



Financieringssysteem van de algemene bijstandswet

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem van
de algemene bijstandswet

Ronde

1996 – Rapport nr. 1

FINANCIERINGSSYSTEEM VAN DE ALGEMENE BIJSTANDSWET

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM VAN DE
ALGEMENE BIJSTANDSWET***

Voorwoord

Voor u ligt het rapport betreffende het interdepartementale beleidsonderzoek "Financieringssysteem Algemene Bijstandswet". Waren aanvankelijk onze verwachtingen niet erg hooggespannen, nu meen ik dat de rijksoverheid en de gemeenten de mogelijkheid wordt geboden een jarenlange impasse te doorbreken. Een gelijk recht op bijstand ongeacht iemands woonplaats, beleidsruimte voor de gemeente om mensen te activeren waar mogelijk en armoede te bestrijden waar nodig, een financiering die de gemeentebegroting niet ontwricht, maar doeltreffende maatregelen wel beloont. Het methodische en beleidsmatige doolhof waarin deze op het oog concurrerende ambities ons lokten zijn we met behulp van meerdere draden van Ariadne redelijk ongeschonden doorgekomen.

Een belangrijke draad was de deskundigheid van een aantal bij de bijstand betrokken professionals: accountants, automatiseerders, gemeentelijke uitvoerders, de landelijke veranderingsorganisatie. Het gericht horen van deze "buitenstaanders" droeg er toe bij dat al te departementale tegenstellingen in de commissie al vroeg van een gezamenlijk referentiekader werden voorzien. Een tweede belangrijke draad is het onderzoek dat de commissie heeft laten doen. Voor een deel toevallig, hebben wij de tot nu toe onoplosbare vraag naar de mogelijkheid van een objectief verdeelstelsel aan twee groepen onderzoekers uitbesteed, die onafhankelijk van elkaar heel ver gekomen zijn. Door inschakeling van een wetenschappelijke referee heeft de commissie zich laten helpen om het resultaat te beoordelen en te laten verbeteren, zodat nu met overtuiging geconcludeerd kan worden dat een objectief verdeelsysteem gebouwd kan worden. Een derde draad in ons werk is geweest dat we er ons steeds van bewust zijn geweest niet met een louter financieel-technische vraag bezig te zijn. Het activerende arbeidsmarktbeleid, de decentralisatie en de armoedebestrijding, drie prioriteiten van dit kabinet komen samen in de financieringswijze van de bijstand.

Tijdens overleg met vertegenwoordigers van een aantal gemeenten is ons gebleken dat zowel binnen als tussen gemeenten verschillende meningen en inzichten bestaan ten aanzien van de financieringssystematiek van de bijstand. Dit rapport kan een belangrijke bijdrage leveren om de gedachtenvorming bij gemeenten over dit onderwerp verder te stimuleren.

Als extern voorzitter van deze interdepartementale commissie wil ik graag bekennen dat een groot deel van mijn oordeel over de verkokering van de rijksdienst deze maal is gelogenstraft. De secretarissen Fer Nieuweboer en Marco van Kampen ben ik tenslotte meer dan normale dank verschuldigd.

Walter Etty

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding en achtergrond

Hoofdstuk 2. Knelpunten in de uitvoering van de ABW

- 2.1 Algemeen
- 2.2 Toepassing van het principal-agentmodel op de uitvoering van de ABW
- 2.3 Knelpunten in de ABW-uitvoering
- 2.4 Conclusies en oplossingsrichtingen

Hoofdstuk 3. De gemeentelijke beleidsruimte en de gemeentelijke invloed op de omvang van de bijstandsuitgaven

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Beleidsruimte per deelterrein
- 3.3 Beïnvloedingsmogelijkheden
- 3.4 Conclusies

Hoofdstuk 4. De drie financieringsvarianten uit de taakopdracht

- 4.1 Inleiding
- 4.2 De budgetteringsvariant
- 4.3 De gemengde variant I
- 4.4 Resultaten onderzoek naar een objectief verdeelmodel voor (onderdelen van) de bijstandsuitgaven
- 4.5 Toetsing der varianten
- 4.6 De mogelijkheden binnen het Gemeentefonds
- 4.7 Samenvatting en conclusies

Hoofdstuk 5. Twee andere financieringsvarianten, de gemengde variant II en het sociaal werkfonds

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De gemengde variant II
- 5.3 Een vijfde variant, het Sociaal werkfonds
- 5.4 Toetsing der varianten
- 5.5 Samenvatting en conclusies

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen:

- Taakopdracht en samenstelling van de werkgroep (1)
- De bekostigingswijze van de bijstandsuitgaven (2)
- De gemeentelijke beleidsruimte (3)
- Het partieel bijstandsfonds (4)
- Rapport NEI "Naar een nieuwe financiering van de bijstand" (5)

Rapport Lester/Seo "Berekende bijstand" (6)

Rapport "Beoordeling van de rapporten van NEI en Lester/Seo (7)

Rapport Cebeon "Relevantie en mogelijkheid van nieuw ijkpunt bijstand" (8)

Hoofdstuk 1. Inleiding en achtergrond

Financiële vernieuwing

Dit rapport en het daaraan ten grondslag liggende beleidsonderzoek vormt onderdeel van een serie beleidsonderzoeken met als thema 'Financiële vernieuwing'. Uitgangspunt daarbij is het vinden van een financieringsstructuur die stimuleert tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van overheidstaken. Het inbouwen van een financieel belang voor de uitvoerenden kan daarvoor een middel zijn. Door de ministerraad is besloten om in dit verband ook het financieringssysteem van de Algemene Bijstandswet nader te beschouwen.

Beïnvloedbaarheid vraag naar bijstand

De discussie rond de bekostigingswijze van de bijstandsuitgaven wordt gekenmerkt door duidelijke stellingnamen. Globaal kunnen er twee extreme visies worden onderscheiden.

Aan de ene kant is er de visie die uitgaat van de premisse dat de mogelijkheden voor gemeenten om de bijstandsuitgaven te beïnvloeden uiterst gering zijn. Een financiële prikkel heeft dan niet of nauwelijks zin. Een vergroting van het financieel belang brengt vooral financiële risico's met zich mee voor gemeenten.

In de tweede visie wordt gesteld dat gemeenten wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op de bijstandsuitgaven en dat er met een verbetering van de uitvoering aanzienlijke besparingen op zowel de uitkeringslasten, als de apparaatskosten kunnen worden gerealiseerd. Een substantiële financiële prikkel is in deze visie een stimulans om deze besparingen daadwerkelijk te realiseren. Een groter financieel belang biedt dan ook kansen voor gemeenten.

Dit is een oude discussie, waar al lang sprake lijkt te zijn van een patstelling.

Er zijn echter de laatste jaren diverse ontwikkelingen gaande waardoor deze discussie in een ander licht komt te staan. Gedacht kan worden aan de decentralisatie van de bijzondere bijstand, de ontwikkelingen in de relatie met de arbeidsvoorziening, de uitbreiding van het gemeentelijk instrumentarium op het terrein van gesubsidieerde arbeid, kinderopvang, incentive-beleid, de toegenomen mogelijkheden voor gegevensuitwisseling e.d., en de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet. Door deze ontwikkelingen lijken de mogelijkheden voor gemeenten toegenomen om de bijstandsuitgaven te beïnvloeden.

Negatieve incentive in de nFVW

Een andere ontwikkeling betreft het nieuwe verdeelsysteem voor het Gemeentefonds per 1-1-1997. De herziening van de verdeling van het Gemeentefonds is met name ingegeven door de huidige scheefheid van de verdeling van het Gemeentefonds. Deze kon ontstaan doordat in het verdeelmodel van het Gemeentefonds lange tijd onvoldoende rekening is gehouden met verschillen tussen gemeenten wat betreft kosten van de ABW. In het nieuwe verdeelsysteem wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de gemeentelijke kosten die samenhangen met de sociale structuur. De maatstaf bijstandsgerechtigden speelt daarom een prominente rol in het nieuwe verdeelsysteem. Dit leidt er wel toe dat het financieel belang van gemeenten bij een goede uitvoering vermindert, sterker nog dit kan zelfs in het tegendeel verkeren.

Om aan deze situatie tegemoet te komen is in het nieuwe verdeelsysteem bij wijze van overgangsmaatregel, voor de jaren 1997 en 1998 een tijdelijke oplossing aangebracht. In bijlage 2 wordt hier nader op ingegaan. Voor de structurele situatie na 1998, wanneer bovendien het toeslagenbudget wordt overgeheveld naar de gemeenten, moet nog een oplossing worden gevonden. Het voorliggende rapport draagt daaraan bij.

Financiële risico's en kansen

Bovenstaande ontwikkelingen hebben de vraag naar de vormgeving van een passende financieringssysteem voor de bijstandsuitgaven opnieuw actueel gemaakt. Met passend wordt hier bedoeld dat de financiële verantwoordelijkheid spoort met de beleidsmatige verantwoordelijkheid en de beïnvloedbaarheid van de bijstandsuitgaven.

Een grotere financiële verantwoordelijkheid biedt zowel risico's als kansen voor de gemeenten.

Bijstandsuitgaven zijn 'harde' uitgaven voor gemeenten. Het vergroten van het financieel belang voor gemeenten zal ertoe leiden dat bij de bekostigingswijze van de bijstandsuitgaven minder rekening wordt gehouden met de feitelijke bijstandsuitgaven van gemeenten. Het financieel risico neemt daardoor toe. Aangezien de bijstandsuitgaven een aanzienlijk deel van de totale gemeentelijke uitgaven kunnen vormen, kan dit leiden tot druk op de algemene middelen van gemeenten. Financiële overwegingen van de gemeenten kunnen geen invloed hebben op het bepalen van het recht op bijstand. Bij de vormgeving van de financieringssysteem voor de ABW zal daarom rekening moeten worden gehouden met het financieel draagvlak van gemeenten.

Naast risico's biedt een vergroting van de financiële verantwoordelijkheid gemeenten ook kansen. Door het groter financieel belang kunnen gemeenten meer profijt trekken van hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen; een groter deel van de gerealiseerde besparingen slaat neer bij de gemeenten. Voor gemeenten wordt het daarmee aantrekkelijker te investeren in verbeteringen in de uitvoering van de ABW.

Leeswijzer

De werkgroep heeft getracht de vormgeving van de financieringssysteem, de gemeentelijke invloed op de bijstandsuitgaven en de financiële risico's verbonden aan een andere financieringssysteem in samenhang te bezien. Daarmee wordt recht gedaan aan de taakopdracht van de werkgroep (zie bijlage 1).

Bij de uitwerking van de taakopdracht heeft de werkgroep de volgende werkwijze gehanteerd. Allereerst is de financiële relatie Rijk - gemeenten bij de bijstand geplaatst in het bredere kader van deze heroverwegingsronde, het thema financiële vernieuwing. Daarbij is gebruik gemaakt van het principal-agent-denkraam. Dit is gebeurd in hoofdstuk twee.

Om vast te stellen hoe groot de gemeentelijke beleidsruimte is en hoe groot de gemeentelijke invloed is op de bijstandsuitgaven, is de gemeentelijke beleidsruimte in kaart gebracht, zijn

gesprekken gevoerd met deskundigen uit het veld¹ en is econometrisch onderzoek verricht. De weerslag hiervan is terug te vinden in hoofdstuk drie.

In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de drie financieringsvarianten uit de taakopdracht. Daarbij wordt, conform de taakopdracht, aandacht geschonken aan de relatie met het bijstandsgerelateerde deel in het Gemeentefonds, met het op te richten gemeentelijk werkfonds en de wijze waarop per 1-1-1999 het toeslagenbudget moet worden behandeld.

Tevens worden in dit hoofdstuk de resultaten besproken van in opdracht van de werkgroep verrichte econometrisch onderzoek naar de haalbaarheid van een objectieve verdeelsleutel voor (onderdelen van) de bijstandsuitgaven.

De in hoofdstuk drie en vier besproken econometrische onderzoeken zijn voorgelegd aan een onafhankelijke referee met het verzoek om de gevonden resultaten te beoordelen op hun econometrische merites. In hoofdstuk drie en vier wordt hiervan verslag gedaan.

In hoofdstuk vijf komen twee andere financieringsvarianten aan de orde. In de eerste variant blijft een deel van de financiering van de uitkeringslasten via het Gemeentefonds lopen. Daarnaast bestaat een aparte voorziening voor gemeenten met een zogenaamd extreem bijstandsprofiel. Voor een aantal grote gemeenten wordt een budgetteringssysteem gecreëerd. In de tweede variant, het zogenaamde Sociaal werkfonds, worden de bijstandsmiddelen geïntegreerd met de werkfondsmiddelen en de arbeidsvoorzieningsmiddelen en gebudgetteerd.

In hoofdstuk zes, ten slotte, komt de werkgroep tot een aantal conclusies en worden aanbevelingen gedaan gericht op een aanpassing van de financieringssystematiek.

¹ De werkgroep heeft gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van VB-accountants, L&T software, de Landelijke veranderingsorganisatie, de regiegroep Samenwerking werk en inkomen en de directie Toezicht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voorts zijn er twee bijeenkomsten gehouden met respectievelijk wethouders Sociale Zaken van een aantal gemeenten en wethouders Financiën.

Hoofdstuk 2. Knelpunten in de uitvoering van de ABW

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het thema financiële vernieuwing. In de nota 'financiële vernieuwing', die door de Ministerraad is vastgesteld als thema voor de huidige heroverwegingsronde, staat het zogenaamde principal-agentmodel centraal. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre dit model toepasbaar is om de verhouding Rijk - gemeenten bij de uitvoering van de bijstand te analyseren.

In het principal-agentmodel is de principal de opdrachtgever die over het budget beschikt en de agent de opdrachtnemer die een bepaalde prestatie moet leveren. Bij deze verhouding behoort de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de principal naar de agent. Bij de invulling van die verantwoordelijkheden zal de agent doorgaans zekere beleidsmarges hebben. Door de wijze van invulling kan er een spanning ontstaan met de doelstellingen van de principal.

Het probleem dat zich hierbij kan voordoen is dat de principal geen of onvoldoende inzicht heeft of de agent goed presteert, in termen van kosten en baten. De principal heeft een informatie-achterstand. Dit kan ertoe leiden dat de agent de kosten hoger voorstelt dan nodig is ('adverse selection') en/of feitelijk lager presteert dan overeengekomen ('moral hazard'). Wil de principal meer grip krijgen op de agent dan kan een aantal instrumenten worden ontwikkeld. Te denken valt aan verbetering van de informatie over het handelen van de agent, het inbouwen van (financiële) prikkels, waardoor de agent een groter belang krijgt bij het realiseren van de doelstellingen van de principal, en het doorbreken van de monopoliepositie van de agent door het introduceren van een zekere marktwerking.

2.2 Toepassing van het principal-agentmodel op de uitvoering van de ABW

De gemeente niet louter uitvoeringsorgaan

Bij de (volledige) toepasbaarheid van het principal-agentmodel bij de uitvoering van de ABW kunnen vraagtekens worden gezet. De ABW wordt in medebewind uitgevoerd door de gemeenten; het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van twee overheden, waarbij de regering verantwoordelijkheid aflegt aan het parlement en het gemeentebestuur aan de gemeenteraad. Daarbij is sprake van een zekere taakverdeling tussen de twee bestuurslagen met daaraan gekoppeld een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De medebewindsconstructie betekent dus dat gemeenten slechts in beperkte mate als een centraal gestuurd uitvoeringskantoor opereren. De ABW geeft nadrukkelijk bepaalde beleidsvrijheid aan gemeentebesturen, die deze zelfstandig kunnen invullen. De gemeente is als het ware ook principal. In hoofdstuk drie wordt overigens nader ingegaan op de gemeentelijke beleidsruimte.

Ook om een andere reden wordt de toepasbaarheid van het principal-agent-model beperkt. Gegeven hun maatschappelijke opdracht moeten gemeenten bij de uitvoering van de bijstand een bredere afweging maken; het gemeentelijk bijstandsbeleid heeft namelijk niet alleen effect op de bijstandsverlening als zodanig, maar ook gevolgen voor daarmee samenhangende probleemvelden, zoals segregatie en sociale uitsluiting van mensen en de aandacht voor de leefbaarheid in bepaalde wijken op langere termijn. Er moet dan ook voor worden gewaakt dat bij het vormgeven van financiële prikkels in de bijstand gemeenten afwegingen gaan maken die tot ongewenste neveneffecten leiden op andere beleidsterreinen (woningtoewijzing, sociale woningbouw enz.).

Dit laat onverlet de noodzaak om, met inachtneming van de maatschappelijke verantwoordelijkheid, de uitvoering van de bijstand zo doelmatig mogelijk te laten verlopen. Een andere bekostigingswijze van de bijstand in samenhang met het aanpalende beleid en middelen, biedt ook kansen voor een effectievere (integrale) aanpak van problemen.

2.3 Knelpunten in de ABW-uitvoering

Toch biedt het principal-agentmodel wel enige aangrijpingspunten om een aantal knelpunten bij de uitvoering van de ABW te benoemen. Dit betreft de gebrekkige informatie omtrent de kosten/baten-verhouding van het gemeentelijk bijstandsbeleid en de negatieve incentive die uitgaat van de huidige bekostigingswijze. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de gemeenten vormt ook een knelpunt, waarbij de specifieke medebewindsconstructie een belangrijke rol speelt.

a. Gebrekkige informatie

De gemeente draagt zorg voor de feitelijke verstrekking van de uitkering, zij beslist in concrete gevallen over de toegang tot het gebruik van de bijstand. Vervult de gemeente de poortwachterfunctie niet naar behoren dan komen de kosten daarvan voor 90% (na 1-1-1999 78%) bij het Rijk terecht. Doet zij dit wel voorbeeldig, dan ontvangt niet de gemeente, maar het Rijk de baten van de lagere uitkeringslasten. Hetzelfde geldt voor fraudebestrijding en het activeeringsbeleid.

Het probleem is nu dat het Rijk geen goed inzicht heeft of gemeenten het goed of slecht doen. Dit is een gevolg van het feit dat de wijze van uitvoering grotendeels behoort tot het domein van de gemeente. Het blijkt evenwel dat ook bij gemeenten zelf vergelijkend inzicht ontbreekt in de kosten/baten-verhouding van de uitvoering. Op zich zou het feit dat circa 600 gemeenten dezelfde ABW uitvoeren een schat aan informatie kunnen opleveren; het is niet aannemelijk dat alle gemeenten het allemaal even goed of slecht doen. In termen van marktwerking: het ontbreekt aan prijsinformatie, op basis waarvan 'producenten' zich onderling kunnen vergelijken. Daardoor ontbreekt het gemeenten aan een belangrijk instrument om de uitvoering te verbeteren. Blijkbaar vormde de financiële verhouding onvoldoende stimulans om dergelijke management-informatie te genereren. De laatste jaren lijkt hier overigens een kentering op te treden. Gemeenten krijgen meer oog voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering en laten hier ook onderzoek naar doen.

b. Negatieve incentive

De huidige bekostigingswijze leidt ertoe dat het financieel rendement voor gemeenten van het eigen beleid om de ABW-uitgaven te beheersen beperkt is en soms zelfs negatief kan zijn². Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste slaat van de gerealiseerde besparing slechts 10% (m.i.v. 1999, na overheveling van het toeslagenbudget, circa 22%) bij de gemeente neer. De apparaatskosten komen voor 100% voor rekening van de gemeente. Hierdoor kunnen de kosten al snel de opbrengsten van de gemeentelijke inspanningen overtreffen. Dit is bijvoorbeeld gebleken bij het onderdeel terugvordering. De kosten die gemeenten moeten maken kunnen een veelvoud zijn van de opbrengsten voor de gemeenten.

Ten tweede speelt bij de verdeling van het Gemeentefonds het aantal bijstandstrekkers per gemeente een belangrijke rol. Dit geldt tot en met 1996 alleen voor gemeenten die in aanmerking komen voor de zogenaamde Verfijning sociale structuur, en met ingang van 1997 voor alle gemeenten. Dit leidt er toe dat een door een gemeente gerealiseerde volume-daling van de ABW leidt tot een lagere uitkering uit het Gemeentefonds in het volgende jaar. Naast de kosten die gemeenten moeten maken om een volume-daling te realiseren is er dan ook nog sprake van een derving van inkomsten. Door de wijze van verdeling van het Gemeentefonds wordt een goede kosten/baten-afweging verder verstoord; extra gemeentelijke middelen genereren geen extra gemeentelijke opbrengsten³.

Door de scheve verdeling van opbrengsten en kosten tussen het Rijk en de gemeenten wijkt het gemeentelijk financieel rendement af van het maatschappelijk rendement van inspanningen om te komen tot een reductie van de bijstandsuitgaven. Dit legt financiële beperkingen op aan de mogelijkheden voor gemeenten om de bijstandsuitgaven te beperken. In bijlage 2 wordt nader (kwantitatief) ingegaan op de bekostigingswijze van de bijstandsuitgaven.

c. Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk - gemeenten

Zoals hierboven aan de orde is geweest is er bij de uitvoering van de bijstand sprake van een medebewindsrelatie. Zowel gemeente als Rijk hebben een eigen (politieke) verantwoordelijkheid. Het Rijk bepaalt het wettelijk kader en betaalt de rekening voor het grootste deel. De gemeente bepaalt in de belangrijke mate de wijze van uitvoering van de bijstand en heeft de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het integrale beleid op lokaal niveau. De gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeenten voor de uitvoering van de ABW betekent dat het toezicht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering ook een gedeelde verantwoordelijkheid is voor het Rijk en de gemeenten. Er is dus geen sprake van een autonome bevoegdheid voor het Rijk of de gemeenten op dit vlak. De wetshandhaving is wellicht het belangrijkste toezichtsmotief voor het Rijk, maar niet het enige; ook financiële motieven spelen een belangrijke rol. De uitvoering van de bijstand geschiedt

² Dit blijkt bijvoorbeeld uit een nota van de gemeente Groningen 'Op zoek naar effectiviteit', oktober 1993.

³ Wel kan uitstroom uit de bijstand (beperkte) positieve financiële gevolgen hebben voor de opbrengst van de gemeentelijke belastingen en heffingen, de kosten van kwijtschelding en van de bijzondere bijstand.

immers met publieke middelen en komt grotendeels ten laste van de begroting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Deze gedeelde verantwoordelijkheid zorgt voor een zekere spanning in de verhouding tussen de twee bestuurslagen. Ondanks het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie bij de uitvoering bestaat er, in de ogen van gemeenten vrij veel, nadere regelgeving op het terrein van de rechtmatigheidstoets; gemeenten worden langs bestuurlijke weg aangestuurd het beroep op bijstand te beperken tot diegenen die er echt recht op hebben. Het Rijk houdt toezicht op de naleving van regelgeving en zorgt ervoor bij niet-naleving van de normen de uitvoering bijgestuurd wordt; hiertoe beschikt de minister over een (financieel) correctie-instrumentarium. Eén van die instrumenten is het niet honoreren van gemeentelijke declaraties.

2.4 Conclusies en oplossingsrichtingen

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de bekostigingswijze van de bijstands-uitgaven geen stimulans biedt voor verdergaande inspanningen om tot kostenbeheersing en prestatieverbetering bij de uitvoering van de bijstand te komen, noch voor het genereren van management-informatie omtrent de kosten en baten van de uitvoering.

Hierboven werden drie oplossingen in algemene zin voor deze problematiek genoemd, te weten verbetering van informatievoorziening, vergroting van de (financiële) prikkels en het doorbreken van de monopoliepositie van de agent.

Doorbreken van de monopoliepositie niet aan de orde

Het doorbreken van de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het bijstandsbeleid lijkt het minst voor de hand liggend. Het gemeentelijk bijstandsbeleid is ingebed in het overig gemeentelijk beleid op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid, en het andere gemeentelijke beleid, zoals huisvestingsbeleid, welzijnsbeleid en economisch beleid.

De gemeente is bij uitstek het geschikte orgaan om de doelstellingen van de bijstand (naast de inkomenswaarborg betreft dit ook de activerings- en zorgfunctie) te realiseren, gegeven de integrale verantwoordelijkheid van de gemeente voor het lokale beleid. Het introduceren van concurrentie met derden zou de integraliteit van het beleid doorbreken. Wel is het denkbaar dat de gemeente zelf onderdelen van de uitvoering, bijvoorbeeld de uitkeringsverstrekking, uitbesteedt, met behoud van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Vergroting financieel belang en 'benchmarking'

Een oplossing zal veeleer gezocht moeten worden langs de weg van het vergroten van het financieel belang van de individuele gemeente en het verbeteren van de informatievoorziening. Deze twee oplossingen kunnen in samenhang worden gezien. Een vergroting van het financieel belang zal leiden tot een grotere behoefte bij lokale bestuurders aan goede informatie omtrent de kosten en baten van de uitvoering. Onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens van verschil-

lende gemeenten is daarbij van belang. Door middel van 'bench-marking' en het uitwisselen van informatie over 'best practice' kunnen binnen de uitvoeringsorganisatie voorwaarden worden gecreëerd voor kwaliteitsverbetering. Het gaat dan dus niet zozeer om een additionele informatiestroom richting Rijk, waarmee het Rijk haar controlefunctie verder zou kunnen aanscherpen, maar om 'bedrijfseconomische' management-informatie, bedoeld om de uitvoering te verbeteren en dat is primair de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Overigens is het ook zonder vergroting van het financieel belang zinvol de informatievoorziening omtrent het rendement van het gemeentelijk bijstandsbeleid te verbeteren.

Vergroting van het financieel belang zal gepaard gaan met een groter financieel risico; er kan spanning ontstaan tussen enerzijds kostenoriëntatie (het laten aansluiten van de verdeling op de kostenstructuur) en anderzijds prikkelwerking. Deze spanning kan zich met name op de korte termijn voordoen. Bij de overgang op een nieuw verdeelsysteem kunnen herverdeeleffecten optreden, dit wil zeggen dat gemeenten meer of minder middelen ontvangen voor hun bijstandsuitgaven dan voorheen het geval was. Op de langere termijn kan, als het verdeelmodel de niet door gemeenten te beïnvloeden factoren juist honoreert, de spanning verdwijnen indien de prikkel leidt tot gedragswijzigingen, waardoor de feitelijke uitgaven (weer) gaan overeenstemmen met de ontvangen bijstandsmiddelen.

Bij een verandering van de financieringssystematiek zal bekeken moeten worden of de regelgeving op onderdelen kan worden verminderd, wat op haar beurt consequenties zal hebben voor de invulling van het toezicht. Op die manier kan de gesignaleerde spanning bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden verminderd.

Hoofdstuk 3. De gemeentelijke beleidsruimte en de gemeentelijke invloed op de omvang van de bijstandsuitgaven

3.1 Inleiding

De werkgroep heeft getracht inzicht te verkrijgen in de mate van beleidsruimte van gemeenten. Hoe groot zijn de mogelijkheden voor gemeenten om zelf vorm te geven aan het bijstandsbeleid en de wijze van uitvoering? Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de mogelijkheden die de bijstandswet zelf biedt, maar moet het hele spectrum van het gemeentelijk beleid betrokken worden. Mede door de complexe bredere samenhangen in het gemeentelijk beleid, maar ook door de thans beschikbare kennis, moet worden volstaan met een kwalitatieve indicatie van de beleidsruimte van gemeenten.

Het belang van inzicht in de mate van beleidsruimte van gemeenten ligt in de veronderstelling dat naarmate de beleidsruimte van gemeenten groter is, de mogelijkheden van gemeenten om de omvang van de gemeentelijke bijstandsuitgaven te beïnvloeden ook groter zijn. Is de beleidsruimte klein en zijn gemeenten niet in staat om eigen beleidskeuzes te maken, dan zal een gemeente ook geen invloed uit kunnen oefenen op de omvang van de gemeentelijke bijstandsuitgaven. Is de beleidsruimte echter van betekenis dan zal moeten worden nagegaan in hoeverre gemeenten door gebruik te maken van de hen geboden mogelijkheden, de bijstandsuitgaven kunnen beïnvloeden.

Dit impliceert niet dat in dit laatste geval gemeenten de bijstandsuitgaven volledig in de hand kunnen hebben. Autonome, niet door gemeenten te beïnvloeden, factoren zullen voor een belangrijk deel de omvang van de bijstandsuitgaven (blijven) bepalen.

Via twee wegen heeft de werkgroep getracht inzicht te krijgen in de mate van beleidsruimte. De werkgroep heeft zich in de eerste plaats gebogen over de vraag welke formele beleidsruimte de nieuwe bijstandswet biedt en wat deze beleidsruimte materieel oplevert. In bijlage 3 wordt uitgebreid ingegaan op dit onderwerp.

Ten tweede heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met deskundigen en kennis genomen van het beschikbare onderzoek op dit gebied, om zo antwoord te krijgen op de vraag of de geboden beleidsruimte zich vertaalt in (grote) uitvoeringsverschillen tussen gemeenten.

Daarna wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de resultaten van het verrichte econometrische onderzoek naar de gemeentelijke invloed op de bijstandsuitgaven.

3.2 Beleidsruimte per deelterrein

De volgende vier deelterreinen kunnen worden onderscheiden: 1. de wijze van uitvoering in het algemeen, 2. de poortwachtersfunctie en het fraudebeleid, 3. de bepaling van de hoogte van de uitkering, en 4. het instroom- en uitstroombesleid.

Ten aanzien van de formatieve en organisatorische invulling van de sociale dienst wordt de gemeentelijke beleidsruimte niet of nauwelijks ingeperkt. In zoverre er sprake is van beperkingen zijn deze juist veelal gerelateerd aan de verantwoording van uitgaven en declaraties.

Ook bij de vormgeving van de poortwachtersfunctie en het fraudebeleid is sprake van een eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarbij ondermeer door de recente ontwikkelingen rond gegevensuitwisseling de mogelijkheden van gemeenten op dit punt zijn vergroot.

Ten aanzien van de uitkeringshoogte kan gewezen worden op de vormgeving van het toeslagenbeleid in de nieuwe Algemene bijstandswet en het gemeentelijk incentive-beleid (de voormalige vrijlatingsbepalingen).

Met name ten aanzien van het uitstroombeleid geldt dat de instrumenten die een gemeente ter beschikking staan om zelf het beleid vorm te geven in belangrijke mate buiten het instrumentarium van de bijstandswet zelf gezocht moeten worden. Hiervoor staan tal van wegen open, waaronder een goed algemeen gemeentelijk sociaal-economisch beleid, inclusief het vestigingsbeleid, maar ook scholing, trajectbemiddeling, de verschillende oude (JWG, banenpools) en nieuwe (Melkertbanen, afdrachtskortingen) regelingen voor gesubsidieerd werk, samenwerking met instanties als de arbeidsbureaus (het inkoopmodel) en uitzendbureaus, enz.. Dit neemt niet weg dat gemeenten voor de instroom en uitstroom in belangrijke mate afhankelijk zijn van autonome ontwikkelingen.

Een belangrijke uitzondering op het voorgaande betreft de bepaling van de kring van rechthebbenden en de algemene voorwaarden waaronder een uitkering wordt verstrekt. Op dit punt wordt, omwille van de rechtsgelijkheid, nauwelijks ruimte geboden voor een eigen gemeentelijke invulling.

3.3 Beïnvloedingsmogelijkheden

Uitvoeringsverschillen

Uit de informatie van deskundigen en uit onderzoek komt het beeld naar voren dat gemeenten beduidend van elkaar afwijken ten aanzien van de wijze waarop zij de beleidsruimte invullen en dat gemeenten een verschillende inschatting hebben van de aanwezige mogelijkheden, waardoor de uitvoeringsverschillen tussen gemeenten substantieel (kunnen) zijn.

Dat gemeenten vrijheid hebben ten aanzien van de wijze waarop de beleidsruimte wordt ingevuld is overigens ook nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever. De verschillen in de uitvoering worden niet alleen bevestigd door de gevoerde gesprekken met de deskundigen, maar ook door verschillende onderzoeken. In dit verband kan onder andere gewezen worden op recent onderzoek van Regioplan, NEI en Cebeon⁴, maar ook op de resultaten van de Onderzoekscommissie Toepassing ABW (commissie Van der Zwan, waaruit blijkt dat zelfs op het punt van de rechtmatigheid de (niet beoogde) uitvoeringsverschillen tussen gemeenten

⁴ Regioplan: 'Kosten en kwaliteit: de bijstandsverlening in Den Haag', onderzoek in opdracht van de gemeente Den Haag, maart 1996; NEI: 'Mooi meegenomen', onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW, februari 1995; Cebeon: 'Verkenning uitvoeringslasten ijkpunt bijstandsverlening en sociale dienst', onderzoek in opdracht van de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en SZW, september 1995.

aanzienlijk zijn.

Kwantificering moeilijk

De mate waarin in de uitvoering verschillen bestaan zegt iets over de omvang van de gemeentelijke beleidsruimte en de mate waarin gemeenten in staat zijn eigen beleid te voeren. Iets anders is de vraag of de eigen invulling van het gemeentelijk beleid van invloed is op de omvang van de bijstandsuitgaven en de mate waarin efficiënt gewerkt wordt.

Het klinkt aannemelijk dat verschillen in bijstandsbeleid leiden tot verschillen in resultaten, in termen van beperking instroom, fraudebestrijding en bevordering uitstroom. Waar meer dan 600 gemeenten de bijstand uitvoeren zal niet iedereen dezelfde beleidskeuzes maken, c.q. een even efficiënte uitvoering organiseren. Dit feitelijk aantonen, laat staan kwantificeren, is evenwel lastig. Zoals in hoofdstuk twee al werd geconstateerd zijn er nauwelijks harde gegevens aanwezig over de prestaties per gemeente op het punt van doelmatigheid en doeltreffendheid. Noch bij het Rijk, noch bij de gemeenten zelf bestaat op dit punt systematisch vergelijkend inzicht. In het recente verleden is vooral aandacht geschonken aan een rechtmatige uitvoering van de bijstandswet.

Wel zijn er incidentele indicaties. Genoemd kan worden het onderzoek dat door Regioplan is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Den Haag. Geconcludeerd werd dat de hogere apparaatskosten van de gemeente Den Haag t.o.v. die van de sociale diensten in andere grote gemeenten zich vertalen in een beter product, in de zin van instroombeperking, fraudebestrijding en uitstroombevordering. Alhoewel niet representatief voor alle gemeenten, lijkt de aanname gerechtvaardigd dat de uitkomsten van dit onderzoek geen incident zijn. Ook uit de gesprekken met deskundigen kwam naar voren dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen gemeenten in resultaten op bovengenoemde terreinen als gevolg van gemeentelijke keuzes in beleid en bedrijfsvoering.

Econometrisch onderzoek

Door het Nederlands Economisch Instituut (NEI) en de Leidse stichting voor economie en recht i.s.m. de Stichting Economisch Onderzoek (Lester/SEO) is onderzoek gedaan naar de vraag of het mogelijk is om de gemeentelijke bijstandsuitgaven te verklaren aan de hand van een beperkte set objectieve factoren. Daarbij is tevens aan de orde gekomen de invloed van het gemeentelijk bijstandsbeleid op de omvang van de bijstandsuitgaven. Op het eerste aspect, het opstellen van een objectief verdeelmodel, wordt in paragraaf 4.4 nader ingegaan. Hieronder wordt ingegaan op de invloed van de gemeenten op de bijstandsuitgaven.

De rapportages van het NEI en Lester/SEO zijn opgenomen als bijlage 5 en 6 bij dit rapport.

De rapportages van het NEI en Lester/SEO zijn voorgelegd aan een onafhankelijke referee, professor Kapteyn van het CentER for Economic Research, Tilburg, met het verzoek de onderzoeken te beoordelen op hun econometrische merites. Onderstaand wordt ingegaan op het oordeel over de door het NEI en Lester/SEO berekende omvang van de invloed van het gemeentelijk beleid op de bijstandsuitgaven.

