



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Empirical analysis of social insurance, work incentives and employment outcomes

Vethaak, H.T.

Citation

Vethaak, H. T. (2024, January 24). *Empirical analysis of social insurance, work incentives and employment outcomes*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3715047>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3715047>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting (Dutch summary)

Empirische analyse van sociale zekerheid, werkprikkels en arbeidsmarktuitskomsten

Bij het ontwikkelen van sociale verzekeringen staan beleidsmakers voor de uitdaging om de balans te vinden tussen het bieden van inkomenszekerheid en het behouden van prikkels om te werken. Deze afweging heeft enerzijds betrekking op het bieden van inkomenszekerheid in het geval van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, terwijl het anderzijds van belang is dat er genoeg prikkels overeind blijven die het risico op deze vormen van inactiviteit verminderen. Met andere woorden, dienen sociale verzekeringen toegankelijk te zijn voor degenen die deze nodig hebben, terwijl degenen die in staat zijn om te werken in redelijke mate gestimuleerd moeten worden om dat te doen.

Wat de optimale vormgeving van sociale verzekeringen is hangt uiteindelijk af van individuele en maatschappelijke voorkeuren, politieke keuzes, en sociale normen. Economen kunnen hierbij een toegevoegde waarde hebben door beleidsmakers te ondersteunen met empirisch bewijs over de effecten van (veranderingen in) bestaande regelgeving over sociale verzekeringen op verschillende uitkomsten. Deze uitkomsten omvatten arbeidsparticipatie, inkomen, gebruik van uitkeringen, vrije tijd, en substitutie tussen sociale verzekeringen. Dit bewijs kan beleidsmakers dan helpen bij het maken van *evidence-based* keuzes die beter geïnformeerd zijn en, hopelijk, de welvaart verbeteren.

De uitdagingen waar beleidsmakers voor staan bij het ontwerpen van sociale verzekeringen zijn complex vanwege de multidimensionaliteit van dergelijke verzekeringen. De generositeit van dergelijk verzekeringen is

afhankelijk van verschillende programmavooraarden, waaronder het vervangingspercentage (i.e. de uitkering als percentage van het laatstverdiende inkomen), de uitkeringsduur en de uitkeringsvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn ook mede bepalend voor de sterkte van de prikkels om te werken. De voorwaarden kunnen dus worden aangepast om de juiste balans te vinden tussen inkomenszekerheid en deze werkprikkels, en zo de welvaart te verhogen. Verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid hebben bijvoorbeeld doorgaans hoge drempels aan de poort, inclusief lange wachttijden, om het risico op *moral hazard* te verminderen. Uitkeringsgerechtigden van dergelijke verzekeringen hebben vervolgens echter recht op relatief genereuze uitkeringen, met een lange duur, en met weinig verplichtingen om te zoeken naar werk. Dit hangt samen met de verwachte kans op werkhervatting, de oorzaak van werkloosheid en de financiering van het programma middels premies. In vergelijking hiermee zijn bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen doorgaans lager, hebben ze kortere wachttijden en strengere zoekverplichtingen, omdat de bijstand functioneert als een laatste vangnet.

Om de effecten van sociale verzekeringen beter te doorgronden, is het cruciaal om de prikkels waardoor deze effecten gestuurd worden te analyseren. Het effect van prikkels kan verschillen tussen groepen, zoals tussen armere en rijkere werknemers. Ook het effect van prikkels afhankelijk van de implementatie, bijvoorbeeld omdat werknemers anders reageren op verplichtingen dan op vrijblijvende adviezen van klantmanagers. Als gevolg van deze verscheidenheid kunnen nieuwe empirische bevindingen zowel breed geaccepteerde theoretische modellen als eerdere empirische studies bevestigen of ontcrachten. Het is dus cruciaal om de prikkels op de arbeidsmarkt en in sociale verzekeringen voortdurend empirisch te blijven onderzoeken om daarmee de algehele kennis over deze onderwerpen te vergroten.

