



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Essays on welfare benefits, employment, and crime

Stam, M.T.C.

Citation

Stam, M. T. C. (2022, January 20). *Essays on welfare benefits, employment, and crime*. *Meijers-reeks*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3250487>

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/1887/3250487>

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

Nederlandse samenvatting

Onderzoek naar bijstandsuitkeringen, arbeidsparticipatie, en criminaliteit

Dit proefschrift omvat vier studies met betrekking tot *bijstandsuitkeringen, arbeidsparticipatie, en criminaliteit*, welke onafhankelijk van elkaar gelezen kunnen worden. Deze vier studies hebben als doel om bij te dragen aan onze kennis van de neveneffecten op criminaliteit van bijstandsontvangst, actief arbeidsmarktbeleid, en arbeidsparticipatie.

De bijstand heeft als doel om mensen een financieel vangnet te bieden tegen armoede, wanneer het recht op overige socialezekerheidsuitkeringen ontbreekt. Echter, stijgende overheidsuitgaven zijn in recente jaren in toenemende mate beantwoord met de inkrimping van veel Europese verzorgingsstaten, waarbij hervormingen zich veelal richten op bijstandsvorzieningen (zie Jensen et al. 2018). Hoewel bezuinigingen op de bijstand minder electoraal riskant zijn dan bezuinigingen op andere socialezekerheidsregelingen, kunnen zij ook worden beschouwd als een verzwakking van de inkomensbescherming van de meest kwetsbaren in de samenleving. Waar de effecten van dergelijke hervormingen op economische uitkomsten veelal worden onderzocht, is dat echter zelden het geval voor neveneffecten op criminaliteit.

Om een compleet beeld te vormen van de maatschappelijke kosten en baten van bijstands- en arbeidsmarktbeleid, dienen neveneffecten op criminaliteit in overweging te worden genomen. Het bijstandssysteem en het strafrechtssysteem kunnen worden beschouwd als twee tegenovergestelde instituties die beiden een grote invloed uitoefenen op de levens

van mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Zij worden dan ook vaak geduid als de linker- en rechterhand van de staat, oftewel de zachte en harde zijde van de overheid (Wacquant 2009). Vanuit een dergelijk perspectief, kan de trend van inkrimping van de verzorgingsstaat gelijkgesteld worden aan een meer punitieve benadering van criminaliteit, met een focus op repressie in plaats van preventie. Eerder onderzoek op macroniveau heeft reeds aangetoond dat bijstandsuitgaven criminaliteit reduceren (e.g. Chamlin et al. 2002, Grant and Martinez Jr 1997, Meloni 2014, Worrall 2009). Een afname in de toegankelijkheid van de bijstand zal bijstandsuitgaven reduceren, maar mogelijk dan ook kunnen zorgen voor een toename in criminaliteit met bijbehorende substantiële maatschappelijke kosten.

Deze multidisciplinaire thesis combineert inzichten uit de economische en criminologische wetenschappen, om causale relaties te onderzoeken tussen bijstandsontvangst, actief arbeidsmarktbeleid, arbeidsparticipatie, en criminaliteit. Waar economen veelal de effecten van bijstandsgelateerd beleid op arbeidsmarktuitskomsten evalueren, worden neveneffecten op criminaliteit vaak genegeerd. Criminologen benutten daarentegen zelden variatie in economisch beleid. De studies in deze dissertatie onderzoeken theoriën ten aanzien van de *economics of crime*, door variatie in bijstands- en arbeidsmarktbeleid te benutten middels het gebruik van econometrische technieken. Deze benadering wordt gefaciliteerd door de beschikbaarheid van unieke microdata verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek over de volledige Nederlands bevolking. Deze grootschalige data staan ons toe om criminaliteits- en arbeidsmarktuitskomsten te onderscheiden tot op dagniveau. Nederland biedt ook een waardevolle institutionele context om deze relaties te onderzoeken, vanwege het hoge bijstandsniveau en milde strafklimaat. Waar de meeste gerelateerde literatuur gericht is op de VS, werpt deze thesis licht op de generaliseerbaarheid van eerdere bevindingen naar een context die meer representatief is voor Scandinavische en West-Europese landen.