De rapportage van de referee is opgenomen als bijlage 7 bij dit rapport.

Beide onderzoeksbureaus komen, langs verschillende wegen, tot de conclusie dat gemeenten aanzienlijke invloed hebben op de omvang van de bijstandsuitgaven. Het NEI komt tot deze conclusie op basis van een statistische techniek (zie bijlage 5, pg. 12 e.v. en bijlage 1).

Het NEI heeft tevens gegevens uit een eerder onder gemeenten gehouden enquête betreffende gemeentelijke bijstandsbeleid gebruikt om te kijken of de invloed van beleidskeuzes en de wijze van uitvoering kan worden aangetoond. Dit is gebeurd door deze gegevens in het schattingsmodel op te nemen. Volgens het NEI bevestigen de uitkomsten de invloed van het gemeentelijk beleid op de bijstandsuitgaven (zie bijlage 5, pg. 37 - 39).

Lester/SEO heeft gebruikt gemaakt van de gemeentelijke scores op de beleidsvariabelen in het Lester/SEO-model voor de verklaring van de totale gemeentelijke uitkeringslasten (zie paragraaf 4.4, tabel 4.1 en bijlage 6, pg. 19 e.v.). De beleidsvariabelen 'meten' de efficiency van het gemeentelijke bijstandsbeleid.

Op basis van data-materiaal van Cebeon betreffende de uitvoeringskosten constateert Lester/SEO een verband tussen de uitvoeringskosten en de uitkeringslasten (zie bijlage 6, pg. 36-38). Lester/SEO concludeert dat, hoewel verkregen uit een relatief kleine steekproef, dit een aanwijzing is dat een gemeente, binnen de marges die objectieve omstandigheden en regelgeving haar laten, het aantal ABW-uitkeringen kan beïnvloeden door de omvang van haar investeringen in het uitvoeringsapparaat van de Gemeentelijke sociale dienst. Een intensivering van de uitvoeringskosten leidt tot een aanzienlijke besparing op de uitkeringslasten.

Oordeel referee

Beide rapporten bevatten, volgens de referee, aanwijzingen voor de stelling dat gemeenten betekenisvolle invloed hebben op de bijstandsuitgaven. Wel roepen de twee benaderingen nog vragen op. Om meer te kunnen zeggen over de precieze omvang van de gemeentelijke invloed is, naar het oordeel van de referee, verder onderzoek nodig. Voor beide benaderingen dienen gegevens over meerdere jaren te worden gebruikt. Voorts beveelt de referee aan de benaderingen van het NEI en Lester/SEO met elkaar te confronteren.

3.4 Conclusies

De werkgroep komt tot de conclusie dat de ruimte die gemeenten hebben om hun eigen beleid in te vullen om de doelstellingen van de bijstand (inkomenswaarborg en activering) te realiseren, aanzienlijk is.

Er zijn veel aanwijzingen dat de gemeentelijke beleidskeuzes, de invulling van de beleidsruimte, medebepalend zijn voor de omvang van de bijstandsuitgaven. Dit betekent niet dat de gemeenten de bijstandsuitgaven volledig in de hand hebben. Autonome, niet door gemeenten te beïnvloeden, factoren zullen voor het belangrijkste deel de omvang van de bijstandsuitgaven (blijven) bepalen.

Gezien het karakter van de onderzoeksresultaten is het voorbarig om op grond hiervan uitspraken te doen over de exacte omvang van de gemeentelijke invloed.

Hoofdstuk 4. De drie financieringsvarianten uit de taakopdracht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de drie financieringsvarianten uit de taakopdracht (zie bijlage 1) aan de orde. Het betreft eindbeelden. De varianten zijn afzonderlijk neergezet, dat neemt niet weg dat de varianten gemeenschappelijke elementen bevatten.

Bij de beschrijving van de varianten wordt ingegaan op een aantal in de taakopdracht genoemde elementen, zoals de relatie met het bijstandsgelateerde deel in het Gemeentefonds, de wijze waarop het toeslagenbudget per 1-1-1999 moet worden overgeheveld en het op te richten gemeentelijk werkfonds.

De eerste twee varianten uit de taakopdracht, de budgetteringsvariant en de gemengde variant, worden in paragraaf 4.2 en 4.3 beschreven. Naar deze twee financieringsvarianten is in opdracht van de werkgroep onderzoek gedaan. Dit onderzoek heeft zich met name gericht op de vraag of budgettering van (onderdelen van) de bijstand op basis van objectieve, niet door gemeenten beïnvloedbare, factoren mogelijk is. In paragraaf 4.4 wordt hiervan verslag gedaan. In paragraaf 4.5 worden deze twee varianten vervolgens beoordeeld aan de hand van een aantal criteria.

In paragraaf 4.6 wordt ingegaan op de derde financieringsvariant uit de taakopdracht, de mogelijkheden binnen het Gemeentefonds. Daarbij wordt tevens ingegaan op door Cebeon, in opdracht van de werkgroep, verricht onderzoek naar de mogelijkheden van een kostengeoriënteerd ijkpunt voor de bijstand indien de toeslagen naar het Gemeentefonds worden overgeheveld.

4.2 De budgetteringsvariant

In de meest vergaande budgetteringsvariant worden het 90%-deel (inclusief het toeslagenbudget) van de uitkeringslasten van het Rijk en het 10%-deel van de uitkeringslasten van de gemeenten samengevoegd en gebudgetteerd. De huidige declaratie-systematiek verdwijnt en er vindt geen nacalculatie plaats. Verschillen tussen het budget en de feitelijke uitgaven in het lopende jaar komen dan ook geheel ten gunste respectievelijk ten laste van de eigen middelen van gemeenten. Door middel van deze prikkel kunnen gemeenten worden aangezet tot een efficiëntere uitvoering aangezien zij enerzijds meer financiële risico's dragen maar anderzijds ook zelf profiteren van de bereikte afname van de uitgaven. Voorts lopen gemeenten die niet efficiënt werken het risico van een verlaagd budget in het volgende jaar indien het macrobudget daalt door de efficiency-winsten bij andere gemeenten. Er wordt in deze opzet geen relatie gelegd met het gemeentelijk werkfonds. De gemeenten krijgen volledige vrijheid bij aanwending van de besparingen.

Vaststelling van het macro-budget

De feitelijke ABW-uitgaven van twee jaar terug⁵ vormen het uitgangspunt bij het bepalen van het macro-budget. Deze uitgaven worden aangepast op grond van de verwachte macro-werkloosheidsontwikkeling en de prijsstijging (koppelingskosten conform WKA). Zo wordt het budget voor jaar t bepaald. In het volgende jaar ($t+1$) wordt weer teruggegrepen op de realisatie van twee jaar terug. Het macro-budget loopt dus, met vertraging, in de pas met de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven van gemeenten. Het Rijk blijft (macro gezien) financieel verantwoordelijk voor ontwikkelingen waar gemeenten geen greep op hebben.

Verdeling van het macro-budget: historisch of objectief

Voor de verdeling van het macro-budget over de gemeenten zijn twee hoofdvarianten denkbaar: een verdeling op basis van historische kosten en een verdeling op basis van een objectief verdeelmodel. In het eerste geval ontvangen gemeenten middelen naar rato van hun feitelijk aandeel in de bijstandsuitgaven in het basisjaar. Dit aandeel kan vervolgens periodiek worden aangepast.

De tweede mogelijkheid is een verdeelmodel op basis van objectieve, niet door gemeenten beïnvloedbare factoren. Het gemeentelijk aandeel in het macro-budget is dan gebaseerd op hun objectief vastgestelde behoefte aan bijstandsmiddelen. In opdracht van de werkgroep is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om een objectief verdeelmodel te construeren. In paragraaf 4.4 wordt hiervan verslag gedaan.

Calamiteitenregeling

De budgetteringsvariant voorziet in een hardheidsclausule, dit wil zeggen dat er een voorziening is voor gemeenten die als gevolg van verdeelstoornissen in de financiële problemen komen. De vormgeving van deze voorziening is afhankelijk van de nadere uitwerking en implementatie van de budgetteringsvariant. Deze elementen zijn bepalend voor het beroep op de voorziening (zie ook hieronder 'Denkbare aanpassingen').

Denkbare aanpassingen op de bovenstaande variant

Mede gelet op de grootte van de initiële herverdeeleeffecten en de daarmee samenhangende financiële risico's die bij budgettering op basis van een objectief verdeelmodel kunnen ontstaan zijn verschillende aanpassingen op het bovenstaande model te overwegen:

- gedeeltelijke budgettering (bijvoorbeeld niet voor 100% maar voor 50% van de bijstandsuitgaven);
- een gefaseerde overgang van een verdeelmodel op basis van historische kostenaandelen naar een model op basis van objectieve factoren;
- de invoering van de budgettering kan tot de grotere gemeenten worden beperkt⁶.

⁵ De realisatiecijfers zijn immers pas na deze periode beschikbaar.

⁶ Afgezien van het feit dat het objectieve verdeelmodel vooralsnog de beste resultaten (hoogste verklaringsgraad) biedt bij grote gemeenten, hebben zij een groter financieel draagvlak en meer mogelijkheden om hun eigen beleid vorm te geven.

De overige aan bijstand gerelateerde uitgaven in het GF

De uitvoeringskosten van gemeenten en de bijzondere bijstand zijn reeds gebudgetteerd in het Gemeentefonds. Bij de verdeling van het Gemeentefonds dient een desincentive te worden vermeden. Dit kan door de rol van de maatstaf bijstandsgerechtigden zo veel als mogelijk te beperken. Een andere optie is het continueren c.q. uitbreiden van de bevrozing van onderdelen van de maatstaf bijstandsgerechtigden (zie bijlage 2). In beide gevallen wordt voorkomen dat de prikkel die door de budgettering ontstaat wordt geneutraliseerd door de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds.

4.3 De gemengde variant I

In de gemengde variant I is eveneens gezocht naar een mechanisme dat de huidige desincentive vervangt door positieve prikkels. Deze variant laat de huidige financieringswijze van de ABW in hoofdlijnen in stand (uitkeringslasten 90% rijk, 10% gemeenten vóór resp. 78% rijk/22% gemeenten na decentralisatie toeslagen). In deze variant is sprake van een mix van declaraties en budgettering (met name van de toeslagen), met daarnaast een zogenaamd partieel bijstandsfonds (pbf) met een eigen verdeelsystematiek, waarin een prikkel is ingebouwd gericht op het beperken van het bijstandsvolume. De bijzondere bijstand en de uitvoeringskosten blijven in principe in het Gemeentefonds. De verdeling wordt zodanig vormgegeven dat er geen desincentive is.

Partieel bijstandsfonds, voeding en jaarlijkse aanpassing

Het huidige 10% gemeentelijk aandeel in de uitkeringslasten wordt opgenomen in een apart zogenaamd partieel bijstandsfonds (pbf). Het pbf wordt jaarlijks aangepast voor de macro-ontwikkeling van de bijstandsuitgaven (het 90%-deel). In deze variant wordt voorzien in een nacalculatie van het totaalbudget. In bijlage 4 wordt uitgebreid ingegaan op de werking van het pbf.

Prikkelmechanisme

De prikkel vindt met name plaats via het verdeelmechanisme van het pbf over de gemeenten. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat gemeenten geen invloed van betekenis kunnen uitoefenen op de macro-ontwikkeling van de bijstandsuitgaven, die immers vooral door exogene oorzaken wordt bepaald, maar dat zij wel door eigen beleidsinspanningen hoger dan wel lager kunnen scoren dan de macro-bijstandsontwikkeling. Als het bijstandsvolume in een gemeente in lijn is met de macro-ontwikkeling dan treedt geen herverdeelteffekt op. Dit is wel het geval als de ontwikkeling van het bijstandsvolume in de desbetreffende gemeenten lager dan wel hoger is dan de landelijke ontwikkeling. In het eerste geval wordt de verdeling zo gecorrigeerd dat een gemeente een groter bedrag ontvangt, in het tweede geval is het omgekeerde het geval. In de veronderstelling dat de afwijking van de landelijke volume-ontwikkeling, bij gelijke regionale ontwikkeling, samenhangt met het gemeentelijk beleid geldt dat gemeentelijke inspanningen worden beloond.

Nacalculatie betekent in deze context niet dat de verdeelmaatstaven worden aangepast, maar

dat macro het budget in enig jaar gelijk is aan de feitelijke uitgaven in dat jaar.

Toeslagen

Per 1 januari 1999 is voorzien in de decentralisatie van de toeslagen Abw naar gemeenten. Naast het pbf voor het 10% aandeel ligt het voor de hand om ook de te decentraliseren toeslagen op enigerlei wijze in een apart budget op te nemen. Daarvoor moet echter wel worden bezien op welke wijze deze toeslagen over gemeenten kunnen worden verdeeld. In opdracht van de werkgroep is onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor een objectief verdeelmodel. In paragraaf 4.4 wordt hiervan verslag gedaan.

Calamiteitenregeling

Bij een verdere uitwerking van de gemengde variant I zal moeten worden bezien hoe moet worden omgegaan met calamiteiten, dit wil zeggen of, en zo ja welke, regeling getroffen zou moeten worden voor gemeenten die ernstig tekort komen aan de ter beschikking gestelde financiële middelen.

De noodzaak van een calamiteitenregeling is mede afhankelijk van de mate van financieel risico dat gemeenten lopen. In het geval van de gemengde variant I is het financieel risico beperkt tot het 10%-deel van de uitkeringslasten (het pbf) en het toeslagenbudget. Bovendien kan bij het pbf de exacte omvang van de prikkel, en daarmee het risico voor gemeenten, worden gemanipuleerd. Het is daarom de vraag of een aparte calamiteitenregeling nodig is en niet volstaan kan worden met de artikel 12-regeling in de Financiële verhoudingswet, die immers een algemeen regime biedt voor gemeenten in financiële problemen.

4.4 Resultaten onderzoek naar een objectief verdeelmodel voor (onderdelen van) de bijstandsuitgaven

Onderzoeksvragen

Door het Nederlands Economisch Instituut (NEI) en de Leidse Stichting voor Economie en Recht in samenwerking met de Stichting Economisch Onderzoek (Lester/SEO) is in opdracht van de werkgroep onderzoek gedaan naar de budgetteringsvariant en de gemengde variant (zie bijlage 5 en 6).

Kern van de onderzoeksopdracht vormde de vraag of het mogelijk is om een objectief verdeelmodel voor de totale uitkeringslasten, de toeslagen afzonderlijk en de uitvoeringskosten te maken, en zo ja, hoe een dergelijk model er uit zou kunnen zien. Daarbij diende aan de orde te komen de mate van invloed van het gemeentelijk beleid op de bijstandsuitgaven en de noodzaak/wenselijkheid de toepassing van een objectief verdeelmodel te beperken tot de grotere gemeenten. Het verrichte onderzoek moet gezien worden als haalbaarheidsonderzoek. Het was niet de bedoeling dat een kant en klaar verdeelmodel zou worden opgeleverd.

Onderstaand wordt verslag gedaan van de bevindingen van de onderzoeksbureaus. Het aspect van de mate van invloed van het gemeentelijk beleid op de bijstandsuitgaven is reeds in paragraaf 3.3 aan de orde gekomen.

Zoals in paragraaf 3.3 is opgemerkt zijn de rapportages van het NEI en Lester/SEO voorgelegd aan een onafhankelijke referee, met het verzoek de onderzoeken te beoordelen op hun econometrische merites. Diens bevindingen (zie bijlage 7) ten aanzien van de objectieve verdeelmodellen komen eveneens in deze paragraaf aan de orde.

Resultaten econometrisch onderzoek

1. Objectief verdeelmodel

Beide bureaus beantwoorden de vraag of het mogelijk is een objectief verdeelmodel te maken voor (onderdelen van) de bijstandsuitgaven positief. Beide bureaus stellen dat zij er in geslaagd zijn met behulp van econometrische schattingstechnieken een model op te stellen, waarmee de gemeentelijke behoefte aan bijstandsmiddelen voor een groot deel kan worden verklaard aan de hand van een redelijk beperkt aantal objectieve factoren⁷. Dit geldt voor de totale uitkeringslasten, de uitgaven in verband met toeslagen afzonderlijk, en voor de uitvoeringskosten.

De bureaus hebben zich gericht op een verklaring van de verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten in een bepaald jaar (het NEI 1991, Lester/SEO 1992). Het onderzoek heeft niet geleid tot een model ter verklaring van de gemeentelijke bijstandsuitgaven in de loop van de tijd. Dit vormde ook geen onderdeel van de onderzoeksopdracht. Hiervoor is nader onderzoek nodig, waarin zal moeten worden nagegaan hoe de omvang van de gemeentelijke bijstandsuitgaven reageert op veranderingen in de waarden van de verklarende variabelen, bijvoorbeeld wat gebeurt er met de bijstandsuitgaven als het aantal inwoners stijgt.

Het NEI heeft een model voor de totale uitkeringslasten geschat voor alle gemeenten tezamen en voor vier gemeentegrootte-klassen afzonderlijk. Lester/SEO heeft een model voor de totale uitkeringslasten geschat voor alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de door NEI en Lester/SEO in hun modellen opgenomen variabelen. Het betreft kenmerken die volgens de onderzoekers een significante invloed hebben op de omvang van de gemeentelijke bijstandsuitgaven. De in de tabel vermelde percentages hebben een indicatief karakter.

⁷

Het gaat hier niet om de absolute behoefte, maar om de relatieve behoefte, d.w.z. de verschillen in behoefte tussen gemeenten worden verklaard.

Tabel 4.1 Gebruikte variabelen ter verklaring van de gemeentelijke bijstandsuitgaven

NEI		Lester/SEO	
Kenmerk	Bijdrage verklaring	Kenmerk	Bijdrage verklaring
<i>Demografische structuur</i>			
Aandeel gescheidenen in bevolking 20-64 jaar	34%	Inwoners	43%
Klantenpotentieel	14%	Aandeel ouderen (>65)	2%
		Aandeel jongeren (<20)	4%
		Aandeel 1-pers.huishoudens	5%
		Aandeel inwoners per woning	8%
		Aandeel nieuw-gescheiden vrouwen	5%
<i>Soc.-econ. structuur</i>			
Aandeel lage inkomens	12%	Aandeel laag inkomen	7%
Aandeel laag-opgeleiden in 15-64 jarigen	3%	Aandeel laag-opgeleiden in 15-64 jarigen	2%
		Aandeel allochtonen	2%
		OZB-waarde per woning	4%
<i>Arbeidsmarkt-kenmerken</i>			
Aandeel zelfstandigen in individuen met inkomen	7%	WW-% gemeente	3%
Netto arbeidsparticipatie	5%	WW-beëindigingen wegens max. duur	10%
Aantal banen in de gemeente t.o.v. 15-64 jarigen	3%		
Aantal banen in RBA t.o.v. 15-64 jarigen	8%		
Aandeel banen in handel en horeca in RBA	11%		
Aandeel banen in transport en communicatie in RBA	3%		
<i>Beleidsindicatoren</i>			
		Uitstroomeleid *)	1%
		Onnauwkeurigheid	4%

*) niet significant

Wat betreft verklarende factoren zijn er verschillen en overeenkomsten tussen de modellen.

Aangezien het NEI een schatting heeft gemaakt van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20 - 64 jaar komt het kenmerk inwoners niet afzonderlijk voor in het model van het NEI. Lester/SEO heeft een model gemaakt voor de totale gemeentelijke uitkeringslasten.

In beide modellen worden de ABW-uitgaven verklaard door het aantal gescheidenen, lage inkomensstrekkers en het (lage) opleidingsniveau van de beroepsbevolking. In het NEI-model spelen daarnaast de centrumfunctie (kenmerk klantenpotentieel in de tabel) en specifieke arbeidsmarktkenmerken een belangrijke rol.

In het Lester-model is de invloed van de werkloosheid op de ABW-uitgaven van belang. Deze

invloed wordt weergegeven door twee variabelen: het gemeentelijk werkloosheidspercentage⁸ en het aantal beëindigingen in de WW wegens het bereiken van de maximum uitkeringsduur. Voorts heeft het Lester/SEO-model twee variabelen opgenomen die een indicatie geven van de effectiviteit van het gemeentelijk bijstandsbeleid. Het kenmerk 'Onnauwkeurigheid' geeft, volgens de onderzoekers, een indruk van de zorgvuldigheid waarmee uitkeringsaanvragen worden bekeken.

De door het NEI en Lester/SEO geschatte modellen voor de uitgaven i.v.m. toeslagen leveren resultaten op die vergelijkbaar zijn met die van de modellen voor de totale uitkeringslasten. Wel zijn er verschillen. Zo speelt de variabele laagopgeleiden bij het NEI geen rol meer in het model voor de toeslagen. Voorts blijkt bij het NEI de verklaringsgraad nog iets hoger te liggen dan bij het model voor de totale uitkeringslasten.

Het enige verschil bij Lester/SEO is dat de indicatoren voor het gemeentelijk uitvoeringsbeleid met een extra variabele, namelijk 'alleenstaande status' (indicator voor de zorgvuldigheid waarmee de huishoudenssamenstelling wordt gecontroleerd), is uitgebreid. Wel kan per variabele de invloed op de toeslagen respectievelijk de totale uitkeringslasten verschillen. Zo heeft bijvoorbeeld het aandeel ouderen een aanzienlijk sterker negatief effect op de toeslagen dan op de totale uitkeringslasten. De beleidsindicator 'alleenstaande-status' heeft een significante invloed op de uitgaven i.v.m. toeslagen.

Op basis van materiaal van Cebeon betreffende de uitvoeringskosten van een beperkt aantal (47) gemeenten hebben beide bureaus een model geschat voor deze uitgaven.

Voor het NEI-model geldt dat de verklarende variabelen voor een groot deel overeenkomen met de variabelen in het model voor de totale uitkeringslasten. De verklaringsgraad van dit model ligt, net als bij het toeslagenmodel, iets hoger dan voor de totale uitkeringslasten. Het NEI trekt voorzichtig de conclusie dat een verdeling van de uitvoeringskosten op basis van objectieve gemeentelijke kenmerken mogelijk is. Vanwege het beperkte aantal gemeenten waarvoor data beschikbaar was acht het NEI het gepresenteerde model nog onvoldoende betrouwbaar om het te gebruiken voor de feitelijke verdeling.

Ook Lester/SEO heeft met behulp van het Cebeon-materiaal betreffende de uitvoeringskosten een model geschat voor deze kosten. Ook Lester/SEO stelt dat, gezien het beperkte data-materiaal, de voorspellingen met enige terughoudendheid moeten worden geïnterpreteerd.

2. Toepasbaarheid van de modellen voor kleinere gemeenten

Het NEI stelt dat de invloed van locatiegebonden objectieve factoren, die niet in een algemeen model zijn te vangen (de zogenaamde toevalsfactor) groter wordt naarmate de omvang van de gemeente kleiner is. Dit beperkt de toepasbaarheid van het model voor de kleinere gemeenten. Het NEI ziet wel mogelijkheden om aan dit probleem tegemoet te komen door toepassing van de techniek om te corrigeren voor de toevalsfactor.

Ook Lester/SEO ziet mogelijkheden om het door hen gevonden model toe te passen voor de

⁸ Het NEI heeft dit kenmerk niet opgenomen omdat deze factor door gemeenten zou zijn te beïnvloeden.

kleinere gemeenten⁹. Lester/SEO geeft in haar rapport drie mogelijke toepassingen van het gevonden model (zie bijlage 6, hoofdstuk 6). Bij een van de toepassingen wordt met behulp van de in het model opgenomen beleidsvariabelen gecorrigeerd voor de toevalsfactor. Lester/SEO acht deze variant net zo goed toepasbaar voor de kleinere gemeenten als voor de grotere gemeenten.

Oordeel referee

Bij het oordeel van de referee dienen van de zijde van de werkgroep enkele opmerkingen vooraf gemaakt te worden. Op de eerste plaats moet bedacht worden dat beide bureaus slechts beperkte tijd was gegund voor hun onderzoeken. Dit legde beperkingen op aan het verzamelen van relevante data en betekende voorts dat de modellen (nog) niet op alle econometrische merites konden worden getoetst. Hiervoor is meer tijd nodig. Ten tweede legde de taakopdracht bepaalde beperkingen op aan de bureaus; zo is gevraagd om een relatief eenvoudig verdeelmodel met een beperkt aantal variabelen.

Ten aanzien van het NEI-model stelt de referee dat, gezien de betrekkelijk hoge verklaringsgraad, het verdeelmodel redelijk is. Er zal echter systematischer naar de specificatie van het model moeten worden gekeken om werkelijk vast te kunnen stellen dat het gevonden model vanuit econometrisch oogpunt verantwoord zijn.

Voor wat betreft het Lester/SEO-model wordt opgemerkt dat het goede uitgangspunten bevat, maar dat de specificatie eveneens voor verbetering vatbaar is.

Voor beide modellen beveelt de referee aan gebruik te maken van gegevens over een reeks van jaren om de kwaliteit van de modellen te verbeteren.

De referee concludeert dat het weinig twijfel leidt dat de onderzoeken goede perspectieven bieden om na vervolgonderzoek te komen tot een goed objectief verdeelmodel.

4.5 Toetsing der varianten

De in paragraaf 4.2 en 4.3 beschreven financieringsvarianten zijn door de werkgroep beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Tabel 4.2 bevat de 'scores'. Het betreft, met name bij de criteria 1,2 en 6, een vergelijking met de huidige en de thans per 1-1-1999 voorziene situatie. Bij de budgetteringsvariant is uitgegaan van 100% budgettering.

⁹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het model van Lester/SEO betrekking heeft op gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Dit is gedaan vanwege de veronderstelde grote rol van de toevalsfactor bij gemeenten beneden deze grens.

Tabel 4.2

	Budgetteringsvariant	Gemengde variant I
1. Prikkelwerking: - financieel: - doorzichtigheid:	veel groter veel groter	iets groter iets groter
2. Financieel risico:	veel groter	iets groter
3. Noodzaak overgangsregime:	noodzakelijk	niet noodzakelijk
4. Noodzaak uitbreiding beleidsvrijheid gemeenten:	kan nodig zijn	beperkte noodzaak
5. Gelijke behandeling gelijke gevallen:	differentiatie kan toene- men	beperkte gevolgen
6. Verantwoordelijkheidsscheiding:	veel duidelijker	iets duidelijker

1. Prikkelwerking

De prikkelwerking van een grotere financiële verantwoordelijkheid is afhankelijk van de omvang van de prikkel en de doorzichtigheid van de prikkel. De prikkelgedachte betekent dat het bijstandsbeleid van gemeenten logische en voorspelbare consequenties heeft voor hun financiële positie. In dit verband is de stabiliteit van het systeem van belang; gemeenten moeten weten waar ze aan toe zijn, ook in de loop van de tijd. Stabiliteit is gebaat bij het toepassen van objectieve rekenregels ten aanzien van de omvang en verdeling van de middelen.

Volledige budgettering is als model een relatief eenvoudig en doorzichtig systeem, met een verhoudingsgewijs grote prikkelwerking, mede doordat het jaarlijkse budget van te voren vaststaat.

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat bij budgettering de verdeling kan plaatsvinden op basis van de historische kostenaandelen of op basis van objectieve factoren. Nadeel van het werken met historische kostenaandelen is dat gemeenten die als gevolg van eigen beleid relatief hoge uitkeringslasten hebben in de startsituatie "beloond" worden (c.q. de grootste besparingsmogelijkheden hebben). Voorts zou de periodieke herberekening van de kostenaandelen tot strategisch gedrag kunnen leiden. Het voordeel van het werken met historische kostenaandelen is het ontbreken van grote herverdeeleeffecten bij de aanvang en de directe toepasbaarheid ervan op alle gemeenten. Bij een directe overgang op budgettering op basis van een objectief verdeelmodel kunnen wel forse herverdeeleeffecten optreden.

Uiteraard is de effectiviteit van de prikkel afhankelijk van de kwaliteit van het objectieve verdeelmodel. De prikkel komt immers niet (goed) tot stand als het verdeelmodel de objectieve factoren in een gemeente niet goed honoreert. Zoals in paragraaf 4.4 is opgemerkt bieden de verrichte onderzoeken perspectief op een goed objectief verdeelmodel. Wel is nader onderzoek

nodig, met name naar de dynamische werking van het objectieve verdeelmodel. Naarmate minder gebruik wordt gemaakt van declaraties, wordt de dynamische werking van het verdeelmodel van groter belang.

De omvang van de prikkel bij de gemengde variant I zal kleiner zijn dan bij volledige budgettering, omdat het grootste deel (90% vóór 1999, 78% m.i.v. 1999) van de uitgaven op declaratiebasis wordt vergoed. Bij de gemengde variant I worden de gemeentelijke bijstandsuitgaven langs drie verschillende wegen gefinancierd, waardoor de financieringssystematiek ondoorzichtiger is. Dit kan ten koste gaan van de prikkelwerking.

In de gemengde variant I weten gemeenten pas achteraf hoe groot hun aandeel is in het pbf. Pas na afloop van een jaar kan immers geconstateerd worden hoe een individuele gemeente gescoord heeft ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

2. Financieel risico

Keerzijde van een grotere prikkelwerking is een toename van het financieel risico voor gemeenten. Naarmate minder gebruik wordt gemaakt van een declaratie-systematiek neemt de kans op het uiteenlopen van de ontvangen bijstandsmiddelen en de feitelijke bijstandsuitgaven van een gemeente toe. Bij volledige budgettering op basis van een objectief verdeelmodel is deze kans het grootst en dus ook het financieel risico.

Bij het financieel risico spelen een aantal elementen een rol.

In de eerste plaats is de omvang van het macro-budget relevant. Zowel in de budgetteringsvariant, als in de gemengde variant I, volgt het macro-budget de feitelijke macro-uitgaven. Dit beperkt het financieel risico. Wel kunnen bij de budgetteringsvariant fouten in de raming van het macro-budget optreden. Deze komen 'for better and for worse' voor rekening van de gemeenten. Bij het pbf is vanwege de nacalculatie dit risico afwezig. Het feit dat het macro-budget de feitelijke uitgaven volgt kan van invloed zijn op de prikkelwerking.

Het financieel risico hangt vooral samen met de verdeling van de middelen. Bij volledige budgettering wordt er naar gestreefd de kosten van een inadequate uitvoering volledig voor rekening van de desbetreffende gemeente te laten komen. Omdat gemeenten dit element zelf in de hand hebben is er geen reden voor specifieke voorzieningen om de financiële effecten van dit element te mitigeren.

Een hiermee samenhangend risico wordt gevormd door onvolkomenheden in het verdeelmodel. Bij volledige budgettering op basis van een objectief verdeelmodel zijn de financiële consequenties daarvan het grootst. Bij deze variant ontvangen de gemeenten een vergoeding voor de 'noodzakelijke' kosten, berekend op basis van het objectieve verdeelmodel. Het aldus berekende budget kan, als gevolg van onvolkomenheden in het model, afwijken van de werkelijke (objectieve) behoefte aan bijstandsmiddelen. Daarom is er voorzien in een calamiteitenregeling bij deze variant.

Bij het pbf wordt een afwijking van de gemiddelde landelijke bijstandsontwikkeling toe geschreven aan het eigen gemeentelijk beleid. De kans bestaat dat dit ten onrechte gebeurt. Gezien de beperkte omvang van het pbf heeft dit relatief beperkte financiële consequenties voor de gemeenten. De noodzaak van een specifieke calamiteitenregeling is daarom in deze variant minder; wellicht kan volstaan worden met het reguliere artikel-12-regime van de

Financiële verhoudingswet.

3. Overgangsregime

Afhankelijk van het gehanteerde verdeelsysteem kunnen bij de overgang op een nieuwe financieringssysteem herverdeelde effecten optreden. Een overgangsregime kan dan aan de orde zijn. Dit geldt met name indien overgegaan wordt op volledige budgettering op basis van een objectief verdeelmodel. Daarbij kunnen forse herverdeelde effecten optreden. Deze zijn wel gebaseerd op een statische analyse. Vergroting van de financiële prikkel veronderstelt dat gemeenten hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen vergroten. Door dit veronderstelde gedragseffect kunnen in de dynamische situatie de verschillen tussen het budget en de feitelijke uitgaven verminderen.

Bij de gemengde variant I zal de noodzaak voor een overgangsregime kleiner zijn dan bij volledige budgettering, omdat de herverdeelde effecten beperkt zullen zijn.

4. Noodzaak vergroting gemeentelijke beleidsvrijheid

Vergroting van de financiële verantwoordelijkheid kan nopen tot een vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid (door aanpassing van de regelgeving en wellicht uitbreiding van het gemeentelijk instrumentarium) om zo de mogelijkheden om de bijstandsuitgaven te kunnen beheersen te vergroten. Het gaat dan weer om het vinden van het juiste evenwicht tussen de financiële en de beleidsmatige verantwoordelijkheid. De noodzaak is afhankelijk van de fijnmazigheid van het verdeelsysteem; hoe nauwkeuriger dit aansluit bij de (objectieve) gemeentelijke behoefte des te minder is de noodzaak tot vergroting van de beleidsruimte. Naar mate de verdeling een globaler karakter heeft zullen de gemeenten meer beleidsruimte moeten krijgen om de ontvangsten af te stemmen op de kosten. Een zekere mate van globaliteit van de verdeelsystematiek is vereist om gemeenten de ruimte te geven voor het maken van eigen beleidskeuzes. Overigens kan wijziging van de regelgeving reden zijn voor aanpassing van het verdeelmodel.

Budgettering hoeft dus niet zondermeer gepaard te gaan met een verdere vergroting van de gemeentelijke beleidsruimte. De kans dat dit nodig is, is bij volledige budgettering groter dan bij de gemengde variant.

5. (On-)gelijke behandeling van gelijke gevallen

Een grote(re) financiële verantwoordelijkheid (en eventueel daaraan gekoppelde uitbreiding van de gemeentelijke beleidsruimte), kan leiden tot verschillen tussen gemeenten in de behandeling van gelijksoortige bijstandsaanvragen.

De kans bestaat dat er grotere verschillen, binnen de (verruimde) marges van de wet- en regelgeving, tussen gemeenten bij de behandeling van bijstandsgerechtigden ontstaan. De kans daarop is bij volledige budgettering het grootst. Het is wel aannemelijk dat via jurisprudentie de verschillen ingeperkt zullen worden. Ook modelverordeningen kunnen een uniformerende werking hebben. Voorts kan 'bench marking' leiden tot convergentie tussen gemeenten bij de behandeling van bijstandsaanvragen.

6. Verantwoordelijkheidsverdeling

Een grotere financiële verantwoordelijkheid kan bijdragen aan een duidelijker scheiding van beleidsmatige verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten. De vraag komt dan op of de regeldichtheid in de ABW verminderd kan worden. Het gaat dan niet om een vergroting van de gemeentelijke beleidsruimte, zoals hierboven, maar om het schrappen van bepaalde (dan) 'overbodige' uitvoeringsvoorschriften die verband houden met het verlenen van bijstand. Door een grotere financiële verantwoordelijkheid kan de behoefte aan sturende voorschriften van het Rijk afnemen. Alnaargelang de regelgeving wordt verminderd kan de rol van het rijkstoezicht een globaler karakter krijgen. Bij volledige budgettering ligt vermindering van regelgeving en van de rol van het rijkstoezicht eerder voor de hand dan bij de gemengde variant I. Bij de gemengde variant I blijft de bestaande financieringswijze voor een groot deel in tact. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de gemeenten behoeft uit dien hoofde geen substantiële wijziging te ondergaan.

