentages slechts een ruwe indruk van de verschillen in de sanctie-toepassing binnen OESO-landen. Niet alleen het percentage werklozen dat uiteindelijk een sanctie opgelegd krijgt is van belang, maar ook de criteria die worden gehanteerd en de striktheid waarmee ze worden toegepast. Zo worden in Denemarken en Finland de criteria met betrekking tot de zoekintensiteit niet strikt toegepast, maar hebben deze landen zeer strenge regels voor jonge werklozen wanneer het gaat om gerichte arbeidsmarktprogramma's. In Zwitserland zijn de regels met betrekking tot het accepteren van een baan niet zo strikt, hetgeen inhoudt dat werklozen een aangeboden baan mogen weigeren als die wat veraf ligt van de kwalificaties van de werkloze, maar de Zwitsers zijn erg precies wat betreft zoekinspanningen.

In [tabel 1](#) staat ook de uitkeringspositie van de werklozen weergegeven en het blijkt dat er verschillende combinaties mogelijk zijn. In Zweden zijn de uitkeringen relatief hoog en is het sanctiepercentage laag, in Nederland en Zwitserland zijn de uitkeringen hoog en de sanctiepercentage hoog, in de VS zijn beiden laag. Een globaal beeld dat uit [tabel 1](#) naar voren komt is dat er een positieve relatie lijkt te bestaan tussen het uitkeringsniveau en de werkloosheid en een negatieve relatie tussen het sanctiepercentage en de werkloosheid. Die relaties zeggen uiteraard niets over causaliteit.

De werking van sancties

Modelleren

Om de werking van sancties in perspectief te plaatsen vergelijken we de effecten van de introductie van sancties met een generieke verlaging van werkloosheidsuitkeringen. In ons model is sprake van een dynamische arbeidsmarkt: mensen zijn op zoek naar een baan, verliezen die op een gegeven moment en zoeken weer verder. Werkgevers creëren vacatures en zijn op zoek naar nieuwe werknemers ⁸.

Het modelleren van de macro effecten begint bij de beslissingen van een individuele werkloze. Een viertal punten is hierbij van belang. Ten eerste, aan het zoeken naar een baan zijn kosten verbonden. Er moet tijd gestoken worden in het zoeken naar vacatures, er moet een brief geschreven worden, men moet op gesprek of, erger nog, er volgt een afwijzing die de motivatie niet ten goede komt. Hoe harder men zoekt en solliciteert, hoe hoger deze kosten zijn. Dit zijn echter niet alleen kosten voor het individu, maar in onze visie ook kosten voor de maatschappij als geheel ⁹. Als door het introduceren van sancties werklozen harder gaan zoeken, moeten er elders in de maatschappij voldoende welvaartswinsten geboekt worden om een dergelijke stap te rechtvaardigen.

Ten tweede, mensen zijn risico-avers. Hoe lager de uitkering die een werkloze krijgt, hoe groter de prikkel is om zijn inkomen te vergroten door het vinden van een baan ¹⁰.

Ten derde, we veronderstellen dat de sanctie wordt opgelegd omdat de werkloze niet hard genoeg zoekt ¹¹. Het introduceren van een sanctiesysteem leidt tot een prikkel om de sanctie te vermijden. Dit is het grote verschil met een algemene verlaging van een uitkering: bij een sanctiesysteem staan mensen niet voor een voldongen feit; ze kunnen er zelf iets aan doen om de sanctie te vermijden. Dit is het ex ante effect van sancties. Wanneer mensen hun gedrag veranderen na een sanctie opgelegd te hebben gekregen, spreken we van een ex post effect. In econometrisch onderzoek naar het effect van sancties kan veelal alleen het ex post effect worden vastgesteld.

Tenslotte veronderstellen we dat economische agenten denken in termen van netto contante waarden. Dat wil zeggen, ze kijken niet alleen naar de huidige inkomsten en zoekkosten, maar plaatsen dat in de context van eventuele toekomstige opbrengsten en kosten van hun huidige gedrag. Ze zijn dus bereid vandaag zoekkosten te maken als dat morgen een baan oplevert. Verder begrijpen ze ook dat de baan die ze zullen krijgen waarschijnlijk niet voor altijd is, en dat men later weer de kans loopt werkloos te worden. Dit is om de volgende reden van belang voor onze resultaten. We veronderstellen dat als mensen een sanctie opgelegd krijgen, deze sanctie van kracht blijft totdat men een baan vindt ¹². Maar als men dan een baan gevonden heeft en die later weer kwijt zou raken, heeft men recht op een reguliere uitkering zonder sanctie. Dit is het zogenaamde verwervingseffect, door de baan verwerft men recht op een reguliere uitkering.

