

Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand

Bij de vormgeving van de bijstand is het balanceren tussen activeren enerzijds en ‘de menselijke maat’ anderzijds. Hoe denken Nederlanders over de inrichting van de bijstand?

IN HET KORT

- Nederlanders willen bijverdienen en giften in de bijstand toestaan.
- Nederlanders vinden het belangrijk dat bijstandsontvangers verplicht zijn om te solliciteren en een tegenprestatie te leveren.
- Volgens Nederlanders zijn sancties in de bijstand wenselijk, maar deze mogen niet te zwaar zijn.

MARION COLLEWET

Universitair docent aan de Universiteit Leiden (UL)

KIM FAIRLEY

Universitair docent aan de UL

ROSELINDE KESSELS

Universitair docent aan de Universiteit Maastricht

MARIKE KNOEF

Hoogleraar aan de UL en Tilburg University

OLAF VAN VLIET

Hoogleraar aan de UL

In 2021 moest een vrouw uit de gemeente Wijdemeren 7.000 euro aan bijstand terugbetalen, na van haar ouders boodschappen te hebben aangenomen. Dit leidde landelijk tot grote verontwaardiging. De menselijke maat zou terug moeten komen in de bijstand, om onredelijke sancties en schrijnende situaties te kunnen voorkomen.

Deze discussie sluit aan bij de bredere afweging tussen het bieden van sociale zekerheid enerzijds, en financiële prikkels anderzijds. Economisch onderzoek kijkt veelal naar de (kosten-)effectiviteit van een uitkeringssysteem. Daarbij is het van belang om te weten hoe bepaalde maatregelen de arbeidsparticipatie en uitstroom uit een uitkering kunnen bevorderen (De Groot en Van der Klaauw, 2019). Bij het maken van beleid moet in een kosten-batenanalyse ook de menselijke maat meegewogen worden. Hoewel weinig mensen tegen een menselijke maat zijn, is het onduidelijk wat we daarmee expliciet bedoelen.

De bijdrage van dit onderzoek is om hierin inzicht te bieden. Dus: hoe denken Nederlanders over de toekomstige inrichting van de bijstand? De inzichten zijn relevant voor de verbetering van de Participatiewet waar het kabinet nu aan werkt (Ministerie van SZW, 2022).

Keuze-experiment

Om te onderzoeken hoe Nederlanders denken over de inrichting van de bijstand, hebben we een keuze-experiment ontworpen volgens een aanpak die van gelijke aard is als eerdere keuze-experimenten gepubliceerd in *ESB* (Chorus en

Mouter, 2020; Kessels, 2020; Mouter et al., 2020). Nieuw is dat we mensen nu vragen om rechten en plichten in de bijstand, de uitkeringshoogte en de belastingen af te wegen.

We hebben het keuze-experiment in juli 2021 voorgelegd aan een huishoudpanel dat representatief is voor de Nederlandse bevolking (het LISS-panel). In totaal hebben 2.057 respondenten deelgenomen aan het onderzoek. De dataverzameling is mogelijk gemaakt door een LISS panel grant van ODISSEI.

Respondenten kregen eerst algemene achtergrondinformatie over de huidige bijstand: de hoogte van de uitkering, de voorwaarden voor het ontvangen ervan, de regels omtrent een tegenprestatie, giften en bijverdienen, en de kosten voor de samenleving. Vervolgens kregen ze acht sets van twee beleidspakketten te zien, die verschilden in een aantal kenmerken (zie tabel 1 voor een voorbeeld – de tabel bevat de concrete bedragen voor een gemiddeld huishouden in Nederland).

Aan de respondenten werd telkens gevraagd om honderd punten te verdelen over beide pakketten, waarbij ze meer punten moesten toekennen aan een beleidspakket naarmate ze dit wenselijker vonden.

