

Datum : 24 januari 2008

Aan : SZW

Armoedeval heeft wél gedragseffecten

Op verzoek van SZW reageren we in deze notitie op recente bevindingen over het effect van de armoedeval zoals gerapporteerd in de Armoedemonitor van het SCP. De strekking van de boodschap van het SCP is dat de armoedeval geen effect heeft op de kans dat werkzoekenden een baan zoeken en vinden. Deze bevinding staat haaks op de uitkomsten van een omvangrijke (inter)nationale wetenschappelijke literatuur waarin gerapporteerd wordt over empirisch onderzoek naar de prijsgevoeligheid van het arbeidsaanbod in het algemeen, en het effect van sancties en van de uitkeringshoogte en -duur op de uitstroom uit uitkeringsregelingen in het bijzonder. In het onderstaande duiden we eerst deze literatuur, vervolgens gaan we in op het SCP-onderzoek. We concluderen dat de bevindingen van het SCP-onderzoek geen aanleiding geven het overheersende beeld bij te stellen dat uit de genoemde literatuur naar voren komt.

De armoedeval

Met de armoedeval wordt de situatie aangeduid waarbij mensen als gevolg van inkomensondersteunende regelingen een zeer hoge marginale druk ervaren. Als ze (meer) gaan werken neemt hun besteedbaar inkomen niet of nauwelijks toe omdat dit gepaard gaat met een vermindering van de inkomenssteun. De inkomenssteun kan de vorm hebben van een uitkering (die wordt stopgezet zodra betaald werk wordt gevonden) of van inkomensafhankelijke toeslagen voor werkenden met een laag inkomen. Voorbeelden van zulke toeslagen zijn onder meer de huur-, kinder- en zorgtoeslag, de tegemoetkoming studiekosten, de aanvullende bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen.

Economisch onderzoek: armoedeval heeft wél gedragseffecten

De onderzoeksvraag is of mensen in een armoedevalsituatie, dat wil zeggen mensen voor wie werk nauwelijks loont, minder snel betaald werk vinden omdat zij een lagere financiële prikkel hebben om intensief te zoeken of voorhanden werk te accepteren. Indirecte evidentie voor het bestaan van dit soort gedragseffecten wordt gevonden in empirisch economisch onderzoek naar

de prijselasticiteit van het arbeidsaanbod. Voor een recent overzicht zie bijvoorbeeld Evers e. a., “The elasticity of labour supply: A synthesis of empirical estimates”, *De Economist*, te verschijnen 2008 (eerder verschenen als CPB Discussion Paper 51). In deze literatuur wordt gevonden dat een hogere beloning gepaard gaat met een hoger arbeidsaanbod. Mensen zijn geneigd meer te werken als de beloning daarvoor hoger is. Dit is een robuuste uitkomst van een zeer omvangrijke internationale empirische literatuur met een reeds lange historie. Deze literatuur heeft echter niet specifiek betrekking op personen in de armoedeval. Voor meer directe evidentie over het gedragseffect van de armoedeval kunnen we beter kijken naar studies die zich richten op het effect van tijdelijke (sancties) en permanente veranderingen in de uitkering (hoogte, duur) van werklozen en bijstandstrekkers. Zou de armoedeval waarin zij verkeren geen effect hebben op hun zoekinspanning of op de kans een aangeboden baan te accepteren, dan verwachten we geen relatie tussen hun uitstroomkans uit de uitkeringssituatie en de uitkeringscondities.

Voor recente overzichten van en verwijzingen naar de internationale literatuur over het gedragseffect van wijzigingen in hoogte en duur van de uitkering zie bijvoorbeeld Krueger en Meyer “Labor Supply Effects of Social Insurance”, NBER Working Paper, 2002, en Lalive, Van Ours en Zweimüller “How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment”, *Review of Economic Studies*, 2006. Uit deze literatuur komt naar voren dat een lagere of kortere uitkering de kans op werk vergroot. Er zijn ook een aantal studies die op Nederland betrekking hebben. Zo laat Van den Berg (“Nonstationarity in Job Search Theory”, *Review of Economic Studies*, 1990) zien dat het naderen van de maximale uitkeringsduur in de WW in Nederland een positief effect heeft op de kans om de uitkering te verlaten. Abbring, Van den Berg en Van Ours (“The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment”, *Economic Journal*, 2005) laten zien dat sancties in de WW de kans op uitstroom naar werk vergroten. Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours (“Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work”, *Journal of Labor Economics*, 2004) vinden een positief effect van sancties in de bijstand op de kans op uitstroom naar werk.¹ Ook deze studies met Nederlandse data geven aan dat een tijdelijke of permanente verlaging van de uitkering de uitstroom naar werk vergroot. Dit vormt de meest directe evidentie voor gedragseffecten van de armoedeval. Als werk meer gaat lonen neemt de inspanning om werk te zoeken toe en worden werkzoekenden minder kieskeurig bij het al dan niet accepteren van een baan.

