

Bevordering arbeidsparticipatie bijstandsmoeders

Marieke Knoef, Universitair docent, Universiteit Leiden
Jan van Ours, Hoogleraar, Universiteit van Tilburg

Een inkomensvrijlating blijkt effectief om de arbeidsinschakeling van bijstandsmoeders met jonge kinderen te bevorderen. Hoewel de uitstroom uit de bijstand op korte termijn niet toeneemt, kan de gemiddelde uitkeringslast dalen wanneer de inkomensvrijlating zich richt op de bijstandsmoeders voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt groot is.

Alleenstaande moeders in de bijstand komen moeilijk aan een baan. Ze zijn vaak laag opgeleid en hebben een geringe verdien capaciteit. Hun sociale netwerk is dikwijls beperkt en als zij gaan werken moeten zij dit combineren met opvang voor hun kinderen. Onderzoek naar het effect van financiële prikkels op het arbeidsaanbod van alleenstaande moeders in de bijstand is niet eenduidig in de uitkomsten. Bettendorf *et al.* (2013) bestuderen de uitbreiding van de aanvullende alleenstaande-ouderkorting naar moeders met een jongste kind van 12 tot en met 15 jaar oud. Alhoewel deze hervorming het netto inkomen van de doelgroep met vijf procent verhoogde waren de effecten op de arbeidsparticipatie verwaarloosbaar. Matsudaira en Blank (2014) analyseren het effect van een inkomensvrijlating in de Verenigde Staten voor alleenstaande moeders in de bijstand. Ook zij vinden dat er slechts sprake is van een klein effect op de arbeidsparticipatie van die alleenstaande moeders. Brewer *et al.* (2007) daarentegen vinden dat in Groot Brittannië financiële prikkels voor alleenstaande moeders wel een aanzienlijk effect hebben.

In Nederland hadden alleenstaande moeders in de bijstand tot 2012 geen financiële prikkel om te gaan werken omdat elke euro die zij verdienden in mindering werd gebracht op hun uitkering. Een deeltijdbaan was daarom financieel gezien niet aantrekkelijk. De overheid wilde hier verandering in brengen en deeltijdarbeid voor alleenstaande moeders in de bijstand met jonge kinderen bevorderen. Om na te gaan welk beleid effectief zou kunnen zijn heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsexperiment uitgevoerd in samenwerking met een aantal gemeenten, CentERdata en IVA Beleidsonderzoek en Advies. Dit artikel beschrijft het experiment en de effecten van de beleidsmaatregelen die we gemeten hebben. Ten opzichte van de beleidsevaluatie uit 2011 gaat de aandacht uit naar alleenstaande moeders in plaats van vaders en moeders, en worden verschillende effecten toegestaan voor ouders met kinderen tussen 0-4 en 5-12 jaar (Knoef en Van Ours, 2014).