Dit keuze-experiment levert preciezere kennis op dan een generieke opiniepeiling, omdat mensen bij hun keuze tussen beleidspakketten een expliciete afweging moeten maken tussen rechten en plichten in de bijstand, en de kosten daarvan. Bijvoorbeeld: mogen bijstandsontvangers giften ontvangen zonder dat hun bijstandsuitkering verlaagd wordt, ook wanneer dat zou betekenen dat het jaarlijkse bedrag dat een gemiddeld huishouden via belastingen voor de bijstand betaalt omhoog moet?

De verschillende keuzes van de respondenten laten toe om hun voorkeuren of waarderingen voor de individuele elementen van de beleidspakketten uit te destilleren. Meer specifiek hebben we met een mediane regressie geanalyseerd hoe de verdeling van punten tussen twee pakketten gerelateerd is aan de kenmerken van de pakketten.

Merk op dat de keuzes hypothetisch zijn: respondenten worden niet daadwerkelijk geconfronteerd met de kosten (belastingen) van een gekozen beleidspakket. Hainmueller et al. (2015) laten echter zien dat antwoorden in een keuze-experiment grotendeels consistent zijn met het daadwerkelijke stemgedrag.

De beleidspakketten die aan de respondenten zijn voorgelegd gingen over algemene regels, zoals die in de wet



worden vastgelegd. Hierbij vormden bijstandsgerechtigden tussen de 27 en 65 jaar het uitgangspunt, die (gedeeltelijk) in staat zijn om te werken en die geen jonge kinderen hebben. Dit is de referentiegroep voor de wet, ook al was in 2019 ruim zestig procent van de bijstandsgerechtigden naar eigen inschatting niet in staat om te werken (Inspectie SZW, 2019). In dit onderzoek gaat het dus niet om groepen voor wie er in de wet uitzonderingen zijn voorzien, zoals alleenstaande moeders in de bijstand en/of bijstandsgerechtigden met een kwetsbare gezondheid.

Voorkeuren voor inrichting van de bijstand

Figuur 1 laat de voorkeuren van mensen zien ten opzichte van de referentiecategoriën (geen sollicitatieplicht, geen tegenprestatie, geen vrijstelling voor bijverdienen, geen vrijstelling voor giften, en geen sanctie).

Ter illustratie: we zien een coëfficiënt van 0,5 voor de verplichting om te solliciteren en om cursussen te volgen om werk te vinden. Dit betekent dat een beleidspakket mét deze verplichtingen vijftig procent meer punten krijgt dan een identiek pakket zónder deze verplichtingen. Hieruit blijkt dat respondenten het belangrijk vinden dat zo'n verplichting bestaat.

Respondenten zijn ook eerder geneigd om scenario's te kiezen waarin bijstandsgerechtigden een tegenprestatie moeten leveren. Ze hebben er een lichte voorkeur voor dat de gemeente de inhoud van deze tegenprestatie bepaalt (significat op vijfprocentniveau).

Verder vinden respondenten het wenselijk dat bijstandsgerechtigden mogen bijverdienen en giften mogen ontvangen zonder dat de uitkering verlaagd wordt. Hogere bedragen lijken zelfs meer gewaardeerd te worden (statistisch significant op eenprocentniveau bij bijverdienen, maar niet statistisch significant voor giften).

Respondenten kiezen ook liever beleidspakketten waarin sancties worden opgelegd wanneer de bijstandsgerechtigde niet meewerkt aan het vinden van een baan, maar ze hebben daarbij een voorkeur voor lichtere sancties. Het opleggen van een sanctie van honderd procent van de uitkering (het wettelijke voorschrift op dit moment), wordt zelfs even slecht gewaardeerd als de afwezigheid van een sanctie.