Toegepaste economen leveren bewijs voor beleidsrelevante relaties door gebruik te maken van verschillende methoden; zo ook in de verschillende hoofdstukken van dit proefschrift. Veel van deze methoden gebruiken exogene variatie in de onafhankelijke variabele om een causale relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele te vinden. De ideale methode om causaal bewijs te verkrijgen is aan de hand van een experiment, om-

dat dit een directe vergelijking tussen de *treatment* en de controlegroep mogelijk maakt zonder het risico van mogelijke interfererende factoren (Hoofdstuk 4 van dit proefschrift is gedeeltelijk gebaseerd op een dergelijke experimentele methode). In veel gevallen is het echter niet haalbaar of ethisch om in het belang van het onderzoek individuen uit te sluiten. Daarom maken economen vaak gebruik van natuurlijke experimenten, waarbij (plotselinge) veranderingen in de tijd – zoals hervormingen – of exogene verschillen in beleidsparameters worden benut (zoals in Hoofdstuk 3). Een andere potentiële bron van exogene variatie kan voortkomen uit de willekeurige toewijzing van werkzoekenden aan klantmanagers die verschillen in de geneigdheid om een bepaalde *treatment* in te zetten. Zo kan door correctie op selectie het causale effect van interventies worden geschat (zoals in Hoofdstukken 4 en 5). Een sterk voordeel van de bovenstaande methoden is dat ze vaak beleidsrelevante uitkomsten genereren, omdat ze gebaseerd zijn op de groep die responsief is op de *treatment*, ook wel ‘compliers’ genoemd. Zelfs bij een vergelijking van niet-willekeurige steekproeven kunnen interessante schattingen worden verkregen door te corrigeren voor de selectie met behulp van selectiemodellen (zoals in Hoofdstuk 2). Hoewel er verschillende onderzoeksmethoden worden toegepast in de studies in dit proefschrift, hebben ze het gebruik van grootschalige administratieve datasets gemeen. Dergelijke datasets hebben meerdere voordelen, waaronder representativiteit, een grote steekproefomvang, hoge nauwkeurigheid, een panelstructuur en de mogelijkheid om ze te koppelen aan gegevens uit andere administratieve bronnen.

Dit proefschrift bestaat uit vier studies, beschreven in Hoofdstukken 2-5. Hoofdstuk 2 onderzoekt de arbeidsparticipatiebeslissingen van mannen en vrouwen in Nederland. Het hoofdstuk onderstreept het belang van selectie in de intensieve marge van het arbeidsaanbod, dat wil zeggen het aantal gewerkte uren. Deze intensieve margebeslissing is bij uitstek belangrijk in Nederland, waar aanzienlijke verschillen bestaan tussen de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen en tussen verschillende geboortecohorten. De overige studies beogen een dieper inzicht te krijgen in de impact van sociale verzekeringen en arbeidsmarktbeleid op de werkgelegenheid en andere arbeidsmarktuitkomsten van individuen in Nederland. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de determinanten van de

arbeidsparticipatie onder arbeidsongeschikte werknemers in Nederland, die grotendeels zijn beïnvloed door hervormingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Hoofdstuk 4 maakt gebruik van een grootschalig veldexperiment om de effecten van gesprekken met klantmanagers en van bredere werkzoekverplichtingen op de uitkomsten van werkloosheidsuitkeringsontvangers te onderzoeken. Het laatste hoofdstuk onderzoekt de effecten van verwerkingstijden van bijstandsaanvragen en voorschotten op de uitkering op arbeidsmarktuitskomsten van bijstandaanvragers.

In Hoofdstuk 2 staat het schatten van inkomensmodellen centraal. Deze inkomensmodellen zijn belangrijk om arbeidsparticipatiebeslissingen en het gebruik van sociale verzekeringen te begrijpen. Het schatten van deze inkomensmodellen is echter gecompliceerd, aangezien inkomens alleen worden waargenomen bij werkende individuen. Het schatten van inkomensmodellen zonder rekening te houden met de niet-willekeurige selectie in werk leidt tot ernstig inconsistente schattingen van inkomens, zelfs in het geval van longitudinale data. Deze selectie leidt namelijk tot een overschatting van de inkomens van vrouwen en mannen die in deeltijd werken. Verschillende alternatieve methoden zijn mogelijk om het probleem van selectie aan te pakken. Een vaak gekozen methode is om inkomensmodellen uitsluitend te schatten op mannen tussen de 25 en 54 jaar, omdat zij het meest waarschijnlijk voltijd werken en minder geneigd zijn om af te wijken van deze participatiebeslissing. De conclusies die volgen uit dergelijke schattingen zijn echter mogelijk niet generaliseerbaar naar vrouwen, oudere mannen en mannen voor wie voltijd werken minder vanzelfsprekend is. Daarom heeft Hoofdstuk 2 van dit proefschrift als doel de vraag: *"Hoe belangrijk is selectie in voltijd- of deeltijdwerk?"* te beantwoorden.

