

Oordeel van Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet

Prof. dr. J. M. Wicherts
Hoogleraar Methodologie van de sociale en gedragswetenschappen
Tilburg University

April 2020

Inleiding en procedure

De beleidsdoorlichting van Artikel 2 is een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder Artikel 2 van de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de periode 2014-2018. Als een van de twee onafhankelijke deskundigen ben ik betrokken geweest bij het opstellen van de startnotitie en bij het aanbestedingstraject, heb ik input geleverd op de onderzoeksopzet, en heb ik feedback gegeven op de voorlopige resultaten en het (concept) eindrapport. Ik heb mij gezien mijn expertise gericht op de methodologie van de onderliggende onderzoeken en die van het syntheseonderzoek zelf. Op mijn kritische vragen, kanttekeningen, en suggesties is telkens adequaat gereageerd.

Overzicht hoofdstukken beleidsdoorlichting

Hoofdstuk 1 beschrijft de achtergronden, geeft een overzicht van de onderzoeksvragen, en biedt een onderbouwing voor het gebruik van de Maryland Scientific Methods Scale als methodologische graadmeter voor het beoordelen van de onderzoeken naar doeltreffendheid van het beleid. Deze graadmeter kijkt naar de interne validiteit van onderzoeken en wordt terecht in veel beleidsdoorlichtingen gehanteerd om causale uitspraken te kunnen doen over de werking van het beleid. Hoofdstuk 2 bakent het beleid af en beschrijft de instrumenten en de wet- en regelgeving die onder Artikel 2 vallen, terwijl hoofdstuk 3 de beleidstheorie daarachter uiteenzet. De beleidstheorie beschrijft een vijftal mechanismen waarvan een drietal binnen gemeenten doel zouden moeten treffen. Merk op dat deze vragen zowel op het niveau van het systeem (is dit gedecentraliseerd beleid over het algemeen doeltreffend en doelmatig?) als op het niveau van individuele gemeenten (bij welke gemeenten is het gevoerde beleid het meest effectief en efficiënt?) kunnen worden onderzocht. Er is evenwel weinig onderzoek beschikbaar waarbij gemeenten expliciet worden vergeleken. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de rijksuitgaven onder Artikel 2. Hier wordt terecht gewezen op het bestaan van een complexe begrotingssystematiek op grotendeels gemeentelijk niveau die een onderzoek naar doelmatigheid van het beleid op het geaggregeerde (systeem)niveau belemmert. Hoofdstuk 5 geeft per onderzoeksvraag een grondige evaluatie van de relevante beschikbare onderzoeksrapporten en biedt een helder overzicht van de conclusies. Zeven rapporten bieden een empirisch onderbouwde uitspraak over doeltreffendheid, terwijl twee rapporten licht werpen op doelmatigheid van het beleid vallend onder Artikel 2. Voor de onderzoeksvraag over het bieden van inkomensondersteuning is gebruik gemaakt van aanvullende dataverzameling. Hoofdstuk 6 brengt de conclusies samen en bespreekt de onderzoeksresultaten op het niveau van het

systeem. Dit laatste hoofdstuk gaat terecht in op de schaarste aan onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid op veel relevante beleidsvragen.

Oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is grondig uitgevoerd, helder beschreven, en biedt een goed beeld van het beschikbare onderzoek op de belangrijkste elementen van het beleid onder Artikel 2. Opvallend is dat van de 67 rapporten die in hoofdstuk 5 worden besproken er slechts acht inzicht bieden in de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleid. Deze onderzoeken maken gebruik van zorgvuldig gekozen controlegroepen of statistische correcties om doeltreffendheid te kunnen onderbouwen. De beleidsdoorlichting kijkt voldoende kritisch naar de onderzoeken en komt tot een weloverwogen oordeel over de relevante bevindingen.

Dat neemt echter niet weg dat er vooral veel niet bekend is over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat valt onder Artikel 2, zoals ook in het laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting besproken wordt. Dit komt deels door verschillende methodologische uitdagingen zoals fundamentele veranderingen in de definitie en samenstelling van relevante groepen, de conjuncturele trend met effecten op de werkgelegenheid, verschillen tussen gemeenten in uitvoering en effectiviteit, en de samenhang van specifieke effecten binnen het systeem. Een complex gedecentraliseerd financieringsstelsel belemmert onderzoek naar doelmatigheid. De fundamentele wijziging richting gemeentelijke verantwoordelijkheid zoals die binnen de participatiewet is gecreëerd bemoeilijkt het onderzoek naar zowel doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid omdat er op veel punten tegelijk veranderingen plaatsvinden. Het systeem zelf bevat daarnaast verschillende communicerende vaten die moeilijk zonder individuele gegevensverzamelingen in kaart kunnen worden gebracht. Er bestaan verschillen tussen gemeenten en binnen gemeenten als het gaat om het bieden van (aangepast) werk en ondersteuning aan verschillende doelgroepen, waarvan op dit moment geen helder beeld te krijgen is. Ook internationale vergelijkingen ontbreken op dit moment. Zonder effectieve monitoring en daarmee samenhangende standaardisatie van indicatoren is het lastig om in kaart te brengen of het beleid op gemeentelijk niveau doeltreffender en doelmatiger is dan in meer gecentraliseerd aangestuurd beleid.

Het is zondermeer aan te bevelen om in de toekomst meer vergelijkend onderzoek te doen en bij het verbeteren van het beleid meer gebruik te maken van methodologisch superieure designs zoals gerandomiseerde experimenten waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over causale effecten die in de toekomst het beleid kunnen vormgeven en aanscherpen. Zelfs met relatief kleine effecten kunnen dergelijke experimenten op termijn veel winst opleveren in hoe de overheid ondersteunt bij het vinden van werk, inkomensondersteuning levert, en aangepaste arbeid aanbiedt aan hen die dat nodig hebben.