Tot slot waarderen de respondenten het positief wanneer de bijstandsgerechtigden een hoger besteedbaar inko-

Voorbeeld van een keuzeset voor respondenten

TABEL 1

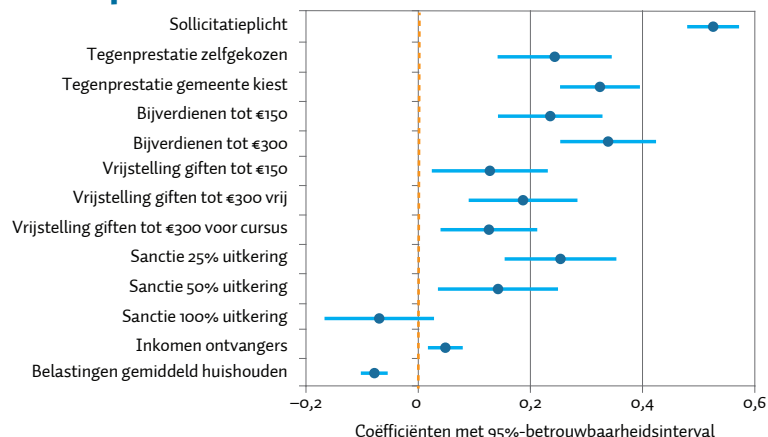
Verdeel alstublieft 100 punten tussen beleidspakket A en B, waarbij u meer punten geeft aan het beleidspakket dat u beter vindt

	Beleidspakket A	Beleidspakket B
Gemiddeld besteedbaar inkomen van een alleenstaande bijstandsonvanger per maand (uitkering + mogelijke toeslagen)	€ 1.250	€ 1.400
Moeten bijstandsonvangers solliciteren en cursussen volgen om werk te vinden?	Ja	Ja
Als de bijstandsonvanger niet meewerkt aan het vinden van een baan, dan wordt de uitkering voor één maand verlaagd met	50%	50%
Moeten bijstandsonvangers een tegenprestatie (maatschappelijke activiteit in ruil voor de uitkering) leveren?	Ja, en de bijstandsonvanger mag zelf kiezen wat de tegenprestatie is	Ja, en de gemeente bepaalt wat de tegenprestatie is
Hoeveel euro mogen bijstandsonvangers met werk per maand bijverdienen naast de bijstandsuitkering?	€ 0 (Alle verdiensten worden afgetrokken van de uitkering)	Maximaal € 150
Welke giften mogen bijstandsonvangers per maand behouden zonder dat hun uitkering verlaagd wordt? (Het kan gaan om geld of om de waarde van een gift in natura.)	Maximaal € 300 te besteden naar eigen keuze	Maximaal € 300 te besteden naar eigen keuze
Bedrag dat een gemiddeld huishouden in Nederland via belastingen betaalt voor de bijstand per jaar:	€ 700	€ 900

ESB

Waardering van kenmerken van beleidspakketten

FIGUUR 1



Noot: De punten laten de coëfficiënten uit de mediane regressie zien, de strepen het 95-procent-betrouwbaarheidsinterval; standaardfouten zijn geclusterd op respondentniveau

ESB

Betalingsbereidheid voor de bijstand

TABEL 2

	Betalingsbereidheid ¹	Kosten zonder gedragseffecten ¹
Sollicitatieplicht	€ 671	€ 150 tot € 250
Sancties 25%	€ 324	
Sancties 50%	€ 181	
Sancties 100%	€ -89	
Tegenprestatie zelf gekozen	€ 311	Beperkt
Tegenprestatie gemeente kiest	€ 414	
Bijverdienen tot € 150	€ 300	€ 92
Bijverdienen tot € 300	€ 432	€ 184
Giften tot € 150	€ 163	€ 92
Giften tot € 300 vrij besteedbaar	€ 239	€ 184
Giften tot € 300 voor cursus	€ 161	
Besteedbaar inkomen: € 1 extra per maand	€ 0,62	€ 0,61

¹ Per huishouden in Nederland per jaar
 Noot: De referentiecategorieën zijn: geen sollicitatieplicht, geen tegenprestatie, geen vrijstelling voor bijverdienen, geen vrijstelling voor giften, en geen sanctie

ESB

men hebben. Maar aan de andere kant waarderen ze het negatief als het gemiddelde Nederlandse huishouden meer belastingen aan de bijstand moet betalen: een beleidspakket dat honderd euro meer kost op jaarbasis, krijgt acht procent minder punten toegekend.