4.6 De mogelijkheden binnen het Gemeentefonds

De vraag naar de mogelijkheden binnen het Gemeentefonds, de derde financieringsvariant uit de taakopdracht, is door de werkgroep in eerste instantie vertaald als: zijn de budgetteringsvariant en de gemengde variant vorm te geven binnen het Gemeentefonds. Het antwoord daarop is bevestigend; het is technisch mogelijk.

Voor wat betreft de voeding geldt in beide gevallen dat er voor het bijstandsdeel van het Gemeentefonds afgeweken zal (moeten) worden van de normeringssystematiek van het Gemeentefonds¹⁰; het onderhavige bijstandsdeel (gebudgetteerde uitkeringslasten en het pbf) zal een aparte voedingssystematiek moeten krijgen.

Ten aanzien van de verdeling van de middelen geldt dat objectieve verdeelmaatstaven voor de verdeling van de bijstandsmiddelen toegevoegd kunnen worden aan de maatstaven van het fonds. Voor het pbf geldt een aparte verdelingssystematiek (zie paragraaf 4.3), die in het Gemeentefonds kan worden opgenomen.

Naast de techniek zijn er een aantal beleidsmatige overwegingen. Vormgeving van beide varianten heeft in meer of mindere mate gevolgen voor de omvang en verdeling van het Gemeentefonds.

Met name indien volledige budgettering binnen het Gemeentefonds wordt vormgegeven neemt de omvang van het Gemeentefonds sterk toe (uitgaande van de huidige cijfers tot circa 30 mrd). Daarmee is circa de helft van het Gemeentefonds gerelateerd aan de bijstand. Dit tast het algemene karakter van het Gemeentefonds aan, zeker zolang met doelgebonden verdeelmaatstaven wordt gewerkt.

Bij de verdeling doet zich in beide gevallen het probleem voor van kostenoriëntatie versus prikkelwerking. Dit probleem doet zich overigens ook voor bij vormgeving buiten het Gemeentefonds; ook dan moet de verdeelwijze aansluiten bij de (onvermijdbare) kosten van

¹⁰ De ontwikkeling van het Gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de totale (netto) rijksuitgaven.

gemeenten.

Door Cebeon is in opdracht van de werkgroep onderzoek gedaan naar de relevantie en mogelijkheid van een nieuw kostengeoriënteerd ijkpunt voor het taakgebied Bijstandsverlening/Sociale Dienst na overheveling van het toeslagenbudget naar het Gemeentefonds (zie bijlage 8). Uit dit onderzoek blijkt dat toevoeging van het toeslagenbudget aan het Gemeentefonds leidt tot een grotere spreiding van bijstandsuitgaven per inwoner tussen gemeenten dan onder de oude situatie reeds het geval was. De kans bestaat dat daardoor andere uitgaven worden weggedrukt. Gegeven het 'harde' karakter van de bijstandsuitgaven, zal daarom de relevantie van de factor bijstandsontvangers verder toenemen, wat de in hoofdstuk 2 geconstateerde desincentive in het Gemeentefonds verder zou vergroten.

De bevindingen van het Cebeon-onderzoek hebben geleid tot een nieuwe variant, de gemengde variant II, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

4.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn de drie varianten uit de taakopdracht besproken. Alle drie de varianten bevatten elementen van budgettering. Discussies over de voor- en nadelen van budgettering van de bijstand lopen veelal vast, omdat niet duidelijk is hoe budgetteringsmodellen kunnen worden vormgegeven en welke gevolgen toepassing hiervan voor gemeenten heeft. Met het in opdracht van de werkgroep verrichte onderzoek van het NEI en Lester/SEO is getracht deze lacune op te vullen.

Duidelijk is dat het verrichte onderzoek nog geen operationeel model heeft opgeleverd; de onderzoeken hadden het karakter van een haalbaarheidsonderzoek. Meer dan vooraf werd verwacht bieden de onderzoeken perspectief op een goed objectief verdeelmodel. Hiervoor is verder onderzoek nodig. Dit onderzoek zal zich moeten toespitsen op de volgende aspecten:

- analyse van de dynamische werking van de modellen;
- verbetering van de econometrische specificatie van de modellen;
- analyse van de geconstateerde verschillen tussen het gemeentelijk budget op basis van het objectieve verdeelmodel en de feitelijke realisatie bij individuele gemeenten. Dit is met name interessant voor de gemeenten met de grootste verschillen (zie bijvoorbeeld bijlage 6, pagina 23, Zaanstad en Maastricht), omdat daar bij uitstek aanvullende informatie kan worden vergaard;
- nadere uitwerking van de mogelijkheden om de gemeentelijke invloed op de bijstands-uitgaven te kwantificeren.

Getracht is de budgetteringsvariant en de gemengde variant I op een aantal aspecten te toetsen. In beide varianten zitten elementen van budgettering. Naarmate de omvang van de budgettering groter is, wordt de prikkelwerking, de doorzichtigheid en de verantwoordelijkheidsscheiding ook groter. Het financieel risico en de kans op forse herverdeeleeffecten en de kans op ongelijke behandeling van cliënten in gelijke gevallen in verschillende gemeenten, nemen dan echter eveneens toe. In paragraaf 4.2 zijn een aantal mogelijkheden opgesomd om de herverdeeleeffecten en financiële risico's bij volledige budgettering te mitigeren. Afhankelijk daarvan zal de behoefte aan aanvullende maatregelen (een overgangsregime, verdere uitbreiding van de gemeentelijke beleidsruimte e.d.) kunnen variëren.

Er is geconstateerd dat zowel de budgetteringsvariant als de gemengde variant technisch binnen het Gemeentefonds kunnen worden vormgegeven. Wel zijn hierbij een aantal beleidsmatige aspecten aan de orde, zoals de overheersende rol van de bijstandsuitgaven in het Gemeentefonds in de variant volledige budgettering. Dit aspect kan ook al worden betrokken bij de overheveling van het toeslagenbudget naar het Gemeentefonds. Ten aanzien van dit laatste aspect is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een nieuw kostengeoriënteerd ijkpunt voor de bijstand indien het toeslagenbudget wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds.

Mede naar aanleiding van dit onderzoek is twijfel gerezen over de wenselijkheid van een verdere vergroting van het bijstandsgerelateerde deel in het Gemeentefonds. Buiten het Gemeentefonds lijken er ook mogelijkheden voor een goede vormgeving van de financiering van de bijstand.

Hoofdstuk 5. Twee andere financieringsvarianten: de gemengde variant II en het Sociaal werkfonds

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee andere financieringsvarianten, die in de werkgroep aan de orde zijn geweest, besproken. De eerste variant, de gemengde variant II, is opgesteld mede naar aanleiding van het onderzoek van Cebeon. Deze variant wordt besproken in paragraaf 5.2. De tweede variant betreft het zogenaamde Sociaal werkfonds, waarin bijstandsmiddelen worden geïntegreerd met de gemeentelijk werkfondsmiddelen en de arbeidsvoorzieningsmiddelen. In paragraaf 5.3 wordt op deze variant ingegaan.

Naar deze twee varianten is geen nader onderzoek gedaan. Wel is voor de vormgeving van onderdelen van deze variant gebruik gemaakt van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek naar de varianten uit het vorige hoofdstuk.

Beide varianten zijn, voor zover mogelijk, eveneens getoetst op een aantal criteria. Dit is gebeurd in paragraaf 5.4.

5.2 De gemengde variant II

In deze variant worden er verschillende financieringsregimes toegepast voor verschillende (soorten) gemeenten. Toepassing van een financieringsregime is afhankelijk van de (objectieve) gemeentelijke behoefte aan bijstandsmiddelen en de mogelijkheden om het beroep op de bijstand te beïnvloeden.

Verdeling via het Gemeentefonds voor alle gemeenten

De bijstandsmiddelen in het Gemeentefonds (10%-aandeel, toeslagen, bijzondere bijstand en uitvoeringskosten) worden verdeeld met globale algemene maatstaven. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande maatstaven voor sociale structuur: inwoners, demografie, laag inkomen en mogelijk ook arbeidsmarktkenmerken; nader onderzoek hiernaar is noodzakelijk, waarbij de onderzoeksresultaten van NEI, Lester en Cebeon een goede basis bieden. De doelgebonden maatstaf Uitkeringsgerechtigden (Uga) vervalt.

Voor de meeste gemeenten wordt volstaan met dit financieringsregime. Er zijn twee groepen gemeenten waarvoor dit niet geldt. Die worden hieronder besproken.

Specifieke uitkering voor gemeenten met een extreem bijstandsprofiel

Voor gemeenten die niet uitkomen met de middelen die zij via (de bovenstaande verdeling van) het Gemeentefonds ontvangen en die niet gebudgetteerd worden (zie hieronder) wordt een voorziening gecreëerd in de vorm van een specifieke uitkering. Dit zijn gemeenten met een zogenaamd extreem bijstandsprofiel. Deze gemeenten kunnen in aanmerking komen voor aanvullende middelen ten laste van de SZW-begroting. Deze middelen worden overgeboekt uit

het Gemeentefonds naar de SZW-begroting. De jaarlijkse bijstelling van het budget vindt plaats conform de normering van het Gemeentefonds. Op deze manier is een en ander voor het Rijk budgettair neutraal.

Aan toelating tot de specifieke uitkering worden strenge eisen gesteld. Bijvoorbeeld: er is gedurende minstens x jaar een negatief verschil van minstens y% geweest tussen de uitkering uit het Gemeentefonds voor bijstandsuitgaven en de feitelijke uitgaven; bovendien moet geen sprake zijn van kostenverhogend gemeentelijk ABW-beleid. Tijdens het verblijf in de specifieke uitkering, dat in beginsel voor elke gemeente wordt gemaximeerd op bijvoorbeeld vier jaar, wordt het ABW-verloop in de betrokken gemeenten gevolgd. Op basis van deze informatie kan gewerkt worden aan een verbetering van de uitvoering, waarmee uitstroom uit de specifieke uitkering wordt gestimuleerd. In dit kader kan worden overwogen de betrokken gemeenten de verantwoordelijkheid te geven voor de verdeling van het beschikbare budget. Tevens kan met die informatie mogelijk het Gemeentefonds-verdeelmodel worden verbeterd, waardoor meer gemeenten een toereikende algemene uitkering ontvangen.

Het aantal gemeenten dat gebruik zal maken van deze specifieke uitkering is afhankelijk van de globaliteit c.q. fijnmazigheid van de verdeling via het Gemeentefonds (die bepaalt of er extreme negatieve herverdeeleeffecten optreden) en de toelatingscriteria voor de specifieke uitkering.

In verband met de specifieke uitkering is een beroep op artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet wegens hoge bijstandsuitgaven niet mogelijk.

Budgettering voor een aantal gemeenten in het kader van het grotestedenbeleid

Voor deze gemeenten geldt dat het declaratiedeel van de bijstandsuitgaven wordt omgevormd tot een budget. Aan dit budget worden toegevoegd de gemeentelijk werkfonds- en arbeidsvoorzieningsmiddelen.

Het jaarlijkse macro-budget wordt bepaald op basis van de feitelijke uitgaven en de raming van de exogene macro-ontwikkelingen (vgl. de budgetteringsvariant in paragraaf 4.2).

De verdeling geschiedt aan de hand van meerjarige outputafspraken over aantallen uitkeringsgerechtigden met het Rijk. Vrijvallende middelen worden door gemeenten op basis van convenantsafspraken aangewend voor inkomensondersteunende maatregelen en voor werk.

De in het grotestedenbeleid ontwikkelde monitoring, auditing en onderlinge visitatie vormt de institutionele structuur waarin realisaties en outputafspraken worden beoordeeld.

Gestart zou kunnen worden met de vier grote gemeenten in de vorm van een experiment. Andere GSB-gemeenten kunnen zich facultatief aansluiten bij dit budgetteringsexperiment.

5.3 Een vijfde variant, het Sociaal werkfonds

In de vijfde variant worden de middelen voor gesubsidieerde arbeid, scholing, de arbeidsvoorziening e.d. samengevoegd met de bijstandsmiddelen. Daarmee heeft deze variant een enigszins ander karakter dan de andere varianten (met uitzondering van het budgetteringsonderdeel in de gemengde variant II), die alleen betrekking hebben op de bijstandsmiddelen en

derhalve nauwer aansluiten bij de huidige praktijk. Deze variant kan gezien worden als een poging recht te doen aan de samenhang tussen de uitvoering van de bijstand en het gemeentelijke activeringsbeleid. Qua systematiek (voeding en verdeling van de middelen) sluit deze variant aan bij de budgetteringsvariant uit paragraaf 4.2.

De variant ziet er als volgt uit. Naar analogie met het Gemeentefonds wordt een Sociaal werkfonds vormgegeven. Bij de vormgeving zijn de volgende elementen aan de orde.

Voeding macro-budget

Alle bedragen voor de uitvoering van de ABW (zowel die nu in de gemeentefondsuitkering zijn begrepen, als die op de SZW-begroting staan) en de andere bedragen die nodig zijn voor de uitvoering van de SoZaWe-taken door de gemeenten worden apart gezet in een Sociaal werkfonds. Het fonds wordt gebudgetteerd. De voeding wordt jaarlijks bijgesteld op basis van een objectieve macrosleutel die middels een contract tussen Rijk en gemeenten is gedefinieerd. Het fonds staat op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Verdeelsysteem

Een objectief verdeelsysteem zorgt voor een adequate financiering van de bijstand/werktaken per gemeente. Het Rijk is verantwoordelijk voor de verdeling. Naar analogie met het Gemeentefonds vindt de verdeling plaats op basis van objectieve, dit wil zeggen niet door gemeenten beïnvloedbare, factoren. Doordat het fonds een brede samenstelling heeft kan de verdeling een meer globaal karakter krijgen, vergelijkbaar met het Gemeentefonds. Jaarlijks wordt over de verdeling advies uitgebracht door de gemeenten (à la de voormalige Raad voor de Gemeentefinanciën); op basis van vergelijkende cijfers over kosten en prestaties ('bench marking') kan het verdeelsysteem bijgesteld worden.

Calamiteitenregeling

Het Sociaal werkfonds kent een eigen artikel 12 systematiek om individuele gemeenten die in moeilijkheden raken bij hun bijstandsfinanciering bij te springen. Het gaat dan om moeilijkheden die voortvloeien uit verdeelstoornissen. Dit wil zeggen dat de initiële verdeling niet goed blijkt aan te sluiten bij de behoefte van individuele gemeenten; er zijn exogene, niet door gemeenten beïnvloedbare factoren, die niet (goed) in het verdeelmodel tot uitdrukking komen. Aanvullende uitkeringen voor 'probleem-gemeenten' komen voor rekening van het collectief van de gemeenten.

Aanwending overschotten, financiering tekorten

Overschotten en tekorten, voor zover die niet opgevangen worden met een aanvullende uitkering, op dit Sociaal werkfonds komen ten bate of ten laste van de gemeentebegroting als geheel.

5.4 Toetsing der varianten

In deze paragraaf worden de in paragraaf 5.2 en 5.3 beschreven varianten getoetst aan de criteria uit paragraaf 4.5. Omdat deze varianten op onderdelen minder zijn uitgewerkt dan de varianten in hoofdstuk 4 en omdat er geen specifiek onderzoek is gedaan naar een verdeelmodel voor de verschillende onderdelen van deze varianten, heeft deze toetsing (op onderdelen) een globaler en beperkter karakter dan de toetsing in hoofdstuk vier.

1. Prikkelwerking

Bij de *gemengde variant II* varieert de financiële prikkel per onderdeel. Voor alle gemeenten geldt dat via het Gemeentefonds-onderdeel de desincentive verdwijnt; de omvang van de resulterende prikkel is beperkt (tot 1-1-1999 bedraagt het gemeentelijk aandeel in de uitkeringslasten 10%, daarna ca. 22%). De macro-ontwikkeling van dit onderdeel is afhankelijk van de normering van het Gemeentefonds¹¹. Die is gebaseerd op de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven; het ABW-declaratiedeel maakt daar onderdeel van uit. De relatie tussen de feitelijke ontwikkeling van de bijstandsuitgaven en het macro-budget is daardoor minder direct dan bij de budgetteringsvariant en de gemengde variant I. Dit maakt de prikkel in het onderhavige geval enigszins ondoorzichtiger.

Voor gemeenten die in aanmerking komen voor de specifieke uitkering wordt de financiële prikkel beperkt; deze gemeenten krijgen immers een aanvullende uitkering. De exacte omvang van de financiële prikkel voor deze gemeenten is afhankelijk van de nadere vormgeving. Dit betreft twee aspecten: de toegang tot de uitkering en het uitkeringsregime. Naarmate de toegankelijkheid van de specifieke uitkering kleiner is en het uitkeringsregime soberder, zal de (financiële) prikkel om in aanmerking te komen voor deze aanvullende voorziening verminderen. De stimulans om de uitvoering te verbeteren zal hier ook langs bestuurlijke weg tot stand moeten komen; het Rijk verscherpt het toezicht op de uitvoering (vgl. toezichtsregime artikel 12 FVW) en stimuleert via 'bench marking' een verbetering van de uitvoering.

De financiële prikkel voor de gemeenten die volledig gebudgetteerd worden, wordt in principe groter omdat het declaratiedeel verdwijnt. De kracht van de prikkel is afhankelijk van de wijze waarop het macro-budget wordt vastgesteld, de bestedingsvrijheid voor de deelbudgetten (bijstands-, werkfonds-, arbeidsvoorzieningsmiddelen) en de wijze van verdeling over de gemeenten. Deze drie elementen moeten nog nader worden uitgewerkt, zodat over de mate van prikkelwerking op dit moment nog geen al te concrete uitspraken kunnen worden gedaan. Wel vertoont dit onderdeel qua prikkelwerking overeenkomsten met de budgetteringsvariant uit paragraaf 4.2.

De prikkelwerking bij het *Sociaal werkfonds* is afhankelijk van de vormgeving van de voeding en verdeling van het fonds. Deze vormgeving is op dit moment nog niet uitgewerkt. Derhalve

¹¹ Bij overheveling van de toeslagen naar het Gemeentefonds zal moeten worden bezien of de normeringssystematiek van het Gemeentefonds aanpassing behoeft.

kunnen over de prikkelwerking nog geen al te stellige uitspraken worden gedaan. Wel is er sprake van een budgetmodel met objectieve rekenregels voor de voeding en verdeling. In die zin stemt deze variant overeen met de budgetteringsvariant uit paragraaf 4.2.

Punt van aandacht bij deze variant is wel de aanwending van eventuele besparingen op het budget. Dit mag er niet toe leiden dat het voor gemeenten financieel aantrekkelijk is om mensen in de uitkering te laten, omdat dit wellicht de grootste besparing op het Sociaal werkfondsbudget oplevert.

2. Financieel risico

Bij de *gemengde variant II*, Gemeentefonds-onderdeel, is het financieel risico beperkt tot 10% respectievelijk 22%; de overige uitgaven kunnen, net als thans, gedeclareerd worden. Het risico is aanwezig dat de verdeling van het Gemeentefonds niet goed aansluit bij de kosten van een individuele gemeente. Door de aanwezigheid van de (aanvullende) specifieke uitkering is dit risico begrensd.

In tegenstelling tot de budgetteringsvariant en het pbf volgt het macro-budget niet direct de feitelijke uitgaven (zie het punt Prikkelwerking). Dit is naast het verdelingsrisico, een additioneel risico.

Het financieel risico bij het onderdeel specifieke uitkering is gering; het enige risico dat een gemeente loopt is dat een deel van deze uitgaven niet wordt vergoed, omdat die voortvloeien uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (vgl. het slechts gedeeltelijk honoreren van een aanvraag voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 FVW).

Het financieel risico bij het budgetteringsonderdeel is afhankelijk van de vormgeving van de budgettering.

Bij het *Sociaal werkfonds* kan de verbreding met de middelen voor gesubsidieerde arbeid, scholing, arbeidsvoorziening e.d. ertoe leiden dat de verdeling een meer globaal karakter krijgt, waardoor de kans op fouten in het objectief verdeelmodel minder kunnen worden.

Door de vormgeving worden de financiële risico's, waarmee een grotere financiële verantwoordelijkheid gepaard gaat, ingekaderd. De afscheiding van het Gemeentefonds leidt er toe dat de financiële risico's van de bijstandsuitvoering afgeschermd worden van de overige gemeentelijke uitgaven. Het collectief van de gemeenten draagt de kosten voor het herstellen van verdeelfouten bij individuele gemeenten.

3. Overgangsregime

Bij de *gemengde variant II*, het Gemeentefonds-onderdeel en het onderdeel specifieke uitkering, zullen de herverdeeffecten gering zijn. Derhalve is er voor deze onderdelen geen overgangsregime nodig.

De noodzaak van een overgangsregime bij het onderdeel budgettering zal nader moeten worden bezien afhankelijk van de concrete vormgeving.

De noodzaak van een overgangsregime bij het *Sociaal werkfonds* is eveneens afhankelijk van de concrete vormgeving van deze variant.

4. Noodzaak vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid

Bij de *gemengde variant II* ligt alleen bij het onderdeel volledige budgettering een uitbreiding van de gemeentelijke beleidsvrijheid voor de hand. Daarbij is de vraag aan de orde in hoeverre de bijstands-, gesubsidieerde arbeids- en arbeidsvoorzieningsmiddelen mogen worden ingezet op de verschillende deelterreinen. Bijvoorbeeld: hoeveel bijstandsmiddelen mogen gemeenten inzetten voor de creatie van gesubsidieerde arbeidsplaatsen en andersom. Of: mogen de arbeidsvoorzieningsmiddelen worden ingezet voor uitkeringsverstrekking. Bij het *Sociaal werkfonds* doen zich dezelfde vragen voor. Dit vormt een apart politiek afwegingspunt.

Bij de *gemengde variant II*, onderdeel specifieke uitkering, zal sprake zijn van een beperking van de beleidsvrijheid; het toezicht van het Rijk op de ABW-uitgaven wordt verscherpt.

5. (On-)gelijke behandeling van gelijke gevallen

Bij de *gemengde variant II* kunnen alleen bij het budgetterings-onderdeel verschillen gaan optreden in vergelijking met de huidige situatie, afhankelijk van de mate waarin de gemeentelijke beleidsvrijheid wordt vergroot. Hetzelfde geldt voor het *Sociaal werkfonds*.

6. Verantwoordelijkheidsverdeling

Bij de *gemengde variant II*, het Gemeentefonds-onderdeel, treedt op dit punt geen wijziging op ten opzichte van de huidige situatie; het grootste deel van de kosten wordt, nog steeds, gedeclareerd bij het Rijk. Bij het onderdeel specifieke uitkering wordt het toezicht van het Rijk strenger, wat (tijdelijk) ten koste gaat van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden.

Bij het budgetteringsonderdeel kan de gemeentelijke verantwoordelijkheid in principe toenemen. In hoeverre dit het geval zal zijn is afhankelijk van de vormgeving van de monitoring en auditing en onderlinge visitatie. Deze vormgeving zal afwijken van het huidige toezichtsregime.

Zoals gezegd poogt het *Sociaal werkfonds* recht te doen aan de samenhang tussen de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitvoering en het activeringsbeleid. De toegenomen gemeentelijke beleidsvrijheid op deze terreinen vindt zijn complement in een grotere financiële verantwoordelijkheid. De betrokkenheid van de gemeenten wordt vergroot door de adviseringsfunctie ten aanzien van de verdeling. Doordat aanvullende uitkeringen ten laste komen van het collectief ontstaat er druk om via meting en vergelijking van resultaten de uitvoering te verbeteren. Deze elementen kunnen bijdragen aan betere scheiding van verantwoordelijkheden.

5.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk zijn, in aanvulling op de varianten die in hoofdstuk vier zijn beschreven, twee varianten voor de toekomstige financiering van de bijstand aan de orde geweest: de *gemengde variant II* en het *Sociaal werkfonds*. Net als bij de twee onderzochte varianten in hoofdstuk vier spelen bij deze varianten vormen van budgettering een (belangrijke) rol.

Een belangrijk onderscheid met de in hoofdstuk vier beschreven varianten betreft het feit dat bij de gemengde variant II en het Sociaal werkfonds, naast de bijstandsmiddelen, ook het werkfonds en de middelen voor de arbeidsvoorziening bij de financieringssystematiek worden betrokken. Voor de gemengde variant II geldt dit overigens alleen voor een select nader te bepalen aantal grote gemeenten. De verbreding compliceert de voeding en verdeling van de middelen en roept vragen op ten aanzien van de aanwending van de middelen.

De werkgroep heeft (nog) geen concrete uitwerking gegeven aan deze varianten. Bij een eventuele verdere uitwerking zal goed in ogenschouw moeten worden genomen welke afwegingen en gedragsreacties bij gemeenten (kunnen) optreden.

De gemengde variant II beoogt nadrukkelijk een deel van de financiering van de bijstand via het Gemeentefonds te laten plaatsvinden. Desalniettemin is de inschatting dat het bij deze variant noodzakelijk is voor een nog nader te bepalen aantal gemeenten een specifieke regeling, buiten het Gemeentefonds om, te introduceren. Bij de toetsing is met name ten aanzien van de prikkelwerking en de verantwoordelijkheidsscheiding nog niet geheel duidelijk hoe deze variant werkt.

Het Sociaal werkfonds wil recht doen aan de samenhang tussen uitvoering van de bijstand en het gemeentelijk activeringsbeleid. Karakteristiek voor deze variant is verder de rol die voor (het collectief van) de gemeenten is weggelegd; zij adviseren over de verdeling van de middelen en zijn verantwoordelijk voor het opvangen van financiële problemen bij individuele gemeenten als gevolg van verdeelstoornissen. Met name bij deze variant is de wisselwerking bij de besteding van de verschillende budgetten (bijstand, gesubsidieerde arbeid, arbeidsvoorziening) nog een belangrijk aandachtspunt. De exacte vormgeving van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten onderling enerzijds en gemeenten en Rijk anderzijds zal nog nader moeten worden uitgewerkt.

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies ten aanzien van de financieringsstructuur

1. De bekostigingswijze van de ABW voldoet niet uit oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en draagt daarom niet bij tot een uit maatschappelijk oogpunt optimale uitvoering van de ABW. Een onbedoeld effect van de huidige financieringsstructuur is dat gemeenten voor hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen eerder gestraft worden dan beloond. Dit hangt samen met de verdeling van de uitkeringslasten tussen het Rijk en de gemeenten (de 90/10-verhouding) en met de wijze van verdeling van het Gemeentefonds.
Een wijziging van de financiering van de bijstandsuitgaven kan de gemeenten aanzetten tot een vanuit de bijstandsoptiek betere inzet van middelen. Deze financiering moet dan wel recht doen aan zowel de voor gemeenten onbeïnvloedbare als beïnvloedbare kosten van bijstand. Een verantwoord budgetteringssysteem mag geen ongewenste verdringingseffecten hebben op andere gemeentelijke taakgebieden.

Beïnvloedingsmogelijkheden en financiële verantwoordelijkheid

2. Er bestaan duidelijke verschillen tussen gemeenten in de wijze van uitvoering van de bijstand. Onder andere hieruit blijkt dat de gemeentelijke beleidsruimte substantieel is. Deze ruimte is in het recente verleden verder toegenomen.
3. Ondanks het vrijwel ontbreken van vergelijkend inzicht in de verschillen in resultaten van het gemeentelijk bijstandsbeleid bij het Rijk en de gemeenten, zijn er tal van aanwijzingen dat het gemeentelijke beleid een grotere invloed heeft op de omvang van de bijstandsuitgaven dan tot nu toe werd aangenomen. De aanwijzingen voor betekenisvolle beïnvloedingsmogelijkheden voor gemeenten op de omvang en ontwikkeling van de bijstandsuitgaven rechtvaardigen een grotere financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten.

Opmerking VNG: De aanwezigheid van betekenisvolle beïnvloedingsmogelijkheden zijn nog niet aangetoond. Het laatste deel van de conclusie onderschrijft de VNG niet.

4. Door het ontbreken van vergelijkende informatie over de resultaten missen gemeenten een belangrijk instrument om de uitvoering te verbeteren.
5. Bij de uitwerking van een andere bekostigingswijze voor de bijstand zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met het financiële draagvlak van gemeenten. Op grond van de wet kunnen financiële overwegingen geen rol spelen bij de gemeentelijke beoordeling of iemand recht heeft op een uitkering.

6. Een vergroting van de gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid kan en moet gemeenten ook kansen bieden ten aanzien van een eigen invulling van het gemeentelijk beleid, waarbij gemeenten in staat zijn te kiezen voor een optimale aanwending van de beschikbare middelen.

Contouren van een nieuwe bekostigingswijze

7. Het in opdracht van de werkgroep verrichte onderzoek biedt, meer dan tot op heden werd gedacht, aanknopingspunten om, meer dan nu het geval is, toepassing van budgettering in (onderdelen van) de financieringssysteematiek te overwegen, waarbij rekening wordt gehouden met individuele, niet door gemeenten zelf te beïnvloeden, omstandigheden (objectief verdeelmodel) die van invloed zijn op de omvang van de bijstandsuitgaven.
8. Het introduceren van vormen van budgettering, zoals in dit rapport aan de orde is, in de bekostigingswijze van de bijstand, kan bijdragen aan de gewenste vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en, via financiële incentives aan een vanuit maatschappelijk oogpunt gewenste optimale uitvoering van de bijstand.
9. De werkgroep heeft een aantal varianten voor een vernieuwde financieringssysteematiek ontwikkeld en onderzocht. Alle varianten betreffen eindbeelden waarbij vormen van budgettering in meer of mindere mate een rol spelen. De uitwerking van de varianten heeft nog niet geleid tot een op korte termijn te operationaliseren variant met perspectieven voor een bestendige toepassing.
10. Denkbaar is bij de toepassing van een nieuwe bekostigingswijze te differentiëren naar gemeentegrootte; toepassing van verdergaande vormen van budgettering zou beperkt kunnen worden tot de grotere gemeenten.
11. Voor elk eindbeeld is een overgangsregime op te stellen.
12. De nieuwe financieringsstuctuur zal gemeenten zelf aan (moeten) zetten tot onderlinge vergelijking, waardoor de verbetering van de uitvoering gestimuleerd kan worden. Met behulp van een systeem van 'bench marking', waarbij onderling vergelijkbare prestatie-indicatoren worden vastgesteld, worden gemeenten hiertoe in staat gesteld.

Positionering bijstandsmiddelen

13. Het blijkt moeilijk om meer bijstandsgelden via het Gemeentefonds te verdelen. Dit hangt samen met de eisen die aan verdeling van middelen via het Gemeentefonds worden gesteld. Buiten het Gemeentefonds lijken ook mogelijkheden aanwezig voor een goede bekostigingswijze van de bijstand.

Aanbevelingen

14. In aanmerking genomen dat de huidige bekostigingswijze van de bijstand niet voldoet uit oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en vormen van budgettering daarin verbetering kunnen brengen geeft de werkgroep in overweging te streven naar een wijziging van de bekostigingswijze van de bijstand.
15. Bij operationalisering van budgetteringsvarianten zal, gebruikmakend van het in opdracht van de werkgroep verrichte haalbaarheidsonderzoek en de daarbij gemaakte kanttekeningen van de referee, aandacht moeten worden geschonken aan de dynamische werking van het verdeelsysteem, de specificatie van het verdeelmodel, de (oorzaken van) omvang en richting van de herverdeeleffecten per gemeente en de soliditeit van de verdeelmaatstaven (objectiviteit, beschikbaarheid gegevens). De werkgroep beveelt aan verder onderzoek hiernaar te laten uitvoeren.
16. Gegeven de voorgenomen overheveling naar de gemeenten van het toeslagenbudget per 1999 en de tijdelijke oplossing voor de desincentive in het Gemeentefonds zal op korte termijn moeten worden nagegaan op welke wijze het toeslagenbudget, het 10%-deel en de uitvoeringskosten moeten worden gepositioneerd¹² (zie punt 13) en vormen van budgettering kunnen worden toegepast.
17. Tegelijkertijd zal voor de langere termijn nadere uitwerking moeten worden gegeven aan budgetteringsvarianten voor alle uitkeringslasten. Een optie hierbij kan zijn de budgetteringsvarianten, voortbouwend op het verrichte onderzoek naar de mogelijkheden om te budgetteren aan de hand van objectieve verdeelmaatstaven, voor de grotere gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van het grotestedenbeleid, verder uit te werken.
18. Ten slotte beveelt de werkgroep aan onderzoek te laten doen naar de mogelijkheid van opstelling en toepassing van prestatie-indicatoren en instrumenten voor bench marking om op korte termijn van start te kunnen gaan met een dergelijk systeem. Het onderzoek zal tevens een verdere verbetering van het inzicht moeten verschaffen in de verschillen die er tussen gemeenten bestaan in resultaten.
Omdat bench marking een instrument van en voor gemeenten zelf moet zijn, lijkt het wenselijk gemeenten zelf bij de uitwerking te betrekken. De Landelijke veranderingsorganisatie (LVO) zou hierbij ook een rol kunnen spelen.

¹² T.a.v. het toeslagenbudget is in het Bijstandsakkoord Rijk-VNG (najaar 1993) afgesproken dat: 'Na drie jaar wordt het gemeentelijk toeslagensysteem gebudgetteerd en overgedragen aan de gemeenten. Rijk en VNG zijn van mening dat hierbij in principe uitgegaan wordt van storting in het Gemeentefonds, er van uitgaande dat de herverdeelproblematiek op afdoende wijze kan worden opgelost.'

Bijlage 1. Taakopdracht en samenstelling van de werkgroep

Financieringssysteem van de Algemene Bijstandswet

Met de herinrichting van de Algemene Bijstandswet (ABW), die per 1-1-1996 in werking zal treden, is een stap gezet in de richting van meer verantwoordelijkheid voor de gemeenten voor een doelmatige uitvoering van de ABW. Hoewel wettelijk is voorzien in een evaluatie na 4 jaar, wordt in brede kring de nieuwe wet gezien als een verdere stap in een geleidelijk ontwikkelingsproces. Diverse stappen daartoe zijn al in gang gezet. Zo wordt de activerende werking van de bijstand vergroot en zijn ontwikkelingen gaande in de inrichting van het openbaar bestuur, i.c. het wetsvoorstel Bijzondere bepalingen provincie Rotterdam, die ook voor de bijstandsvoorziening kunnen leiden tot een herijking van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Naast deze beleidsinnoverende ontwikkelingen is het met het oog op verdergaande vernieuwing ook van belang de bijstandsvoorziening c.a. langs de lijnen van het thema "financiële vernieuwing" te bezien op mogelijke aanpassingen, die leiden tot een vergroting van de budgettaire en bestuurlijke beheersbaarheid en tot een doelmatiger uitvoeringsproces. Het gaat daarbij om het onderzoek naar mogelijkheden tot vergroting van het belang dat de gemeenten hebben bij het beheersen van de kosten.

De volgende drie varianten zullen daartoe onderzocht worden:

1. varianten van budgettering van de bijstandsuitgaven. Onderzocht zal worden of deze variant mogelijk is voor alle gemeenten, dan wel voor een bepaalde groep gemeenten (bijvoorbeeld de GSB-gemeenten);
2. de creatie van een apart 'fonds' op de SZW-begroting (te voeden met (een deel van) de bijstandsmiddelen die thans deel uitmaken van het Gemeentefonds en het toeslagenbudget). In het fonds zal een incentive-mechanisme worden ingebouwd;
3. de mogelijkheden die het Gemeentefonds biedt om, met inachtneming van de systematiek van het fonds, de prikkels voor doelmatige uitvoering te vergroten.

Een combinatie van varianten is mogelijk.