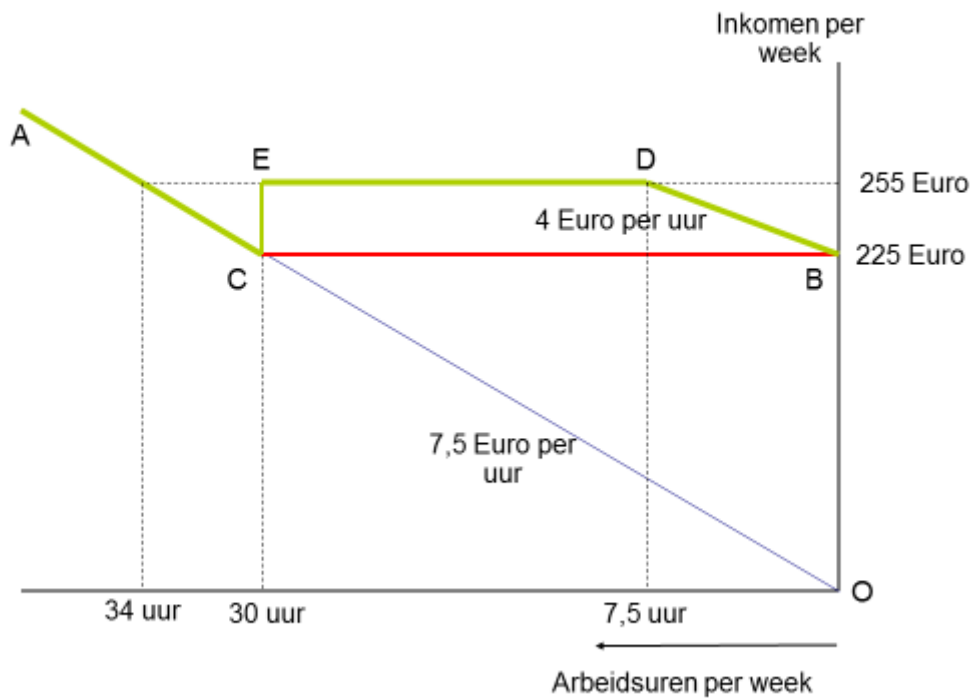
Het experiment

Veertien Nederlandse gemeenten hebben tussen 1 januari 2009 en 31 december 2010 deelgenomen aan het beleidsexperiment. In deze gemeenten hadden alleenstaande bijstandsmoeders met kinderen jonger dan 12 jaar recht op een inkomensvrijlating. Van het verdiende loon mochten ze 4 euro per uur zelf houden, tot een maximum van 120 euro per maand. Het doel van deze inkomensvrijlating was om deeltijdwerk financieel aantrekkelijk te maken en de uitkeringslast te verlagen. De achterliggende gedachte was ook dat op deze manier alleenstaande moeders op termijn hun arbeidstijd kunnen uitbreiden zodra hun kinderen minder zorg nodig hebben.

Figuur 1 laat zien welke financiële prikkels ontstaan door de inkomensvrijlating. De figuur geeft de relatie weer tussen aantal gewerkte uren en inkomen (per week). De oude budgetlijn volgt de route BCA en de nieuwe budgetlijn de route BDECA. We zijn uitgegaan van een netto uurloon van 7,50 euro per uur. We zien dat de inkomensvrijlating deeltijdarbeid stimuleert. Ook zien we dat het onwaarschijnlijk is dat de alleenstaande ouders een voltijdbaan aantrekkelijker vinden dan een deeltijdbaan baan in de bijstand met inkomensvrijlating. Omdat de inkomensvrijlating de bijstand aantrekkelijker maakt, zou de inkomensvrijlating kunnen leiden tot een lagere uitstroom

uit de bijstand, of zelfs een hogere instroom in de bijstand. In de effectmeting onderzoeken we of dit aanmoedigingseffect een rol speelt. Alleenstaande moeders met kinderen jonger dan 12 jaar die al actief waren op de arbeidsmarkt komen ook in aanmerking voor de inkomensvrijlating gedurende de experimentperiode. We hoeven ons daarom niet te bekommeren om eventuele anticipatie-effecten, omdat er geen reden was om arbeidsparticipatie uit te stellen tot de start van het experiment.

Figuur 1. Budgetlijn met en zonder inkomensvrijlating



Naast de inkomensvrijlating hebben zes van de veertien gemeenten een arbeidspool ingericht. In de arbeidspool hebben klantmanagers van gemeenten banen geworven in de particuliere sector of bij de gemeente zelf voor minstens 12 uur per week. Vervolgens werden alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar naar deze banen geleid. Het dienstverband in de arbeidspool was tijdelijk en alleenstaande ouders werden gestimuleerd om meer uren te gaan werken. De gemeente koos zelf welke alleenstaande ouders zij benaderden voor de arbeidspool.

Data en methode

Om de effecten van het experiment te meten gebruiken we de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) 2005-2010 die verzameld zijn door het CBS. De BUS geeft informatie over alle bijstandsgerechtigden in Nederland die vanaf januari 2005 tot en met december 2010 een WWB-uitkering hebben ontvangen. De deelnemende gemeenten (experimentgemeenten) zijn Almere, Bodegraven, Breda, Echt-Susteren, Enschede, Groningen, Heerenveen, Nijmegen, Reiderland, Schiedam, Scheemda, Vlaardingen, Winschoten en Zwolle. Sinds 1 januari 2010 vormen de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten de gemeente Oldambt. De gemeentelijke arbeidspool is ingericht in 6 van de 14 gemeenten, te weten Almere, Bodegraven, Groningen, Heerenveen, Nijmegen en Schiedam. Met uitzondering van Drenthe, Zeeland en Utrecht zijn alle provincies in het experiment vertegenwoordigd. Verder doen er zeven zeer grote gemeenten mee (meer dan 100.000 inwoners), twee grote gemeenten (tussen 50.000 en 100.000 inwoners) en vijf middelgrote of kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners). Als

onderdeel van de G4 was Amsterdam oorspronkelijk betrokken bij het experiment, maar de uitvoering van het experiment was daar vanwege de grote omvang van de doelgroep dermate veeleisend, dat het niet goed van de grond is gekomen. We houden Amsterdam daarom buiten de analyse. Let wel, ook wanneer we alle G4-gemeenten uit de analyse houden zijn de resultaten nagenoeg gelijk. Alle overige Nederlandse gemeenten zijn controlegemeenten.