Om deze vraag te beantwoorden, stelt Hoofdstuk 2 een nieuw selectie-model voor dat twee stromingen in de literatuur combineert. De eerste stroming in de literatuur richt zich uitsluitend op de methodologische uitdaging van selectie, maar gaat ervan uit dat de selectie enkel plaats vindt in de extensieve marge. De tweede stroming in de literatuur richt zich op de intensieve marge van de arbeidsbeslissing, maar deze modellen hebben het nadeel dat ze enkel toepasbaar zijn op cross-sectionele

data – data waarin personen niet over tijd gevolgd worden. Het nieuw voorgestelde model in Hoofdstuk 2 vult dit gat in de literatuur op door een nieuw model te introduceren dat zowel corrigeert voor selectie in de intensieve marge, als toepasbaar is op longitudinale data – data waarin dezelfde personen op meerdere momenten geobserveerd worden. De comparatieve voordelen van dit model worden onderzocht aan de hand van administratieve gegevens die representatief zijn voor Nederland getest. Het model doet recht aan de Nederlandse arbeidsmarkt, aangezien het aandeel deeltijders internationaal gezien hoog is, zowel onder mannen als vrouwen.

De toepassing van het model laat zien dat het van belang is om rekening te houden met selectie in de intensieve marge van arbeidsaanbod. Bij correctie voor selectie in de intensieve marge, vinden we positieve selectie in deeltijdwerk voor zowel mannen als vrouwen. Dit betekent dat individuen met een hogere productiviteit kiezen voor deeltijdwerk, en het niet corrigeren voor deze selectie kan leiden tot een overschatting van hun inkomen. Voor voltijdwerk vinden we alleen soortgelijke positieve selectie bij vrouwen. Als gevolg hiervan is de algemeen aangenomen afwezigheid van selectie bij mannen tussen de 25 en 54 jaar in de literatuur alleen geldig voor voltijdwerk. Bovendien kunnen resultaten gebaseerd op deze mannen niet direct worden vertaald naar vrouwen, oudere mannen en mannen die mogelijk deeltijdwerk verrichten.

In Hoofdstuk 3 wordt de aandacht verschoven naar arbeidsongeschikten. In de afgelopen decennia is de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikte individuen in veel OESO-landen gedaald. Deze trend wordt toegeschreven aan twee factoren. Ten eerste zijn het steeds vaker werknemers met kwetsbaardere posities op de arbeidsmarkt die een uitkering voor arbeidsongeschiktheid (AO) ontvangen. Ten tweede ervaren uitkeringsontvangers na toetreding tot de verzekering vaak geringere prikkels tot werken naast de uitkering of volledige werkhervatting. Nederland is geen uitzondering op deze trend, aangezien het ook een sterke daling heeft gezien van de arbeidsparticipatie onder AO-ontvangers. Tijdens de onderzoeksperiode van de in Hoofdstuk 3 beschreven studie werden in Nederland twee belangrijke hervormingen doorgevoerd, namelijk de *Wet verbetering Poortwachter*

in 2003 en de invoering van de *Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen* in 2006. Deze hervormingen hebben de groep van uitkeringsontvangers op twee verschillende manieren beïnvloed. Enerzijds leidden een strengere selectie aan de poort en een verhoogde drempel tot een selectievere groep werknemers in de AO-verzekeringen, met ernstigere aandoeningen en slechtere arbeidsmarktkansen. Anderzijds verhoogde de nieuwe arbeidsongeschiktheidswet de prikkels om te werken voor nieuwe cohorten van AO-ontvangers met resterende verdienmogelijkheden. Daarom heeft Hoofdstuk 3 als doel de vraag: "In hoeverre wordt de werkgelegenheid van arbeidsongeschikte werknemers in Nederland beïnvloed door selectie effecten en veranderde prikkels om te werken?" te beantwoorden.