Bij de te onderzoeken varianten zal in ieder geval aandacht worden besteed aan het opstellen van een ijkpunt en een toepasselijke verdeelsleutel en aan de relatie met het bijstandsgerelateerde deel in het Gemeentefonds, de wijze waarop per 1-1-1999 het toeslagenbudget moet worden overgeheveld, rekening houdend met de besparing van 380 miljoen, en het op te richten gemeentelijk werkfonds. Bij de vormgeving van elk van de varianten zal steeds aandacht besteed worden aan het evenwicht tussen de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid van gemeenten, waarbij de financiële risico's binnen aanvaardbare marges blijven. De beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente op het totale beroep op de bijstand binnen de gemeente dienen daarbij in ogenschouw te worden genomen.

Voorts zal per variant aangegeven worden hoe het overgangsregime er uit ziet, alvorens het eindbeeld wordt bereikt.

De werkgroep zal nog vóór 1 juli 1996 met een eindrapportage komen, waarin de varianten dusdanig zijn uitgewerkt dat de invoering per 1-1-1999, of zoveel eerder als mogelijk, haalbaar is.

Samenstelling van de werkgroep

W. Etty (voorzitter)	Andersson Elffers Felix
drs. F.M. Nieuweboer (secretaris)	Ministerie van Financiën
drs. N.E. van Kampen (co-secre.)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. G.J. Bouwhuis	Ministerie van Financiën
drs. W.J. Vossers	Ministerie van Financiën
drs. D.M.F. Jongen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. P.J. Kloosterman	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. G.J.J. Nijhoff	Ministerie van Economische Zaken
drs. F.J. van Sloten	Ministerie van Binnenlandse Zaken
ir. S.M. Bakker	Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. M.P. van Gastel	Ministerie van Algemene Zaken
drs. A.G.A. Jacobs	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
dr. V.C. Veldheer	Sociaal Cultureel Planbureau
drs. R.D. Zwerf	Centraal Planbureau

Bijlage 2. De bekostigingswijze van de bijstandsuitgaven

1. Inleiding

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de bekostigingswijze van de bijstandsuitgaven. Twee elementen zijn hierbij van belang. In de eerste plaats de verdeling van de bijstandskosten tussen het Rijk en de gemeenten zoals die is vastgelegd in de Algemene bijstandswet. De kosten bestaan uit de uitkeringskosten van de algemene bijstand, de bijzondere bijstand en de apparaatskosten. In paragraaf 2 komt dit element aan de orde.

Ten tweede is van belang de wijze van verdeling van het Gemeentefonds. Die bepaalt hoeveel middelen gemeenten ontvangen voor de dekking van hun aandeel in de bijstandskosten. In paragraaf 3 wordt hier op ingegaan.

Het gemeentelijk aandeel in de bijstandskosten en de wijze van verdeling bepalen de (marginale) kosten en opbrengsten voor een gemeente van een mutatie in het bijstandsvolume. In paragraaf 4 worden deze twee zaken met elkaar geconfronteerd. Aldus ontstaat een beeld van het financieel belang dat gemeenten hebben bij de uitvoering van de bijstand.

2. Gemeentelijk aandeel in de kosten van de bijstand

De gemeenten nemen 10% van de uitkeringskosten van de algemene bijstand voor hun rekening. De overige 90% kunnen worden gedeclareerd bij het Rijk¹. Met ingang van 1-1-1999 neemt als gevolg van de decentralisatie van de toeslagenmiddelen naar de gemeenten het gemeentelijk aandeel in de deze kosten toe tot circa 22%.

Sinds augustus 1991 komen de uitkeringskosten voor de bijzondere bijstand volledig ten laste van de gemeenten. Ook de apparaatskosten komen volledig voor rekening van de gemeenten.

Tabel Overzicht geschatte bijstandsuitgaven in miljarden guldens in 1999

Uitkeringslasten Rijk (90% basisnorm)	9,8
Uitkeringslasten gemeenten (10% basisnorm)	1,1
Gemeentelijke toeslagen	1,6
Bijzondere bijstand	0,4
Apparaatskosten	1,3 *)
Totaal	14,2

*) Gebaseerd op 'Structuur gerecht' - Cebeon/VB Groep

¹ Sinds de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet per 1-1-1996 bestaan de uitkeringslasten uit een landelijke basisnorm en een door gemeenten te verstrekken toeslag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. Voor beide onderdelen geldt tot 1-1-1999 dat de kosten voor 90% door het Rijk worden gedragen. Na die datum komen de toeslagen volledig voor rekening van de gemeenten.

De bovenstaande verdeling van de kosten van de bijstandsuitgaven leidt er toe dat een besparing op de uitkeringslasten slechts 10% neerslaat (m.i.v. 1999, na overheveling van het toeslagenbudget, circa 22%) bij de gemeente. De apparaatskosten, waaronder die voortvloeien uit de gemeentelijke inspanningen om de bijstandsuitgaven te verminderen, komen voor 100% voor rekening van de gemeente. Hierdoor kunnen de gemeentelijke kosten al snel de gemeentelijke opbrengsten overtreffen². Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij het debiteurenbeleid. In veel gevallen kunnen de kosten die gemeenten bij verhaal en terugvordering moeten maken een veelvoud zijn van de opbrengsten.

De kosten-baten-verhouding van de gemeentelijke inspanningen wordt nog verder verslechterd indien de consequenties van een daling van het ABW-volume voor de gemeentelijke uitkering uit het Gemeentefonds in de beschouwing wordt betrokken. In paragraaf 3 wordt hier nader op ingegaan.

3. Dekking van de gemeentelijke bijstandsuitgaven, de rol van het Gemeentefonds

Het 10%-deel (straks 22%) gemeentelijk aandeel, de kosten van de bijzondere bijstand en de apparaatskosten moeten gemeenten dus financieren uit eigen middelen. Onderdeel van de eigen middelen vormt de uitkering uit het Gemeentefonds.

De voeding en verdeling van het Gemeentefonds bepaalt de omvang van de middelen die gemeenten ontvangen voor de dekking van hun bijstandsuitgaven. De voeding bepaalt de dekking op macro-niveau, voor het collectief van gemeenten, de verdeling bepaalt de dekking op micro-niveau, per individuele gemeente. Met name dit laatste aspect is relevant als we kijken naar de kosten-batenverhouding voor een individuele gemeente van het gemeentelijk bijstandsbeleid.

Voeding Gemeentefonds, het compensatie-regime voor de bijstand

Het Gemeentefonds wordt niet specifiek ge(de)compenseerd voor een mutatie in de gemeentelijke uitkeringslasten voor de algemene bijstand (het 10%-deel). Wel is er, als gevolg van de met ingang van 1995 toegepaste normeringssystematiek voor het Gemeentefonds³, sprake van een zekere indirecte relatie tussen de bijstandsuitgaven op de rijksbegroting (het declarabele 90%-deel van de uitkeringslasten van de algemene bijstand) en de ontwikkeling van het Gemeentefonds; een groei (daling) van de bijstandsuitgaven op de rijksbegroting leidt *ceteris paribus* tot een toename (afname) van het Gemeentefonds.

² Zie onder meer het rapport van de dienst SoZaWe van de gemeente Groningen 'Op zoek naar effectiviteit', waar wordt onderbouwd dat bijvoorbeeld fraude inspanningen de gemeente netto geld kosten en het Rijk geld oplevert (de besparing op het 90%-deel).

³ De normeringssystematiek houdt in dat de ontwikkeling van het Gemeentefonds gekoppeld is aan de ontwikkeling van de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven. Deze systematiek leidt er toe dat het GF met het zelfde percentage toe-/afneemt als de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven.

Het Gemeentefonds wordt wel specifiek ge(de)compenseerd als rijksbeleid direct gevolgen heeft voor de apparaatskosten en de uitgaven voor bijzondere bijstand. Zo is bijvoorbeeld in verband met de invoering van de nieuwe bijstandswet structureel 25 miljoen voor apparaatskosten aan het Gemeentefonds toegevoegd.

Verdeling van het Gemeentefonds

In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op de rol die de verdeling van het Gemeentefonds speelt.

Bij de huidige verdeling van de algemene uitkering van het Gemeentefonds speelt de maatstaf ABW-gerechtigden geen rol. Wel is er sinds 1984 sprake van de zogenaamde Verfijning sociale structuur. Een gemeente komt in aanmerking voor deze verfijning als ze boven een zekere drempel scoren. Dit zal het geval zijn voor gemeenten met een meer dan gemiddelde omvang van het bijstandsvolume in verhouding tot het aantal inwoners. In 1995 kwamen 265 gemeenten in aanmerking voor deze verfijning. Per ABW-er boven de drempel is de vergoeding f 2400,- (stand '96).

Met ingang van 1997 treedt naar verwachting het nieuwe verdeelsysteem van het Gemeentefonds in werking. De Verfijning sociale structuur komt te vervallen. Belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat bij de nieuwe verdeling van het GF rekening wordt gehouden met de sociale structuur van gemeenten. Dit gebeurt door de maatstaf ABW-gerechtigden een prominente rol te geven. Het gewicht van de maatstaf ABW ziet er als volgt uit:

-	uitkeringslasten	f 1.975
-	apparaatskosten	f 2.200 *)
-	bijzondere bijstand	f 200
-	cluster zorg	f 465
Totaal		f 4.840

*) excl. schaalfactor

Bij de verdeling wordt uitgegaan van de stand van het ABW-volume op de peildatum (voor 1997 is dat 31-12-1995). Dit betekent dat een gemeente bij een daling van het ABW-volume na de peildatum een incidenteel voordeel heeft. Bij een stijging is er sprake van een incidenteel nadeel. Onderstaand bij punt 4 is hiervan geabstraheerd.

Het bedrag voor apparaatskosten is een gemiddelde, dat door Cebeon op basis van begrotings- en rekeningcijfers van gemeenten is vastgesteld. Bij vaststelling van het bedrag per gemeente voor de apparaatskosten-component wordt uitgegaan van de stand van het ABW-volume ultimo 1995. Deze component is daarmee als het ware bevroren; wijzigingen in het ABW-volume hebben dus geen gevolgen voor de omvang van de middelen die gemeenten voor apparaatskosten ontvangen. Deze situatie geldt voor de jaren 1997 en 1998. Zonder nadere maatregelen wordt de vergoeding uit het Gemeentefonds voor bijstandsuitgaven (inclusief de vergoeding voor apparaatskosten) na 1998 volledig variabel met het bijstandsvolume.

Met ingang van 1999 wordt het toeslagenbudget gedecentraliseerd naar de gemeenten. De verdeling van het toeslagenbudget over de gemeenten, en de rol van de maatstaf bijstandsgerechtigden daarbij, staat nog niet vast.

4. Het marginale effect van een wijziging in het gemeentelijk bijstandsvolume

In deze paragraaf wordt op basis van het bovenstaande nagegaan wat de financiële gevolgen zijn voor een gemeente van een wijziging in het bijstandsvolume. Dit gebeurt aan de hand van het zogenaamde marginale effect. Hier wordt onder verstaan het verschil in kosten en opbrengsten dat een gemeente heeft bij één ABW-er meer of minder⁴.

Periode vóór 1-1-1997

De marginale opbrengsten voor een gemeente van een afname van het ABW-volume met 1 persoon bedragen maximaal f 2.365⁵, zijnde het 10% aandeel van de gemeenten in de uitkeringslasten uitgaande van een uitkering op 100% wml-niveau. Daarnaast zijn de gemeentelijke apparaatskosten relevant. Die zullen niet 1 op 1 variëren met het ABW-volume, maar met een zekere vertraging op mutaties in het ABW-volume reageren. De apparaatskosten hebben dus in zekere mate, op korte termijn, een vast karakter. Dat neemt niet weg dat (een deel van) de apparaatskosten na verloop van tijd zullen dalen bij een afname van het ABW-volume van een zekere omvang.

Tegenover de marginale opbrengsten staan voor gemeenten marginale kosten. Deze bestaan uit de kosten die gemaakt moeten worden om het ABW-volume te laten afnemen, bijvoorbeeld kosten voor scholing, en de mogelijke derving van inkomsten uit het Gemeentefonds. Dit laatste doet zich voor indien een gemeente in aanmerking komt voor de Verfijning sociale structuur. Voor gemeenten boven de drempel bedraagt de derving circa f 2400,-. De lagere uitkeringslasten worden derhalve volledig te niet gedaan door een lagere uitkering uit het Gemeentefonds. Bij gemeenten beneden de drempel treedt de daling van de Gemeentefonds-uitkering niet op. Hierbij moet worden bedacht dat juist de gemeenten met de grootste bijstandsdichtheid in aanmerking komen voor de verfijning sociale structuur.

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten die in aanmerking komen voor de verfijning sociale structuur geen financieel belang hebben bij een vermindering van het ABW-volume. Dit geldt des te sterker indien, naast de derving van inkomsten uit het Gemeentefonds, rekening wordt gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken om een vermindering van het ABW-volume te realiseren. Gemeenten die niet in aanmerking komen voor de verfijning hebben wel

⁴ Hierbij is geabstraheerd van de eventuele gevolgen voor de kosten/opbrengsten van bijzondere bijstand, kwijtschelding, onroerend zaakbelasting e.d.

⁵ Het gemiddelde bedrag per uitkeringsgerechtigde is lager en bedraagt ca. f 2100,- (in 1996). Dit komt doordat de uitkeringsnorm per categorie verschilt en doordat bijverdiensten van uitkeringsgerechtigden op de uitkeringsnorm in mindering worden gebracht.

een zeker financieel belang bij beheersing van het ABW-volume. Dit belang is evenwel beperkt; 90% van de opbrengsten slaan neer bij het Rijk.

Ten aanzien van de apparaatskosten en de bijzondere bijstand geldt dat gemeenten een financieel belang bij zo laag mogelijke kosten.

Periode 1-1-1997 tot 1-1-1999

De marginale opbrengsten van een afname van het ABW-volume met 1 persoon zijn gelijk aan die in de periode vóór 1997, namelijk maximaal f 2.365,- plus de besparing op de apparaatskosten.

De gemeentelijke kosten bestaan uit de kosten die gemaakt moeten worden om de afname te realiseren plus de derving aan inkomsten uit het Gemeentefonds. Deze laatste bedraagt f 2.640,- (zie tabel 4 exclusief apparaatskosten).

Geconcludeerd kan worden dat het gemeentelijk financieel belang bij een afname van het ABW-volume beperkt is. Tegenover de afname van gemeentelijke uitkeringslasten staat een vergelijkbare afname van de uitkering uit het gemeentefonds. Wel is er een (tijdelijk) voordeel bij de apparaatskosten van f 2.200,-; de afname van het ABW-volume leidt niet tot een lagere uitkering uit het Gemeentefonds uit hoofde van de apparaatskosten-component, die immers bevroren is. Indien de feitelijke apparaatskosten wel dalen, treedt er een voordeel op. Dit voordeel zal moeten worden afgewogen tegen de meerkosten die gemeenten moeten maken om iemand uit de bijstand te krijgen.

Periode vanaf 1-1-1999

Het marginale effect voor bijstandsgerechtigden met in beginsel recht op een toeslag (alleenstaanden en alleenstaande ouders) kan niet bepaald worden, omdat de wijze van verdeling van de toeslagenmiddelen nog niet bekend is. Of gemeenten een financieel belang hebben bij uitstroom van mensen met een toeslag is daarom op dit moment niet te zeggen.

Indien het gewicht van de ABW-maatstaf volledig variabel wordt met het ABW-volume dan hebben gemeenten geen financieel belang bij een daling van het aantal ABW-ers zonder toeslag. Een afname van de uitkeringslasten, ad f 2.365,- plus de eventuele besparing op de apparaatskosten, wordt in dat geval meer dan gecompenseerd door een afname van de uitkering uit het Gemeentefonds, ad f 4.840,- (zie tabel pagina 4).

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat bij de huidige en thans voorziene toekomstige bekostigingswijze gemeenten geen of slechts een beperkt financieel belang hebben bij beheersing van de bijstandsuitgaven. De gemeentelijke kosten (inclusief derving van inkomsten uit het GF) overtreffen al snel de gemeentelijke besparingen.

Bijlage 3. De gemeentelijke beleidsruimte

1. Inleiding

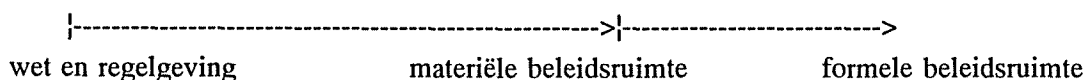
In deze bijlage wordt ingegaan op de omvang van de gemeentelijke beleidsruimte. In samenhang daarmee wordt, op basis van gesprekken met deskundigen en het beschikbare onderzoek een beeld gegeven van de uitvoeringspraktijk. Allereerst wordt de formele en materiële beleidsruimte nader gedefinieerd. Vervolgens wordt de beleidsruimte op onderdelen besproken. Ten slotte worden enige conclusies getrokken.

2. De formele en materiële beleidsruimte

De formele beleidsruimte, die bepaald wordt door de wet- en regelgeving, is kernachtig samen te vatten als: alles wat niet verboden is, mag; en wat voorgeschreven is, moet. De formele beleidsruimte is niet beperkt tot het domein van de bijstandswet zelf. De doelstellingen van de bijstandswet (m.n. activering) zullen juist vooral m.b.v. de instrumenten *buiten* de bijstandswet gerealiseerd (moeten) worden.

Verboden, voorschriften in regelingen en andere wetten dan de bijstandswet (incl. de relevante jurisprudentie) beïnvloeden daarom ook de formele beleidsruimte. Hierbij valt onder andere te denken aan privacy-wetgeving, de JWG en de banenpoolregeling. De formele beleidsruimte is, en wordt verder, verruimd (nABW, Werkfonds).

Een strikt juridische benadering bij de bepaling van de beleidsruimte is te beperkt. Een gemeente zal in de praktijk tegen meer beperkingen oplopen dan alleen de wettelijke ver- en geboden. De materiële beleidsruimte wordt ingeperkt door de mate waarin gemeenten van de formele beleidsruimte gebruik kunnen maken, c.q. welke praktische beperkingen aanwezig zijn. De materiële beleidsvrijheid is daarmee een deelverzameling van de formele beleidsvrijheid. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Globaal gesproken gaat het bij de materiële beleidsruimte om de volgende praktische beperkingen:

a. sociaal-economische omstandigheden

Hierbij moet met name gedacht worden aan de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten ten aanzien van de ontwikkelingen van de werkgelegenheid, en dus ten aanzien van de instroom en uitstroom bij de ABW. Voor kleinere gemeenten zal dit sterker gelden dan voor grotere gemeenten. Verder zal de ene gemeente meer gebruik maken van de beschikbare mogelijkheden dan de andere.

b. beschikbare financiële middelen

De bijstand is maar één onderdeel van het totale gemeentelijke beleid. Een gemeente zal daarom keuzes moeten maken. Bij de keuzes die gemeenten maken ten aanzien van de inzet van middelen zal de huidige bekostigingswijze van de bijstandsuitgaven (zie bijlage 2) mede een rol kunnen spelen. Ook voor de gemeente geldt immers dat een gulden maar één keer kan worden uitgegeven. Hoeveel eigen middelen, naast de middelen die gemeenten van het Rijk ontvangen, een gemeente uiteindelijk inzet voor de realisatie van de doelstellingen van de bijstandswet is de verantwoordelijkheid van een gemeente zelf en zal mede afhangen van de bereidheid van een gemeente om initiatieven en risico's te nemen. Iedere gemeente zal hierbij een eigen kosten/baten afweging maken, waarbij zal gelden dat investeringen soms pas op de langere termijn resultaten zullen opleveren.

c. mate van medewerking van derden

Hierbij moet onder andere gedacht worden aan samenwerking met andere gemeenten, het openbare ministerie, en arbeidsvoorziening. Gemeenten kunnen door hun eigen opstelling de mate van medewerking wel weer zelf ten dele beïnvloeden. In het Samenwerking Werk en Inkomen-traject wordt geprobeerd de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid, Arbeidsvoorziening en gemeenten van 'onderop' te stimuleren.

d. technische mogelijkheden

Gegevensverzameling en -uitwisseling is maar in beperkte mate mogelijk, de mogelijkheden van software-pakketten zijn beperkt, maar worden wel steeds groter.

3. De beleidsruimte op onderdelen

Op onderdelen zal de omvang van de beleidsruimte verschillen. In deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

uitvoering algemeen

De inrichting van de eigen interne uitvoeringsorganisatie is een zaak van gemeentelijke autonomie; gemeenten hebben hierin een grote formele ruimte. In de formatieve en organisatorische invulling van de sociale dienst biedt de wet veel beleidsruimte en kunnen bij uitstek beleidsprioriteiten tot uitdrukking komen.

De wet en de regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften (rau) stellen wel een aantal administratieve eisen waaraan gemeenten moeten voldoen, onder meer om de rechtmatigheid vast te kunnen stellen. Hoewel de regels te dien aanzien minder zijn versnipperd en hoewel er met name in het heronderzoek meer ruimte is voor prioriteitsstellingen en gerichtheid op risicogroepen, zijn de eisen van dien aard, dat het de beleidsruimte van gemeenten inperkt.

Ook zijn financiële en technische beperkingen zeker aanwezig, maar een gemeente heeft hierbij veel keuzes (bijvoorbeeld met betrekking tot de keuze van de software, aantal en opleiding van consultants, enzovoort).

Ten aanzien van de samenwerking met andere gemeenten om bijvoorbeeld schaalvoordelen te realiseren, is een gemeente afhankelijk van de bereidheid daartoe bij andere gemeenten. Maar wel zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk en kan een gemeente ook (een deel van) de uitvoering uitbesteden aan een particuliere organisatie.

Uit onderzoek van Cebeon in het kader van de nieuwe Financiële Verhoudingswet¹ blijkt dat de kosten die gemeenten van vergelijkbare grootte maken van elkaar verschillen.

Recent heeft Regioplan in opdracht van de gemeente Den Haag onderzoek gedaan naar de oorzaken van het feit dat de apparaatskosten in die gemeente hoger liggen dan in de andere grote gemeenten². Regioplan constateert dat de relatief hoge apparaatskosten het gevolg zijn van het feit dat in Den Haag relatief veel (en mondelinge) heronderzoeken plaatsvinden, aanvragen relatief snel afgehandeld worden, veel huisbezoeken plaatsvinden en vaker sancties opgelegd worden. Gevolg van deze activiteiten is een relatief hoog bedrag aan uitgespaarde uitkeringen. Regioplan constateert verder dat Den Haag ook op het terrein van het fraudebeleid, terugvordering en verhaal, bijzondere bijstand (relatief veel verstrekkingen) en uitstroombelid zeer actief is, waardoor de hoge apparaatskosten verklaard kunnen worden.

Het onderzoek van Regioplan geeft aan dat de verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de uitvoering substantieel kunnen zijn en dat tegen hogere kosten ook hogere opbrengsten staan.

Uit de gesprekken met deskundigen komt het beeld naar voren van een diverse uitvoeringspraktijk. Er blijken aanzienlijke verschillen te bestaan tussen gemeenten in de wijze waarop de bijstandswet wordt uitgevoerd. Daarbij zijn met name kleinere gemeenten niet altijd goed op de hoogte van de mogelijkheden die de bijstandswet biedt.

De verschillen uiteten zich onder andere in zaken als de omvang en opleidingsniveau van de medewerkers van de gemeentelijke sociale diensten en in de, vaak impliciete, doelstellingen van het beleid (bijvoorbeeld nadruk op een efficiënte uitkeringsverstrekking, nadruk op activering of nadruk op fraudebeleid.)

De verschillen in uitvoering zijn natuurlijk niet alleen terug te voeren op gemeentelijke keuzes, maar kunnen ook het gevolg zijn van verschillen in de samenstelling van het ABW-cliëntenbestand (gezinssituatie, woonsituatie, leeftijdsopbouw en dergelijke). Deze verschillen hebben niet alleen gevolgen voor het niveau van de uitkeringslasten, maar ook voor de intensiteit van de uitvoering.

Ten aanzien van de regelgeving in de nieuwe bijstandswet werden in de gesprekken geen belangrijke knelpunten naar voren gebracht. Wel werd de rol van het toezicht regelmatig ter discussie gesteld. Er werd een spanning geschetst tussen enerzijds de gemeentelijke autonomie bij het inrichten van de uitvoering en anderzijds het toezicht dat wordt gehouden op de uitvoering. Overigens werd wel erkend dat sancties verbeteringen in de uitvoering kunnen stimuleren.

¹ Cebeon-rapport 'Insnoeren en uitbuiken'.

² Rapport Regioplan 'Kosten en kwaliteit: De bijstandsverlening in Den Haag', maart 1996.

Ondanks de genoemde beperkingen kan gesteld worden dat zowel de formele als de materiële beleidsruimte met betrekking tot de wijze waarop de uitvoering van de bijstand wordt vormgegeven aanzienlijk is.

poortwachtersfunctie en fraudebeleid

Het gaat hierbij met name om de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen. De kring van rechthebbenden is via de bijstandswet in redelijk vergaande mate vastgelegd. Als uitvloeisel van het rapport van de Onderzoekscommissie toepassing ABW (de commissie van der Zwan) zijn de verificatie- en vastleggingseisen voor cliëntgegevens respectievelijk bewijsstukken en besluiten in de nieuwe ABW aangescherpt. Maar ten aanzien van de wijze waarop dit wordt getoetst en de wijze waarop fraude wordt bestreden heeft een gemeente wel de nodige (formele) beleidsruimte. Echter ook hier ondervindt een gemeente beperkingen ten aanzien van de inzet van de financiële middelen, de technische mogelijkheden en de bereidheid van derden tot samenwerking. Bij dit laatste gaat het vooral om het verstrekken door derden van relevante informatie.

De commissie Van der Zwan constateerde op basis van onderzoek van Regioplan en Moret, Ernst & Young dat de controle van de gemeenten ten aanzien van de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen tekortschoot. Schattingen duiden erop dat zeker in circa 25% van de gevallen van bijstandstoekenning fraude in het spel is. Niet uitgesloten werd dat dit percentage in werkelijkheid substantieel hoger ligt, aldus de commissie. Dit door de commissie genoemde percentage riep overigens destijds overigens veel discussie op. Uit de in de afgelopen jaren in verschillende gemeenten uitgevoerde steekproeven (onder andere in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Beverwijk) komt overigens eveneens het beeld naar voren dat het aantal fraudegevallen substantieel is.

Het rapport van de commissie van der Zwan, de toegenomen aandacht van het parlement en de nieuwe ABW hebben geleid tot een intensivering van de fraude-aanpak bij gemeenten. Uit de SZW-voortgangsrapportage 'fraudebestrijding 1995' blijkt dat in 1994 t.o.v. 1993 het aantal door de gemeenten geconstateerde fraude-gevallen met ongeveer 25% is gestegen en dat, gerelateerd aan het aantal uitkeringen, het aantal geconstateerde fraudegevallen in het geval van de RWW in 1994 t.o.v. 1993 gestegen is van 6% naar 7,5% en in het geval van de ABW van 3,6% naar 4,7%.

Ten aanzien van de bepaling van de kring van rechthebbenden en ten aanzien van de verificatie, controle, (her)onderzoek e.d. is de beleidsruimte dus beperkt, maar voor het overige hebben gemeenten wel beleidsruimte om op eigen wijze de poortwachtersfunctie en het fraudebeleid vorm te geven.

activeringsbeleid

De wet stelt strikt genomen betrekkelijk weinig eisen aan de invulling van het activeringsbeleid. Alleen dat er verplicht moet worden samengewerkt met Arbeidsvoorziening, dat voor iedere klant een diagnose moet worden gesteld, dat bij reële terugkeerkansen een individueel trajectplan wordt opgesteld en dat de afspraken terzake en de daaraan verbonden rechten en

plichten aan de bijstandsbeschikking worden gevoegd (contractgedachte). In beginsel geldt voor iedereen de arbeidsplicht, maar de gemeente kan ontheffing verlenen op medisch-sociale gronden en moet ontheffing verlenen als kinderen jonger zijn dan vijf jaar.

Het bevorderen van uitstroom is niet alleen mogelijk via een goede rechtmatigheidstoets, maar vooral ook door een intensief activeringsbeleid. Hiervoor staan veel wegen open. Een goed algemeen sociaal-economisch beleid, incl. vestigingsbeleid, scholing en trajectbemiddeling, de verschillende oude (JWG, Banenpools) en nieuwe (Melkertbanen, afdrachtskortingen) regelingen voor gesubsidieerd werk (door de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) wordt de beleidsruimte op dit punt in belangrijke mate vergroot), samenwerking met andere gemeenten, Arbeidsvoorziening en andere marktpartijen zoals uitzendbureaus, enzovoort. Daarnaast zou een gemeente ook via de prijs (de hoogte van de uitkering) de uitstroom kunnen bevorderen. De beleidsruimte op dit gebied is zeker aanwezig (bijzondere bijstand, incentive-budget, sanctiebeleid).

Ook ten aanzien van het activeringsbeleid gelden eerder genoemde beperkingen. Maar vooral bij dit beleidsonderdeel kan een gemeente oplopen tegen niet te beïnvloeden sociaal-economische ontwikkelingen.

Ondanks de beperkingen die genoemd zijn kunnen gemeenten beschikken over een breed instrumentarium, zodat ook bij dit onderdeel de conclusie gerechtvaardigd lijkt dat de gemeenten over de nodige materiële beleidsruimte beschikken.

nieuwe normensystematiek

In algemene zin zijn gemeenten niet meer gebonden aan de vele strakke normen van de oude wet ten aanzien van de hoogte van de uitkering. Gemeenten moeten een eigen toeslagenbeleid ontwikkelen. In die zin creëert de wet belangrijke nieuwe beleidsruimte. Maar de wet stelt wel een aantal eisen waarbinnen de gemeente die ruimte in kan/moet vullen.

4. Conclusies

In deze bijlage zijn naast de formele beperkingen van de wet, een aantal voor de hand liggende praktische beperkingen de revue gepasseerd. De beschrijving van de gemeentelijke beleidsruimte is noodzakelijkerwijs sterk kwalitatief van karakter gebleven. Wel kan de conclusie getrokken worden dat zowel de formele als de materiële beleidsruimte aanzienlijk is. Dit geldt met name voor het inrichten van de uitvoeringsorganisatie en de vormgeving van het fraudebeleid. Ten aanzien van de bepaling van het recht op bijstand geldt dat de beleidsruimte beperkt is. De uitvoeringseisen die worden gesteld beperken de beleidsruimte met name op dit terrein.

De nieuwe wet biedt meer dan de oude wet ruimte voor eigen gemeentelijke prioriteitsstelling. De belangrijkste te benutten 'vrije ruimte' voor beleid zit niet eens in de bijstandswet zelf, maar vooral ook in de meer brede samenhang waarin de gemeente de bijstandswet plaatst en de mate waarin de gemeenten 'lijnen' legt en samenwerkt met andere instanties c.q. andere

gemeenten. Een gemeente die sterk gericht is op het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom zal de gegeven beleidsruimte optimaal verkennen én benutten.

Deze conclusies sporen met de indrukken die zijn opgedaan in de gesprekken met deskundigen in het veld. Uit het beeld dat uit deze gesprekken gevormd is, kan worden geconcludeerd dat de regelgeving in de nieuwe ABW geen majeure knelpunten kent en geen belemmering vormt voor een goede uitvoering van de wet. Wel werd de rol van het toezicht regelmatig ter discussie gesteld. Het toezicht richt zich te strikt op de rechtmatigheidsaspecten. De mede-windsrelatie wordt juist hier als problematisch gezien, alhoewel wel onderkend werd dat sancties de verbetering van de uitvoering kunnen stimuleren.

Verder bleek uit de gevoerde gesprekken dat de uitvoeringspraktijk divers is. Maar er is weinig materiaal beschikbaar om een goede vergelijking te maken tussen gemeenten op het punt van de uitvoeringspraktijk. De indruk bestaat dat kleinere gemeenten in toenemende mate nadenken over de mogelijkheden van samenwerking en uitbesteding.

Bijlage 4. Het partieel bijstandsfonds

1. Inleiding

Het Partieel Bijstandsfonds (PBf) maakt onderdeel uit van de zogenaamde 'gemengde variant I' die in paragraaf 4.3 van het rapport beschreven wordt. In de 'gemengde variant' worden de uitkeringslasten die ten laste van gemeenten komen onderscheiden in twee delen: het toeslagenbudget, dat na een overgangsperiode geheel voor rekening komt van gemeenten, en het huidige 10%-aandeel dat nu al voor rekening komt voor de gemeenten. Het 10%-aandeel wordt in een Partieel Bijstandsfonds opgenomen en hiervoor gaat een aangepaste verdeelsystematiek gelden, die in deze bijlage wordt beschreven. Denkbaar is om ook het toeslagenbudget in het PBf op te nemen. Gezien de aard van dit budget, ligt het niet voor de hand hiervoor hetzelfde verdeelsysteem te laten gelden als voor het 10%-aandeel. Voor het overige deel van de uitkeringslasten (na overheveling van de toeslagen ongeveer 75%) blijft het huidige declaratieregime bij het rijk gelden.

2. Uitgangspunten

Het PBf gaat er van uit dat gemeenten binnen bepaalde marges in staat zijn om de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven te beïnvloeden. Geen invloed hebben gemeenten op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven die buiten hun directe invloedssfeer liggen. Het gaat dan met name om de invloed van de macro-economische ontwikkeling en met name de (macro) werkloosheidsontwikkeling, en de ontwikkeling van demografische factoren die van betekenis zijn voor de bijstand. Dergelijke ontwikkelingen zullen in min of meer gelijke mate inwerken op de bijstandsontwikkeling bij gemeenten. Gegeven deze macro-ontwikkeling hebben gemeenten echter wel de mogelijkheid om via hun eigen beleidsinspanningen de bijstandsontwikkeling ten opzichte van de landelijke trend in gunstige dan wel ongunstige richting te beïnvloeden. Het Pbf grijpt met name op deze eigen beleidsmarges aan.

3. Verdeelsystematiek

Bij het Pbf krijgt het eigen 10%-aandeel in de uitkeringskosten voor de bijstand een andere aanpassings- en verdeelsystematiek dan die welke in het Gemeentefonds gebruikelijk is. Dit bedrag wordt verdeeld over gemeenten. Bij deze verdeling wordt rekening gehouden met de prestaties van gemeenten ter beperking van het deel van de bijstandsontwikkeling waarop gemeenten invloed kunnen uitoefenen.

Bekeken wordt hoe het bijstandsvolume zich in de desbetreffende gemeente heeft ontwikkeld ten opzichte van het macro-bijstandsvolume. De afwijking in positieve dan wel negatieve zin wordt geheel toegeschreven aan de eigen beleidsinspanning van de desbetreffende gemeente.

4. Prikkelwerking

Een gemeente die ten opzichte van de macro-ontwikkeling gunstig scoort in die zin dat de bijstandsontwikkeling verhoudingsgewijs lager is dan de macro-trend krijgt bij wijze van prikkel een groter aandeel in het Pbf dan voor de financiering van de feitelijke uitgaven voor het 10%-aandeel van de uitkeringslasten noodzakelijk is. De extra middelen kan de gemeente aanwenden voor andere gemeentelijke uitgaven dan de bijstand, doch ook is denkbaar dat deze middelen via een toevoeging aan het op te richten Werkfonds worden ingezet voor intensivering van een gericht uitstroombesleid. In het tegenovergestelde geval, dus bij een slechtere prestatie ten opzichte van de macro-trend, krijgt een gemeente een lager aandeel in het Pbf, hetgeen betekent dat de gemeente uit eigen middelen moet bijpassen om deze hogere bijstandsuitgaven te bekostigen. Gedachte daarbij is uiteraard dat de gemeente wordt geprikkeld tot betere prestaties. Het prikkelmechanisme in de verdeling uit het Pbf krijgt vorm via een objectieve correctiefactor op de verdeling van het Pbf.