Verschillen naar respondentkenmerken

Over de meeste rechten en plichten wordt niet heel verschillend gedacht tussen sociaal-economische en demografische groepen in de Nederlandse bevolking. Wat betreft sancties is dat wel het geval. Mensen boven de 55 jaar en mensen in de onderste helft van de inkomensverdeling staan duidelijk negatiever tegenover sancties voor bijstandsgerechtigden die onvoldoende meewerken aan het vinden van werk.

Verder valt op dat mensen met een lager inkomen minder overtuigd zijn van het belang van een tegenprestatie die door de gemeente wordt bepaald, en dat ze zich ook negatiever uitlaten over het bijverdienen tot 300 euro per maand. Het zou bijzonder interessant zijn om de voorkeuren van bijstandsgerechtigden zelf te onderzoeken, maar het beperkte aantal hiervan in onze steekproef maakt dat helaas niet mogelijk.

Betalingsbereidheid en afwegingen

We berekenen de betalingsbereidheid van Nederlanders voor de bijstandskennmerken door de coëfficiënten bij de waardering van verschillende kenmerken te delen door de coëfficiënt bij de waardering van de belastingdruk. Hierdoor worden de coëfficiënten uitgedrukt in euro's.

Tabel 2 toont de betalingsbereidheid en vergelijkt die met de huidige kosten van de kenmerken. We gaan voor de kosten uit van 409.000 bijstandsgerechtigden, het aantal tijdens het keuze-experiment in juli 2021. De kosten voor de bijstandskennmerken worden ten slotte gedeeld door het totaal aantal huishoudens in Nederland (ongeveer acht miljoen) om de belastingdruk per huishouden te geven. Op basis van deze gegevens maken we de balans op om te bepalen of er een maatschappelijke voorkeur lijkt te zijn voor elk van de onderzochte kenmerken. De bijstandskennmer-

ken kunnen echter ook invloed hebben op het in- en uitstroomgedrag, en dus op het aantal bijstandsgerechtigden. We bespreken daarom ook de mogelijke gedragseffecten van de bijstandskennmerken die effect hebben op de in- en uitstroom.

Het blijkt dat respondenten niet alleen een voorkeur hebben voor de sollicitatieplicht, maar dat ze ook bereid zijn om te betalen voor de uitvoeringskosten hiervan. De uitvoeringskosten van de bijstand zijn 3.000 tot 5.000 euro per uitkering (LPBL, 2015; Berenschot, 2018), wat zich vertaalt in een belastingdruk van 150 tot 250 euro per huishouden in Nederland per jaar. De betalingsbereidheid van 671 euro overtreft de uitvoeringskosten dus ruimschoots bij een gelijkblijvend aantal bijstandsgerechtigden.

De betalingsbereidheid voor sancties bij het niet nakomen van de sollicitatieplicht is ook hoger dan de uitvoeringskosten bij relatief lage sancties (25 procent van de uitkering). Maar bij hogere sancties daalt de betalingsbereidheid en voor sancties van honderd procent van de uitkering lijkt de betalingsbereidheid zelfs negatief (maar niet significant verschillend van nul).

Als gevolg van verplichtingen en sancties kan het aantal uitkeringsgerechtigden dalen, zodat de kosten lager zouden uitvallen. Zo kunnen sollicitatieverplichtingen de instroom beperken en uitstroom bevorderen (Hullege en Van Ours, 2014). Sancties kunnen eveneens de uitstroom bevorderen doordat uitkeringsontvangers eerder of meer solliciteren (Van der Klaauw en Van Ours, 2013), ook al kunnen te hoge sancties tot schulden leiden waardoor uitstroom wordt belemmerd.

Al met al lijken Nederlanders dus te vinden dat het opleggen van sancties opweegt tegen de kosten ervan. Mogelijk verwachten respondenten dat een sollicitatieplicht een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie en is dit wat mede de hoge betalingsbereidheid verklaart.

