

Reactie op Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet

Prof.dr. Paul de Beer
Universiteit van Amsterdam

Algemeen

Deze beleidsdoorlichting richt zich op artikel 2 van de begroting van SZW die grotendeels bestaat uit de bijstandsuitkeringen krachtens de Participatiewet. Daarnaast vallen ook de z.g. banenafpraak, de Wsw en de Toeslagenwet onder dit artikel.

Over het geheel genomen schetst de beleidsdoorlichting een adequaat beeld van de beschikbare kennis t.a.v. de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (kosteneffectiviteit of efficiëntie) van het onderhavige beleid. Dit betekent evenwel niet, zoals in de beleidsdoorlichting ook nadrukkelijk wordt vastgesteld, dat we hiermee een goed oordeel kunnen vellen over de mate waarin het beleid zijn doelen realiseert. In het algemeen is het geen eenvoudige opgave om de doeltreffendheid van beleid vast te stellen en op het onderhavige beleidsterrein zijn maar weinig evaluatiestudies beschikbaar die het mogelijk maken een uitspraak te doen over de doeltreffendheid – en dan doorgaans ook nog met veel slagen om de arm (zie de lange reeks rapporten in hoofdstuk 5 die *geen* zicht bieden op doeltreffendheid). Over de doelmatigheid is nog aanzienlijk minder bekend, zodat over dit aspect van het beleid zo goed als geen uitspraken mogelijk zijn.

Het gebrek aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is verre van een nieuw gegeven, maar wordt al vele jaren met enige regelmaat geconstateerd. Deels is dit een onvermijdelijk gevolg van de wijze waarop nieuw beleid wordt geïmplementeerd: als nieuw beleid simultaan in het gehele land wordt ingevoerd is er immers geen vergelijking mogelijk met een controlegroep waarvoor (nog) het oude beleid geldt. Hierdoor is niet goed vast te stellen of veranderingen die zich voordoen in de mate waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd, het gevolg zijn van de beleidswijziging of van andere factoren (zoals de economische conjunctuur).

Deels is het gebrek aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid echter ook een gevolg van de wijze waarop zowel de uitvoering als de uitkomsten van het beleid worden vastgelegd en gemonitord. Zo is de decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor de Participatiewet naar de gemeenten, die (waarschijnlijk) heeft geresulteerd in een grotere differentiatie tussen gemeenten, niet samengegaan met de verplichting aan gemeenten om de uitvoering van het lokale beleid op een uniforme manier te registreren, opdat verschillen in uitkomsten zouden kunnen worden gerelateerd aan de verschillen in gemeentelijk beleid (dit wordt ook aan de orde gesteld in hoofdstuk 6).

Wil de politiek in de toekomst meer inzicht krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidswijzigingen, dan is het cruciaal dat al vóór de inwerkingtreding van nieuw beleid goed wordt nagedacht hoe die effecten kunnen worden vastgesteld en wat dit vereist voor de registratie en monitoring van de uitvoering. Alleen dan zullen toekomstige beleidswijzigingen daadwerkelijk kunnen worden gebaseerd op lessen die zijn getrokken uit eerdere ervaringen.

Gegeven de grote beperkingen van de beschikbare evaluatiestudies geeft de beleidsdoorlichting een goed overzicht van wat er wel bekend is. In het algemeen stemt dit niet erg hoopvol over de ingrijpende veranderingen die in 2015 zijn doorgevoerd met het van kracht worden van de Participatiewet. Ten aanzien van het hoofddoel van de Participatiewet – iedereen met

arbeidsvermogen naar werk toe leiden – is maar zeer beperkt vooruitgang geboekt, en dat in een periode van een sterk aantrekkende conjunctuur en een krappe arbeidsmarkt. Dit roept de vrees op dat de beperkte vooruitgang die nu is geboekt, in een periode van laagconjunctuur, zoals die aanstaande lijkt, wel eens heel snel weer ongedaan zou kunnen worden gemaakt.

Hoofdstukgewijs

Hierna worden per hoofdstuk nog enkele aanvullende opmerkingen gemaakt.

Bij *hoofdstuk 2* is het goed te wijzen op de (mogelijke) consequenties van de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft, namelijk de jaren 2014-2018. Aangezien de Nederlandse economie zich aan het begin van deze periode nog in een laagconjunctuur met hoge werkloosheid bevond en aan het eind in een hoogconjunctuur met een krappe arbeidsmarkt, zijn de uitkomsten van het beleid ongetwijfeld (mede) beïnvloed door de sterk aantrekkende conjunctuur. Dit maakt het in het algemeen erg lastig om te bepalen welke effecten zijn toe te schrijven aan het beleid en welke aan de conjunctuur. Als een langere periode in ogenschouw was genomen, bijvoorbeeld vanaf 2008, toen er ook sprake was van een hoogconjunctuur en een krappe arbeidsmarkt, zou het beter mogelijk zijn geweest te abstraheren van het effect van de conjunctuur.