5. Herverdeeleffecten

Invoering van het partieel bijstandsfonds leidt tot herverdeeleffecten. Dit wil in dit kader zeggen dat gemeenten een ander bedrag zouden hebben gekregen dan zij in de onderzochte periode feitelijk hebben uitgegeven.

Berekening voor de jaren 1991 tot en met 1993 geven aan dat het grootste voordeel dat door een gemeente wordt behaald in de orde van grootte van 12 à 13% (van de totale bijstandsuitgaven¹) ligt en het grootste nadeel ongeveer 5%. Ongeveer 1% van de gemeenten heeft een voordeel van meer dan 10% en 0,5% van de gemeenten een nadeel van 5%. Bij meer dan 50% van de gemeenten is de verandering niet groter dan 1%

6. Nacalculatie

Per saldo wordt macro de totale omvang van het Pbf altijd jaarlijks naar evenredigheid met het bedrag van het rijksaandeel Abw op de Rijksbegroting vastgesteld (1/9 van het bedrag op het artikel Bijstand)

Dat betekent dus concreet dat als de gerealiseerde bijstandsuitgaven over de verslagperiode hoger of lager zijn uitgevallen dan het geraamde bedrag, dit wel leidt tot een aanpassing van het totaal van het Pbf, doch niet tot een bijstelling van de verdeelmaatstaf per individuele gemeente. Het is dus niet de bedoeling op basis van de macro gerealiseerde uitgaven, de relatieve verdeling van het fonds verandert. Wel is zo dat alle gemeenten als gevolg van nacalculatie een groter of lager bedrag krijgen dan initieel. Zou dit laatste het geval zijn dan

¹ Alle percentages zijn uitgedrukt in de totale uitkeringslasten (Gemeentelijk plus rijksdeel). Om de herverdeeleffecten weer te geven in percentages van het gemeentelijk deel van de uitkeringslasten, moeten de weergegeven percentages met 10 worden vermenigvuldigd (door afronding ontstaat hierdoor wel enige onnauwkeurigheden, maar het gaat toch om de orde van grootte).

wordt het prikkelmechanisme achteraf ontkracht, hetgeen niet de bedoeling is.

De nacalculatie in combinatie met het gegeven dat de som van de positieve en negatieve prikkels voor de gemeenten gelijk is aan nul zorgt ervoor dat de omvang van het PBf ieder jaar gelijk is aan de feitelijke uitgaven van de gezamenlijke gemeenten voor het 10%-aandeel in de uitkeringslasten

7. Varianten

Indien de macro-trend als vergelijkingsbasis te grofmazig zou uitpakken, zouden ook verfijningen kunnen worden aangebracht. Te denken is in dit verband aan een regionale trend als vergelijkingsbasis, waarbij de resultaten van gemeenten uit een zelfde regio met elkaar worden vergeleken. Ook zou is denkbaar om gemeenten met een vergelijkbare sociale en economische structuur te clusteren, waarbij de clustertrend de vergelijkingsbasis is.

**Bijlage 5. Rapport Nederlands Economisch Instituut,
"Naar een nieuwe financiering van de bijstand"**

E3203 OLI/BK 06-12-1996

Naar een nieuwe financiering van de bijstand

Opdrachtgevers: Ministerie van Financiën
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Divisie Arbeid en Onderwijs
R. Olieman
E.F. van Bokhoven
J. de Koning
E. van Dongen**

Rotterdam, december 1996

Inhoudsopgave

	Blz.
Samenvatting en Conclusies	i
1 Inleiding	1
1.1 Probleemstelling	1
1.2 Opzet van het rapport	2
2 Onderzoeksopzet	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Theoretisch model	5
2.2.1 Beïnvloedende factoren	5
2.2.2 Theoretisch model	7
2.2.3 Twee varianten	9
2.2.4 Correctie voor verschillen in efficiency	12
2.3 Dataverzameling en -bewerking	14
2.4 Veronderstelde samenhangen	15
3 De budgetteringsvariant	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Een model voor alle gemeenten	21
3.2.1 Schatting van het model	21
3.2.2 Herverdeeeffecten	24
3.3 Schatting voor groepen van gemeenten	25
3.3.1 De indeling van gemeenten in groepen	25
3.3.2 Schatting van de bijstandsuitgaven	26
3.3.3 Herverdeeeffecten	30
3.4 Schatting van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte	32
3.5 Herverdeeeffecten van verschillen in potentiële gemeentelijke beleidsruimte	35
3.5.1 De herverdeeeffecten	35
3.5.2 Draagkracht van gemeenten	36
3.5.3 Relatie van het residu met beleidsfactoren	38
3.6 Gedragseffecten	39
3.7 Conclusies	42
4 De gemengde variant	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Macro-budget voor toeslagen	46
4.3 Verdeling van het toeslagenbudget voor alle gemeenten	47
4.3.1 Schatting van het model	47
4.3.2 Verschil tussen schatting en realisatie	48
4.4 Verdeling van het toeslagenbudget voor groepen van gemeenten	49
4.4.1 De indeling van gemeenten in groepen	49
4.4.2 Schatting van het aantal potentiële toeslagen	50
4.4.3 Verschil tussen schattingen en realisaties	53

	Blz.
4.5 Schatting van de inefficiënties in potentiële toeslagen	55
4.5.1 Schattingsresultaten	55
4.5.2 Herverdeeleffecten	56
4.5.3 Relatie van het residu met beleidsfactoren	57
4.6 Verdeling van de uitvoeringslasten	58
4.7 Financiële risico's voor gemeenten	61
4.8 Conclusies	61
 5 Toepassing van het verdeelmodel	 63
5.1 Inleiding	63
5.2 Eisen aan verdeelmaatstaven	63
5.3 Verdeelmodellen en rechtvaardigheid	65
5.4 Beleidskeuzen	66
 Bijlage 1 Schatting van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte in de bijstandsuitgaven	 b.1

Samenvatting en conclusies

Met ingang van 1 januari 1996 heeft de nieuwe Algemene Bijstandswet zijn intrede gedaan. Een van de belangrijkste nieuwe elementen daarin is dat er van de gemeenten wordt verwacht dat ze de uitstroom uit de bijstand bevorderen. De gemeenten hebben nu meer verantwoordelijkheden in de uitvoering van de bijstand om een activerend beleid te kunnen voeren. Voor een goede uitvoering is het van belang dat men ook meer financiële verantwoordelijkheid heeft. Op gemeenteniveau kan dan een afweging worden gemaakt van kosten en baten.

Er bestaan twee visies op de budgettering van de bijstandsuitgaven. In de zogenaamde budgetteringsvariant worden alle uitkeringslasten ondergebracht in één budget. De uitvoeringslasten worden daarbij niet betrokken, maar worden geacht uit het Gemeentefonds te worden betaald. In de gemengde variant wordt een deel van de huidige declaratiemogelijkheid gehandhaafd; een gemeente kan 90% van de betaalde uitkeringen volgens de bijstandsnormen bij het Rijk declareren. De overige 10% komt uit een nieuw op te richten Partieel Bijstandsfonds, waarbij gemeenten die beter presteren dan gemiddeld, worden beloond. In het onderhavige onderzoek is het Partieel Bijstandsfonds niet betrokken, aangezien hiervoor al een uitgewerkte systematiek is opgesteld. De toeslagen die kunnen worden toegekend aan alleenstaanden en eenoudergezinnen worden volledig gebudgetteerd in de gemengde variant. Ook is het in deze variant de bedoeling dat de uitvoeringslasten worden gebudgetteerd.

Doel van dit onderzoek is om de mogelijkheden te onderzoeken van een model dat de bijstandsuitgaven op een rechtvaardige en doorzichtige wijze over de gemeenten verdeelt. Daarvoor zijn twee benaderingswijzen. In de eerste plaats kan verdeling plaatsvinden aan de hand van historische kostenaandelen. Nadeel hiervan is dat gemeenten die in het verleden in de uitvoering het meest stringente beleid voeren en de hoogste efficiency bereiken, de minste mogelijkheden hebben om dit nog te verbeteren. Een verdeling die is gebaseerd op historische kostenaandelen, werkt dus in het nadeel van gemeenten met een stringent bijstandsbeleid en een hoge graad van efficiency. De tweede mogelijkheid voor de verdeling van de bijstandsuitgaven is een objectief verdeelmodel. Hierbij wordt het macrobudget voor de bijstandsuitgaven verdeeld aan de hand van factoren die van invloed zijn op de bijstandsverlening, maar die niet door individuele gemeenten te beïnvloeden zijn.

Voor de budgettering van (een deel van) de bijstandsuitgaven is een model opgesteld, waarbij de hoogte van de bijstandsuitgaven wordt verklaard uit regionale arbeidsmarktenmerken en andere factoren die niet of nauwelijks door de gemeente zijn te beïnvloeden. Als op deze manier een goede benadering van de bijstandsuitgaven kan worden bereikt, dan blijft er een beperkt deel over dat niet kan worden verklaard. Dat bestaat uit een deel dat aan een bepaalde mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte kan worden toegeschreven en een toevalsfactor.

Er is een sterke onderlinge samenhang tussen de totale uitkeringslasten, het aantal potentiële toeslagen¹ en de uitvoeringslasten. Het wekt derhalve geen verbazing dat de resultaten van de schattingen met elkaar in overeenstemming zijn; in overeenkomstige schattingen zijn voor een belangrijk deel dezelfde maatstaven in beeld.

In eerste instantie heeft een schatting plaatsgevonden van alle gemeenten tezamen. Hiermee kunnen de uitgaven (of potentiële toeslagen) redelijk worden benaderd, maar het verschil tussen het op die manier berekende budget en de gerealiseerde omvang daarvan is nog vrij groot. Voor de uitvoeringslasten is het schatten voor alle gemeenten waarover gegevens bekend zijn tezamen overigens de enige mogelijkheid, omdat dit er maar 47 zijn.

Vervolgens zijn de gemeenten ingedeeld in groepen naar het aantal inwoners van de gemeente. Voor elk van deze groepen zijn de uitkeringslasten en het aantal potentiële toeslagen geschat. Vooral voor de groep van de grootste gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) levert dit zeer betrouwbare uitkomsten op, waarbij met een beperkt aantal maatstaven geringe herverdeeffecten optreden. Deze groep alleen neemt bijna driekwart van de totale bijstandsuitgaven voor haar rekening. Voor de overige groepen van gemeenten zijn de resultaten ook bevredigend, maar zijn de herverdeeffecten groter.

Het verschil tussen de geschatte bijstandsuitgaven (potentiële toeslagen) met de realisaties hangt samen met beleidskenmerken van gemeenten. Gemeenten die een hoge prioriteit geven aan het verstrekken van uitkeringen gaan erop achteruit. Dat geldt eveneens voor gemeenten met een relatief kleine omvang van de Sociale Dienst, maar ook voor gemeenten waar de Sociale Dienst juist relatief erg omvangrijk is. Dit bevestigt de veronderstelling dat een stringenter beleid kan leiden tot minder bijstandsverlening.

Voor het model van de bijstandsuitgaven en de potentiële toeslagen voor alle gemeenten tezamen is een onderscheid aangebracht tussen de toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte. Omdat dit onderscheid gepaard gaat met een bepaalde onzekerheid is een betrouwbaarheidsmarge voor de toevalsfactor bepaald. Voor de toevalsfactor wordt daarbij verondersteld dat deze meer invloed heeft in kleine gemeenten. Als de uitkomsten buiten het betrouwbaarheidsinterval vallen dan kan het verschil met 95% betrouwbaarheid aan potentiële gemeentelijke beleidsruimte worden toegeschreven. Dat geldt voor 12% van de gemeenten. Voor de grote gemeenten ligt dit percentage hoger, omdat de invloed van de toevalsfactor kleiner is. De herverdeeffecten zijn voor het merendeel van de gemeenten kleiner dan 10%.

De gemiddelde potentiële gemeentelijke beleidsruimte is 20% voor de bijstandsuitgaven (19% voor de potentiële toeslagen). Dat betekent dat als gemeenten het meest stringente beleid voeren en dat 100% efficiënt doen, dat dan de uitgaven gemiddeld 20% lager zouden kunnen liggen. Het is niet waarschijnlijk dat er gemeenten zijn waar dit theoretische optimum in de praktijk wordt gehaald. Elke gemeente kent wel enige mate van potentiële beleidsruimte.

1 Het aantal potentiële toeslagen bestaat uit alle alleenstaanden en eenoudergezinnen die in de bijstand zitten. In principe komen deze allemaal in aanmerking voor een toeslag. De gemeente bepaalt of men een toeslag krijgt en hoe hoog deze dan is.

Bij de resultaten moet wel worden aangetekend dat de analyses zijn gebaseerd op gegevens over één jaar. Het verdient aanbeveling het model te herschatten op basis van gegevens over verschillende jaren. Er zou dan aanzienlijk meer zekerheid zijn over de validiteit van de resultaten.

De financiële risico's voor gemeenten van budgettering zijn het grootst als de budgetteringsvariant volledig zou worden ingevoerd. In de gemengde variant kan men immers het grootste deel van de bijstandsuitgaven nog bij het Rijk declareren. Gemiddeld declareert een gemeente dan 71% van de totale bijstandsuitgaven bij het Rijk. Voor kleine gemeenten is het risico van budgettering het grootst vanwege de invloed van mogelijke tegenvallers.

Als wordt overgegaan tot budgettering van de bijstandsuitgaven, dan is de verwachting dat dit zal leiden tot een betere afweging van kosten en baten op gemeentenniveau. Men draagt als gemeente zelf de kosten van extra maatregelen. De resultaten daarvan komen in de budgetteringsvariant nog in de vorm van extra baten naar de gemeente toe. In de gemengde variant ontvangt men slechts een deel van de baten.

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Dit rapport vormt het verslag van een onderzoek naar een nieuwe financierings-systeem van de bijstand. Met ingang van 1 januari 1996 is de Algemene Bijstandswet ingrijpend gewijzigd. De gedachte daarbij is dat de uitstroom uit de bijstand dient te worden bevorderd; men spreekt hierbij van een activerende bijstand. De gemeenten krijgen daarbij meer verantwoordelijkheden in de uitvoering van de bijstand om een activerend beleid te kunnen voeren.

In de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen ABW-sec en RWW. In principe is iedere bijstandsontvanger sollicitatieplichtig. Gemeenten kunnen alleen in individuele gevallen besluiten de sollicitatieplicht niet op te leggen. "De sociale zekerheid zou meer als trampoline en minder als vangnet moeten functioneren", zo luidt het populair spraakgebruik¹.

De nABW kent in hoofdzaak nog maar drie normen voor bijstandsccliënten van 21 jaar en ouder, namelijk voor echtparen/ongehuwd samenwonenden (100% van het netto minimumloon), alleenstaande ouders (70%) en alleenstaanden (50%). Voorheen was er sprake van een tiental bijstandsnormen voor personen van 21 jaar en ouder. De lagere normen voor alleenstaande ouders en alleenstaanden zijn ingegeven door de gedachte dat deze groepen de (woon)kosten met anderen (kunnen) delen. Als dit niet het geval is dan kan de gemeente een toeslag geven van maximaal 20% van het netto minimumloon. Degenen die vóór 1 januari 1996 al een uitkering ontvingen die daarna doorloopt blijven de uitkering volgens de oude normen ontvangen.

Voor een goede uitvoering van de nieuwe verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de nABW is het van belang dat gemeenten ook meer budgettaire verantwoordelijkheden krijgen. Dit leidt tot een doelmatiger uitvoering, omdat men dan op gemeenteniveau de afweging kan maken van kosten en baten van bepaalde maatregelen. Het effect van het beleid kan dan direct uit de resultaten worden afgelezen, waarna het beleid op vrij korte termijn kan worden aangescherpt. Zodoende ontstaat per gemeente een eigen, op de gemeente toegesneden bijstandsbeleid.

Er zijn vanuit verschillende Ministeries twee visies ontwikkeld over de wijze waarop de bijstandsuitgaven van gemeenten in de toekomst vanuit de Rijksoverheid zouden kunnen worden gefinancierd. In feite gaat het dan om twee varianten voor een nieuwe bekostigingssystematiek voor de bijstand.

In de ene visie ziet men de uitgaven aan bijstandsuitkeringen als één geheel. Het macro-budget voor de bijstandsuitgaven als geheel dient over de gemeenten te worden verdeeld. Dit dient bij voorkeur te gebeuren aan de hand van een objectief verdeelmodel. We zullen dit verder aanduiden als de budgetteringsvariant. Hierbij bestaan de volgende onderzoeksvragen:

¹ Handreiking 'Uitstroom', Handreiking voor het onderdeel uitstroom van de plannen en beleidsverslagen nieuwe Algemene Bijstandswet, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, juni 1995.

- Is het mogelijk een objectief verdeelmodel te construeren waarbij voor inefficiënte kosten wordt gecorrigeerd?
- Als het mogelijk is om een objectief verdeelmodel te construeren, hoe ziet dat er dan uit?
- Welke herverdeel effecten brengt zo'n objectief verdeelmodel met zich mee?
- Welke gedragseffecten van gemeenten zijn te verwachten?
- Is de draagkracht van kleinere gemeenten voldoende om budgettering te kunnen toepassen?

In de andere visie wil men de huidige financiering voor een deel handhaven. De uitkeringslasten van het Rijk (90%-aandeel in de basisnorm) wil men in principe handhaven. Voor het 10%-aandeel van de gemeenten denkt men aan een zogenaamd Partieel Bijstandsfonds (PBf), waarin een incentive voor gemeenten wordt ingebouwd om de bijstandsuitgaven te doen dalen. Voor het toeslagenbudget wil men een apart budget vaststellen, dat via een objectief verdeelmodel over de gemeenten wordt verdeeld. Voor de uitvoeringslasten, die in de budgetteringsvariant buiten beschouwing blijven, gaat men ervan uit dat deze op korte termijn slechts in beperkte mate variëren met het aantal bijstandsontvangers. Deze zogenaamde gemengde variant kent de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe kan het macro-budget voor toeslagen worden vastgesteld en in de loop van de tijd worden aangepast?
- Welke verdeelmaatstaven zijn denkbaar voor het toeslagenbudget en de uitvoeringslasten?
- Wat is het totale risico dat gemeenten lopen als de nieuwe financieringsmethodiek zou worden toegepast?
- Is een beperking van de nieuwe systematiek tot grotere gemeenten denkbaar en wenselijk?

1.2 Opzet van het rapport

De verdere opzet van het rapport is als volgt. Eerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de onderzoeksopzet. Hierin wordt het theoretisch model besproken dat als basis dient voor de rest van de analyses. Bovendien komt in dit hoofdstuk de wijze van dataverzameling en -bewerking aan de orde.

Hoofdstuk 3 behandelt de onderzoeksvragen die voortvloeien uit de budgetteringsvariant. Daarbij wordt het model trapsgewijs verfijnd om uiteindelijk te resulteren in een potentieel verdeelmodel voor de bijstandsuitgaven. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de herverdeel effecten voor individuele gemeenten, de draagkracht van gemeenten en mogelijke gedragseffecten die een dergelijke budgettering met zich mee kan brengen.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de onderzoeksvragen ten aanzien van de gemengde variant. Daarin komt allereerst de bepaling van het macro-budget voor toeslagen aan de orde. Vervolgens wordt de verdeling van het toeslagenbudget besproken. Voorts wordt aandacht besteed aan een mogelijke budgettering van de uitvoeringslasten. De budgetten die op deze manier worden bepaald leveren een bepaald financieel risico op voor de gemeenten. In dit hoofdstuk wordt daaraan aandacht

besteed om zodoende te kunnen bepalen of het financiële risico voor individuele gemeenten niet te groot wordt.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

Er zijn twee vormen van een verdeelmodel denkbaar. In de eerste plaats kan de verdeling plaatsvinden aan de hand van historische kostenaandelen. Dit heeft als groot nadeel dat de ingeslopen inefficiënties uit het verleden als het ware worden beloond (gemeenten die relatief veel declareerden blijven ruim in hun jasje zitten). Door een incentive in het model in te bouwen die gemeenten beloont om efficiënter te werken kan hieraan enigszins tegemoet worden gekomen. Gemeenten met een inefficiënte aanpak hebben echter veel meer mogelijkheden om verbeteringen te realiseren dan gemeenten die nu al een streng regime kennen. Zodoende zouden gemeenten met het minst strenge regime potentieel het meeste baat hebben bij een dergelijk model.

De voorkeur verdient daarom een objectief verdeelmodel. Hierbij wordt het macro-budget verdeeld aan de hand van factoren die van invloed zijn op de uitkerings-uitgaven, maar door individuele gemeenten niet of slechts in geringe mate te beïnvloeden zijn. In een dergelijk model worden efficiënte gemeenten derhalve beloond en ontstaat voor gemeenten met minder strenge regimes een prikkel om een stringenter beleid te voeren.

In paragraaf 2.2 wordt het theoretisch model gepresenteerd dat als basis dient voor de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen. Daartoe worden allereerst de potentiële beïnvloedende factoren besproken. Vervolgens wordt het basismodel gepresenteerd, waarna dieper wordt ingegaan op de weergave van respectievelijk de budgetteringsvariant en de gemengde variant. Verder wordt ingegaan op de theoretische onderbouwing van een schatting van efficiency-verschillen tussen gemeenten.

Paragraaf 2.3 beschrijft de dataverzameling met de bronnen die daarbij zijn benut. Vervolgens worden in deze paragraaf de belangrijkste bewerkingen beschreven die hebben plaatsgevonden om met de gegevens te kunnen werken.

2.2 Theoretisch model

2.2.1 Beïnvloedende factoren

De bijstandsuitgaven worden direct en indirect door een groot aantal factoren beïnvloed. De belangrijkste is uiteraard de landelijke werkloosheidsontwikkeling. Deze wordt in belangrijke mate door algemeen economische en demografische factoren bepaald, die niet of slechts in beperkte mate door gemeenten kunnen worden beïnvloed. Er wordt vanuit gegaan dat het Rijk de wijziging in de bijstandsuitgaven die van een landelijke trend in de werkloosheid het gevolg is, voor zijn rekening neemt, evenals de gevolgen van een verandering van de bijstandsnormen.

Daarnaast blijft er een aantal factoren over die op lokaal of regionaal niveau van invloed zijn op de bijstandsuitgaven. Deze factoren kunnen in een aantal groepen worden ingedeeld:

1. Gemeentelijk beleid gericht op de bestrijding van langdurige werkloosheid. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen landelijk ingevuld beleid (JWG bijvoorbeeld) en eigen gemeentelijk beleid.
2. Gemeentelijk bijstandsbeleid. Hieronder kan beleid worden verstaan met directe invloed op de bijstand, zoals beleid op het gebied van verhaal en terugvordering, sanctiebeleid of minimeerbeleid. Dit kan van invloed zijn op het aantal bijstandsccliënten.
3. Overig gemeentelijk beleid. Naast de hiervoor genoemde vormen van beleid is het mogelijk dat gemeentelijk beleid op andere gebieden van invloed is op de bijstandsuitgaven, bijvoorbeeld het economisch beleid van gemeenten dat erop gericht is extra werkgelegenheid in de gemeente aan te trekken. Dat laatste heeft overigens ook gevolgen voor de bijstandsuitgaven van andere gemeenten in de regio. Als er in een gemeente extra werkgelegenheid ontstaat, dan kunnen ook werklozen uit omliggende gemeenten van deze banen profiteren. Van belang is dat in het model wordt meegenomen in hoeverre er sprake is van in- en uitgaande pendel.
4. Beleid van andere instanties gericht op werkloosheidsbestrijding. Hierbij valt vooral te denken aan Arbeidsvoorziening. In feite is ook van belang op welke manier Arbeidsvoorziening en gemeente met elkaar samenwerken; hoe intensief en effectief is deze samenwerking?
5. De regionale arbeidsmarktsituatie. In de ene regio zal het gemakkelijker zijn uitstroom vanuit de bijstand te realiseren dan in de andere. In de evaluatie van de JWG is de invloed geanalyseerd van de regionale arbeidsmarktsituatie op de doorstroom van JWG-ers naar een reguliere baan. Daaruit bleek dat een betere regionale arbeidsmarktsituatie significante invloed had op de kansen op een reguliere baan voor JWG-ers. De regionale arbeidsmarktsituatie is ook maar zeer ten dele door de gemeente te beïnvloeden. Dat geldt zelfs voor de gemeentelijke arbeidsmarktsituatie. De gemeente Haarlemmermeer bijvoorbeeld heeft op geen enkele manier het faillissement van Fokker kunnen voorkomen, maar wordt wel met de gevolgen daarvan geconfronteerd. Met dergelijke risico's dient rekening te worden gehouden.
6. Objectieve factoren die geen betrekking hebben op de regionale arbeidsmarktsituatie. Dit zijn factoren die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven en niet of nauwelijks door de gemeenten kunnen worden beïnvloed. In principe gaat het hierbij om een zo volledig mogelijke lijst van allerlei kenmerken die de hoogte van de bijstandsuitgaven kunnen bepalen. Het gaat dan bijvoorbeeld om demografische kenmerken (omvang en samenstelling van de bevolking), mobiliteit, pendel (de mate waarin inwoners elders emplooi vinden en de mate waarin inwoners uit andere gemeenten emplooi vinden in de gemeente), en de mate waarin gemeenten een centrum-functie vervullen (bijvoorbeeld het regionale klantenpotentieel of de omgevingsadressendichtheid). Ook kunnen sociaal-economische factoren van invloed zijn. Het aantal WAO-uitkeringen geeft bijvoorbeeld een beeld van de sociaal-economische situatie van een gemeente.

Deze factoren hebben allen invloed op de instroom en/of de uitstroom van bijstandsccliënten. Daarmee hebben deze factoren invloed op het aantal bijstandsccliënten

en de samenstelling daarvan. Dit tezamen bepaalt de omvang van de bijstandsuitgaven, afgezien van de landelijke werkloosheidsontwikkeling en de veranderingen in de bijstandsnormen.

In een nieuwe financieringssysteem van de bijstand zal aan gemeenten meer verantwoordelijkheid worden toegekend. Dit geldt ook voor de financiële kant. In de voorstellen wordt de bijstand geheel of gedeeltelijk gebudgetteerd. Indien de feitelijke uitgaven lager liggen heeft een gemeente hiervan voordeel, indien de uitgaven hoger liggen een nadeel. Doel van dit alles is uiteraard om gemeenten te stimuleren de uitgaven te beperken.

Bij budgetteren wordt het bijstandsbudget niet meer verdeeld op basis van feitelijke uitgaven, maar op basis van potentiële uitgaven. Het gaat er dan om te identificeren welke factoren zouden moeten bepalen hoeveel elke gemeente krijgt. Ook is dan van belang welk gewicht elke objectieve factor mee moet krijgen bij de bepaling van het budget. Door de bijstandsuitgaven van een gemeente te verklaren uit objectieve factoren wordt op de beste mogelijke manier bekeken hoeveel gewicht de objectieve factoren in de praktijk in de schaal leggen. Op deze manier wordt een objectief verdeelmodel geconstrueerd dat op de best mogelijke manier aansluit bij de feitelijke uitgaven, gecorrigeerd voor inefficiënties. Het is daarbij van belang dat het verdeelmodel wordt gebaseerd op een niet te groot aantal factoren. Tevens dient het verdeelmodel theoretisch bevredigend te zijn. Tijdens het onderzoek moet blijken met wat voor herverdeeleeffecten² dit gepaard gaat.

2.2.2 Theoretisch model

Dit kan ook in een model worden weergegeven. Daarbij zijn de bijstandsuitgaven per definitie gelijk aan de aantallen bijstandsccliënten per categorie³ maal het voor hun geldende normbedrag vermeerderd met het aantal personen met een toeslag maal de voor hun geldende toeslag. De aantallen bijstandsgerechtigden per categorie worden bepaald door de aantallen van het jaar daarvoor waarbij het saldo van in- en uitstroom wordt opgeteld. Zoals hiervoor is aangeduid zijn in- en uitstroom afhankelijk van de zes genoemde groepen factoren. De doelstellingen van het werkloosheidsbeleid van de gemeente zijn afhankelijk van het beleid van arbeidsvoorziening, de regionale arbeidsmarktsituatie en objectieve factoren. De prioriteiten worden tevens beïnvloed door de omvang van het bijstandsbudget. Bij een ruim budget zal men mogelijk minder geneigd zijn om een sterk op uitstroom gericht beleid te voeren. Het bijstandsbeleid en het overige beleid van gemeenten zijn eveneens afhankelijk van het budget, naast de regionale arbeidsmarktsituatie en objectieve factoren. Het beleid van Arbeidsvoorziening wordt geacht alleen afhankelijk te zijn van de regionale arbeidsmarktsituatie en objectieve factoren. Het aantal

2 Het valt niet te ontkennen dat er in de herverdeeleeffecten ook delen zitten die niet te wijten zijn aan inefficiënties maar aan specifieke omstandigheden. Bij budgetteren valt hieraan niet helemaal te ontkomen. Iedere andere verdeelsleutel zal dit nadeel kennen. Door de verdeelsleutel te baseren op de door ons voorgestelde analyses, wordt op de best denkbare manier rekening gehouden met zoveel mogelijk kenmerken en situaties.

3 In totaal zijn er per 1-1-96 tien bijstandsnormen. Zeven daarvan zijn specifiek voor personen jonger dan 21 jaar. Voor bijstandsgerechtigden vanaf 21 jaar zijn nog slechts drie normen: (echt)paren, alleenstaande ouders en alleenstaanden. Voor de laatste twee groepen kan de gemeente een toeslag toekennen van maximaal 20% van het netto-minimumloon.

alleenstaanden met een toeslag wordt geacht alleen te worden beïnvloed door objectieve - met name demografische - factoren. De toeslag zelf wordt bepaald door het gemeentelijk beleid, zowel het werkloosheidsbeleid als het bijstandsbeleid en het overige beleid. In formulevorm ziet het model er als volgt uit:

BU	=	Norm * AB + AT * Toe;
Saldo	=	Budget - BU;
AB	=	AB ₋₁ + IN - UIT
IN	=	f ₁ (WB, BB, OB, BA, RAS, OF);
UIT	=	f ₂ (WB, BB, OB, BA, RAS, OF);
WB	=	f ₃ (BA, RAS, OF, Budget);
BB	=	f ₄ (RAS, OF, Budget);
OB	=	f ₅ (RAS, OF);
BA	=	f ₆ (RAS, OF);
AT	=	f ₇ (OF);
Toe	=	f ₈ (WB, BB, OB)

BU	=	bijstandsuitgaven;
Norm	=	bijstandsnormen, door het Rijk te bepalen;
AB	=	aantal bijstandsccliënten, AB ₋₁ in de voorgaande periode;
AT	=	alleenstaanden met toeslag;
Toe	=	omvang toeslag;
Saldo	=	wat gemeenten overhouden van het bijstandsbudget;
Budget	=	bijstandsbudget;
IN	=	instroom bijstandsccliënten;
UIT	=	uitstroom bijstandsccliënten;
WB	=	werkloosheidsbeleid gemeenten;
BB	=	bijstandsbeleid van gemeenten;
OB	=	overig beleid gemeente;
BA	=	beleid arbeidsvoorziening;
RAS	=	regionale arbeidsmarktsituatie, voor individuele gemeente exo- geen;
OF	=	objectieve factoren.

De bijstandsuitgaven zijn daarmee te verklaren uit realisaties in een vorige periode, exogene kenmerken en het bijstandsbudget:

$$BU = f(\text{Norm}, \text{RAS}, \text{AB}_{-1}, \text{Budget}, \text{OF}).$$

Deze vergelijking vormt de basis van het verklaringsmodel voor de bijstandsuitgaven. Voor de twee varianten van een nieuwe financieringssysteem kan deze vergelijking voor de bijstandsuitgaven als uitgangspunt worden gebruikt.

In de huidige situatie kunnen de gemeenten zowel de uitgaven voor de basisnorm als de uitgaven voor toeslagen voor 90% declareren bij het Rijk en wordt 10% vergoed via de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds; de Algemene Uitkering wordt bepaald aan de hand van objectieve factoren. De toeslagen worden voor 90% door het Rijk vergoed. In formulevorm:

$$\text{Budget} = 0,9 * \text{Norm} * \text{AB} + 0,9 * \text{AT} * \text{Toe} + f_9(\text{OF}).$$

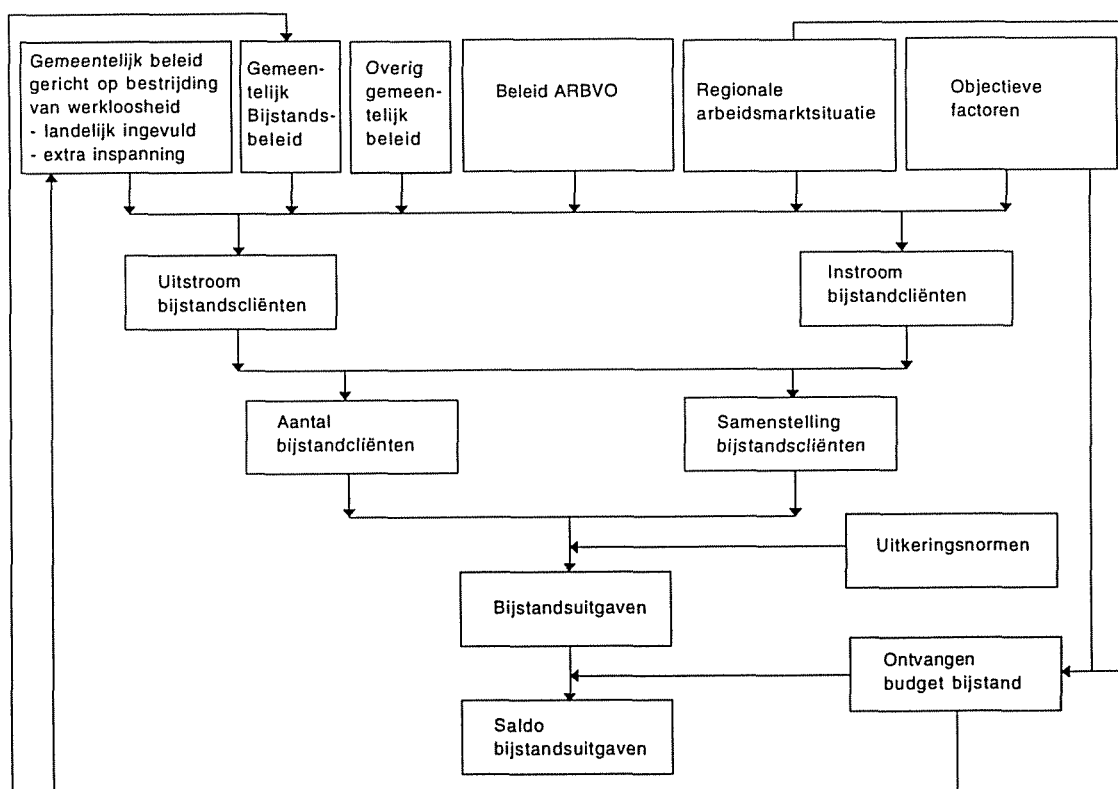
2.2.3 Twee varianten

In de budgetteringsvariant van de nieuwe financieringssysteem wordt ervan uitgegaan dat de bijstandsuitgaven als een geheel moeten worden gezien. Daarbij neemt het Rijk fluctuaties als gevolg van werkloosheidsveranderingen en veranderingen in bijstandsnorm voor zijn rekening. Het resterende budget dient te worden bepaald door voor de gemeente niet of nauwelijks te beïnvloeden kenmerken:

$$\text{Budget} = f_{10}(\text{RAS}, \text{OF}).$$

In schema 2.1 is een overzicht gegeven van het mechanisme van deze bekostigingssystematiek. De invloed van de diverse factoren op de in- en uitstroom in de bijstand en uiteindelijk op de bijstandsuitgaven worden daarin weergegeven. Tegelijkertijd zijn de regionale arbeidsmarktsituatie en de objectieve factoren van invloed op het bijstandsbudget. Dat budget heeft op zijn beurt weer invloed op het gemeentelijk beleid.