Ook wat betreft de verplichte tegenprestatie overtreft de betalingsbereidheid de uitvoeringskosten. Voor gemeenten zelf zijn de uitvoeringskosten beperkt (Bus et al., 2017). Wel zijn er kosten voor de uitkeringsgerechtigden in de vorm van gederfde tijd en keuzevrijheid. Het is niet zeker of een tegenprestatie tot meer of minder uitkeringsgerechtigden, en daarmee hogere of lagere kosten, zal leiden. De tegenprestatie zorgt voor minder instroom wanneer het een afschrikkende werking heeft. En het kan leiden tot meer uitstroom wanneer het relevante werkervaring biedt. Het kan echter ook tot minder uitstroom leiden wanneer de tegenprestatie als plezierig wordt ervaren, of als die ten koste gaat van de energie om te solliciteren. De tegenprestatie die verricht wordt, heeft in principe op zich ook een maatschappelijke waarde, maar die waarde is moeilijk te bepalen (Kampen, 2014).

Er is verder, als de kosten ervan worden meegenomen, een duidelijke maatschappelijke voorkeur om het bijverdienen in de bijstand toe te staan. Als bijstandsgerechtigden mogen bijverdienen tot 150 euro per maand, zonder dat de bijverdiensten in mindering worden gebracht op hun uitkering, dan kost dat gemeenten meer dan vijftig miljoen per jaar in hogere uitkeringen (150 euro × 12 maanden × 409.000 bijstandsgerechtigden), oftewel 92 euro per huishouden. Deze kosten zijn echter beduidend lager dan het

bedrag dat de respondenten bereid zijn te betalen. Het toestaan van bijverdienen in de bijstand kan leiden tot meer arbeidsparticipatie onder de meest kwetsbare bijstandsgerechtigden, maar zorgt op de korte termijn niet voor hogere in- of uitstroom (Knoef en Van Ours, 2016; De Boer et al., 2020).

Er is ook een maatschappelijke voorkeur voor het toestaan van giften, mits het aantal uitkeringsgerechtigden er niet door stijgt (en de kosten dus zouden toenemen). Een vrijstelling voor giften leidt, net zoals bij bijverdienen, tot hogere uitkeringen, omdat de giften niet langer in mindering kunnen worden gebracht. Het lijkt overigens erg onwaarschijnlijk dat alle bijstandsgerechtigden elke maand het maximale bedrag aan giften zullen ontvangen. Daarom moeten we de kosten in de tweede kolom van tabel 2 als een bovengrens beschouwen. De betalingsbereidheid voor giften tot 150 euro, en voor een vrij besteedbare gift tot 300 euro, overtreft de maximale kosten. Voor een gift tot 300 euro die aan een cursus besteed moet worden, is de betalingsbereidheid echter net iets lager dan de maximale kosten.

Tot slot, bij een gelijkblijvend aantal bijstandsgerechtigden zouden de kosten aan belastinggeld voor het gemiddelde huishouden (0,61 euro per jaar) heel dicht bij de gemiddelde betalingsbereidheid van 0,62 euro per huishouden per jaar komen. De betalingsbereidheid ligt dus heel dichtbij de kosten, zolang een hogere uitkering niet leidt tot meer ontvangers.

Of het realistisch is dat het aantal ontvangers gelijk blijft bij een hogere uitkering, is echter nog maar de vraag vanwege de mogelijke gedragseffecten die gepaard gaan met een hogere uitkering. Zowel giften als een hogere uitkering kunnen de instroom verhogen en uitstroom verlagen doordat de financiële prikkels om de bijstand te vermijden of te verlaten kleiner worden (Tatsiramos en Van Ours, 2014). Aan de andere kant kunnen verlaging van financiële stress en grotere mentale bandbreedte om te solliciteren leiden tot meer uitstroom (Mani et al., 2020). Mocht het aantal ontvangers stijgen als gevolg van een hogere uitkering, dan stijgen de kosten snel uit boven de betalingsbereidheid van Nederlanders en zou een hogere uitkering dus niet de maatschappelijke voorkeur hebben.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

Kennelijk hebben Nederlanders een voorkeur voor een beleidsmix die het meest doet denken aan een Scandinavisch model: een hoog besteedbaar inkomen in combinatie met activeringsbeleid.