In het experiment is gekozen voor een vrijwillige deelname van gemeenten. Vrijwillige deelname creëert draagvlak, het zorgt er voor dat de deelnemende gemeenten gemotiveerd zijn en in staat zijn om de experimentele instrumenten toe te passen en de data voor de effectmeting aan te leveren. De keerzijde van vrijwillige deelname is dat gemeenten kunnen afhaken en er mogelijk selectie plaatsvindt. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om gemotiveerde gemeenten die al relatief goed presteren of juist de gemeenten met veel kansarme alleenstaande ouders. Het simpelweg vergelijken van gemeenten die wel en niet aan het experiment deelnemen, leidt vanwege deze zelfselectie niet tot een correcte meting van de effecten van het experiment. We bieden aan dit methodologische probleem het hoofd door in de effectmeting de ontwikkelingen tijdens het experiment te vergelijken met ontwikkelingen voorafgaand aan het experiment in de experimentgemeenten en de overige Nederlandse gemeenten. Verder zien we dat de instroom, de uitstroom en de geobserveerde karakteristieken van de alleenstaande ouders in de WWB voorafgaand aan het experiment ongeveer gelijk zijn in de experiment- en controlegemeenten.

In essentie is de effectmeting van een experiment eenvoudig. We vergelijken experimentgemeenten met controlegemeenten, de experimentperiode (2009-2010) met de controleperiode (2005-2008) en de doelgroep (alleenstaande ouders met het jongste kind tot 12 jaar) met de controlegroep (alleenstaande ouders met het jongste kind tussen 12 en 18 jaar). Dit doen we simultaan met behulp van de zogenaemde *difference-in-difference-in-differences* methode.

Het effect van de arbeidspool meten we door de experimentgemeenten met een arbeidspool te vergelijken met de experimentgemeenten zonder arbeidspool. Aangezien de gemeenten zelf mochten kiezen welke ouders zij benaderden voor de arbeidspool meten we de *intention to treat*. Dit betekent dat we niet corrigeren voor de onwillekeurige selectie van ouders die benaderd worden door gemeenten voor de arbeidspool. Mogelijk onderschatten we op deze manier de potentiële effectiviteit van de arbeidspool. Maar op deze manier houden we wel rekening met het al dan niet succes hebben van gemeenten om banen te vinden voor de bijstandsmoeders. Daarnaast meten we enkel het effect van de arbeidspool als additioneel instrument naast de inkomensvrijlating. Er zijn immers geen gemeenten die de arbeidspool ingericht hebben zonder de inkomensvrijlating.