Schema 2.1 Mechanisme bekostigingssystematiek budgetteringsvariant



In de gemengde variant is sprake van een meer gedifferentieerde verdeling van het macro-budget. Het wordt samengesteld uit de Rijksbijdrage ter grootte van 90% van de via de bijstandsnorm gedeclareerde betaalde uitkeringen, een objectief vastgesteld budget voor toeslagen en een budget voor het eigen 10%-deel van de normuitkerin-

gen, gefinancierd uit een Partieel Bijstandsfonds (PBf). De verdeling van het budget voor toeslagen kent een volumecomponent (aantal alleenstaanden met toeslag) en een prijscomponent (hoogte van de toeslag). Het aantal alleenstaanden met een toeslag wordt geacht te worden beïnvloed door objectieve factoren. De hoogte van de toeslag wordt bepaald door het beleid, met name zal dat het bijstandsbeleid zijn. Dit beleid wordt op zijn beurt weer beïnvloed door de regionale arbeidsmarktsituatie, de objectieve factoren en de hoogte van het budget. De bonus of malus uit het PBf wordt per gemeente bepaald aan de hand van de verandering in het aantal bijstandsgerechtigden twee jaar terug ten opzichte van de gemiddelde verandering voor alle gemeenten tezamen. Als een gemeente het relatief goed doet krijgt ze een groter aandeel in het PBf. In formulevorm ziet het budget in de gemengde variant er als volgt uit:

$$Budget = 0,9 * Norm * AB + f_{11}(RAS, OF) + 0.1 * Norm * AB + F_{12} \left(\frac{AB_{-2}^i - AB_{-3}^i}{AB_{-2}^{tot} - AB_{-3}^{tot}} \right)$$

In de gemengde variant worden ook de uitvoeringskosten gebudgetteerd. Daarvoor kan een vergelijkbaar model worden opgesteld als voor de bijstandsuitgaven. Daarin zijn de uitvoeringskosten afhankelijk van het aantal bijstandsontvangers, het werkloosheidsbeleid en het bijstandsbeleid van gemeenten, en van objectieve factoren. De uitvoeringskosten zullen echter niet direct reageren op fluctuaties in het aantal bijstandsontvangers. In paragraaf 4.3 zal hierop verder worden ingegaan. Daarnaast is er sprake van schaafeffecten; bij een grotere gemeente zullen de uitvoeringskosten per bijstandsccliënt lager zijn dan bij een kleine gemeente. In formulevorm ziet de vergelijking voor de uitvoeringskosten (UK) er als volgt uit:

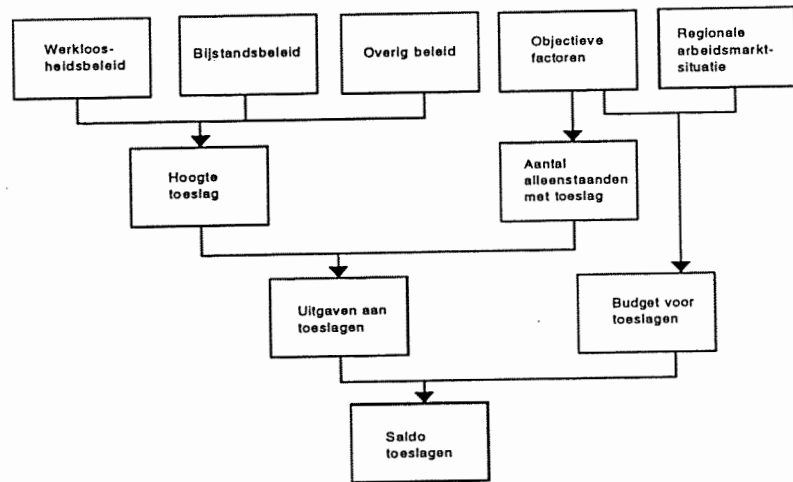
$$UK = f_{13}(AB, WB, BB, OF)$$

Door substitutie kan deze vergelijking worden herleid tot:

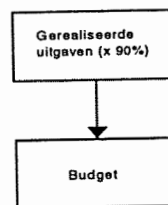
$$UK = f(AB, RAS, OF, Budget), \text{ waarbij } AB \text{ vertraagd is opgenomen.}$$

In schema 2.2 is de bekostigingssystematiek van de gemengde variant opgenomen. Deze bestaat uit vier onderdelen: 90% vergoeding van de gerealiseerde bijstandsuitgaven volgens de basisnorm, de via een objectief model verdeelde toeslagen, het Partieel Bijstandsfonds en de uitvoeringskosten. Het Partieel Bijstandsfonds is niet in dit onderzoek betrokken.

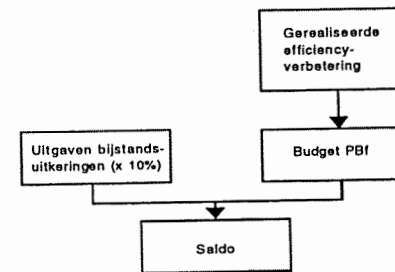
Systematiek toeslagen



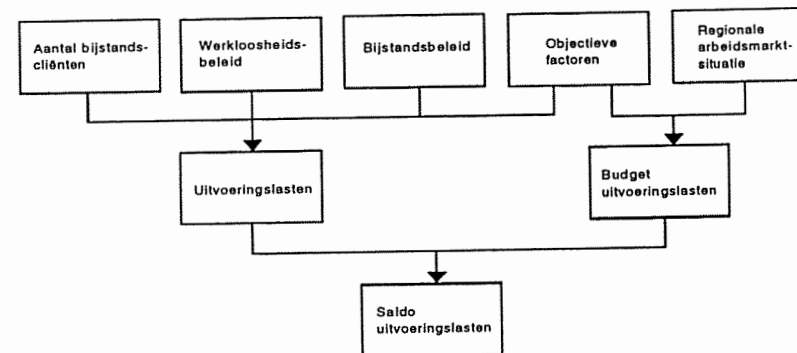
Systematiek 90%-deel



Systematiek PBf



Systematiek uitvoeringslasten



2.2.4 Correctie voor verschillen in efficiency

De invulling van een objectief verdeelmodel kent enkele haken en ogen. Zo'n model kan alleen worden geschat door uit te gaan van de bestaande bijstandsuitgaven van de gemeenten. Daarin hebben we te maken met een verschil in gemeentelijk beleid en een verschil in efficiency die gevolgen hebben voor de hoogte van de bijstandsuitgaven. In feite zou de verdeling alleen moeten worden gebaseerd op 100% efficiënte gemeenten die hetzelfde beleid voeren. Door voor die gemeenten de determinanten van de bijstandsuitgaven te bepalen kan een waarlijk objectief verdeelmodel worden geconstrueerd. Het is in de praktijk echter lastig om vast te stellen welke gemeenten 100% efficiënt zijn, nog afgezien van het feit dat ze niet hetzelfde beleid voeren. Inefficiency en gemeentelijk beleid tezamen vormen de potentiële gemeentelijke beleidsruimte. We spreken van volledige efficiency als er sprake is van minimale bijstandsuitgaven, dus zonder inefficiënties en met het daarvoor benodigde beleid.

Stel dat q de mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte in de bijstandsuitgaven weergeeft. We hebben dan:

$$BU = BU^{eff} / (1 - q) \quad (1)$$

waarbij:

BU	=	feitelijke bijstandsuitgaven per hoofd;
BU^{eff}	=	niveau van deze uitgaven bij volledige efficiency;
q	=	mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte.

Als q gelijk is aan 0, zijn de feitelijke uitgaven volledig efficiënt. Is q bijvoorbeeld gelijk aan 0.5 dan zijn de feitelijke uitgaven twee keer zo hoog als de volledig efficiënte uitgaven. q ligt per definitie tussen 0 en 1.

De verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten zijn uiteraard niet alleen (of misschien wel voor het grootste deel niet; dat is a priori niet te zeggen) tot verschillen in efficiency en beleid terug te voeren. Er zullen allerlei objectieve factoren en regionale arbeidsmarktenmerken een rol spelen. Men moet hierbij denken aan de bevolkingsomvang en -structuur, de regionale werkgelegenheidssituatie, e.d. Dus ook als bij alle gemeenten de bijstandsuitgaven op het volledig efficiënte niveau zouden liggen, zouden er verschillen zijn. We moeten dus het volledig efficiënte niveau van deze uitgaven afhankelijk stellen van een set objectieve en arbeidsmarkt-factoren:

$$BU^{eff} = f(RAS, OF) \quad (2)$$

Vullen we deze formule in in de eerste formule en nemen we de logaritme, dan krijgen we:

$$\log(BU) = \log(f(RAS, OF)) + u \quad (3)$$

waarbij u gelijk is aan $\log(q)$.

Econometrisch gezien is dit probleem identiek aan de situatie bij de bepaling van kostenfuncties indien alleen gegevens beschikbaar zijn over de feitelijke kosten en niet over het volledig efficiënte kostenniveau, dat wil zeggen het volledig efficiënte niveau van de produktie. Het bijzondere is dat hierbij niet zoals bij een gewone regressie de regressielijn door de puntenwolk gaat, waarbij zowel positieve als negatieve afwijkingen zijn. Hier zijn alle afwijkingen negatief: de produktiecapaciteit is altijd groter dan de feitelijke produktie, alleen de mate van efficiency verschilt per bedrijf. Bij de bijstandsuitgaven geldt hetzelfde. Bij (vrijwel) alle gemeenten zal er in meer of mindere mate sprake zijn van een zekere potentiële gemeentelijke beleidsruimte. Door een aangepaste schattingstechniek kan het model geschat worden en kan tegelijkertijd de mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte per gemeente worden geschat.

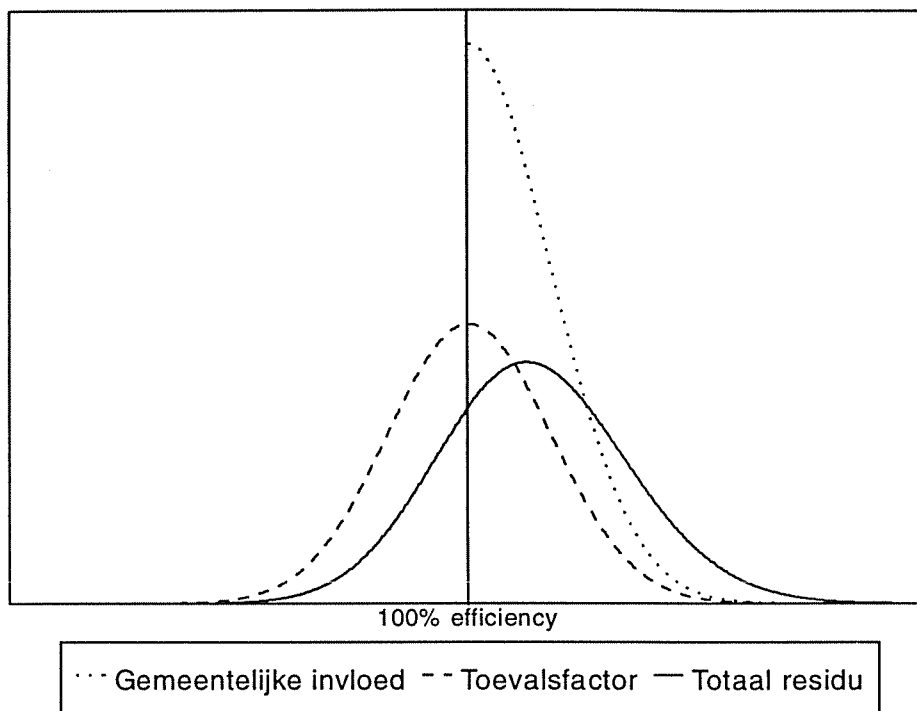
Nu zou men kunnen tegenwerpen dat dan aangenomen wordt dat met het model alle objectieve factoren worden meegenomen en dat de niet-verklaarde verschillen alle aan gemeentelijke invloed worden toegeschreven. Is dat wel realistisch? Het vereist in elk geval dat met een beperkt aantal objectieve factoren een groot deel van de verschillen in BU kan worden verklaard⁴.

We kunnen echter met een iets aangepaste methode nog meer aan dat bezwaar tegemoet komen. In dat geval maken we onderscheid tussen verschillen in BU als gevolg van verschillen in potentiële gemeentelijke beleidsruimte en toevalsfactoren⁵. We kunnen in dat geval niet bepalen hoe groot de potentiële gemeentelijke beleidsruimte voor een specifieke gemeente is, maar we kunnen wel een afschatting maken van de toevalsfactor. Naarmate het betrouwbaarheidsinterval voor de toevalsfactor kleiner is, kunnen betrouwbaarder uitspraken worden gedaan over de mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte. We gaan er daarvoor vanuit dat de toevalsfactor normaal verdeeld is. Datzelfde geldt voor de gemeentelijke invloed, zij het dat deze geen negatieve waarde kan aannemen. In figuur 2.1 zijn de toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte opgenomen. Ook het totaal is daarbij weergegeven. Doordat de gemeentelijke invloed uitsluitend positief is, ontstaat een scheve verdeling voor het totale residu. Door de twee verdelingen in het model te onderscheiden kan de potentiële gemeentelijke beleidsruimte afzonderlijk worden geschat. In bijlage 1 wordt de econometrische schattingsmethodiek voor het scheiden van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte en de toevalsfactor beschreven.

4 Als je de bijstandsuitgaven per hoofd niet uit een beperkt aantal factoren kunt verklaren, dringt zich overigens de vraag op of er überhaupt wel een systematiek te bedenken is voor de budgettering die rechtvaardig én werkbaar is.

5 Een voorbeeld van een toevalsfactor is de sluiting van een fabriek in een naburige gemeente. Daardoor komen er mensen, eventueel na verloop van tijd, in de bijstand terecht. Potentiële gemeentelijke beleidsruimte bestaat bijvoorbeeld bij de intensiteit van de controles bij intakegesprekken of bij de bepaling van de frequentie van de periodieke hercontroles.

Figuur 2.1 Uitsplitsing van het totale residu in een toevalsfactor en potentiële gemeentelijke beleidsruimte



2.3 Dataverzameling en -bewerking

De meeste gegevens die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn ook gebruikt in de evaluatie van de Bijdrageregeling Incentive Algemene Bijstand⁶. Deze hebben betrekking op het jaar 1991. De gegevens aangaande de bijstandsuitgaven zijn afkomstig van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). Dit betreft de declaratiecijfers, zoals die door de gemeenten aan het Ministerie zijn opgegeven. Deze zijn met 10/9 opgehoogd, aangezien door de gemeenten maar 90% van de bijstandsuitgaven worden gedeclareerd⁷. Voor dit onderzoek stelde SoZaWe ons de gegevens ten aanzien van het aantal alleenstaande bijstandsontvangers ter beschikking, die zij op haar beurt had ontvangen van het CBS. De data van de uitvoeringslasten zijn ons voor dit onderzoek ter beschikking gesteld door Cebeon. Alle te verklaren grootheden zijn berekend per hoofd van de bevolking van 20 t/m 64 jaar. In het algemeen worden bijstandsuitkeringen verstrekt aan personen van 21

6 R. Olieman, J. de Koning, E.F. van Bokhoven en M.A. Spierings, "Mooi meegenomen", evaluatie Bijdrageregeling Incentive Algemene Bijstand, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, februari 1995.

7 Uit eigen onderzoek van SoZaWe blijkt dat deze nauwelijks afwijken van de cijfers nadat nacalculatie heeft plaatsgevonden.

t/m 64 jaar. Vandaar dat de te verklaren grootheden zijn geschaald met de bevolkingsomvang in die leeftijdscategorie.

De verklarende kenmerken hebben steeds betrekking op het jaar 1991 en zijn voor het overgrote deel afkomstig van het CBS. De meeste gemeentelijke kenmerken zijn opgenomen in het Statistisch Bestand Gemeenten dat eens in de twee jaar door het CBS wordt uitgegeven. Voor dit onderzoek zijn ons enkele aanvullende kenmerken ter beschikking gesteld door de Ministeries van Financiën (gegevens met betrekking tot de verstrekking van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds) en Binnenlandse Zaken (kenmerken die een rol spelen in de totstandkoming van de nieuwe Financiële Verhoudingswet).

De regionale arbeidsmarktkenmerken zijn afkomstig van het bestand "regionale gegevens over arbeid 1989-1993" van het CBS. Deze gegevens zijn gebaseerd op de enquête beroepsbevolking. Alle relevante kenmerken zijn per RBA-regio bepaald. De gedachte hierachter is dat een individuele gemeente de werkloosheid in een regio niet zodanig kan beïnvloeden dat dat een desincentive vormt voor het terugdringen van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Alle potentiële verklarende kenmerken zijn òf onafhankelijk van het aantal inwoners (bijvoorbeeld de gemiddelde hoogte van de bebouwde kom) òf geschaald met het aantal inwoners (bijvoorbeeld het aantal ongehuwden)⁸ òf bepaald als percentage (bijvoorbeeld het aandeel van de sector bouwnijverheid in het aantal banen in de regio). Op deze manier wordt een deel van de onderlinge afhankelijkheid van de verklarende kenmerken teniet gedaan.

Dat we slechts gegevens voor één jaar hebben, vormt een grote beperking. Daardoor zijn de toevalsfactor en de potentiële beleidsruimte moeilijk te identificeren. Veronderstellingen over de vorm van de in figuur 2.1 opgenomen verdeling van de gemeentelijke beleidsruimte zijn bovendien niet goed te toetsen.

2.4 Veronderstelde samenhangen

Voor het invullen van het verdeelmodel komen maatstaven in aanmerking die op theoretische gronden een bijdrage leveren aan de verklaring van de hoogte van de bijstandsverlening in een gemeente. In deze paragraaf worden de gebruikte gemeentelijke kenmerken gepresenteerd met de richting van hun veronderstelde theoretische samenhang met de te verklaren grootheden. Voor de budgetteringsvariant wordt een schatting gemaakt van de totale bijstandsuitgaven per inwoner waar het de uitkeringslasten betreft. In de gemengde variant worden schattingen gemaakt van het aantal personen dat voor een toeslag in aanmerking komt, zijnde het aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen, per 100 inwoners, alsmede van de uitvoeringslasten per inwoner. De bijstandsuitgaven per inwoner en het aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners houden sterk verband met elkaar. Als het aantal potentiële toeslagen

8 Waar mogelijk is dit gebeurd met het aantal inwoners in een bepaalde leeftijdscategorie, die zo nauw mogelijk aansluit bij de groep van 21 t/m 64 jaar die voor bijstand in aanmerking komt. Van bepaalde kenmerken is het aantal echter niet naar leeftijd bekend (zoals het aantal niet-Nederlanders), zodat deze zijn geschaald met het totaal aantal inwoners.

per 100 inwoners groot is, dan zal ook het totaal aantal bijstandsontvangers per 100 inwoners hoog zijn en dus ook de bijstandsuitgaven per inwoner. Voor de uitvoeringslasten kan ook een dergelijke samenhang worden verondersteld, zij het dat het verband wat minder direct is. Bovendien zullen de uitvoeringslasten met enige vertraging reageren op wijzigingen in het aantal bijstandsontvangers. Wel zijn dezelfde kenmerken van invloed op de uitvoeringslasten per inwoner als op de bijstandsuitgaven per inwoner en het aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners.

In tabel 2.1 zijn de kenmerken weergegeven die op theoretische gronden van invloed zijn op de te verklaren grootheden. Een '+' geeft aan dat een positieve samenhang met deze grootheden wordt verondersteld, een '-' een negatief verband. In totaal zijn van 29 gemeentelijke kenmerken die theoretisch worden geacht van invloed te zijn, de gegevens van een grote meerderheid van de gemeenten bekend. In tabel 2.1 zijn de gegevens ingedeeld in een aantal hoofdgroepen.

De eerste groep betreft demografische kenmerken. Naarmate er meer vrouwen en niet-Nederlanders in een gemeente woonachtig zijn wordt verondersteld dat de bijstandsuitgaven hoger liggen. Hetzelfde geldt voor gescheidenen, verweduwd en ongehuwd⁹. Deze groepen zijn vaker van een uitkering afhankelijk dan mannen, autochtonen en gehuwden. Leeftijdscategorieën worden niet in het model opgenomen. De bijstandsuitgaven zijn immers berekend per inwoner van 20-64 jaar. Het aantal jongeren of 65-plussers is daarop niet van invloed.

Een gemeente met een groot aandeel van individuen met een relatief laag inkomen¹⁰ betekent dat de gemeente relatief veel inwoners kent met een inkomen dat dicht bij het minimumniveau ligt. Dat duidt op een zwakke sociale structuur en er mag derhalve verondersteld worden dat er in een dergelijke gemeente relatief veel bijstandsontvangers zullen zijn. Van zelfstandigen wordt verondersteld dat men niet zo snel zal overgaan om een bijstandsuitkering aan te vragen. Bovendien zijn in de bijstandscijfers de uitkeringen krachtens het Bijstandsbesluit Zelfstandigen (BZ) niet opgenomen. Daarom wordt een negatieve invloed op de bijstand verondersteld. Naarmate er meer personen in de gemeente flexibele arbeid verrichten wordt de bijstandsverlening hoger verondersteld. Bij seizoenwerk of onregelmatige uitzendarbeid is men immers een deel van de tijd werkloos en is men als kostwinner afhankelijk van een uitkering. De mate van flexibele arbeid wordt gemeten door het aantal personen die het hele jaar door een inkomen hebben af te zetten tegen het totaal aantal personen met een inkomen. Als dit percentage hoog is, en er dus weinig flexibele arbeid voorkomt, is de bijstandsverlening lager.

9 Dit geldt zowel voor mannelijke als vrouwelijke gescheidenen, verweduwd en ongehuwd. Het verband wordt echter het sterkst verondersteld met gescheiden vrouwen. Overigens zijn ongehuwd, gehuwd, gescheiden en verweduwd elkaar uitsluitende groepen.

10 Dit is gemeten op het niveau van het tweede, derde en vierde deciel van de personele inkomensverdeling. Het komt overeen met een beschikbaar jaarinkomen van f 9.500,- tot f 19.000,-.

Tabel 2.1 Veronderstelde samenhang van gemeentelijke kenmerken met bijstandsuitgaven per inwoner, aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners en de uitvoeringslasten per inwoner

Gemeentelijk kenmerk	Veronderstelde samenhang
Demografische kenmerken	
Percentage vrouwen	+
Percentage niet-Nederlanders	+
Percentage gescheidenen	+
Percentage verweduwd	+
Percentage ongehuwd	+
Aantal bewoners per woning	-
Inkomenskenmerken	
Pct. individuen met laag inkomen (van f 9.500,= tot f 19.000,=)	+
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-
Pct. individuen met 52 weken inkomen t.o.v. alle individuen met inkomen	-
Centrumfunctiekenmerken	
Klantenpotentieel	+
Bevolkingsomvang	+
Omvang en samenstelling werkgelegenheid	
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr	-
Pct. beroepsbevolking werkzaam in agrarisch beroep in het RBA	+
Pct. van de banen in het RBA in industrie	+
Pct. van de banen in het RBA in (handel en) horeca	-
Pct. van de banen in het RBA in transport en communicatie	-
Pct. van de banen in het RBA in zakelijke dienstverlening	-
Overige arbeidsmarktkenmerken	
Pct. geregistreerde werkloosheid in het RBA	+
Netto arbeidsparticipatie	-
Pct. AAW/WAO van bevolking van 15-64 jr.	-
Pct. werkzame beroepsbevolking zonder diploma voortgezet onderwijs in RBA	+
Pct. bevolking van 15-64 jr. in gemeente ten hoogste LBO-/MAVO-diploma	+
Pct. vacatures in RBA	-
Mobiliteit	
Pct. uitgaande pendel in RBA	-
Aantal auto's per 100 inwoners	-
Aanwezigheid van station(s) in gemeente	-

Als de gemeente een centrumfunctie vervult, dan wordt verwacht dat het aantal bijstandsontvangers per 100 inwoners hoger ligt. Dit is gebaseerd op onze ervaringen in eerder onderzoek. Daaruit bleek dat bijstandsontvangers geneigd zijn om naar grotere plaatsen in de omgeving te trekken. Er zijn diverse gemeentelijke kenmerken die de centrumfunctie van de gemeente kunnen weergeven. Dit kan simpelweg de bevolkingsomvang zijn, maar dit geeft de centrumfunctie van een gemeente onvoldoende weer. Een gemeente die tegen een grote stad aanligt kent nauwelijks een centrumfunctie, terwijl een gemeente met vergelijkbare bevolkingsomvang die omringd wordt door kleinere gemeenten, wel een sterke centrumfunctie vervult. Dit probleem wordt opgevangen door het klantenpotentieel van een gemeente¹¹. Deze gaat uit van het inwonertal van bevolkingskernen, alsmede de geografische afstanden daartussen. Op grond daarvan wordt het potentieel bepaald van de ontwikkeling van een verzorgingskern, kortweg het klantenpotentieel.

De omvang en samenstelling van de werkgelegenheid zijn van invloed op de omvang van de werkloosheid en dus op de bijstandsverlening. Naarmate er een ruimere werkgelegenheid is ten opzichte van de beroepsbevolking is de kans dat iemand in de bijstand terecht komt geringer. Dat geldt zowel voor de werkgelegenheid in de gemeente als in de regio.

In de regionale economie wordt ervan uitgegaan dat de structuur van de werkgelegenheid eveneens van invloed is op de omvang van werkgelegenheid en werkloosheid¹². In regio's met een groot aandeel van werkgelegenheid in sectoren die worden gekenmerkt door een teruglopende werkgelegenheid, landbouw en industrie, ligt de werkloosheid hoger. In regio's met een relatief groot aandeel van handel en horeca, transport en communicatie en/of zakelijke dienstverlening ligt de werkloosheid lager. We veronderstellen dat de structuur van de regionale werkgelegenheid ook van invloed is op de werkloosheid, en daarmee op de bijstandsverlening, van individuele gemeenten.

De werkloosheidssituatie in de regio is uiteraard ook van invloed op de bijstandssituatie in individuele gemeenten. Naarmate de regionale werkloosheid hoger is, zal het aantal bijstandsontvangers ook groter zijn. Als er meer vacatures zijn, zal het aantal bijstandsccliënten lager zijn.

De netto arbeidsparticipatie, dat is het percentage van de potentiële beroepsbevolking dat daadwerkelijk werkzaam is, zal een negatieve samenhang met de bijstandsverlening vertonen. Wellicht dat het oorzakelijk verband andersom ligt. Als er sprake is van een relatief hoge werkloosheid, en als gevolg daarvan een groot aantal bijstandsccliënten, dan zal men minder geneigd zijn om aan het arbeidsproces deel te nemen.

Als er in het verleden een grote uitstoot naar AAW en WAO heeft plaatsgevonden is de kans dat iemand werkloos wordt kleiner. De uitstoot naar de WAO vond immers vooral plaats voor personen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt, die anders

11 Deze maatstaf is ontwikkeld door de Raad voor de Gemeentefinanciën en wordt gebruikt in de Wetsvoorstellen Herziening Gemeentefonds van december 1995.

12 Bijvoorbeeld in W. Molle, B. van Holst, H. Smit, *Regional Disparity and Economic Development in the European Community*, Saxon House, Farnborough, 1980; M.J. van Bemmelen, *Regional disparity in the European Community, 1975-1989*, doctoraalscriptie, Rotterdam, 1994.

werkloos zouden zijn geworden. In gemeenten met relatief veel AAW-ers en WAO-ers wordt daarom verondersteld dat de bijstandsverlening op een lager niveau ligt.

Het opleidingsniveau van de (potentiële) beroepsbevolking is van belang voor de kans op instroom in de bijstand. Personen met een laag opleidingsniveau hebben een grotere kans op werkloosheid. Gemeenten die relatief veel laagopgeleiden kennen zullen daarom een groter aantal bijstandsccliënten hebben.

Bij een grotere mobiliteit op de arbeidsmarkt is de bijstandsverlening lager. Als er sprake is van een hoge mobiliteit dan aanvaardt men eerder een baan die zich verder van de woonplaats bevindt. De mobiliteit kan worden benaderd door de uitgaande pendel uit het RBA te nemen. Op gemeentelijk niveau zijn geen gegevens over pendel beschikbaar. Het autobezit en de aanwezigheid van een of meerdere stations kunnen een graadmeter zijn voor de potentiële mobiliteit¹³.

13 Het autobezit kan tevens worden beschouwd als een maatstaf voor de welvaart in een gemeente. De samenhang tussen het autobezit en inkomenskenmerken is echter niet geweldig groot.

3 De budgetteringsvariant

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord die voortvloeien uit de budgetteringsvariant. Hierbij worden alle bijstandsuitgaven (met uitzondering van de uitvoeringslasten) als een geheel gezien. Deze bijstandsuitgaven dienen te worden gebudgetteerd aan de hand van een aantal maatstaven die een rechtvaardig en doorzichtig verdeelmodel opleveren. Deze maatstaven mogen niet of nauwelijks door de gemeenten kunnen worden beïnvloed. Voor een verdeelmodel is het zaak met een zo gering mogelijk aantal kenmerken een zo groot mogelijke verklaring te bereiken.

In de eerste plaats wordt in paragraaf 3.2 inzicht gegeven in de uitkomsten van de berekeningen met behulp van het in paragraaf 2.2 beschreven model voor alle gemeenten tezamen. In deze paragraaf komen ook de herverdeeleeffecten als gevolg van deze wijze van budgettering aan de orde.

In paragraaf 3.3 worden de gemeenten ingedeeld in een aantal groepen naar grootteklasse. Voor elke groep wordt een aparte schatting gerealiseerd, zodat veel specifieker kan worden aangesloten bij problemen waarmee gemeenten met een vergelijkbare omvang te maken hebben. De herverdeeleeffecten van een dergelijke verdeling worden eveneens in deze paragraaf besproken. Deze zijn uiteraard kleiner dan de effecten van het model voor alle gemeenten tezamen.

Met behulp van de in paragraaf 2.2.4 gepresenteerde methode wordt in paragraaf 3.4 getracht de potentiële gemeentelijke beleidsruimte te scheiden van de toevalsfactor in de bijstandsuitgaven. Op deze manier kan in het model voor de schatting van de bijstandsuitgaven worden bepaald hoe hoog de gemiddelde potentiële gemeentelijke beleidsruimte is. De herverdeeleeffecten die dat met zich meebrengt, zijn het onderwerp van paragraaf 3.5. Daar wordt tevens ingegaan op de vraag of de draagkracht van de gemeenten groot genoeg is om de financiële risico's die een volledige budgettering van de bijstandsuitgaven met zich meebrengt aan te kunnen.

Welke gedragseffecten kunnen het gevolg zijn van de invoering van een dergelijke budgettering van bijstandsuitgaven? In paragraaf 3.6 wordt hier nader op ingegaan. Daarbij worden de rechtvaardigheid en de doorzichtigheid van het voorgestelde verdeelmodel betrokken.

Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.7 afgesloten met de conclusies.

3.2 Een model voor alle gemeenten

3.2.1 Schatting van het model

De bijstandsuitgaven per hoofd van de bevolking verschillen zeer sterk tussen de diverse gemeenten. Dat geldt evenzeer voor een aantal potentiële verklarende kenmerken. Daarom is besloten om de natuurlijke logaritme ($\ln$) van de uitgaven per

inwoner als te verklaren grootheid te beschouwen¹⁴. Op dezelfde wijze worden enkele andere kenmerken aangepast¹⁵.

De vergelijking voor de ln van de bijstandsuitgaven is in tabel 3.1 weergegeven. Daarbij zijn zowel de regressiecoëfficiënten, de elasticiteiten, de T-waarden als de bijdrage aan de totale verklaring vermeld^{16 17}.

Uit tabel 3.1 blijkt dat een gemeente hogere bijstandsuitgaven heeft naarmate er meer gescheidenen zijn. Gemiddeld zorgt een stijging van het aantal gescheidenen met 1% voor een toename van de bijstandsuitgaven van 0,9%. Het percentage gescheidenen verklaart eenderde van de verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten.

Als er een groter aandeel van de personen met een beschikbaar inkomen tussen f 9.500 en f 19.000 is in een gemeente dan zijn de bijstandsuitgaven hoger. Een procent stijging van deze groep leidt tot ruim 1% stijging van de bijstandsuitgaven. Dit kenmerk verklaart 12% van de verschillen in bijstandsuitgaven. Het aandeel van personen die als zelfstandige hun inkomen verwerven in de gemeente heeft een drukkend effect op de bijstandsuitgaven.

De centrumfunctie van een gemeente wordt weergegeven door het klantenpotentieel. Als een gemeente een sterke centrumfunctie vervult zijn de bijstandsuitgaven hoger. Van de verschillen in bijstandsuitgaven wordt door het klantenpotentieel 14%

14 Er wordt dan gecorrigeerd voor een zekere mate van scheefheid, zodat de data een meer geleidelijk verloop kennen. Daarmee wordt al preventief gecorrigeerd voor het optreden van heteroskedasticiteit, het verschijnsel dat de variantie in de storingen samenhangt met variabelen in het model.

15 Dit geldt voor de bevolkingsomvang, het klantenpotentieel, het aantal woningen, de omgevingsadressendichtheid en de gemiddelde hoogte van de bebouwde kom. Deze kenmerken worden overigens lang niet allemaal in het verdeelmodel opgenomen.

16 De regressiecoëfficiënt van een bepaald kenmerk geeft aan met welke factor dit kenmerk dient te worden vermenigvuldigd. Optelling van de waarde van de met de regressiecoëfficiënten vermenigvuldigde omvang van de verschillende kenmerken levert de natuurlijke logaritme van het budget op voor een bepaalde gemeente.

De elasticiteit van een kenmerk geeft de gevoeligheid van de bijstandsuitgaven voor het betreffende kenmerk aan: de elasticiteit is het percentage dat de bijstandsuitgaven in een bepaalde periode veranderen bij een verandering in het betreffende kenmerk met één procent, aangenomen dat de andere kenmerken ongewijzigd blijven. Omdat de ln van de bijstandsuitgaven wordt bepaald door niveaugrootheden, is er geen sprake meer van een lineair verband. Daardoor is de elasticiteit afhankelijk van de omvang van het betreffende kenmerk en deze is dan ook voor elke gemeente verschillend. In de tabel wordt de gemiddelde elasticiteit voor de in de regressie meegenomen gemeenten vermeld.

De T-waarde geeft het significantieniveau aan voor het betreffende kenmerk. Bij een T-waarde van 2 of hoger (absoluut gezien) spreken we van een significante samenhang op 95%-niveau. Het is acceptabel om ook minder significante verbanden in de schatting te handhaven als er sprake is van een relevante theoretische samenhang. We hanteren hiervoor een ondergrens van de T-waarde van 1,45, hetgeen overeenkomt met 85% significantie.

De bijdrage aan de totale verklaring wordt bepaald aan de hand van de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten. Hierbij wordt elk kenmerk in de schatting zodanig aangepast dat elk kenmerk een gemiddelde en een standaarddeviatie heeft van 1. Deze zogenaamde beta's worden vervolgens aangepast zodat de bijdragen aan de verklaring optellen tot 100%. Weliswaar worden daarmee de onderlinge covarianties tussen de verklarende kenmerken verwaarloosd, maar er kan op deze manier wel inzicht worden verschaft in het belang van een kenmerk voor de verklaring van de bijstandsuitgaven.