Deze voorkeur spoort deels met het huidige beleid. Zo hebben Nederlanders een voorkeur voor de verplichte sollicitatie en cursussen, het leveren van een tegenprestatie en sancties wanneer een bijstandsgerechtigde onvoldoende meewerkt aan het vinden van werk. Verder zijn de respondenten positief over een hoger besteedbaar inkomen, maar blijken niet bereid ervoor te betalen. Daarmee lijkt het huidige uitkeringsniveau te passen bij de voorkeuren.

Nederlanders zijn het echter niet eens met de sanctie van honderd procent van de uitkering wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan de verplichtingen voldoet, zoals voorgeschreven in de wet. Aangezien zulke sancties ook

niet altijd in de praktijk worden toegepast (Inspectie SZW, 2017), geeft dit aanleiding om de wet op dat punt te herzien. Dat spoort ook met de plannen van het kabinet om meer ruimte te maken voor afstemming op de individuele omstandigheden bij het opleggen van sancties (Ministerie SZW, 2022).

Tenslotte lijkt het voornemen van het kabinet om meer ruimte te maken voor bijverdienen en giften onder een bepaald maximum (Ministerie SZW, 2022), in lijn te zijn met de voorkeuren van Nederlanders – de gemiddelde Nederlander gunt de vrouw uit Wijdmeren haar boodschappen.

Literatuur

- Berenschot (2018) *Benchmark Sociaal domein*. Te vinden op www.berenschot.nl.
- Boer, H.-W. de, J. Bolhaar, E. Jongen en A. Zulkarnain (2020) Evaluatie experimenten Participatiewet: effecten op de uitstroom naar werk. *Evaluatie experimenten Participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk*. CPB Notitie, mei.
- Bus, A., C. de Vries en S. de Zeele (2017) *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam, Onderzoek en Business Intelligence. Te vinden op arti.inforlibraries.com.
- Chorus, C.G. en N. Mouter (2020) Nederlanders maken een brede afweging bij afbouw coronamaatregelen. *ESB*, 105(4785), 222–225.
- Groot, N. de, en B. van der Klaauw (2019) The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits. *Labour Economics*, 57, 195–208.
- Hainmueller, J., D. Hangartner en T. Yamamoto (2015) Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(8), 2395–2400.
- Hullegie, P. en J.C. van Ours (2014) Seek and ye shall find: how search requirements affect job finding rates of older workers. *De Economist*, 162(4), 377–395.
- Inspectie SZW (2017) *Handhaving arbeidsverplichtingen*. Rapport R17/02. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Te vinden op www.nlarbeidsinspectie.nl.
- Inspectie SZW (2019) *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Te vinden op www.nlarbeidsinspectie.nl.
- Kampen, T. (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk: de ervaringen van bijstandcliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Gennepe.
- Kessels, R. (2020) Beter voorlichting over voordelen van vaccinatie nodig. *ESB*, 105(4782), 84–86.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours (2013) Carrot and stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 275–296.
- Knoef, M. en J. van Ours (2016) How to stimulate single mothers on welfare to find a job: evidence from a policy experiment. *Journal of Population Economics*, 29(4), 1025–1061.
- LPBL (2015) *MKBA werk en re-integratie: beknopte rapportage*. Op verzoek van Gemeente Amsterdam, september. Te vinden op www.platform31.nl.
- Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zhao (2020) Scarcity and cognitive function around payday: a conceptual and empirical analysis. *Journal of the Association for Consumer Research*, 5(4), 365–376.
- Ministerie van SZW (2022) *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*. Rapport, 21 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Mouter, N., R. Kessels, M. Collewet et al. (2020) Grote verdeeldheid over wenselijkheid corona-app. *ESB*, 105(4788), 394–397.
- Tatsiramos, K. en J.C. van Ours (2014) Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284–311.