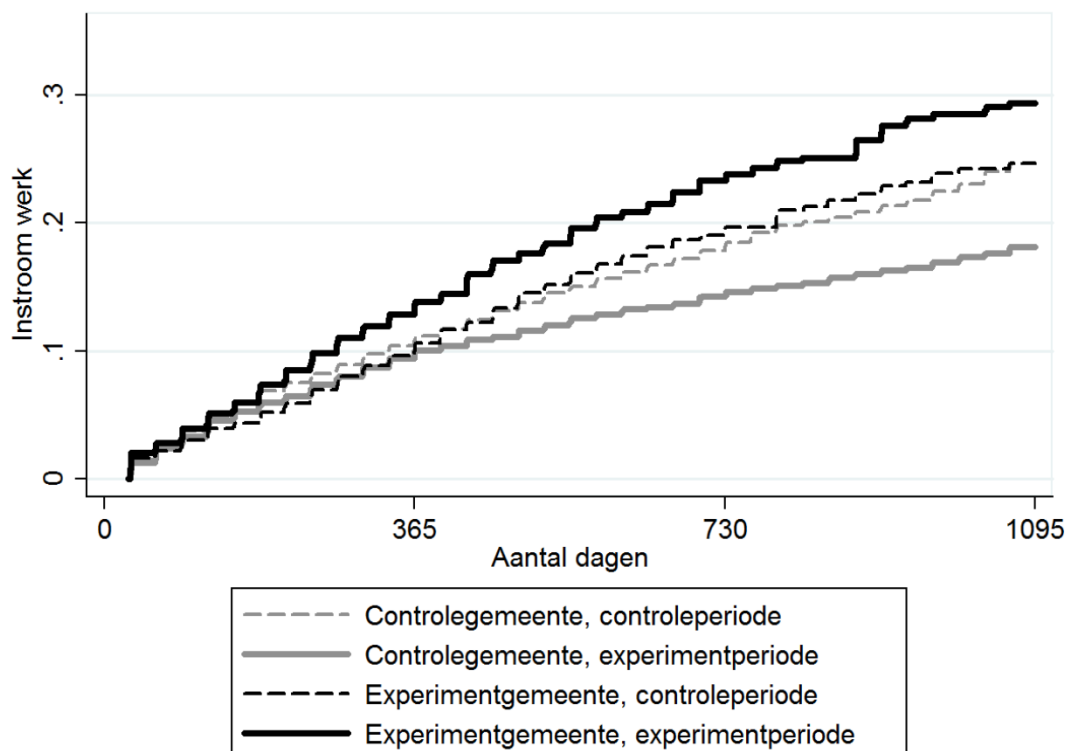
Resultaten

In figuur 2 vergelijken we de instroom naar werk in de experimentgemeenten (zwarte lijnen) en in de controlegemeenten (grijze lijnen) voor alleenstaande moeders voorafgaand aan de experimentperiode (gestreepte lijnen) en gedurende de experimentperiode (doorgetrokken lijnen). Het gaat hier om deeltijdarbeid, waarmee niet genoeg wordt verdiend om uit de bijstand te stromen (anders hebben we te maken met uitstroom). De horizontale as geeft de uitkeringsduur in dagen, de verticale as het percentage alleenstaande ouders dat bij een gegeven uitkeringsduur met deeltijdarbeid is begonnen. De figuur laat zien dat voorafgaand aan het experiment de duur tot de eerste deeltijd baan ongeveer gelijk was in de experiment- en controlegemeenten (de twee gestreepte lijnen). Na een jaar (365 dagen) was ongeveer tien procent met deeltijdarbeid begonnen. Tussen de controleperiode en de experimentperiode daalde het aantal nieuwe banen in controlegemeenten, waarschijnlijk vanwege de crisis. Daarentegen is in de experimentgemeenten de instroom naar werk toegenomen, wat wijst op een positief

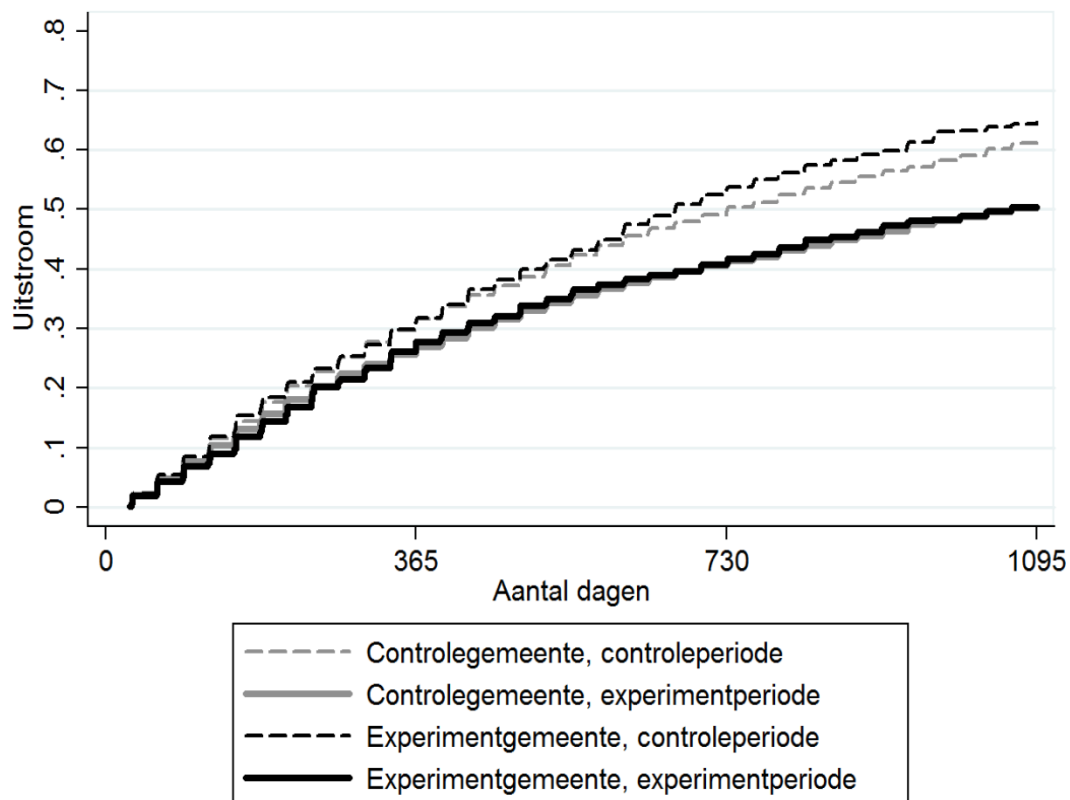
effect van het experiment. Figuur 2 betreft allochtone alleenstaande moeders. Voor autochtone alleenstaande bijstandsmoeders is geen effect zichtbaar (hier niet getoond).