Het onderzoeken van causale relaties tussen de bijstand, de arbeidsmarkt, en crimineel gedrag is empirisch uitdagend vanwege de veelheid aan ongeobserveerde factoren die gelijktijdig deze uitkomsten beïnvloeden. Door hiervoor te corrigeren, adresseert deze thesis de schaarste aan causaal

bewijs omtrent de volgende onderzoeksvragen: 1) Reduceert bijstandsonvangst criminaliteit middels haar minimuminkomensgarantie? 2) Zo ja, in hoeverre beïnvloeden striktere activeringseisen voor bijstandsgerechtigdheid criminaliteit? 3) Beïnvloedt de uitbetaling van bijstandsuitkeringen criminaliteit over de bijstandsmaand? 4) In hoeverre materialiseert continuïteit in crimineel gedrag zich via nadelige arbeidsmarktgevolgen van het plegen van criminaliteit? Middels de beantwoording van deze vragen, poogt deze thesis het begrip te vergroten ten aanzien van de causale relaties tussen bijstandsafhankelijkheid, arbeidsactivering, arbeidsparticipatie, en criminaliteit.

Hoofdstuk 2 adresseert de leemte in causaal bewijs omtrent de relatie tussen bijstandsonvangst en criminaliteit, door de onderzoeksvraag te beantwoorden *In hoeverre beïnvloedt bijstandsonvangst criminaliteit onder jongvolwassenen?*. Theoretisch kan het ontbreken van de minimuminkomensgarantie geboden door de bijstand criminaliteit via verschillende mechanismen beïnvloeden. De rationele keuze theorie voorspelt dat een afname van inkomen zal zorgen voor een toename aan vermogenscriminaliteit, gelet op de grotere relatieve financiële baten (Becker 1968, Ehrlich 1973). Het beschikken over onvoldoende inkomen kan daarnaast ook psychologische druk veroorzaken, wat crimineel gedrag in het algemeen als copingmechanisme kan stimuleren (Agnew 1992). Hoewel er een theoretische consensus heerst dat bijstandsonvangst criminaliteit reduceert middels inkomensbescherming, zijn deze hypothesen niet eerder rigoureus getest met microdata over een algemene populatie.

Om te corrigeren voor ongeobserveerde persoonskenmerken die samenhangen met zowel bijstandsafhankelijkheid als crimineel gedrag, benut hoofdstuk 2 de leeftijdsgrens in bijstandsbeleid waaronder bijstandsaanvragers in Nederland onderhevig zijn aan de zogenoemde ‘zoekperiode’. Bij aanvraag van een bijstandsuitkering, dienen aanvragers onder de 27 jaar eerst vier weken te zoeken naar werk voordat zij recht krijgen op een bijstandsuitkering. Een meerderheid van bijstandsaanvragers blijkt na deze zoekperiode af te zien van de aanvraag van een uitkering (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015, Van Dodeweerd 2014), en zij die hun aanvraag doorzetten ontvangen geen legitiem inkomen voor

een periode tot acht weken. Het benutten van deze leeftijdsgrens als instrumentele variabele, stelt ons in staat om het effect te meten van het ontvangen van een bijstandsuitkering ten opzichte van het niet ontvangen van bijstand door het zoekperiodebeleid.

Analyse van microdata over de volledige jongvolwassen bevolking van Nederland rond de leeftijdsgrens van 27 jaar bevestigt de hypothese dat bijstandsontvangst criminaliteit substantieel reduceert. Voor mannen vinden wij een grotere reductie in vermogenscriminaliteit dan andersoortige delicten, waar de reductie onder vrouwen van gelijke grootte is voor vermogensdelicten en criminaliteit in het algemeen. Onze resultaten suggereren dan ook dat het onderliggende causale mechanisme verschilt tussen mannen en vrouwen, maar wij vinden geen bewijs van heterogeniteit tussen opleidingsniveaus. Zodoende, lijkt een lagere weerbaarheid tegen financiële stress niet de hogere prevalentie van criminaliteit onder lager-opgeleiden te kunnen verklaren. Eerdere studies naar de causale effecten van bijstandsontvangst op criminaliteit onder een algemene populatie zijn schaars, maar eerder onderzoek heeft wel vergelijkbare afnames in criminaliteit gevonden voor ex-gedetineerden (zie Yang 2017a). Hoewel een *back-of-the-envelope* berekening toont dat bijstandsvoorzieningen niet kosteneffectief zijn als criminaliteitspreventiestrategie, wijzen de bevindingen in hoofdstuk 2 uit dat de substantiële neveneffecten op criminaliteit meegewogen dienen te worden in een kosten-batenanalyse van bijstandsbeleid.