Om van het micro niveau van het individu te komen tot de macro effecten van sancties, introduceren we drie ingrediënten: het matchingproces, de loonvorming en het creëren van arbeidsplaatsen. Werklozen en bedrijven met vacatures zijn op zoek naar elkaar. Dit zoeken kost tijd en we veronderstellen dat er elke periode een aantal vacatures en werklozen met elkaar gematched worden. Hoe meer vacatures er zijn, hoe groter het aantal matches per periode. Verder stijgt het aantal matches ook met het totale aantal werklozen en met hun gemiddelde zoekintensiteit. Het wordt dus aantrekkelijker om een vacature te openen als werklozen harder zoeken. Omgekeerd wordt het aantrekkelijker naar een baan te zoeken als er meer vacatures zijn.

Als een bedrijf en een werknemer elkaar gevonden hebben, wordt er onderhandeld over het loon. Hoe hoger de werkloosheidsuitkering, des te sterker is de onderhandelingspositie van de werknemer en des te hoger het loon. Een hoog loon heeft niet alleen een positief welvaartseffect want bij een hoger loon maken bedrijven minder winst en worden er minder arbeidsplaatsen gecreëerd.

Algemene verlaging uitkering

We vergelijken twee vormen van activerend arbeidsmarktbeleid. In de eerste vorm verlaagt de overheid de uitkeringen voor iedere werkloze. In de tweede vorm van beleid wordt een sanctiesysteem geïntroduceerd, gekarakteriseerd door twee parameters: de sanctie-intensiteit en de omvang van de sanctie ¹³.

[tabel 2](#) geeft een overzicht van de uitkomsten. In de basisvariant gaan we ervan uit dat iedere werkloze een (netto) uitkering krijgt van zeventig procent van het gemiddelde netto loon in de economie, dit komt ruwweg overeen met de Nederlandse situatie eind jaren tachtig. Een werkloze kiest dan een zoekintensiteit van 71 op een schaal van 0 tot 100 ¹⁴. Het werkloosheidspercentage is 8,7 ¹⁵.

Tabel 2. Simulatieresultaten; de uitkomsten van een drietal systemen van sancties voor werklozen

	Basis- Variant	verlaging- uitkeringen	sanctie- systeem I	sanctie- systeem II
uitkering als % van loon	70	63	70	70
sanctie in % van uitkering	-	-	50	50
sanctie-intensiteit	-	-	hoog	laag
zoekintensiteit zonder sanctie	71	77	91	80
zoekintensiteit met sanctie	-	-	93	93
werklozen met sanctie (%)	-	-	7,0	3,5
gem. waarde werkloos zijn	100	96	97	102
werkloosheidspercentage	8,7	7,3	6,3	7,5
welvaartsindex	100	103	109	107

Overheidsingrijpen is in deze situatie in die zin gerechtvaardigd, dat een verlaging van de uitkeringen tot 63 procent van het loon een toename oplevert in de algemene welvaartsindex naar 103 ¹⁶. Dit is de hoogste welvaart die bereikt kan worden met een verlaging van de uitkeringen in ons model. De zoekintensiteit stijgt van 71 naar 77. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat werklozen slechter af zijn (een daling in hun welvaart naar 96) en daardoor zoeken ze harder naar een baan. Deze daling in de welvaart voor werklozen verlaagt het loon en daarom openen bedrijven meer vacatures. Dit geeft een extra stimulans om een baan te zoeken. Deze effecten samen zorgen voor een daling in het werkloosheidspercentage van 8,7 naar 7,1.

Individuele sanctie

We vergelijken deze verlaging van het uitkeringspercentage nu met een sanctiesysteem. Als iemand een sanctie krijgt wordt zijn uitkering gehalveerd ¹⁷. Dit is dus een flinke straf voor het te weinig zoeken naar een baan. We vergelijken een systeem met een hoge sanctie-intensiteit en een systeem met een lage sanctie-intensiteit. Bij een hoge sanctie-intensiteit daalt de gemiddelde waarde van werkloos zijn, maar het verlies aan welvaart voor werklozen is lager dan bij de verlaging van het uitkeringspercentage. Hoe kan dit? De oorzaak ligt in het vermijd-effect. Bij een sanctiesysteem kunnen mensen zich wapenen tegen de inkomensachteruitgang door harder op zoek te gaan naar een baan. Bij een algemene verlaging van het uitkeringspercentage staan mensen voor een voldongen feit. Het gevolg is dat bijna niemand een sanctie krijgt (in ons model heeft slechts zeven procent van de werklozen een sanctie). Het verschil in zoekintensiteit tussen mensen met en zonder een sanctie, respectievelijk 93 en 91, is ook klein. Studies die zich alleen op het ex post effect richten, vinden dus maar een toename in zoekintensiteit van twee procent. Dat suggereert dat het introduceren van sancties niet de moeite waard is. Maar het ex ante effect is veel groter! Ten opzichte van de basisvariant neemt de zoekintensiteit toe van 71 tot 91. Hier zit dan ook de grote winst van het sanctiesysteem. De werkloosheid daalt tot 6,3 procent en de welvaart is hoger dan bij de optimale verlaging van het uitkeringspercentage. Bij een lage sanctie-intensiteit (3,5 procent van de werklozen krijgt uiteindelijk een sanctie opgelegd) is het ex post effect (plus dertien procent) belangrijker dan het ex ante effect (plus negen procent). In totaal daalt de werkloosheid in de eerste variant van het sanctiesysteem met 2,4 procent-punt (ongeveer 150.000 werklozen) en in de tweede variant met 1,2 procent-punt (75.000 werklozen).