Om deze vraag te beantwoorden, brengt Hoofdstuk 3 de arbeidsparticipatietrends van arbeidsongeschikte werknemers tussen 1999 en 2013 in Nederland in kaart. Daarbij worden zowel selectie effecten als effecten van financiële prikkels tot werken bestudeerd. Hiervoor maakt de studie gebruik van *Age-Period-Cohort* (APC) modellen, die het mogelijk maken om de aanvraagcohort-specifieke effecten te onderscheiden van de kalenderjaar ('*period*') effecten en de verstreken tijd sinds de aanvraag ('*age*') effecten. Aangezien de nieuwe regelgeving betrekking heeft op nieuwe cohorten van aanvragers van uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, zien we de selectie effecten en effecten van veranderde prikkels uitsluitend terug in de cohorteffecten die we schatten. Vervolgens worden deze cohorteffecten verder ontleed in selectie effecten en effecten van veranderde prikkels door APC-modellen te combineren met *difference-in-differences* (DiD) modellen. De DiD-modellen vergelijken afgewezen en geaccepteerde aanvraagcohorten vóór en na de hervormingen, waarbij wordt aangenomen dat de hervormingen de selectie van aanvragers in de twee groepen op gelijke wijze hebben veranderd. De resulterende DiD-schattingen laten daarom alleen de effecten van de door de hervormingen veranderde prikkels om te werken op de geaccepteerde aanvragers zien.

De resultaten tonen aan dat de afnemende arbeidsparticipatie van AO-aanvragers in Nederland grotendeels verklaard kan worden door veranderingen in de samenstelling van nieuwe cohorten van aanvragers van uitkeringen. Van het nieuwste cohort werkt 30 procentpunt minder dan het eerste cohort in de dataset. Daarentegen zijn tijdseffecten verwaarloos-

baar, wat erop wijst dat conjunctuureffecten of seculiere trends die alle aanvraag-cohorten in gelijke mate beïnvloeden, niet zo belangrijk waren. De veranderingen in cohorteffecten lopen grotendeels parallel met de twee hervormingen, hoewel er ook een geleidelijke afname van de cohorteffecten wordt waargenomen na de tweede hervorming. De DiD-analyse toont aan dat de prikkels om te werken door de hervormingen nauwelijks veranderd zijn en dat de aanzienlijke cohorteffecten die samenvallen met de hervormingen dus bijna volledig toe te wijzen zijn aan selectie effecten. De hervormingen hebben de zelfselectie onder potentiële aanvragers vergroot, waardoor de resterende selectie van aanvragers vaker ongunstige demografische en arbeidsmarktkenmerken heeft.

Hoofdstuk 4 bestudeert het zoekgedrag van werklozen met een werkloosheidsuitkering (WW). Werkloze werknemers zijn vaak te optimistisch over hun arbeidsmarktkansen. Dit optimisme draagt bij aan de langzame uitstroom uit werkloosheid en verklaart deels de langdurige werkloosheid onder werkzoekenden. Werkloze werknemers baseren hun reserveringsloon vaak op hun vorige loon en zoeken vaak naar werk dat lijkt op hun vorige baan. Het stimuleren van werkloze werknemers om breder te zoeken naar werk kan een positief effect hebben op hun arbeidsmarktuitkomsten, als werkzoekenden inderdaad hun verwachtingen naar beneden bijstellen. Gezien het stimuleren tegen geringe kosten gedaan kan worden, kan dit ook kostenefficiënt zijn voor de uitkeringsinstanties. Een toenemend aantal OESO-landen heeft daarom regelgeving geïntroduceerd welke werkloze werknemers die risico lopen op langdurige werkloosheid verplicht te zoeken naar banen die afwijken van hun vorige werk. Recente literatuur toont aan dat het *aanmoedigen* van werkloze werknemers om breder te zoeken inderdaad voordelen voor hen oplevert. De vraag die echter blijft staan is: *“Wat zijn de arbeidsmarkteffecten van bredere zoekverplichtingen?”*