Hoofdstuk 3 geeft een adequate beschrijving van de achterliggende beleidstheorie. Bij deze beleidstheorie past de kanttekening dat deze erg sterk leunt op bepaalde gedragsveronderstellingen die op basis van recent wetenschappelijk onderzoek discutabel zijn (in hoofdstuk 6 van de beleidsdoorlichting wordt hieraan ook enige aandacht besteed). Feitelijk wordt van alle partijen – gemeenten, werkgevers en uitkeringsontvangers/werkzoekenden – verondersteld dat zij zich in hoge mate rationeel gedragen en sterk reageren op verschillende *incentives*, vooral in de vorm van financiële prikkels. Zo wordt van werkgevers bijvoorbeeld verwacht dat financiële beloningen, zoals een loonkostensubsidie of no-risk-polis, of boetes, zoals een quotumheffing, hen ertoe zal brengen om meer personen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Van gemeenten wordt een meer activerend beleid verwacht, omdat zij een hoge mate van eigen financiële verantwoordelijkheid dragen voor de bijstandsuitkeringen. Van uitkeringsontvangers wordt verwacht dat zij actief naar werk zoeken en meewerken aan re-integratie-inspanningen op straffe van een sanctie. Er is weinig of geen aandacht voor enerzijds de mogelijkheid van opportunistisch gedrag (bv. gemeenten ondersteunen alleen de meest kansrijke uitkeringsontvangers of werkgevers proberen maximaal te profiteren van loonkostensubsidies door niet-gesubsidieerde werknemers te vervangen door gesubsidieerde werknemers) en anderzijds de mogelijkheid dat actoren niet in staat zijn tot rationele keuzes (bv. uitkeringsgerechtigden maken onder invloed van geldgebrek en schulden irrationele en contraproductieve keuzes en werkgevers maken hun keuzes bij het aannemen van personeel meer op basis van stereotypen en negatieve beeldvorming dan op basis van een rationele kosten-batenafweging).

Aan het eind van *hoofdstuk 4* wordt geconstateerd dat het op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk is een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de uitgaven van gemeenten. Strikt genomen is dit correct. Toch zou het in beginsel wel mogelijk zijn een zeer globale schatting van de macro-doelmatigheid van het beleid te geven door de ontwikkeling van de macro-uitgaven over de tijd te vergelijken met die van de uitkomsten in termen van aantallen uitkeringsgerechtigden, werkenden, armoede e.d. Het was ook denkbaar geweest een internationale vergelijking uit te voeren om vast te stellen hoe enerzijds de uitgaven in Nederland (in procenten van het bbp) en anderzijds de uitkomsten zich verhouden tot die van andere landen.

Hoofdstuk 5 vormt de kern van de beleidsdoorlichting en geeft een uitvoerig overzicht van de inzichten die we hebben in de doeltreffendheid van het beleid onder artikel 2.

De cijfers die worden gepresenteerd over het *doelbereik* hebben maar zeer beperkte relevantie. In het algemeen kan immers niet worden gesteld dat een groter dan wel een kleiner bereik van een regeling beter is: hoewel het doel is dat zoveel mogelijk mensen aan het werk gaan (en dus zo weinig mogelijk een beroep hoeven te doen op een uitkering), is het tegelijkertijd ook het doel dat iedereen die niet in staat is te werken een beroep kan doen op een (bijstands)uitkering. Toe- of afname van het aantal bijstandontvangers kan als zelfstandig feit (los van de doeltreffendheid van het beleid) dan ook niet als positief of negatief worden beoordeeld.

De beleidsdoorlichting doet een verdienstelijke poging om de inzichten die bestaan over de *doeltreffendheid* van het beleid in kaart te brengen. Het is prijzenswaardig dat hierbij niet alleen wordt gekeken naar de uitstroom naar werk maar, voor zover mogelijk, ook naar de contractvorm of beloning. Tegelijkertijd bevestigt dit hoofdstuk nogmaals hoe weinig harde conclusies kunnen worden getrokken over de doeltreffendheid (laat staan de doelmatigheid) van het beleid. Hierdoor valt niet vast te stellen of de invoering van de Participatiewet per saldo een verbetering heeft opgeleverd. De beleidsdoorlichting doet geen poging om op basis van de verschillende deelonderzoeken die worden gerapporteerd tot een overkoepelende conclusie te komen. Mogelijk zou hierover iets meer te zeggen zijn geweest als een langere periode in ogenschouw was genomen (d.w.z. een langere periode vóór 2015).