17 Het model is geldig voor gemeenten met een bepaald inwonertal, in dit geval boven de 5.000 inwoners. In de tabel is ook de constante term opgenomen. Deze geeft aan waar de geschatte lijn de y-as denkbeeldig snijdt. Dit betekent niet dat voor een gemeente met 0 inwoners bepaalde bijstandsuitgaven gelden, want voor een dergelijke gemeente geldt het model niet. De constante term is een algebraïsche grootheid die er mede voor zorgt dat een zo goed mogelijke schatting van de bijstandsuitgaven plaatsvindt.

verklaard. Er is getracht om het klantenpotentieel ook in het kwadraat in het model op te nemen, maar dit bleek niet significant. Ook het opnemen van de bevolkingsomvang in het model is niet significant, ook niet kwadratisch.

Tabel 3.1 Schatting van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar voor alle gemeenten tezamen

Kenmerk	Regressiecoëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1836	0.90	21.76	34%
Pct. lage inkomens	0.0341	0.89	8.51	12%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0305	-0.18	-5.44	7%
ln klantenpotentieel	0.0872	0.09	9.35	14%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0106	-0.61	-3.68	5%
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0019	-0.08	-2.43	3%
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0134	-0.68	-5.39	8%
Pct. bevolking 15-64 jaar ten hoogste LBO-/MAVO-diploma	0.0045	0.21	2.51	3%
Pct. banen in handel en horeca in RBA	-0.0513	-0.99	-9.04	11%
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0123	-0.08	-2.21	3%
Constante term	5.9945		20.57	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.862		n=531	totaal 100%

De netto arbeidsparticipatie in een gemeente, het percentage van de bevolking van 15 tot 65 jaar dat tot de werkzame beroepsbevolking behoort, heeft een negatief verband met de bijstandsuitgaven. Het is echter niet uit te sluiten dat het verband omgekeerd is: naarmate er minder werkloosheid is in een gemeente, en dus minder bijstandsgerechtigden, neemt de participatiegraad toe.

In gemeenten met een relatief grote werkgelegenheid zijn de bijstandsuitgaven lager. Dat geldt evenzeer voor de regionale betekenis van de werkgelegenheid. Naarmate de werkgelegenheid in de regio groter is ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking, zijn de uitkeringsuitgaven in de gemeente lager. In totaal wordt 11% van de verschillen door de werkgelegenheidssituatie verklaard.

De regionale werkloosheidssituatie is niet in de schatting betrokken. Voor gemeenten met een grote invloed op de regio kan immers niet worden uitgesloten dat deze individuele gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de werkloosheid in het RBA. Dan zou het opnemen van de regionale werkloosheid in het verdeelmodel een desincentive betekenen. Het niet opnemen van de werkloosheid wordt door andere factoren gecompenseerd. De werkgelegenheidsstructuur, de arbeidsparticipatie en het opleidingsniveau zijn kenmerken die verband houden met de omvang van de werkloosheid.

Naarmate er in de beroepsbevolking meer laaggeschoolde personen voorkomen, zijn de bijstandsuitgaven in de gemeente hoger. Een verlaging van dit aandeel met 1% zorgt voor 0,21% daling van de bijstandsuitgaven.

De structuur van de regionale werkgelegenheid in de regio draagt bij aan de hoogte van de bijstandsuitgaven. Als er meer banen in handel en horeca of transport en communicatie zijn dan zijn de bijstandsuitgaven laag. De structuur van de regionale werkgelegenheid draagt voor 14% bij in de verklaring van de verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten.

3.2.2 Herverdeeleffecten

De verschillen tussen de huidige bijstandsuitgaven en het via het model berekende budget pakken niet budgettair neutraal uit. Er is uitgegaan van een gemiddelde per gemeente en niet van een gemiddelde per bijstandsontvanger. Een verschil van 10% bij een grote gemeente betekent een verschil in budget van miljoenen guldens, terwijl dat voor een kleine gemeente slechts enkele tienduizenden guldens betreft. Als beide even zwaar wegen in het model, komt de som van de toegerekende budgetten niet automatisch overeen met de huidige bijstandsuitgaven. Bij de berekening van de herverdeeleffecten is hiervoor gecorrigeerd.

De op deze manier berekende herverdeeleffecten van het model voor alle gemeenten tezamen zijn weergegeven in tabel 3.2. Ruim een kwart van de gemeenten zou meer dan 20% van het budget voor bijstandsuitgaven kwijtraken, waarvan 24 gemeenten meer dan 40% zouden moeten inleveren. Aan de andere kant zou 13% van de gemeenten over meer dan 20% meer budget kunnen beschikken.

Tabel 3.2 Omvang van de herverdeeeffecten naar inwonertal

Herverdeeeffecten t.o.v. huidige budget	Gemeenten		Gemiddeld Inwonertal (*1.000)
	Aantal	%	
40 - 60% minder	24	4	13,8
30 - 40% minder	43	8	21,6
20 - 30% minder	83	16	24,9
10 - 20% minder	102	19	29,0
0 - 10% minder	95	18	24,3
0 - 10% meer	74	14	30,1
10 - 20% meer	42	8	35,9
20 - 30% meer	27	5	41,7
30 - 40% meer	20	4	38,7
40 - 60% meer	11	2	10,3
60 - 80% meer	9	2	12,2
80 - 100% meer	1	0	26
Totaal	531	100	27,2

De kleinste gemeenten laten gemiddeld gezien de grootste afwijking zien; in de meest extreme categorieën is het gemiddelde inwonertal het laagst. Bij de grote gemeenten zijn de herverdeeeffecten veel geringer. Dit wijst op heteroskedasticiteit: het residu hangt samen met de bevolkingsomvang.

Gezien de omvang van de herverdeeeffecten en het feit dat het er op lijkt dat kleine gemeenten een grotere afwijking vertonen, gaan we ertoe over om het model te schatten voor groepen van gemeenten. Op die manier kan beter worden ingespeeld op de specifieke kenmerken die samenhangen met een bepaalde omvang van de gemeente.

3.3 Schatting voor groepen van gemeenten

3.3.1 De indeling van gemeenten in groepen

Voor een betere schatting van de bijstandsuitgaven worden de gemeenten verdeeld in groepen naar inwonertal. In tabel 3.3 zijn de gemeenten naar klasse van bevolkingsomvang opgenomen. De aantallen gemeenten zijn daarbij afgezet tegen de gemiddelde bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar in de betreffende gemeenten. Daarbij is tevens vermeld welk aandeel de verschillende gemeentegrootteklassen hebben in de totale bijstandsuitgaven. Tweederde van de gemeenten heeft minder dan 20.000 inwoners. In deze gemeenten wordt echter slechts 10% van de totale bijstand uitgegeven. In de 18 grootste gemeenten vindt 55% van de bijstandsuitgaven

plaats. Bij gemeenten tot 50.000 inwoners nemen de bijstandsuitgaven per inwoner toe naarmate het aantal inwoners hoger is. Bij gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners zijn de bijstandsuitgaven per inwoner substantieel hoger maar nemen gemiddeld genomen niet toe bij een stijgend inwonertal. Tussen de 100.000 en 200.000 inwoners liggen de bijstandsuitgaven per inwoner weer een stuk hoger. In de vier grote steden zijn de uitgaven per inwoner verreweg het hoogst.

Tabel 3.3 Bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar naar inwonertal

Bevolkingsomvang	Gemeenten		Bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar (in guldens)	Aandeel van totale bijstandsuitgaven (%)
	Aantal	%		
0 - 10.000	170	30	317	2
10.000 - 20.000	210	37	447	8
20.000 - 30.000	74	13	539	6
30.000 - 40.000	37	7	768	6
40.000 - 50.000	18	3	856	4
50.000 - 60.000	9	2	1.251	4
60.000 - 70.000	11	2	1.209	5
70.000 - 100.000	16	3	1.216	10
100.000 - 200.000	14	2	1.714	21
meer dan 200.000	4	1	2.707	34
Totaal	563	100	551	100

Voor de schatting in groepen ligt het voor de hand om de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, die gezamenlijk 2% van de bijstandsuitgaven voor hun rekening nemen, in één groep samen te nemen. Hetzelfde kan plaatsvinden voor gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners, met 8% van de totale bijstandsuitgaven. Gezien de overgang in bijstandsuitgaven per inwoner verdient het de voorkeur om de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners apart te schatten van de gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. Weliswaar zijn er slechts 54 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, maar in deze gemeenten vindt wel bijna driekwart van de bijstandsuitgaven plaats. Met een beperkt aantal verklarende kenmerken kan er nog wel een schatting worden uitgevoerd die voldoende significante uitkomsten oplevert. Zodoende worden de bijstandsuitgaven in vier groepen van gemeenten geschat.

3.3.2 Schatting van de bijstandsuitgaven

In de tabellen 3.4 t/m 3.7 zijn de schattingen van de bijstandsuitgaven voor de vier groepen van gemeenten weergegeven. Heel duidelijk komt naar voren dat de verklaringsgraad sterk samenhangt met het inwonertal; de groep grootste gemeenten kent een zeer hoge verklaringsgraad van 93%, terwijl de groep kleinste gemeenten

een verklaringsgraad heeft van 67%. In paragraaf 3.3.3 blijkt dat dit gevolgen heeft voor de herverdeeffecten.

Voor de groep grootste gemeenten is de omvang van de regionale werkloosheid niet als verklarende grootte in het model opgenomen. Voor de overige groepen is dat wel gebeurd, omdat deze gemeenten geen invloed hebben op het niveau van de regionale werkloosheid. In die schattingen heeft de werkloosheid steeds een significante invloed op de bijstandsuitgaven. De invloed van de werkloosheid is echter niet alles overheersend, omdat er ook andere kenmerken in het model zijn opgenomen die met de werkloosheid samenhangen. De elasticiteit van de werkloosheid is gemiddeld dan ook slechts 0.30 à 0.36.

In het algemeen zijn voor een groot deel dezelfde kenmerken van invloed op de bijstandsuitgaven in groepen als voor alle gemeenten tezamen. De in de schattingen opgenomen kenmerken zijn niet steeds dezelfde. Slechts het percentage gescheidenen in de bevolking en de netto arbeidsparticipatie komt in elke schatting naar voren. Met uitzondering van de schatting voor de grootste gemeenten levert het percentage gescheidenen de grootste bijdrage in de verklaring van de bijstandsuitgaven. In de grootste gemeenten is dat het aandeel van personen met een laag inkomen. Het percentage gescheidenen heeft de hoogste gemiddelde elasticiteit in de grootste gemeenten. Dit is in overeenstemming met de verwachtingen, aangezien gescheidenen voor een deel naar de grote steden trekken. De gemiddelde elasticiteit van de netto arbeidsparticipatie is voor de grootste gemeenten veel hoger (absoluut gezien). Dit wordt veroorzaakt doordat de werkloosheid niet meegenomen is in de schatting voor de grootste gemeenten. Voor de andere schattingen is de werkloosheid wel meegenomen. Deze levert een bijdrage van ongeveer 10% aan de verklaring van de bijstandsuitgaven. Zoals al eerder is aangegeven, hangt de arbeidsparticipatie samen met het niveau van de werkloosheid.

De schattingen zijn uitgevoerd voor de gemeenten die in 1991 tot een bepaalde groep behoorden. De schattingen verschillen onderling wat betreft de bij de schatting betrokken kenmerken en de coëfficiënten. Als een gemeente groeit en daarbij een bepaalde grens passeert, dan kan niet zonder meer het voor de nieuwe groep geldende model worden toegepast. De betreffende gemeente is immers niet meegenomen in de bepaling van dat model. Beter is het om met enige regelmaat de schattingen te herhalen met de gemeenten die op dat moment tot een bepaalde groep behoren. Dat is de beste manier om het model dynamische impulsen mee te geven. Na verloop van een aantal jaren kan het namelijk zo zijn dat afhankelijkheden iets anders komen te liggen.

Tabel 3.4 Schatting van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1237	1.06	8.69	24%
Pct. vrouwen in bevolking 20-64 jr.	0.0614	3.06	2.93	7%
Pct. lage inkomens	0.0595	1.75	5.92	28%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0684	-0.21	-2.25	5%
Pct. AAW/WAO van bevolking	-0.0518	-0.44	-4.27	11%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0204	-1.14	-2.50	11%
Pct. bevolking 15-64 jaar ten hoogste LBO-/MAVO-diploma	0.0080	0.35	2.29	6%
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0178	-0.12	-3.22	7%
Constante term	2.8768		2.37	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.933		n=54	totaal 100%

Tabel 3.5 Schatting van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar voor gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1525	0.84	6.62	21%
Pct. ongehuwden in bevolking 25-64 jr.	0.0177	0.26	2.33	5%
Aantal bewoners per woning	-0.4492	-1.21	-2.92	8%
Pct. individuen met 52 weken inkomen t.o.v. alle individuen met inkomen	-0.0307	-2.65	-3.46	6%
In klantenpotentieel	0.1809	0.18	5.70	11%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0083	-0.47	-1.45	3%
Pct. bevolking 15-64 jr. ten hoogste LBO-/MAVO-diploma	0.0120	0.55	3.31	7%
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0019	-0.09	-1.46	3%
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0098	-0.50	-2.60	5%
Pct. geregistreerde werkloosheid in RBA	0.0566	0.31	5.20	9%
Pct. werkzaam in agrarische sector in RBA	0.0422	0.22	3.31	7%
Pct. banen in industrie in RBA	0.0168	0.35	4.24	8%
Pct. banen in horeca in RBA	-0.1765	-0.43	-3.46	6%
Constante term	7.4059		7.33	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.877		n=129	totaal 100%

Tabel 3.6 Schatting van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar voor gemeenten van 10.000 tot 20.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.2034	0.89	14.01	26%
Percentage niet-Nederlanders in bevolking	0.0156	0.03	2.18	3%
Pct. lage inkomens	0.0251	0.64	3.84	8%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0214	-0.14	-2.57	4%
Aantal auto's per 100 inwoners	-0.0194	-0.74	-3.35	5%
In klantenpotentieel	0.0395	0.04	2.03	3%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0094	-0.54	-2.33	4%
Pct. bevolking 15-64 jr. ten hoogste LBO-/MAVO-diploma	0.0058	0.27	1.97	4%
Pct. geregistreeerde werkloosheid in RBA	0.0637	0.36	6.09	11%
Pct. werkzaam in agrarische sector in RBA	0.0563	0.31	4.72	10%
Pct. banen in industrie in regio	0.0214	0.46	5.85	10%
Pct. banen in horeca in regio	-0.1101	-0.27	-2.73	5%
Pct. banen in transport en communicatie in regio	-0.0175	-0.11	-2.13	3%
Pct. vacatures in RBA	-0.1075	-0.14	-1.76	4%
Constante term	4.6320		10.64	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.819		n=209	totaal 100%

Tabel 3.7 Schatting van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.2359	0.88	11.32	31%
Pct. verweduwden in bevolking 25-64 jr.	0.0970	0.21	1.52	4%
Pct. lage inkomens	0.0187	0.47	2.23	6%
Aantal auto's per 100 inwoners	-0.0244	-0.96	-2.81	8%
In klantenpotentieel	0.1023	0.10	3.50	10%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0081	-0.48	-1.61	4%
Pct. geregistreeerde werkloosheid in RBA	0.0583	0.30	3.43	11%
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0126	-0.63	-2.77	8%
Pct. banen in industrie in regio	0.0187	0.40	3.43	11%
Pct. banen in handel en horeca in regio	-0.0266	-0.52	-1.62	6%
Constante term	5.2671		6.61	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.672		n=170	totaal 100%

3.3.3 Herverdeeeffecten

De herverdeeeffecten die het gevolg zijn van de in de vorige paragraaf gepresenteerde schattingen voor de vier groepen van gemeenten, zijn weergegeven in tabel 3.8 t/m 3.11. Voor de grootste gemeenten zijn de herverdeeeffecten beperkt. Deze liggen van 21% minder tot 31% meer budget dan in de huidige situatie. Van deze gemeenten blijft 89% binnen een marge van 20% voor- of achteruit.

De gemeenten van 20.000 tot 50.000 vertonen aanzienlijk grotere herverdeeeffecten. Eén gemeente gaat er 33% op achteruit, terwijl een andere gemeente er 64% op vooruit gaat. Van deze middelgrote gemeenten blijft 71% binnen de 20%-marge.

Voor de gemeenten van 10.000 tot 20.000 inwoners liggen de herverdeeeffecten nog hoger. De bandbreedte van de herverdeeeffecten is van 45% minder tot 80% meer. Tweederde van deze gemeenten gaat er minder dan 20% op voor- of achteruit; dat is bijna evenveel als in de vorige groep.

De groep kleinste gemeenten kent de grootste herverdeeeffecten. Er is zelfs een gemeente die er 167% op vooruit zou gaan. Eén gemeente zou er 62% op achteruit gaan. Toch nog 57% van de gemeenten valt binnen de 20%-marge.

De herverdeeeffecten van de schatting voor groepen van gemeenten zijn veel geringer dan voor alle gemeenten tezamen. Dat geldt vooral voor de grootste gemeenten. Daar bleef slechts 56% van de gemeenten binnen de 20%-marge. Dit is in dit model 91%.

Tabel 3.8 Omvang van de herverdeeeffecten voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners

Herverdeeeffecten t.o.v. huidige budget	Gemeenten	
	Aantal	%
20 - 30% minder	2	4
10 - 20% minder	8	15
0 - 10% minder	16	30
0 - 10% meer	13	24
10 - 20% meer	11	20
20 - 30% meer	3	6
30 - 40% meer	1	2
Totaal	54	100

Tabel 3.11 Omvang van de herverdeeeffecten voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners

Herverdeeeffecten t.o.v. huidige budget	Gemeenten	
	Aantal	%
60 - 80% minder	1	1
40 - 60% minder	6	4
30 - 40% minder	8	5
20 - 30% minder	11	6
10 - 20% minder	21	12
0 - 10% minder	20	12
0 - 10% meer	30	18
10 - 20% meer	26	15
20 - 30% meer	14	8
30 - 40% meer	11	6
40 - 60% meer	12	7
60 - 80% meer	4	2
80 - 100% meer	4	2
100 - 120% meer	1	1
160 - 180% meer	1	1
Totaal	170	100

3.4 Schatting van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte

De herverdeeeffecten van de schatting van de bijstandsuitgaven voor groepen van gemeenten kunnen via de in paragraaf 2.2.4 gepresenteerde methode nog nader uiteen worden gerafeld. Daarbij wordt de toevalsfactor afgeschat met een betrouwbaarheidsinterval, zodat het overblijvende deel als potentiële gemeentelijke beleidsruimte kan worden beschouwd. De toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte worden als extra variabelen in het schattingsmodel opgenomen.

De resultaten van de schattingen voor de groepen van gemeenten zijn teleurstellend. De potentiële gemeentelijke beleidsruimte kan niet worden gescheiden van de toevalsfactor. Er kan dus niet gezegd worden in welke mate de gevonden herverdeeeffecten aan potentiële gemeentelijke beleidsruimte kunnen worden toegeschreven. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat de verklaringsgraad van de schattingen al zeer hoog is. Het residu is dan zo klein dat een splitsing daarvan niet meer met enige betrouwbaarheid kan plaatsvinden.

Uit een statistische toets¹⁸ blijkt dat de schattingen voor de vier groepen van gemeenten niet significant van elkaar verschillen. Er is derhalve geen belemmering om het model verder te schatten voor alle gemeenten tezamen.

Er kan wel een onderscheid tussen de potentiële gemeentelijke beleidsruimte en de toevalsfactor worden aangebracht in het model voor alle gemeenten tezamen. In dit model is de variatie groter, waardoor het mogelijk is om met voldoende betrouwbaarheid het onderscheid tussen de toevalsfactor en de gemeentelijke invloed aan te brengen. Dit heeft tegelijkertijd het voordeel dat er één model gebruikt wordt dat voor alle gemeenten toepasbaar is. Daartoe is ervan uitgegaan dat de toevalsfactor samenhangt met de omvang van de gemeente: hoe groter de gemeente hoe geringer de invloed van de toevalsfactor. Hiermee wordt gecorrigeerd voor de in paragraaf 3.2.2 geconstateerde heteroscedasticiteit. De potentiële gemeentelijke beleidsruimte wordt niet geacht afhankelijk te zijn van de bevolkingsomvang.

Voor de berekening van de toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte is het in tabel 3.1 in paragraaf 3.2 gepresenteerde model als uitgangspunt genomen. Vervolgens zijn daarin de toevalsfactor en de gemeentelijke invloed geschat. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 3.12¹⁹.

Uit de resultaten van de in tabel 3.12 opgenomen schatting kan de gemiddelde potentiële gemeentelijke beleidsruimte worden afgeleid²⁰. Deze bedraagt 20% van de totale bijstandsuitgaven²¹. Dat betekent dat als gemeenten het meest straffe beleid voeren en daarbij geen enkele inefficiëncy voorkomt, dat dan de uitgaven gemiddeld 20% lager zouden kunnen liggen. Het is niet aannemelijk dat er gemeenten zijn waar dit theoretische optimum in de praktijk wordt bereikt. Elke gemeente zal in enige mate potentiële beleidsruimte kennen. Bij sommige gemeenten zal de potentiële ruimte beperkt zijn, terwijl het in andere gemeenten een vrij forse omvang zal hebben. Op de bestaande verschillen tussen gemeenten komen we terug in paragraaf 3.5.

Uit tabel 3.12 blijkt dat zowel de toevalsfactor als de potentiële gemeentelijke beleidsruimte een significante samenhang vertoont met de bijstandsuitgaven. De overige gemeentelijke kenmerken zijn dezelfde die ook in tabel 3.1 naar voren

18 Hiervoor is gebruik gemaakt van de F-toets.

19 In het model zijn de variantie van de toevalsfactor vermenigvuldigd met het inwonertal en de variantie van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte opgenomen. Met behulp van een iteratieve schattingsmethode kunnen op die manier de varianties worden bepaald. Uitgaande van de veronderstelde verdeling voor de toevalsfactor en de potentiële beleidsruimte kan voor alle gemeenten tezamen de potentiële gemeentelijke beleidsruimte worden bepaald. Door de wijze van schatten is het niet mogelijk om aan de tabel een kolom toe te voegen die aangeeft welk aandeel in de verklaring elke variabele heeft.

20 In het model zijn de varianties opgenomen van de toevalsfactor gedeeld door het inwonertal en de potentiële beleidsruimte per gemeente. Uit de regressiecoëfficiënt kan dan de gemiddelde potentiële beleidsruimte worden afgeleid met de formule:

$$\text{Potentiëlebeleidsruimte} = \text{Regressiecoëfficiënt} * \sqrt{\frac{2}{\pi}}$$

21 In bijlage 1 is deze berekeningsmethodiek verder uitgewerkt.
De gemiddelde potentiële beleidsruimte is bepaald aan de hand van een bepaalde kansverdeling en dus behept met een bepaalde onzekerheid. Met 95% zekerheid ligt de gemiddelde beleidsruimte tussen 15% en 24%.

kwamen. De coëfficiënten van de in de tabel 3.12 opgenomen kenmerken wijken niet sterk af van die in tabel 3.1.

Bij de resultaten tekenen we opnieuw aan dat door het gebruik van gegevens voor slechts één jaar onzekerheid bestaat over de validiteit van de uitkomsten.

Tabel 3.12 Schatting van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar voor alle gemeenten tezamen

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1637	0.80	23.19
Pct. lage inkomens	0.0324	0.84	8.63
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0382	-0.12	-6.62
ln klantenpotentieel	0.0839	0.08	9.20
Netto arbeidsparticipatie	-0.0104	-0.60	-3.68
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0013	-0.05	-1.70
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0156	-0.79	-7.27
Pct. werkzame beroepsbevolking met ten hoogste LBO/MAVO t.o.v. bevolking 15-64 jr.	0.0029	0.13	1.79
Pct. banen in handel en horeca in RBA	-0.0476	-0.92	-8.92
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0083	-0.05	-1.98
Constante term	6.0690		23.28
Toevalsfactor (vermenigvuldigd met het inwonertal)	614.4962		7.89
Potentiële gemeentelijke beleidsruimte	0.0621		5.01
Aantal gemeenten in de schatting			n=531

3.5 Herverdeeeffecten van verschillen in potentiële gemeentelijke beleidsruimte

3.5.1 De herverdeeeffecten

Wat zijn de herverdeeeffecten van de gevonden potentiële gemeentelijke beleidsruimte? Om de gemeenten het voordeel van de twijfel te gunnen, dient er allereerst een betrouwbaarheidsmarge voor de toevalsfactor te worden berekend. Als het verschil tussen het berekende bijstandsbudget en de gerealiseerde bijstandsuitgaven binnen de betrouwbaarheidsmarges van de toevalsfactor vallen, dan kan deze afwijking door de toevalsfactor zijn bepaald. Daarbij wordt uitgegaan van een gemiddelde potentiële beleidsruimte voor elke gemeente. Als het verschil buiten de betrouwbaarheidsmarges van de toevalsfactor vallen dan kan met grote waarschijnlijkheid worden aangenomen dat dit in ieder geval deels wordt veroorzaakt door de gemeentelijke invloed. In dat geval is er sprake van herverdeeeffecten.

De herverdeeeffecten die op die manier zijn berekend, zijn opgenomen in tabel 3.13 en 3.14. Deze herverdeeeffecten zijn gebaseerd op de schatting van de bijstands-

uitgaven voor alle gemeenten, zoals die in tabel 3.12 is gepresenteerd. Per grootteklasse is in tabel 3.13 en 3.14 aangegeven welk percentage van de gemeenten bij deze herverdeling erop vooruit respectievelijk erop achteruit zouden gaan. Daarbij is tevens vermeld hoeveel procent van de gemeenten er minder dan 10% op vooruit of achteruit zou gaan. Verder is in de tabel opgenomen hoeveel procent de maximale vooruitgang of achteruitgang bedraagt ten opzichte van de gerealiseerde bijstandsuitgaven.

In totaal zou 6% van de gemeenten erop vooruit gaan bij een herverdeling gebaseerd op de gevonden verschillen in potentiële gemeentelijke beleidsruimte. Eveneens 6% van de gemeenten zou erop achteruit gaan. De meeste gemeenten (88%) houden dus ongeveer hetzelfde budget²². Als er al herverdeeffecten plaatsvinden dan zijn deze bij de meeste gemeenten beperkt. Het merendeel gaat er minder dan 10% op voor- of achteruit. Bij de grootste gemeenten zouden de meeste herverdeeffecten plaatsvinden. Dat is logisch, omdat het betrouwbaarheidsinterval voor de toevalsfactor afhankelijk is van het inwonertal. Voor de grote gemeenten is het betrouwbaarheidsinterval dus het kleinst. Van de grote gemeenten zou 19% erop vooruit gaan en 22% erop achteruit.

Tabel 3.13 Aandeel van gemeenten die er bij herverdeling op vooruit zouden gaan met hun maximale vooruitgang

Bevolkingsomvang	Gaan er op vooruit	Gaan er minder dan 10% op vooruit	Maximale vooruitgang
minder dan 10.000	2%	1%	12%
10.000-20.000	4%	2%	28%
20.000-50.000	8%	4%	45%
meer dan 50.000	19%	13%	15%
Totaal	6%	4%	45%

22 Doordat de herverdeling budgettair neutraal dient te zijn gaan alle gemeenten er 1,47% op achteruit. De meeste gemeenten zouden hun budget niet zien veranderen. De optelling van voor- en achteruitgang in budget van gemeenten waar dat wel verandert levert een totaalbudget op dat ligt boven het huidige bijstandsbudget. Het verschil wordt verdeeld over alle gemeenten, hetgeen een nadelig saldo voor elke gemeente oplevert van 1,47%.

Tabel 3.9 Omvang van de herverdeeeffecten voor gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners

Herverdeeeffecten t.o.v. huidige budget	Gemeenten	
	Aantal	%
30 - 40% minder	4	3
20 - 30% minder	8	6
10 - 20% minder	24	19
0 - 10% minder	22	17
0 - 10% meer	27	21
10 - 20% meer	18	14
20 - 30% meer	13	10
30 - 40% meer	10	8
40 - 60% meer	2	2
60 - 80% meer	1	1
Totaal	129	100

Tabel 3.10 Omvang van de herverdeeeffecten voor gemeenten van 10.000 tot 20.000 inwoners

Herverdeeeffecten t.o.v. huidige budget	Gemeenten	
	Aantal	%
40 - 50% minder	1	0
30 - 40% minder	8	4
20 - 30% minder	19	9
10 - 20% minder	25	12
0 - 10% minder	38	18
0 - 10% meer	42	20
10 - 20% meer	33	16
20 - 30% meer	15	7
30 - 40% meer	16	8
40 - 60% meer	5	2
60 - 80% meer	7	3
Totaal	209	100

Tabel 3.14 Aandeel van gemeenten die er bij herverdeling op achteruit zouden gaan met hun maximale achteruitgang

Bevolkingsomvang	Gaan er op achteruit	Gaan er minder dan 10% op achteruit	Maximale achteruitgang
minder dan 10.000	2%	1%	21%
10.000-20.000	5%	3%	36%
20.000-50.000	7%	5%	33%
meer dan 50.000	22%	15%	31%
Totaal	6%	4%	36%

3.5.2 Draagkracht van gemeenten

In hoeverre is de draagkracht van gemeenten voldoende om de budgettaire consequenties van de invoering van een verdeelmodel aan te kunnen? In tabel 3.15 zijn de totale uitgaven aan bijstandsverlening²³ als percentage van de totale gemeentelijke uitgaven weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de omvang van de gemeente. Uit de tabel blijkt dat de grootste gemeenten procentueel het meeste geld besteden aan bijstandsverlening. Voor de allerkleinste gemeenten is de bijstandsverlening van veel geringer betekenis.

Tabel 3.15 Uitgaven aan bijstandsverlening als percentage van de totale gemeentelijke uitgaven naar gemeentegrootteklasse in 1992

Bevolkingsomvang	Aandeel bijstandsuitgaven
0 - 10.000	9.8
10.000 - 20.000	12.4
20.000 - 50.000	15.6
meer dan 50.000	19.5
Totaal	100.0

Bron: Statistiek der gemeenterekeningen 1992, CBS.

Wat zijn nu de maximale afwijkingen die invoering van de budgetteringsvariant tot gevolg heeft als wordt uitgegaan van de herverdeeleffecten die zijn berekend op basis van de potentiële beleidsruimte van gemeenten. In tabel 3.16 is dit weergege-

23 Dit zijn de totale bijstandsuitgaven, dus inclusief BZ, IOAW, IOAZ, bijzondere bijstand, etc. In de schatting van de bijstandsuitgaven zijn wij uitgegaan van de uitgaven aan ABW-sec en RWW, volgens de definitie van de oude Algemene Bijstandswet.

ven per groottegroep van gemeenten²⁴. De kleinste gemeenten blijken maximaal ruim 2% van hun totale uitgaven te moeten inleveren. Voor de grootste gemeenten is dit ruim 6%. De kleinste gemeenten krijgen er maximaal 1,2% bij. Bij de grootste gemeenten is dit op zijn hoogst een kleine 3%. Bij de middelgrote gemeenten ligt dit op 7%.

Tabel 3.16 Maximale afwijking van huidige gemeentelijke uitgaven door de herverdeling naar gemeentegrootteklasse

Bevolkingsomvang	Maximale afwijking van huidige budget	
	Minder (%)	Meer (%)
0 - 10.000	2.1	1.2
10.000 - 20.000	4.4	3.5
20.000 - 50.000	5.2	7.0
meer dan 50.000	6.1	2.9

Gemeenten lopen in de budgetteringsvariant een zeker risico. Het verdeelmodel gaat uit van bestaande structuren, op basis waarvan de budgetten aan de gemeenten worden toegewezen. Als daarin iets wijzigt, bijvoorbeeld door de vestiging van een groot bedrijf in de gemeente of de directe omgeving, dan heeft dit gevolgen voor de werkloosheid in de gemeente en dus ook voor de bijstandsuitgaven. Weliswaar wordt hiervoor in het model voor een deel gecorrigeerd, doordat werkgelegenheidskenmerken in het model zijn opgenomen, maar deze correctie dekt niet de volledige wijziging in de bijstandsuitgaven. Een gemeente gaat er in dat geval op vooruit. Omdat de werkgelegenheid in een kleine gemeente veel geringer is dan in een grote gemeente is de invloed van een dergelijke verandering in een kleine gemeente het grootst.

Het omgekeerde kan echter ook het geval zijn. Bij sluiting van een grote werkgever komen er meer mensen in de bijstand terecht. Dit betekent hogere bijstandsuitgaven, waarbij het budget tekortschiet. Voor een grote gemeente blijft dit risico procentueel gezien beperkt, maar voor een kleine gemeente kan dit een vrij aanzienlijk risico betekenen. Bij invoering van de budgetteringsvariant dient hiermee terdege rekening te worden gehouden. Ten dele is dat al gebeurd doordat de toevalsfactor samenhangt met het inwonertal van de gemeente.

²⁴ In feite betreft dit de laatste kolom van tabel 3.13 en 3.14 afgezet tegen de totale gemeentelijke uitgaven in plaats van tegen de bijstandsuitgaven. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de gevolgen voor de gemeentelijke financiën in zijn totaliteit.

3.5.3 Relatie van het residu met beleidsfactoren

In het kader van de evaluatie van de Bijdrageregeling Algemene Bijstand²⁵ is een enquête uitgevoerd onder gemeenten. Daarin werd gevraagd naar de beleidskeuzen in het gemeentelijk bijstandsbeleid. De uitkomsten van de enquête zijn in het onderhavige onderzoek gebruikt om te kijken of de invloed van beleidskeuzen op de bijstandsuitgaven kan worden aangetoond. Daartoe is een regressie uitgevoerd waarbij het residu wordt verklaard uit beleidsfactoren. Dit vindt plaats voor de residuen van de schatting van het model van alle gemeenten tezamen.

Uit deze schatting blijkt dat gemeenten die een hoge prioriteit geven aan het verstrekken van uitkeringen, er het meest op achteruit gaan²⁶. Gemeenten met een relatief groot aantal fte's bij de sociale dienst gaan er het meest op vooruit. Kennelijk is er dan meer aandacht voor zaken als controle en fraudebestrijding. Hierin zit echter een bepaald optimum; een relatief heel grote sociale dienst gaat er minder op vooruit. Deze uitkomsten bevestigen de invloed van het gemeentelijk beleid op de bijstandsuitgaven, zoals in paragraaf 2.2.2 al in theorie werd verondersteld. Gemeenten die het meest stringente beleid voeren gaan er het meest op vooruit, terwijl gemeenten die het meest tolerante beleid voeren moeten inleveren.

De gevonden samenhangen zijn significant. In totaal wordt 18% van het residu door de genoemde factoren verklaard. Weliswaar kan hiermee niet de gehele omvang van het residu worden verklaard, maar een verklaringsgraad van 18% betekent dat een deel van het residu aantoonbaar aan beleidskeuzen is toe te wijzen.

Deze samenhangen blijken ook te bestaan als de gevonden beleidskenmerken worden ingepast in het bestaande model van de schatting van de bijstandsuitgaven voor alle gemeenten tezamen. Deze schatting is weergegeven in tabel 3.17. Hierbij dient te worden aangetekend dat deze schatting op veel minder gemeenten is gebaseerd. Vooral veel grotere gemeenten hadden niet gerepsondeerd op de enquête in het voornoemde onderzoek.

Uit tabel 3.17 blijkt dat de bijdrage van de beleidskenmerken aan de verklaring aanzienlijk is. Bij elkaar wordt 33% van de variantie in de bijstandsuitgaven gebonden door beleidskenmerken. Vooral de werkdruk, gemeten als bijstandsuitgaven per manjaar bij de GSD, levert een belangrijke bijdrage aan de verklaring. De gemeentelijke werkgelegenheid heeft in deze vergelijking niet langer een significant verband met de bijstandsuitgaven. Voor het overige wijkt deze schatting niet sterk af van die in tabel 3.1.