Om deze vraag te beantwoorden, evalueert Hoofdstuk 4 de uitvoering van extra dienstverlening ontwikkeld door Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV) dat een bredere werkzoekverplichting oplegt aan werkzoekenden die minstens zes maanden WW-uitkering ontvangen. De dienstverlening – het bredere zoekprogramma – begint met

een extra gesprek met een klantmanager, waarbij het eerdere zoekgedrag van de werkzoekende wordt geëvalueerd. Als de klantmanager het eerdere zoekgedrag als te gericht beschouwt, heeft zij de bevoegdheid om de werknemer te verplichten zijn zoekgedrag te verbreden. De werkzoekende is verplicht om aan deze eis te voldoen, hetgeen wordt gecontroleerd door de klantmanager. In de praktijk betekent dit dat de werkzoekende actief moet solliciteren op banen die zich in andere sectoren bevinden, een grotere reisafstand hebben, een lager loon bieden of/en een lager opleidingsniveau vereisen.

Voor de evaluatie van het bredere zoekprogramma heeft UWV een grootschalig veldexperiment uitgevoerd door UWV. Een willekeurige steekproef van ongeveer 130 duizend werkloze werknemers is uitgenodigd voor een verplicht gesprek om hun zoekstrategieën te bespreken. De resultaten van het experiment laten zien dat deelname aan het programma gemiddeld genomen de arbeidsparticipatie verhoogt en de afhankelijkheid van WW-uitkeringen vermindert, waardoor het bredere zoekprogramma kosteneffectief voor UWV is. Vervolgens maken we gebruik van het feit dat klantmanagers aanzienlijk verschillen in hoe vaak ze bredere zoekverplichtingen opleggen tijdens het gesprek en dat werknemers willekeurig worden toegewezen aan klantmanagers binnen lokale UWV-kantoren. Door gebruik te maken van deze exogene variatie – verschillen in de strengheid van de klantmanager – als instrumentele variabele, kunnen we het (geïsoleerde) causale effect van de bredere zoekverplichtingen schatten voor de werkloze werknemers die op gesprek zijn geweest. De resultaten tonen aan dat het opleggen van een bredere zoekverplichting de arbeidsmarktuitkomsten niet verbetert. Integendeel, het vermindert de kans op het vinden van werk en verlengt de duur van de WW-uitkering. Bovendien zijn de baankenmerken minder gunstig na de verplichting om breder te zoeken naar werk, waarbij individuen minder kans hebben op een vast contract en minder uren per week werken. Dit impliceert dat de het gesprek met de klantmanager *an sich* het positieve effect van het bredere zoekprogramma bepaalt, terwijl de bredere zoekverplichting de effectiviteit van het programma vermindert.

De negatieve effecten van het opleggen van de bredere zoekverplichting lijken tegenstrijdig te zijn met de resultaten van eerdere studies die

positieve effecten laten zien van het stimuleren van bredere zoeken naar werk. Een belangrijk verschil is echter dat de bredere zoekverplichting in ons onderzoek nageleefd moet worden, terwijl andere studies 'informatie-treatments' zonder verplichting onderzochten. Het is aannemelijk dat informatie-treatments voornamelijk de verwachtingen over de opbrengsten van het zoeken naar werk beïnvloeden bij een kleinere en selecte groep werkzoekenden die te optimistisch waren. Daarentegen impliceert het verplichte karakter van het breder zoekprogramma dat de behandelde groep groter is. Bovendien zullen klantmanagers de bredere zoekverplichting vaker inzetten op een andere groep dan de respondenten van een informatie-treatment. Onze resultaten tonen aan dat werkzoekenden die het meest waarschijnlijk geconfronteerd worden met de verplichting, de werkzoekenden die gericht zochten naar werk, de grootste negatieve effecten ondervinden. Dit kunnen werknemers zijn die voordeel hebben van gericht zoeken naar werk en die hun zoekgedrag al optimaliseerden voordat ze de verplichting kregen opgelegd. Het is waarschijnlijk dat deze werknemers minder responsief zouden zijn op een informatie-treatment. Samengevat, de groep waarop de bredere zoekverplichting gericht is vormt een verklaring voor negatieve effecten van deze verplichtingen, in tegenstelling tot de positieve effecten van informatie-treatments die door andere studies zijn gevonden.