Figuur 3 geeft de uitstroom uit de bijstand weer voor allochtone bijstandsmoeders. Tijdens de experimentperiode was de uitstroom naar werk lager dan tijdens de controleperiode, wederom waarschijnlijk vanwege de crisis. De uitstroom is bijna gelijk in de controle- en de experimentgemeenten, zowel in de controleperiode als tijdens de experimentperiode. Het experiment lijkt dus geen effect te hebben op de uitstroom uit de bijstand. Dit geldt ook voor autochtone bijstandsmoeders.

Figuur 2. Instroom werk naast de bijstandsuitkering, allochtone bijstandsmoeders



Figuur 3. Uitstroom uit de bijstand, allochtone bijstandsmoeders



In tabel 1 zien we de effecten van het experiment voor autochtonen en allochtonen, gedifferentieerd naar de leeftijd van het jongste kind. Deze effecten zijn bepaald met behulp van duurmodellen en lineaire regressiemodellen waarin we de *difference-in-difference-in-differences* methode geïmplementeerd hebben om het effect van het experiment te meten. We zien dat de inkomensvrijlating een significant positief effect heeft gehad op de instroom naar arbeid voor allochtone bijstandsmoeders. De kans dat zij binnen twee jaar een deeltijd baan hebben naast hun bijstandsuitkering neemt door de inkomensvrijlating zo'n 16-18 procentpunten toe. De arbeidspool heeft geen effect op de instroom naar arbeid.

De instrumenten hebben geen significant effect gehad op de uitstroom uit de bijstand, noch positief noch negatief. Mogelijk kunnen er op lange termijn wel meer bijstandsmoeders uitstromen, als zij hun uren uit kunnen breiden wanneer kinderen ouder worden en vanwege de opgedane werkervaring.

De inkomensvrijlating heeft gezorgd voor een significante toename van het arbeidsinkomen van allochtonen met zo'n 76-96 euro per maand. Dit betekent dat er gemiddeld zo'n 2 a 3 uur meer gewerkt werd per week, wat in lijn is met figuur 1. De arbeidspool heeft een significant effect op het arbeidsinkomen van allochtonen met het jongste kind tussen 5 en 11 jaar en autochtonen met het jongste kind tussen 0 en 4 jaar. Allochtone bijstandsmoeders met het jongste kind tot en met 4 jaar behoren tot een relatief moeilijke groep en zijn waarschijnlijk minder vaak benaderd voor de arbeidspool. Daarentegen vormen autochtonen met het jongste kind tussen 5 en 11 jaar relatief de makkelijkste groep. Zij hebben waarschijnlijk minder hulp nodig bij het vinden van een baan en daarom is de arbeidspool voor hen waarschijnlijk niet significant effectief. Aangezien de arbeidspool geen effect heeft op de instroom naar arbeid, heeft de arbeidspool er waarschijnlijk voor gezorgd dat alleenstaande moeders meer uren zijn gaan werken dan ze zonder arbeidspool gedaan zouden hebben.