Waar hoofdstuk 2 de effecten van bijstandsontvangst onderzoekt op criminaliteit, bouwt *Hoofdstuk 3* hierop voort door de effecten te analyseren van strictere activeringseisen voor bijstandsgerechtigdheid. Om de onderzoeksvragen te adresseren *In hoeverre beïnvloedde recent Nederlands actief arbeidsmarktbeleid criminaliteit onder jongvolwassenen? en via welk causaal mechanisme?*, behandelt dit hoofdstuk de beleidsrespons in Nederland op de stijgende werkloosheid onder jongvolwassenen naar aanleiding van de Grote Recessie van 2007. Beleidsmakers in meerdere OECD-landen vonden jeugdwerkloosheid bijzonder verontrustend, mede vanwege de grotere potentiële nadelige gevolgen dan werkloosheid onder oudere leeftijdsgroepen (Scarpetta et al. 2010). Naast meer nadelige langetermijneffecten op

arbeidsmarktuitskomsten door *labor market scarring*, werd hieronder ook een grotere verwachte toename in criminaliteit geschaard (e.g. Gould et al. 2002). In navolging van het succes van vergelijkbaar activeringsbeleid in de VS (*Job Corps*) en het VK (*The New Deal for Young People*), implementeerde de Nederlandse overheid activeringsbeleid gericht op de arbeidsactivering van jongvolwassenen onder de leeftijd van 27. Per oktober 2009, verving de Wet investeren in Jongeren het recht op een bijstandsuitkering met het recht op een zogenoemd ‘werkleeraanbod’, bestaande uit een voorziening gericht op arbeidsinschakeling ofwel een aanbod van algemeen geaccepteerde arbeid. Hoewel meerdere OECD-landen vergelijkbaar activeringsbeleid hebben geïmplementeerd, heeft effectevaluatie van deze programma’s zich tot dusverre primair gericht op arbeidsmarktuitskomsten. Hoofdstuk 3 complementeert eerder onderzoek door neveneffecten van een verplicht activeringsprogramma op criminaliteit te analyseren.

De analyses gepresenteerd in hoofdstuk 3 vinden bewijs voor een incapacitatie-effect van het werkleeraanbod op criminaliteit. Meer specifiek, reduceerde het activeringsbeleid criminaliteit op werkdagen met 12% onder Nederlanders met een migratieachtergrond. Het ontbreken van een effect op criminaliteit gepleegd gedurende weekenden sluit menselijk kapitaal en socialisatie-effecten uit als onderliggend mechanisme. Hoofdstuk 3 behandelt de analyse van potentiële causale effecten en mechanismen in meer detail, en presenteert bewijs dat het activeringsbeleid geen substantieve invloed had op inkomen en reguliere arbeidsparticipatie. Hoewel onsuccesvol in haar doel van arbeidsactivering (zie ook Cammeaat et al. 2017), heeft het werkleeraanbod-beleid criminaliteit gereduceerd gedurende een periode van relatief lage baankansen.

De resultaten in hoofdstuk 3 suggereren dat een relatief kwetsbare groep het meeste profiteerde van het werkleeraanbod. We vinden enkel een effect op criminaliteit onder Nederlanders met een migratieachtergrond, de groep waarvoor wij ook de hoogste bijstandsafhankelijkheidsgraad vinden. De substantiële afname in criminaliteit onder deze groep is in lijn met eerdere studies naar de effecten van vergelijkbaar activeringsbeleid op kwetsbare jongeren (Bratsberg et al. 2019, Schochet et al. 2008). Het ontbreken van een effect op criminaliteit onder individuen zonder een migratieachtergrond kan mogelijk verklaard worden door de lagere

programmaparticipatie onder deze groep. Een aanvullende verklaring kan liggen in de grotere kans dat Nederlanders met een migratieachtergrond in meer gesegregeerde, criminogene gemeenschappen wonen (Peterson and Krivo 2005). Dit kan het incapacitatie-effect van programmaparticipatie versterken, gezien participanten minder tijd doorbrengen in een relatief criminogene omgeving. De substantiële neveneffecten op criminaliteit onder deze relatief kwetsbare groep verdient overweging in de ontwikkeling en evaluatie van gericht actief arbeidsmarktbeleid.