Hoofdstuk 5 breidt de afweging tussen inkomenszekerheid en het behoud van financiële prikkels tot werk bij sociale verzekeringen uit naar informele en administratieve drempels. Eerder onderzoek heeft gevonden dat deze drempels het gebruik van en het vermogen om inkomenszekerheid te bieden van deze verzekeringen hebben verminderd. Tegelijkertijd is er ook een afweging tussen het verstrekken van tijdige uitkeringen en het waarborgen van een correctie beoordeling van een uitkeringsaanvraag. Snelle verstrekking van uitkeringen stelt aanvragers beter in staat om hun consumptie op peil te houden, maar dit kan ten koste gaan van de nauwkeurigheid van de beoordelingen. Deze onnauwkeurigheid kan op latere momenten worden gecorrigeerd, maar kan dan leiden tot aanzienlijke terugbetalingen die financiële stress kunnen veroorzaken. Hoofdstuk 5 draagt bij aan de literatuur door zich te richten op de vraag: *"Wat is het*

effect van de verwerkingstijd van uitkeringsaanvragen en van uitkeringsvoorschotten op de uitkerings- en arbeidsmarktuitkomsten van bijstandaanvragers?"

In Nederland fungeert de bijstand als sociaal vangnet voor alle werkloze werknemers in huishoudens met onvoldoende inkomen en vermogen. Aanvragers voor een bijstandsuitkering moeten klantmanagers gedetailleerde informatie verstrekken over hun leefsituatie, inkomen, en vermogen. Het proces van het verzamelen en beoordelen van deze informatie kan variëren tussen aanvragers, met name wanneer de verstrekte informatie oorspronkelijk onvolledig was. In het geval van lange verwerkingstijden kunnen aanvragers een verzoek indienen om een voorschot op de uitkering te ontvangen om de periode zonder inkomen te overbruggen.

De empirische analyse in Hoofdstuk 5 maakt gebruik van gegevens over de bijstandsaanvragen in Rotterdam, die relatief de meeste bijstandontvangers in Nederland kent. De gegevens laten aanzienlijke variatie tussen aanvragers zien in de verwerkingstijden van de aanvragen. Deze variatie is gedeeltelijk te wijten aan verschillen in de verwerkingssnelheid van de quasi-willekeurig toegewezen klantmanagers die de aanvragen beoordelen. Net als in Hoofdstuk 4 wordt gebruik gemaakt van de variatie tussen klantmanagers en de quasi-willekeurige toewijzing van aanvragen aan klantmanagers om causale effecten te schatten. De resultaten tonen twee tegenstrijdige effecten van de verwerkingstijden van aanvragen. Enerzijds worden sommige aanvragers ontmoedigd om hun bijstandsaanvraag voort te zetten vanwege langere verwerkingstijden. Deze ontmoedigde aanvragers zitten dus minder lang in de bijstand, maar compenseren het verlies aan inkomsten uit de bijstand door meer inkomsten uit werk. Anderzijds blijven aanvragers die uiteindelijk instromen in de bijstand na langere verwerkingstijden langer afhankelijk van de uitkering dan degenen met snelle aanvragen. Met andere woorden, de bevindingen wijzen op een uitruil, omdat een selectievere groep van nieuwe uitkeringsontvangers gepaard gaat met slechtere arbeidsmarktuitkomsten voor dezelfde groep nieuwe uitkeringsontvangers. Tot slot tonen de resultaten aan dat voorschotten op de bijstandsuitkering de arbeidsparticipatie van toegekende aanvragers met lange verwerkingstijden verhogen. Dit suggereert dat het wegnemen van financiële stress een succesvolle zoektocht naar werk vergemakkelijkt.