Conclusies

Strikt genomen zegt ons onderzoek niets over de wenselijkheid van het stimuleren van werklozen om een baan te zoeken. Afhankelijk van de welvaartsfunctie die men kiest kan dit een goed idee zijn. Maar de resultaten van ons onderzoek laten wel zien dat als men het zoeken naar een baan wil stimuleren, een sanctie-systeem wenselijker is dan een algemene verlaging van de uitkering. Het sanctiesysteem verlaagt de werkloosheid verder dan een algemene verlaging van uitkeringen, terwijl werklozen gemiddeld gezien beter af zijn. Een sanctiesysteem wordt vaak als onrechtvaardig beschouwd omdat mensen gestraft worden met een korting op de uitkering. Ons onderzoek suggereert dat een algemene verlaging van het uitkeringsniveau een echte straf is. Het overkomt werklozen zonder dat ze er iets aan kunnen doen. Bij een sanctiesysteem hebben ze voor een deel hun lot in eigen hand. De sanctie kan vermeden worden door harder te zoeken.

1 B. Vollaard en P. Koning, *Arbeidsbemiddeling en -reintegratie van werklozen*, CPB werkdocument 118, Den Haag, 2000.

2 Zie bijvoorbeeld Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 33, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987 en: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering nr. 38, Sdu uitgeverij, Den Haag, 1990.

3 S.J. Nickell, Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives*, 1997, blz. 55-

74.

4 L. Ljungqvist en Th.J. Sargent, The Swedish unemployment experience, *European Economic Review*, 1995, blz. 1043-1070.

5 L. Ljungqvist en Th.J. Sargent, The European unemployment dilemma, *Journal of Political Economy*, 1998, blz. 514-550.

6 Zie voor sancties in de bijstand G.J. van den Berg, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, [Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk](#), *ESB*, 17 juli 1998, 556-559. Voor sancties in de WW zie J.H. Abbring, G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours, [Sancties in de WW; een werkend perspectief](#), *ESB*,

7 Zie voor details J. Boone en J.C. van Ours, *Modeling financial incentives to get unemployed back to work*, CentER discussion paper 2000-02.

8 Zie voor een overzicht van dit type arbeidsmarktmodellen D.T. Mortensen en C.A. Pissarides, New developments in models of search in the labor market, in: O. Ashenfelter en

9 Dat wil zeggen, als wij kijken naar de welvaartseffecten van beleidsmaatregelen (zoals sancties of verlagingen van uitkeringen) gebruiken we een welvaartsbegrip dat het welzijn van alle individuen in de maatschappij (op gelijke wijze) meeweegt.

10 Dit lijkt een makkelijke manier om de werkloosheid te verlagen, maar deze is zeer duur in termen van welvaart. Voor risico-averse werklozen met een laag inkomen, leidt een verdere verlaging van dit inkomen tot een zeer grote achteruitgang in termen van welvaart.

11 Het vaststellen van de zoekintensiteit van werklozen is niet perfect. Sommige mensen die te weinig zoeken krijgen misschien geen sanctie terwijl anderen die veel harder zoeken wel een sanctie krijgen. Voor ons onderzoek is het alleen van belang dat de kans op een sanctie afneemt als de werkloze harder zoekt.

12 Als we zouden veronderstellen dat mensen door hard genoeg te zoeken, weer recht krijgen op de reguliere uitkering (zonder sanctie) maakt dit de introductie van een sanctiesysteem nog aantrekkelijker vergeleken met een algemene verlaging van de uitkering. Mensen gaan harder zoeken om de sanctie kwijt te raken.

13 De sanctie-intensiteit is de resultante van het sanctiesysteem en de zoekinspanning van de werkloze. Bij gegeven sanctiesysteem leidt harder zoeken tot een lagere sanctiekans. Bij gegeven zoekintensiteit leidt een minder 'streng' systeem tot een lagere sanctiekans. Een hoge sanctie-intensiteit betekent ook dat een werkloze met een kleine verhoging van zijn zoekintensiteit de kans op een sanctie aanzienlijk verlaagt.

14 De zoekintensiteit en de indicatoren van algemene welvaart en de welvaart van werklozen zijn op een bepaalde manier genormaliseerd. We hebben de waarden in de basisvariant op 100 gesteld.

15 In 1987 bedroeg de werkloosheid volgens het CBS 7,9 procent van de beroepsbevolking, volgens het CPB was dat 8,4 procent.

16 Omdat de overheid belasting heft, is de sociale waarde van een match groter dan de private waarde. Hierdoor investeren de private partijen te weinig in het zoekproces en moet het zoeken gestimuleerd worden.

17 In de praktijk bedraagt de korting vaak twintig tot dertig procent van de uitkering gedurende enkele maanden.