Hoofdstuk 4 bouwt voort op het onderzoek naar bijstandsontvangst als minimuminkomensgarantie in hoofdstuk 2, door crimineel gedrag onder bijstandsontvangers te analyseren over de maandelijkse betalingscyclus van bijstandsuitkeringen. De onderzoeksvraag die hierbij centraal staat luidt *In hoeverre beïnvloedt de tijd sinds bijstandsuitbetaling criminaliteit onder bijstandsontvangers?* Bewijs omtrent ontoereikende consumptiespreiding onder bijstandsontvangers⁸ suggereert dat de betalingscyclus criminaliteit via twee verschillende causale mechanismen kan beïnvloeden: Eén mechanisme heeft betrekking op de toenemende mate waarin bijstandsontvangers geconfronteerd worden met serieuze geldtekorten naarmate het einde van de maand nadert. Dergelijke financiële beperkingen kunnen ontvangers stimuleren om hun inkomen aan te vullen middels vermogenscriminaliteit (Becker 1968, Ehrlich 1973). Ook kan dit de kans op criminaliteit in het algemeen vergroten als copingmechanisme tegen de resulterende psychologische stress (Agnew 1992). Een tweede mechanisme heeft betrekking op de aangetoonde pieken in consumptie onder bijstandsontvangers direct na uitbetaling. Dergelijke pieken in consumptie complementair aan criminaliteit (e.g. alcohol en drugs) kunnen gepaard gaan met pieken in geweldscriminaliteit in het bijzonder (zie Dobkin and Puller 2007, Hsu 2017, Watson et al. 2019). Om beide theoretische mechanismen te onderzoeken, analyseren wij afzonderlijk financieel gemotiveerde en niet-financieel gemotiveerde criminaliteit.

⁸Veel studies hebben reeds aangetoond dat consumptie onder bijstandsontvangers direct na bijstandsuitbetaling piekt, om daaropvolgend sterk af te nemen richting het einde van de maand (zie Castellari et al. 2017, Damon et al. 2013, Hamrick and Andrews 2016, Hastings and Washington 2010, Shapiro 2005, Stephens Jr 2003, Wilde and Ranney 2000).

Door variatie in uitbetalingsdata over tijd en tussen Nederlandse gemeenten te benutten, vinden wij bewijs voor beide hypothesen. Met betrekking tot het eerste mechanisme, vinden we dat financieel gemotiveerde criminaliteit met 17% toeneemt onder bijstandsontvangers over de betalingscyclus. Dit suggereert dat een afname in beschikbare financiële middelen over de bijstandsmaand ontvangers aanspoort tot het plegen van criminaliteit ter aanvulling op hun inkomen. De uitgevoerde analyses wijzen echter ook op een omgekeerde trend in niet-financieel gemotiveerde delicten, welke direct na uitbetaling pieken en daaropvolgend met 6% afnemen over de betalingscyclus. Deze tegenovergestelde effecten vlakken de trend in criminaliteit in het algemeen gedeeltelijk af, tot een toename van 5% over de bijstandsmaand. Gezien wij geen heterogene effecten vinden, lijken verschillen in het vermogen tot consumptiespreiding niet de verschillen in criminaliteit tussen leeftijdsgroepen en geslacht te kunnen verklaren. Hoewel nader onderzoek nodig is, suggereren onze bevindingen dat een meer gespreide betaling van bijstandsuitkeringen mogelijk criminaliteit kan reduceren door de tijd te verkorten waarover consumptie moet worden gespreid. Gezien dit echter de financiële autonomie van bijstandsontvangers zou beperken, dienen de kosten en baten van een dergelijke beleidswijziging grondig in beschouwing te worden genomen.

Hoofdstuk 5 complementeert de voorgaande hoofdstukken omtrent bijstand en criminaliteit, door te onderzoeken wat de rol is van nadelige arbeidsmarktgevolgen in de continuïteit van crimineel gedrag. De onderzoeksvraag die centraal staat in hoofdstuk 5 is *In hoeverre beïnvloedt eerder crimineel gedrag huidig crimineel gedrag via arbeidsmarktgevolgen?* Eerder onderzoek suggereert dat de arbeidsmarkt feitelijk een aanvullende straf oplegt voor crimineel gedrag, waarbij baankansen afnemen via meerdere *scarring* mechanismen, waaronder het verkrijgen van een strafblad en een verminderde opbouw van menselijk kapitaal.⁹ Gelet op het bewijs omtrent de preventieve effecten van het hebben van een stabiele baan op crimineel gedrag,¹⁰ kan hierbij een vicieuze cirkel ontstaan waarbij eerdere

⁹Zie Apel and Sweeten (2010), Bernburg and Krohn (2003), Dobbie et al. (2018), Holzer et al. (2004), Pager et al. (2009), Paternoster and Iovanni (1989).