¹ Hierbij moet opgemerkt worden dat de effecten van sancties die Abbring e.a. (2005) en Van den Berg e.a. (2004) vinden dermate sterk zijn dat er naast de tijdelijke verlaging van de uitkering vermoedelijk nog andere, niet-financiële factoren een rol spelen.

Het onderzoek van het SCP

Het onderzoek van het SCP naar de gedragseffecten van de armoedeval is gebaseerd op een steekproef van 617 personen die op 31 december 2004 geen baan hadden en 296 werkenden. Op basis van statistisch onderzoek wordt geconcludeerd dat bij het zoeken of het vinden van een baan individuele kenmerken zoals leeftijd, opleiding en gezondheid een belangrijke rol spelen. Daarnaast wordt geconcludeerd dat personen met huursubsidie, aanvullende bijstand, kwijtschelding lokale heffingen of tegemoetkoming studiekosten geen kleinere kans hebben op het zoeken of het vinden van een baan dan personen zonder een dergelijke regeling. Hieruit wordt de conclusie getrokken dat de armoedeval kennelijk geen gedragseffect heeft.

Voor het meten van beleidseffecten is onderzoek op basis van een bestand zoals opgezet door het SCP en het CBS een stap in de goede richting. Bij de interpretatie van de gevonden uitkomsten plaatsen we echter een tweetal kanttekeningen.

1. De combinatie van een relatief kleine steekproefomvang (in de orde van 500) met veel variatie in de individuele achtergronden (jong/oud, man/vrouw, hoog/laag opgeleid, wel/niet studerend, wel/niet samenwonend, wel/niet gedeeltelijk arbeidsongeschikt) brengt met zich mee dat het onderscheidend vermogen van statistische toetsen relatief laag zal zijn. De problematiek kan tussen deze groepen belangrijk verschillen. Zo hebben studerende een heel ander carrièreperspectief dan ouderen of laagopgeleiden. Het niet *vinden* van een gedragseffect in een zo heterogene populatie van beperkte omvang geeft weinig houvast over het al dan niet *bestaan* van zo een effect. De effecten die wél gevonden zijn in de rijke bestaande empirische literatuur die in de voorgaande paragraaf is aangehaald blijven dan de doorslag geven. Anders gezegd: zolang andere indicatoren overtuigend op winter wijzen maakt één zwaluw nog geen zomer.
2. Een gevaar dat alle statistische onderzoek op niet-experimentele data bedreigt is vertekening van uitkomsten door ten onrechte weggelaten verklarende variabelen. Stel bijvoorbeeld dat er een niet-waargenomen verschil is in sociale intelligentie tussen de diverse personen in de steekproef. Sociaal intelligentere mensen presteren, *ceteris paribus*, beter bij sollicitaties en zijn tevens gehaaid om gebruik te maken van beschikbare inkomensondersteunende regelingen. Dat creëert in de data een *positieve* correlatie tussen gebruik van regelingen en de snelheid waarmee werk gevonden wordt. Geheel in strijd met de voorspelde *negatieve* relatie tussen de armoedeval en de baanvindkans. Als beide effecten in de data aanwezig zijn vinden we statistisch misschien een nul-effect omdat ze elkaar compenseren. We concluderen dan ten onrechte dat de armoedeval geen effect heeft op de zoekinspanning en de baanvindkans. Dit is slechts een voorbeeld van een mogelijke verklaring voor het gevonden resultaat, niet noodzakelijk een juiste of de enige verklaring. De algemene boodschap is dat er altijd factoren in het spel kunnen zijn die de uitkomsten op onbedoelde wijze verstoren.

Het SCP heeft wel een poging gedaan om dit soort mogelijke vertekening te onderzoeken door de zogenaamde *propensity score matching methode* toe te passen. Deze methode bleek te veel gevraagd voor deze steekproefomvang: de verkregen uitkomsten waren niet aannemelijk. De onmogelijkheid meer geavanceerde statistische technieken toe te passen die corrigeren voor mogelijke vertekening in de uitkomsten door niet-geobserveerde variabelen vormt een tweede reden om terughoudend te zijn met het trekken van conclusies uit dit onderzoek.