M.b.t. het bieden van *inkomensondersteuning* is ten behoeve van de beleidsdoorlichting een eigen analyse van CBS-data uitgevoerd omdat er geen bruikbare evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn. Deze analyse biedt, vanwege een aantal methodologische problemen, echter slechts beperkt inzicht in de doeltreffendheid van dit onderdeel van het beleid. Door het sociaal minimum als inkomensgrens voor 'armoede' te hanteren, kan de analyse niet worden vergeleken met rapportages van het SCP op basis van het niet-veel-maar-toereikend-criterium of de lage-inkomensgrens van het CBS. Het voordeel van het sociaal minimum is wel dat deze direct aansluit bij het beleid dat wordt geanalyseerd (nl. het verstrekken van een bijstandsuitkering). Het is de vraag of het aandeel huishoudens onder het sociaal minimum dat geen inkomensondersteuning ontvangt een goede maatstaf vormt voor het doelbereik. Immers, niet al deze huishoudens maken aanspraak op een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat zij een te groot vermogen hebben. Anderzijds dient men zich te realiseren dat de bijstand alleen bedoeld is voor huishoudens die niet op eigen kracht voldoende inkomen kunnen verwerven. Het is dan niet zo zinvol om het doelbereik te relateren aan het totale aantal huishoudens in Nederland, waarvan het grootste deel een (eigen) inkomen boven het sociaal minimum heeft. Dat 97,4% van de huishoudens boven het sociaal minimum leeft zegt dan ook weinig of niets over de effecten van het beleid.

De indeling van de huishoudens onder het sociaal minimum tussen die met en zonder inkomensondersteuning zegt ook niet veel. Zoals gezegd maakt een deel van de huishoudens zonder inkomensondersteuning hierop geen aanspraak. Anderzijds geldt voor de huishoudens die wel inkomensondersteuning ontvangen dat deze blijkbaar niet afdoende is omdat het huishouden desondanks onder het sociaal minimum leeft. Er is echter geen inzicht in de oorzaken daarvan, zodat niet duidelijk is of het beleid hier tekortschiet of dat het huishouden daadwerkelijk geen aanspraak maakt op meer ondersteuning. Feitelijk zou hier een meer verfijnde analyse nodig zijn, waarbij wordt gepoogd te simuleren welk inkomen huishoudens zouden hebben zonder inkomensondersteuning en in welke mate inkomensondersteuning hen boven het sociaal minimum uittilt. In de beleidsdoorlichting wordt hiertoe een eerste aanzet gegeven (in tabel 5.8), maar deze zou verder moeten worden uitgewerkt om hieraan meer beleidsmatige conclusies te kunnen verbinden.

Hoofdstuk 6 doet een verdienstelijke poging om de belangrijkste bevindingen samen te vatten en hieraan enkele meer algemene conclusies te verbinden.

In dit hoofdstuk wordt onder meer gewezen op het feit dat het gebruik van verschillende armoededefinities leidt tot verschillende conclusies t.a.v. de doeltreffendheid van het beleid. Hieraan worden niet direct beleidsconclusies verbonden, maar het is goed erop te wijzen dat de keuze van een armoedegrens (bv. lage-inkomensgrens of niet-veel-maar-toereikend-grens) in essentie een politieke beslissing is, omdat hierbij onvermijdelijk (subjectieve) waardeoordelen een rol spelen. In dit licht is het goed erop te wijzen dat Nederland als lidstaat van de EU de z.g. Europese armoedegrens (at-risk-of-poverty-rate of AROP) nooit gebruikt bij de evaluatie van het eigen nationale beleid.

In par.6.6.2 wordt een punt gemaakt van het onderscheid tussen effecten op systeemniveau en van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Het is de vraag of dit een zinvol onderscheid is, omdat de uitvoering op gemeentelijk niveau een integraal onderdeel vormt van het systeem van de Participatiewet. Als gemeenten het beleid al dan niet doeltreffend uitvoeren, is dat tevens een indicatie voor (het gebrek aan) effectiviteit van het beleid op systeemniveau.

Het pleidooi voor meer experimenteel onderzoek kan tot slot van harte worden ondersteund.

Concluderend biedt de beleidsdoorlichting een goed overzicht van de kennis die we hebben over de doeltreffendheid van het beleid onder artikel 2, maar brengt ze tevens nadrukkelijk voor het voetlicht hoe beperkt deze kennis is. Wil een volgende beleidsdoorlichting meer inzichten opleveren, dan zal het noodzakelijk zijn bij de invoering van nieuw beleid veel meer aandacht te besteden aan het monitoren en evalueren van de uitkomsten.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal line that ends in a small flourish.

Prof.dr Paul de Beer

Henri Polak-hoogleraar arbeidsverhoudingen Universiteit van Amsterdam