¹⁰Zie Apel et al. (2008), Apel and Horney (2017), Van der Geest et al. (2011), Ramakers et al. (2020), Uggen (2000).

delinquentie toekomstig crimineel gedrag stimuleert. Direct bewijs voor de rol van arbeid in de padafhankelijkheid van crimineel gedrag is echter schaars, mede vanwege de empirische uitdagingen die voortkomen uit de wederkerige relatie tussen arbeid en criminaliteit. Om deze uitdagingen te overkomen, past hoofdstuk 5 een *joint dynamic model* toe over criminaliteit en arbeid, waarin expliciet terugkoppelingseffecten van eerder crimineel gedrag op de huidige arbeidsmarktstatus worden gemodelleerd. Zodoende worden de volgende drie testbare hypothesen geanalyseerd: 1) eerder crimineel gedrag reduceert huidige baankansen, 2) arbeidsparticipatie reduceert huidig crimineel gedrag, en 3) eerder crimineel gedrag vergroot de kans op huidig crimineel gedrag via alternatieve mechanismen, na correctie voor populatieheterogeniteit.

De resultaten bieden geen ondersteuning voor de centrale hypothese dat nadelige arbeidsmarktgevolgen een causale rol spelen in padafhankelijkheid van crimineel gedrag. Ten aanzien van de eerste hypothese, vinden wij geen substantieve effecten van eerder crimineel gedrag op het hebben van een huidige baan. Dit suggereert dat de lage arbeidsparticipatie onder ex-delinquenten wordt veroorzaakt door persoonskenmerken die gerelateerd zijn aan zowel de kans op criminaliteit als de kans op werk. Wel vinden we steun voor de tweede hypothese, in de vorm van een substantiële reductie in criminaliteit door arbeidsparticipatie. Tot slot, ondersteunen de resultaten de hypothese dat eerder crimineel gedrag de kans op toekomstig crimineel gedrag substantieel vergroot, los van enige invloed van persoonskenmerken.

Concluderend toont hoofdstuk 5 dat de substantiële nadelige effecten van crimineel gedrag op toekomstige criminele besluitvorming niet materialiseren via arbeidsmarktgevolgen. Hoewel huidig crimineel gedrag substantieel gereduceerd wordt door arbeidsparticipatie, vinden wij geen bewijs voor substantieve nadelige effecten van eerder crimineel gedrag op de huidige kans op werk. Dit sluit niet aan bij bevindingen van eerdere studies, welke tonen dat crimineel gedrag arbeidsmarktkansen verlaagt. Een mogelijke verklaring hiervoor kan liggen in de focus van eerder onderzoek op de VS, waar een stricter strafklimaat heerst dan de meeste Europese landen, waaronder met betrekking tot de lengte van gevangenisstraffen en

de toegankelijkheid van strafbladen (Zie Aebi and Tiago 2020, Corda and Lageson 2020, Kaeble 2018, Motivans 2020).

Bijeengenomen, tonen de resultaten in hoofdstuk 2 dat bijstandsontvangst criminaliteit substantieel vermindert via een minimuminkomensgarantie. De maandelijkse uitkering van de bijstand zorgt echter wel voor een piek in niet-financieel gemotiveerde criminaliteit direct na ontvangst (zoals getoond in hoofdstuk 4). Financieel gemotiveerde criminaliteit neemt daarentegen toe over de betalingscyclus, wat suggereert dat bijstandsontvangers financiële beperkingen ervaren richting het einde van de bijstandsmaand. Tezamen met hoofdstuk 2, suggereert hoofdstuk 3 dat de invloed van actief arbeidsmarktbeleid op criminaliteit afhankelijk is van de aanwezigheid van ontmoedigings- versus incapacitatie-effecten. Striktere activeringseisen die bijstandsafhankelijkheid verlagen, maar arbeidsparticipatie niet verhogen, zorgen voor een toename in criminaliteit (hoofdstuk 2), waar participatie in een verplicht activeringsprogramma criminaliteit reduceert onder kwetsbare jongvolwassenen (hoofdstuk 3). Tot slot, suggereert hoofdstuk 5 dat een recente criminele geschiedenis niet noodzakelijk werkloosheid veroorzaakt, gezien we geen substantieve invloed van eerder crimineel gedrag op arbeidsparticipatie vinden.