Tabel 1. Effecten van het experiment, gedifferentieerd naar de leeftijd van het jongste kind

	Allochtonen		Autochtonen	
	0-4	5-11	0-4	5-11
Arbeid binnen twee jaar				
Inkomensvrijlating	16,4 **	18,4 **	-5,0	-5,5
Arbeidspool	5,8	6,4	14,8	15,9
Uitstroom binnen twee jaar				
Inkomensvrijlating	12,1	9,0	-4,2	-3,7
Arbeidspool	-15,3	-11,2	8,4	7,6
Arbeidsinkomen				
Inkomensvrijlating	96 ***	76 **	43	61 *
Arbeidspool	49	79 **	94 **	61
Uitkeringslast				
Inkomensvrijlating	-55 *	-23	-6	-47
Arbeidspool	-33	-76 **	-57 *	-57

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en éénprocentniveau

De inkomensvrijlating zorgde voor een significante daling van de gemiddelde uitkeringslast voor allochtone bijstandsmoeders met het jongste kind tussen 0 en 4 jaar. De gemiddelde uitkeringslast daalde met 55 euro per maand. Dit is minder dan de toename van het arbeidsinkomen (96 euro per maand), omdat een deel van het arbeidsinkomen (4 euro per uur) vrijgelaten werd. De gemiddelde uitkeringslast daalde niet voor allochtonen met het jongste kind tussen 5 en 11 jaar en voor autochtonen. Een verklaring hiervoor is dat in die groepen er meer bijstandsmoeders zijn die ook zonder de inkomensvrijlating werken. Aan deze ouders moest in het experiment ook een inkomensvrijlating gegeven worden en dat kostte geld. Dit vermindert de effectiviteit van de inkomensvrijlating. De arbeidspool verlaagde de gemiddelde uitkeringslast voor allochtonen met kinderen tussen 5 en 11 jaar en voor autochtonen met kinderen tussen 0 en 4 jaar.

Conclusie

Een inkomensvrijlating blijkt effectief om alleenstaande bijstandsmoeders met kinderen jonger dan 12 jaar aan een deeltijdbaai te helpen. Het aantal gewerkte uren neemt toe, vooral voor allochtone bijstandsmoeders die een heel zwakke positie op de arbeidsmarkt hebben. De toename van het aantal uren is evenwel gering. Verwonderlijk is dat niet omdat er geen financiële prikkel is om veel uren te gaan werken. Desalniettemin, als het doel is om arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders in de bijstand te vergroten is inkomensvrijlating een effectieve manier. Als het doel is om de bijstandsuitkeringslast te verminderen dan zou het verstandig zijn om de leeftijdsgrens van 12 jaar te verlagen omdat alleenstaande moeders met niet heel jonge kinderen toch wel participeren op de arbeidsmarkt. Een inkomensvrijlating is dan verhoudingsgewijs een duur beleidsinstrument wanneer het aan iedereen aangeboden wordt. Dit sluit aan bij de beleidsevaluatie uit 2011 waar voor alle mensen in de doelgroep samen (vaders en moeders en beide leeftijdscategorieën van het jongste kind) gevonden werd dat de inkomensvrijlating geen effect had op de uitkeringslast.

Na afloop van het experiment is er een landelijke wettelijke inkomensvrijlating gekomen voor alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen jonger dan 12 jaar. Tijdens het experiment kwam naar voren dat de urenregistratie ingewikkeld is. Er is daarom gekozen voor een inkomensvrijlating van 12,5 procent van de arbeidsinkomsten met een

maximum van ongeveer 120 euro per maand. Dit zal voor de meeste alleenstaande ouders minder zijn dan de 4 euro per uur uit het experiment. De inkomensvrijlating is mogelijk gedurende maximaal 30 maanden en moet naar oordeel van de gemeente bijdragen aan de arbeidsinschakeling. Gemeenten mogen eigen regels opstellen om dit te beoordelen. Deze beleidsvrijheid biedt mogelijkheden om te experimenteren en kennis op te doen over de meest efficiënte aanpak. De weg naar een slimmere arbeidsinschakeling begint immers met experimenteren, meten en weten.

Literatuur

Bettendorf, L., K. Folmer en E. Jongen (2013). The dog that did not bark: The EITC for single mothers in the Netherlands. *CPB Discussion Paper 229*.

Brewer, M. A. Duncan en A. Shepard (2007) Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. *Labour Economics*, 13(3), 699-720.

Knoef, M. en J.C. van Ours (2014) How to stimulate single mothers on welfare to find a job; evidence from a natural experiment. *CentER Discussion Paper 14-30*.

Matsudaira, J. D. en R. M. Blank (2014). The impact of earnings disregards on the behavior of low income families. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(1), 1-29.