25 R. Olieman e.a., 1995, op.cit.

26 De prioriteit is 1 voor de hoogste prioriteit en 5 als dit voor de gemeente de laagste prioriteit heeft.

Tabel 3.17 Schatting van de bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar voor alle gemeenten tezamen inclusief beleidskenmerken

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1855	0.78	11.32	21%
Pct. lage inkomens	0.0315	0.81	4.81	8%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0162	-0.11	-2.00	3%
In klantenpotentieel	0.0701	0.07	4.16	8%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0190	-1.10	-3.93	6%
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0006	-0.02	-0.38	1%
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0071	-0.36	-1.72	3%
Pct. werkzame beroepsbevolking met ten hoogste LBO/MAVO t.o.v. bevolking 15-64 jr.	0.0078	0.38	2.51	4%
Pct. banen in handel en horeca in RBA	-0.0535	-1.03	-4.83	8%
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0313	-0.18	-2.97	5%
Constante term	6.0099		11.32	
Prioriteit bij verstrekken van uitkeringen	-0.0603	-0.07	-2.03	3%
Bijstandsuitgaven per FTE van de GSD	0.4675	0.30	5.08	17%
(Bijstandsuitgaven per FTE van de GSD) ²	-0.0993	-0.07	-4.05	13%
Correlatiecoëfficiënt (R ²)	0.857		n=163	

3.6 Gedragseffecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke gedragseffecten van gemeenten op de voorgestelde regelingen. Uiteraard zijn er bedoelde en onbedoelde gedragseffecten. Op beide vormen wordt hier ingegaan. Daarbij wordt tevens de rechtvaardigheid en de doorzichtigheid van het herverdelingsmodel in ogenschouw genomen, daar zij een voorwaarde vormen voor de toepasbaarheid van het model. Daarbij is rechtvaardigheid de situatie waarin alle gemeenten het budget krijgen dat hen toebehoort. Doorzichtigheid is eveneens voorwaarde voor de invloed van de voorgestelde budgettering op het gedrag. Indien gemeenten de voordelen van het systeem niet herkennen zal geen aanpassing van het beleid plaatsvinden²⁷.

De hierboven gegeven uitleg van het begrip rechtvaardigheid behoeft nadere uitwerking. Een systeem waarin gemeenten krijgen wat hen toebehoort is een systeem waarin gemeenten die in dezelfde situatie zitten, hetzelfde budget krijgen. Bovendien moet er tussen gemeenten die verschillen op relevante kenmerken, een evenredige aanpassing van het budget plaatsvinden. Gemeenten die de bijstand minder efficiënt uitvoeren, moeten daarvoor niet beloond worden. Aan deze voorwaarden kan door middel van budgettering worden voldaan indien:

²⁷ R. Olieman e.a. "Mooi meegenomen", op. cit.

- een groot deel van de verschillen tussen gemeenten verklaard kunnen worden uit objectieve kenmerken (voor deze objectieve kenmerken kan dan gecorrigeerd worden);
- het dan nog niet verklaarde deel voornamelijk (of voor een aanzienlijk deel) kan worden toegeschreven aan inefficiënties en/of beleidskeuzen van de gemeenten.

Indien een groot deel van de niet-verklaarde verschillen tussen gemeenten dient te worden toegeschreven aan toevalsfactoren is bij budgettering van rechtvaardigheid geen sprake. In paragraaf 2.2.4 is hier verder op ingegaan.

Hoe groot is de kans dat de reacties van gemeenten daadwerkelijk de gewenste effecten (vermindering van de totale bijstandsuitgaven) zullen hebben? Deze kans is afhankelijk van:

- de mate waarin gemeenten invloed hebben op de bijstandsuitgaven;
- de mate waarin gemeenten dit (h)erkennen;
- de kosten en baten van het beleid;
- de mate waarin gemeenten zelf profiteren van de bereikte afname van de uitgaven (de omvang van de potentiële baten);
- de mate waarin er sprake is van substitutie/afwenteling (indien een vermindering bij een gemeente alleen plaatsvindt bij een verhoging van uitgaven van andere gemeenten of bij verhoging van de kosten van ander beleid bij de Rijksoverheid, zal er per saldo geen positief effect zijn);
- de mate waarin gemeenten zullen streven naar en in staat zijn tot het beïnvloeden van de factoren waarop het bijstandsbudget is gebaseerd (met als doel het budget te verhogen).

Invloed van een gemeente op de eigen bijstandsuitgaven is een absolute voorwaarde om effecten te kunnen bereiken. Is er geen sprake van een dergelijke invloed dan heeft invoering van budgettering geen enkele zin omdat gemeenten toch niets aan de ontwikkeling van de uitgaven kunnen doen.

In "*Mooi meegenomen*"²⁸ wordt geconstateerd dat gemeenten een dergelijke invloed wel hebben. In verschillende analyses is getracht een verklaring te vinden voor veranderingen in de bijstandsuitgaven in een gemeente, en hieruit bleek dat het beleid van de gemeente zowel op de uitgaven als op het aantal cliënten een significante invloed heeft.

De invloed van gemeentelijk beleid op de bijstandsuitgaven is overigens wel beperkt. Op verschillende manieren is in genoemd rapport een presentatie verzorgd van de invloed van het gemeentelijk beleid en steeds blijkt de invloed van andere factoren op de mutaties groter te zijn. Dit hoeft voor de budgettering geen bezwaar te zijn aangezien deze andere factoren in het verdeelmodel kunnen worden opgenomen.

Wat zijn de mogelijkheden van gemeenten om de uitgaven te beperken? Gemeenten kunnen een activerend bijstandsbeleid voeren. Met dit beleid worden bijstandsgerechtigden gestimuleerd een baan te aanvaarden. De gemeenten kunnen hiervoor verschillende instrumenten inzetten, zoals bijvoorbeeld scholing, trajectbemiddeling

28 R. Olieman e.a. op. cit.

en werkervaringsplaatsen. Gemeenten kunnen ook een actief werkgelegenheidsbeleid voeren. Met dit beleid kan worden getracht de werkgelegenheid in de gemeente (of regio) te behouden of uit te breiden. Uitkomst hiervan kan zijn dat er meer ruimte is om bijstandsgerechtigden naar werk te laten uitstromen. Beide beleidsopties kunnen leiden tot een beperking van de uitgaven aan bijstand en dus een besparing voor de gemeenten opleveren. Het bijstandsbudget, dat dan gebaseerd is op objectieve kenmerken, zal immers niet afnemen.

Ook kan een gemeente de uitvoering van de bijstand anders invullen. Zo kan de uitvoeringsorganisatie gestimuleerd worden efficiënter te werken. Een stringent fraudebeleid kan de bijstandsuitgaven beperken.

Anderzijds kunnen ook beleidskeuzen gemaakt worden in de richting van een minder ruimhartig beleid. Dit kan met name waar het de toeslagen betreft. Strengere controles bij de instroom kunnen hiertoe ook worden gerekend.

Indien echter gemeenten zelf hun invloed op de bijstandsuitgaven nihil achten zal geen beleidsinspanning gepleegd worden. Objectief vastgestelde invloed van beleid op de uitgaven is op zich niet afdoende. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de eigen invloed onderkennen. In het eerder genoemde onderzoek werd aan gemeenten gevraagd wat de reactie zou zijn indien (de toen geldende) incentive-regeling zou worden verdubbeld. Bijna driekwart van de gemeenten gaf aan dan het beleid meer aandacht te geven. Op deze manier gaven zij te kennen wel invloed te hebben op de bijstandsuitgaven. Een element dat kan helpen de gemeenten te stimuleren is de verdeling van de budgetten te baseren op een verdeling die heel goed rekening houdt met de door gemeenten ervaren objectieve (lees: niet te beïnvloeden) factoren.

Een belangrijk argument om te komen tot budgettering is dat indien gemeenten zelf belang hebben bij de beperking van de bijstandsuitgaven zij eerder geneigd zijn te komen tot een beleid dat deze beperking tot doel heeft. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat gemeenten een kosten-baten-afweging maken en op die manier beleidskeuzen maken.

Bij budgettering is het zo dat het financiële profijt van de besparingen die worden gerealiseerd, voor 100% ten goede komt aan de gemeente zelf. Er is geen sprake van een incentive-regeling waarbij slechts een deel van het bespaarde geld mag worden behouden, maar van budgettering. De gemeente krijgt een budget dat vaststaat. Indien een gemeente meer uitgeeft aan bijstand moet het dat zelf bijpassen, en indien er minder uitgegeven wordt, blijft dat deel over. Ervan uitgaande dat de gemeente een juiste afweging van kosten en baten maakt worden de besparingen gerealiseerd.

Uiteraard is het ook mogelijk dat gemeenten op basis van een andere prioriteitsstelling helemaal niet kiezen voor een kosten-baten-afweging. Zij kunnen ook accepteren dat zij zelf (meer) geld moeten uittrekken voor de bijstandsuitgaven. Dit is met name het geval indien gemeenten meer prioriteit geven aan het instandhouden van een zo goed mogelijk vangnet. Voorzover de gemeenten de kosten-baten-afweging maken en dit op adequate wijze doen zullen op gemeentelijk niveau besparingen gerealiseerd worden.

Het staat echter niet vast dat besparingen op gemeentelijk niveau ook op macro-niveau besparingen zijn. Gemeenten kunnen een zodanig beleid voeren dat de besparingen in de eigen gemeente leiden tot verhogingen van uitgaven in andere gemeenten. Zo kunnen gemeenten proberen werkgelegenheid uit de regio aan de gemeente te binden zonder dat dit tot een stijging van de totale Nederlandse werkgelegenheid leidt. Ook kan de bevordering van de uitstroom van uitkeringsgerechtigden leiden tot verdringing van werkenden of andere werkzoekenden. Zij zullen wellicht niet direct in de bijstand terechtkomen, zij zullen wel bij andere instanties tot kostenverhoging leiden. Ook kunnen bijstandsgerechtigden uit de gemeente worden geweerd, waardoor zij de bijstandsuitgaven in andere gemeenten verhogen²⁹. Gemeenten kunnen daarnaast kosten op het Rijk afwentelen, bijvoorbeeld door uitkeringsgerechtigden met voorrang te laten deelnemen aan maatregelen die door het Rijk (mede) gefinancierd worden.

Ten slotte is het van belang te bezien in hoeverre het waarschijnlijk is dat gemeenten zullen proberen relatief slechte objectieve omstandigheden te creëren om op die manier meer bijstandsbudget te genereren. Om twee redenen is het niet waarschijnlijk dat gemeenten dit gedrag zullen vertonen. Ten eerste zijn de kenmerken waarop het budget is gebaseerd, zo gekozen dat ze door een individuele gemeente nauwelijks te beïnvloeden zijn. Ten tweede is het zo dat als gemeenten deze kenmerken beïnvloeden (om een hoger budget te krijgen) de bijstandsuitgaven ook hoger zullen zijn. In veel gevallen zullen dan ook andere sociaal-economische beleidskosten stijgen. Met andere woorden, het is niet in het belang van de gemeente om te trachten deze kenmerken te beïnvloeden.

Al met al kan worden gezegd dat aan de voorwaarden voor een besparend effect van de budgettering in redelijke mate is voldaan. Gemeenten hebben invloed op de bijstandsuitgaven, herkennen dit ook, en de baten en lasten van dergelijk beleid liggen op dezelfde plaats, namelijk bij de gemeente. Indien gemeenten echter niet de beperking van de uitgaven als eerste prioriteit hebben maar bijvoorbeeld het bieden van een zo goed mogelijke vangnetvoorziening, zullen deze gemeenten geen beperkend beleid voeren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat gemeenten als ze alleen maar op kosten-baten-afwegingen beleid maken proberen de kosten van de bijstand af te wentelen op andere gemeenten en de Rijksoverheid.

3.7 Conclusies

In de budgetteringsvariant worden alle uitkeringslasten gebudgetteerd. Uit het bijstandsbudget dienen alle uitkeringen te worden betaald. De uitvoeringslasten zijn hierbij niet betrokken.

De bijstandsuitgaven van gemeenten kunnen met behulp van een regressie-analyse goed worden benaderd. Door de bijstandsuitgaven voor groepen van gemeenten te schatten wordt vooral voor de grote gemeenten een zeer hoge verklaringsgraad gehaald. Dat houdt in dat met behulp van regionale arbeidsmarktkenmerken en objectieve factoren een zeer groot deel van de bijstandsuitgaven kan worden verklaard.

29 P. van den Berg, "Prikkelende bijstand: werken of verhuizen", *de Volkskrant*, 25 mei 1996.

Het verschil tussen het via het model berekende budget en de daadwerkelijk gerealiseerde bijstandsuitgaven, het residu, bestaat uit een toevalsfactor en een zekere mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte. Door uit te gaan van een bepaalde verdeling van deze beide factoren is getracht deze van elkaar te onderscheiden in het model voor alle gemeenten tezamen. Daarbij is verondersteld dat de toevalsfactor groter is voor kleinere gemeenten. De gemiddelde inefficiency blijkt 20% te bedragen. Door een betrouwbaarheidsmarge voor de toevalsfactor te bepalen wordt met 95% zekerheid voorkomen dat het gemeentelijk bijstandsbudget op basis van de toevalsfactor verandert. Het overblijvende deel van het residu is dan de potentiële gemeentelijke beleidsruimte. De op deze wijze berekende herverdeling betekent voor de meeste gemeenten dat ze hetzelfde budget houden als ze hadden, met dien verstande dat ze zelf verantwoordelijk worden voor de besteding daarvan. Nader onderzoek op basis van gegevens over meer dan één jaar is overigens wenselijk om meer zekerheid te krijgen over de validiteit van de uitkomsten.

Gemeentelijk beleid blijkt samen te hangen met de bijstandsuitgaven. Naarmate men een relatief stringenter beleid voert heeft men lagere bijstandsuitgaven. Tevens blijkt dat gemeenten met het meest stringente beleid er op vooruit zouden gaan bij budgettering, terwijl gemeenten met het meest tolerante beleid erop achteruit zouden gaan. Dat betekent dat de budgettering rechtvaardig is, omdat de revenuen terecht komen bij de gemeenten met de strakste bijstandsregimes.

Als er een budgettering zou worden ingevoerd zijn de financiële risico's het grootst voor de kleinste gemeenten. Deze gemeenten komen door onverwachte gebeurtenissen eerder in de problemen dan grotere gemeenten, die een groter draagvlak hebben.

Als tot budgettering van de bijstandsuitgaven wordt overgegaan dan is de verwachting dat dit leidt tot lagere bijstandsuitgaven. Als de invloed die de gemeente heeft op de bijstandsuitgaven wordt aangewend, dan zijn de revenuen voor de gemeente zelf. De omvang van de incentive is bovendien veel groter dan in de bestaande Bijdrageregeling Incentive Algemene Bijstand. De uit het model resulterende maatstaven zijn niet of nauwelijks door een individuele gemeente te beïnvloeden en voldoen daarmee aan de eisen die aan zulke maatstaven worden gesteld.

4 De gemengde variant

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvragen, zoals die zijn geformuleerd ten aanzien van de gemengde variant. In tegenstelling tot de budgetteringsvariant waar sprake is van één budget voor alle bijstandsuitgaven, is het bijstandsbudget in de gemengde variant opgebouwd uit een aantal deelbudgetten. Daarbij wordt ook uitdrukkelijk plaats ingeruimd voor de uitvoeringslasten, die in de budgetteringsvariant buiten beschouwing blijven.

In paragraaf 4.2 wordt allereerst ingegaan op het budget voor toeslagen. In eerste instantie dient te worden bepaald hoe het macro-budget voor toeslagen kan worden vastgesteld. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden. In paragraaf 4.2 wordt aangegeven wat theoretisch de beste methode is om het macro-toeslagenbudget te bepalen. Vervolgens komt in paragraaf 4.3 de verdeling van het toeslagenbudget over de gemeenten aan de orde. Daarbij is sprake van een hypothetische situatie, omdat de toeslagen pas vanaf 1996 worden toegekend, zodat de verdeling niet aan de hand van een historische situatie kan worden getoetst en er derhalve ook geen herverdeel effecten kunnen worden bepaald. Wel wordt een verschil tussen het geschatte aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen en de realisatie bepaald.

Voor een nauwkeuriger schatting van het aantal potentiële toeslagen worden deze in paragraaf 4.4 in groepen van gemeenten geschat. Ook hiervan wordt het verschil tussen schatting en realisatie beschreven.

In paragraaf 4.5 wordt een poging gedaan de verschillen tussen het geschatte aantal potentiële toeslagen en de het gerealiseerde aantal te splitsen in een deel dat aan potentiële gemeentelijke beleidsruimte kan worden toegeschreven en een toevalsfactor.

De verdeling van de uitvoeringslasten vormt het onderwerp van paragraaf 4.6. Hierbij wordt aangegeven hoe deze kunnen worden verdeeld, zonder dat hieraan het gewicht van een voorstel voor een verdeelmodel kan worden toegeschreven. Er is namelijk van slechts 47 gemeenten bekend hoe hoog de uitvoeringslasten waren in het jaar 1992. Dit aantal is te gering om op basis daarvan een verdeelmodel te construeren, waarvan gezegd kan worden dat het recht doet aan de opbouw van de uitvoeringslasten voor alle gemeenten. Wel kan middels analyse inzicht worden gegeven in de kenmerken die de omvang van de uitvoeringslasten bepalen.

In paragraaf 4.7 wordt nader ingegaan op de financiële risico's van gemeenten als de bijstandsuitgaven op de voorgestelde manier zouden worden gebudgetteerd. Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag hoe hoog de draagkracht van gemeenten is en of budgettering wellicht alleen voor de wat grotere gemeenten moet worden ingevoerd. Tevens wordt daarbij ingegaan op het Partieel Bijstandsfonds, dat overigens geen onderdeel van dit onderzoek uitmaakt.

Met de conclusies in paragraaf 4.8 wordt het hoofdstuk afgerond.

4.2 Macro-budget voor toeslagen

Met de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) zijn de normbedragen voor alleenstaanden en eenoudergezinnen met 20% van het netto-minimumloon verlaagd. Gemeenten kunnen aan deze groepen bijstandsontvangers een toeslag verstrekken van maximaal 20% van het netto-minimumloon, zodat dan weer het oude niveau wordt bereikt. Alleenstaanden en eenoudergezinnen moeten voor het verkrijgen van een toeslag wel aantonen dat ze zelfstandig een huishouding voeren; de bewijslast ligt dus bij de aanvragers van een uitkering. De gemeente beslist dan of de aanvrager een toeslag ontvangt en van welke hoogte deze eventueel is.

Voor het bepalen van het macro-budget voor toeslagen dient onderscheid te worden gemaakt tussen de volumecomponent (aantal personen die voor een toeslag in aanmerking komen) en de prijscomponent (gemiddelde hoogte van de toeslag, tussen 0% en 20% van het netto-minimumloon). Door het CBS worden cijfers verzameld over de samenstelling van de populatie bijstandsontvangers³⁰. Daaruit kan worden afgeleid hoe groot de groep is die potentieel voor een toeslag in aanmerking komt: het aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen onder de bijstandsontvangers. Deze groep komt in principe voor een toeslag in aanmerking en vormt daarmee de volumecomponent van het toeslagenbudget. Deze landelijke volumecomponent is niet door individuele gemeenten te beïnvloeden en vormt een perfecte basis voor het macro-budget voor toeslagen; hier is immers geen sprake van een schatting maar een daadwerkelijke vaststelling van de groep voor toeslagen in aanmerking komende bijstandsontvangers.

De bepaling van de prijscomponent ligt veel ingewikkelder. Omdat hiermee nog geen ervaring is opgedaan is het lastig om op voorhand vast te stellen hoe hoog de gemiddelde toeslag zal zijn voor degenen die er voor in aanmerking komen. In de komende jaren worden hiermee de eerste ervaringen opgedaan. Voordat het toeslagenbudget in 1999 van kracht wordt kan derhalve inzicht worden verkregen in de gemiddelde toeslag die wordt verstrekt aan degenen die ervoor in aanmerking komen. Daarvan kan eveneens het landelijk gemiddelde worden bepaald. Dit is dan de gemiddelde prijscomponent.

Door volume- en prijscomponent met elkaar te vermenigvuldigen ontstaat het macro-budget voor de toeslagen. Dit kan elk jaar opnieuw worden bepaald, zodat ook dynamische invloeden worden meegenomen in de vaststelling van het budget. De verdeling van het budget over de gemeenten dient plaats te vinden aan de hand van niet door de gemeenten beïnvloedbare kenmerken.

30 Dit betreft een schatting van het aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen. Het CBS waarschuwt voor onnauwkeurigheden als hierop de verdeling van het toeslagenbudget wordt gebaseerd.

4.3 Verdeling van het toeslagenbudget voor alle gemeenten

4.3.1 Schatting van het model

Hoe moet het macro-budget voor toeslagen worden verdeeld over de gemeenten? Daarvoor moet een schatting worden gemaakt van de personen die ervoor in aanmerking komen. Het gaat er daarbij om dat aan de hand van gemeentelijke kenmerken kan worden voorspeld hoeveel alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bijstand voor een toeslag in aanmerking zouden komen.

Voor deze schatting kunnen we niet terugvallen op een bestaande situatie van toeslagen. De toeslagen zijn immers pas met de inwerkingtreding van de nABW effectief geworden. Daarom kan alleen een schatting plaatsvinden van het aantal van alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bijstand. Impliciet wordt daarbij aangenomen dat het aandeel van hen dat een toeslag ontvangt in principe in elke gemeente gelijk kan zijn. Of dat ook daadwerkelijk zo is, is dan een beleidskeuze van een gemeente.

Deze schatting vertoont veel verwantschap met de schatting van de totale bijstandsuitgaven, zoals die voor de budgetteringsvariant is bepaald. In plaats van de uitgaven per hoofd van de bevolking wordt nu een schatting gemaakt van het aantal bijstandsontvangende alleenstaanden en eenoudergezinnen per 100 inwoners, kortweg het aantal potentiële toeslagen. Deze grootheden vertonen onderling een grote samenhang.

Het aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bijstand per 100 inwoners vertoont een zeer grote spreiding, evenals een aantal potentiële verklarende kenmerken. Vandaar dat, evenals voor de verklaring voor de bijstandsuitgaven in de budgetteringsvariant is gebeurd, de natuurlijke logaritme ($\ln$) van de potentiële toeslagen als te verklaren grootheid wordt beschouwd.³¹

In tabel 4.1 is de schatting van het aantal potentiële toeslagen opgenomen. Deze vertoont sterke overeenkomsten met de schatting van de bijstandsuitgaven volgens de budgetteringsvariant zoals die is gepresenteerd in paragraaf 3.2. Dit ligt voor de hand, omdat als het aandeel van alleenstaanden in de bijstand ten opzichte van het aantal inwoners hoog is, ook het totaal aantal bijstandsontvangers hoog zal zijn en dus ook de bijstandsuitgaven.

De belangrijkste verschillen ten opzichte van de schatting van de bijstandsuitgaven zijn de volgende:

- Het aandeel van laagopgeleiden komt niet in de vergelijking voor. Of iemand in aanmerking komt voor een toeslag houdt geen verband met zijn opleidingsniveau.
- De verklaringsgraad ligt nog iets hoger voor de schatting van het aantal alleenstaanden, 88% ten opzichte van 86%.

³¹ In navolging van de budgetteringsvariant worden ook een aantal verklarende kenmerken op deze wijze aangepast.

Tabel 4.1 Schatting van het aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar van alle gemeenten tezamen

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1951	0.95	22.95	40%
Pct. lage inkomens	0.0195	0.50	4.91	7%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0279	-0.17	-4.76	7%
ln klantenpotentieel	0.0912	0.09	9.11	16%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0103	-0.60	-3.44	4%
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jaar	-0.0019	-0.08	-2.22	3%
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jaar	-0.0129	-0.66	-4.87	8%
Pct. banen in handel en horeca in RBA	-0.0521	-1.03	-8.11	11%
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0145	-0.09	-2.64	4%
Constante term	0.8635		2.86	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.876		n=373	totaal 100%

4.3.2 Verschil tussen schatting en realisatie

De verschillen tussen schattingsresultaat en de waargenomen aantallen alleenstaanden en eenoudergezinnen is kleiner dan de herverdeel effecten in de budgetteringsvariant. Tegenover de 41% van de gemeenten die in de budgetteringsvariant meer dan 20% afwijking vertoonden is dat in deze schatting 35%. In deze schatting doen zich ook nauwelijks extreme uitschieters voor.

Tabel 4.2 Verschil tussen geschat en gerealiseerd aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen naar inwonertal voor alle gemeenten tezamen

Geschat aantal t.o.v. realisatie	Gemeenten		Gemiddeld Inwonertal (*1000)
	Aantal	%	
40 - 60% minder	10	3	17,4
30 - 40% minder	15	4	34,2
20 - 30% minder	45	12	20,3
10 - 20% minder	66	18	21,2
0 - 10% minder	86	23	26,3
0 - 10% meer	55	15	37,7
10 - 20% meer	37	10	28,0
20 - 30% meer	26	7	46,7
30 - 40% meer	14	4	14,0
40 - 60% meer	13	3	19,2
60 - 80% meer	5	1	9,7
80 - 100% meer	1	0	9
Totaal	373	100	27,1

4.4 Verdeling van het toeslagenbudget voor groepen van gemeenten

4.4.1 De indeling van gemeenten in groepen

Voor een nog betere schatting van het aantal potentiële toeslagen worden de schattingen uitgevoerd voor groepen van gemeenten. In tabel 4.3 is een overzicht opgenomen van het aantal potentiële toeslagen naar gemeentegrootteklasse. Daaruit blijkt dat de grote gemeenten verreweg het grootste aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners kent. Van slechts 38 gemeenten boven de 50.000 inwoners is het aantal potentiële toeslagen bekend. Toch willen we voor deze groep apart de schatting uitvoeren. Dat betekent dat slechts een beperkt aantal kenmerken in het model zullen kunnen worden meegenomen. De verder indeling in groepen is gelijk aan de indeling in de budgetteringsvariant: een groep van 20.000 tot 50.000 inwoners, een groep van 10.000 tot 20.000 inwoners en een groep met minder dan 10.000 inwoners.

Tabel 4.3 Potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar naar inwonertal

Bevolkingsomvang	Gemeenten		Potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar
	Aantal	%	
0 - 10.000	109	29	1,1
10.000 - 20.000	142	38	1,6
20.000 - 30.000	51	14	1,8
30.000 - 40.000	19	5	2,6
40.000 - 50.000	14	4	3,1
50.000 - 60.000	5	1	4,5
60.000 - 70.000	10	3	4,1
70.000 - 100.000	11	3	4,8
100.000 - 200.000	9	2	6,8
meer dan 200.000	3	1	10,7
Totaal	373	100	

4.4.2 Schatting van het aantal potentiële toeslagen

De schattingen van het aantal potentiële toeslagen voor elk van de vier groepen van gemeenten vertonen sterke overeenkomsten met de schattingen voor de bijstands-uitgaven voor de overeenkomstige groep gemeenten in de budgetteringsvariant. De verklarende kenmerken van het aantal potentiële toeslagen voor een bepaalde groep gemeenten zijn voor het grootste deel hetzelfde als voor de bijstandsuitgaven. Ook de coëfficiënten liggen veelal in dezelfde orde van grootte. Alleen de schatting voor de groep kleinste gemeenten wijkt hiervan enigszins af. De verschillen tussen de schattingen voor de budgetteringsvariant en voor de gemengde variant worden voornamelijk veroorzaakt doordat in elke schatting is gestreefd naar een zo groot mogelijke verklaringsgraad en zo laag mogelijke herverdelingseffecten. Doordat de schattingen van beide varianten onafhankelijk van elkaar hebben plaatsgevonden, betekent dit dat niet altijd dezelfde kenmerken in de uitkomsten voorkomen. Niet altijd is dit aan inhoudelijke oorzaken toe te schrijven. Met name werkgelegenheids- en andere arbeidsmarktkenmerken hangen onderling samen en zijn daarom ten dele uitwisselbaar. De hoogte van de verklaringsgraad is voor de potentiële toeslagen voor elke groep gemeenten nog iets hoger dan voor de bijstandsuitgaven, uitgezonderd de groep van 20.000 tot 50.000 inwoners.

Tabel 4.4 Schatting van het aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1084	0.94	5.60	21%
Pct. vrouwen in bevolking 20-64 jr.	0.0685	3.41	3.02	8%
Pct. lage inkomens	0.0673	1.99	5.05	33%
ln klantenpotentieel	0.0798	0.08	2.12	9%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0213	-1.21	-2.19	11%
Pct. AAW/WAO van bevolking 15-64 jr.	-0.0615	-0.51	-3.95	11%
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0036	-0.24	-2.55	7%
Constante term	-3.7460		-2.73	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.947		n=38	totaal 100%

Tabel 4.5 Schatting van het aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar van gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1524	0.83	5.94	30%
Aantal bewoners per woning	-0.3708	-1.01	-2.22	10%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0238	-0.12	-1.54	5%
ln klantenpotentieel	0.1346	0.13	3.50	11%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0194	-1.13	-3.03	9%
Aantal banen in RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0093	-0.48	-2.21	7%
Pct. geregistreerde werkloosheid in RBA	0.0663	0.33	5.18	13%
Pct. werkzaam in agrarische sector in RBA	0.0254	0.13	1.92	6%
Pct. banen in zakelijke dienstverlening in RBA	-0.0319	-0.37	-3.19	10%
Constante term	1.1902		1.67	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.864		n=84	totaal 100%

Tabel 4.6 Schatting van het aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar van gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.2056	0.90	14.18	31%
Pct. niet-Nederlanders in bevolking	0.0114	0.03	1.70	3%
Pct. lage inkomens	0.0172	0.43	2.76	6%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0214	-0.14	-2.36	5%
Aantal auto's per 100 inwoners	-0.0171	-0.66	-2.78	5%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0084	-0.49	-1.93	3%
Pct. geregisteerde werkloosheid in RBA	-0.0619	-0.33	-5.35	11%
Pct. werkzaam in agrarische sector in RBA	0.0492	0.26	3.70	10%
Pct. banen in industrie in RBA	0.0195	0.43	5.18	11%
Pct. banen in horeca in RBA	-0.1061	-0.26	-2.37	5%
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0176	-0.11	-2.22	4%
Pct. vacatures in RBA	-0.1142	-0.16	-1.81	4%
Constance term	-0.4967		-1.23	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.827		n=142	totaal 100%

Tabel 4.7 Schatting van het aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.2324	0.86	8.09	30%
Aantal bewoners per woning	-0.4747	-1.38	-2.74	8%
Aantal auto's per 100 inwoners	-0.0283	-1.10	-3.36	8%
ln klantenpotentieel	0.1122	0.11	3.34	9%
Pct. geregisteerde werkloosheid in RBA	0.0966	0.48	4.74	13%
Pct. werkzaam in agrarische sector in RBA	0.0559	0.31	2.58	10%
Pct. banen in industrie in RBA	0.0160	0.35	2.95	9%
Pct. banen in horeca in RBA	-0.1995	-0.49	-2.46	8%
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0265	-0.15	-2.08	5%
Constance term	-1.2298		-0.96	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.721		n=109	totaal 100%

4.4.3 Verschil tussen schattingen en realisaties

De verschillen tussen schattingen en realisaties zijn het kleinst voor de groep van de grote gemeenten. Daarvan kent 92% een verschil van minder dan 20% met het gerealiseerde aantal potentiële toeslagen. De maximale verschillen liggen op 21% minder dan de realisatie tot 24% meer.

Voor de groep middelgrote gemeenten, van 20.000 tot 50.000 inwoners, blijkt de schatting een tweetal uitschieters op te leveren die elk meer dan 40% minder potentiële toeslagen als uitkomst hebben dan in werkelijkheid het geval was. Aan de andere kant zijn er drie gemeenten met tussen de 30% en 40% meer alleenstaanden en eenoudergezinnen dan in werkelijkheid. In totaal kent echter 76% van de gemeenten een afwijking van minder dan 20%.

In de groep van 10.000 tot 20.000 inwoners bedragen de maximale afwijkingen 38% minder en 63% meer potentiële toeslagen dan gerealiseerd. In totaal valt 75% van de gemeenten binnen de 20%-marge, vergelijkbaar dus met de vorige groep.

De groep kleinste gemeenten kent de grootste afwijkingen. Toch zijn deze lang niet zo extreem als bij de budgetteringsvariant. Maximaal 44% minder of 101% meer bedraagt de afwijking van het gerealiseerde aantal potentiële toeslagen. Ook in deze groep van gemeenten kent nog een meerderheid van de gemeenten een afwijking van minder dan 20% van het waargenomen aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen.

De herverdeel effecten zijn kleiner dan in de schatting voor alle gemeenten tezamen. Dat geldt met name voor de grootste gemeenten. De verschillen zijn echter kleiner dan in de budgetteringsvariant.

Tabel 4.8 Verschil tussen geschat en gerealiseerd aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners

Geschat aantal t.o.v. realisatie	Gemeenten	
	Aantal	%
20 - 30% minder	1	3
10 - 20% minder	10	26
0 - 10% minder	13	34
0 - 10% meer	9	24
10 - 20% meer	3	8
20 - 30% meer	2	5
Totaal	38	100

Tabel 4.9 Verschil tussen geschat en gerealiseerd aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen voor gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners

Geschat aantal t.o.v. realisatie	Gemeenten	
	Aantal	%
40 - 50% minder	2	2
30 - 40% minder	0	0
20 - 30% minder	7	8
10 - 20% minder	14	17
0 - 10% minder	22	26
0 - 10% meer	16	19
10 - 20% meer	12	14
20 - 30% meer	8	10
30 - 40% meer	3	4
Totaal	84	100

Tabel 4.10 Verschil tussen geschat en gerealiseerd aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen voor gemeenten van 10.000 tot 20.000 inwoners

Geschat aantal t.o.v. realisatie	Gemeenten	
	Aantal	%
30 - 40% minder	6	4
20 - 30% minder	11	8
10 - 20% minder	28	20
0 - 10% minder	39	27
0 - 10% meer	23	16
10 - 20% meer	16	11
20 - 30% meer	10	7
30 - 40% meer	4	3
40 - 60% meer	4	3
60 - 80% meer	1	1
Totaal	142	100

Tabel 4.11 Verschil tussen geschat en gerealiseerd aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners

Geschat aantal t.o.v. realisatie	Gemeenten	
	Aantal	%
40 - 50% minder	1	1
30 - 40% minder	10	9
20 - 30% minder	7	6
10 - 20% minder	15	14
0 - 10% minder	23	21
0 - 10% meer	18	17
10 - 20% meer	12	11
20 - 30% meer	13	12
30 - 40% meer	6	5
40 - 60% meer	2	2
60 - 80% meer	1	1
80 - 100% meer	1	1
Totaal	109	100

4.5 Schatting van de inefficiënties in potentiële toeslagen

4.5.1 Schattingsresultaten

De residuen van de schattingen van de potentiële toeslagen voor de groepen van gemeenten bestaan uit een toevalsfactor en een bepaalde mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte. Met behulp van de in paragraaf 2.2.4 geschetste methode is getracht om dit onderscheid vast te stellen door de toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte in het model op te nemen.

Ook voor de potentiële toeslagen geldt dat de potentiële gemeentelijke beleidsruimte en de toevalsfactor niet van elkaar kunnen worden onderscheiden als per groep van gemeenten wordt geschat. Waarschijnlijk is dit het gevolg van de hoge verklaaringsgraad van de schattingen van de potentiële toeslagen voor de groepen van gemeenten. Deze liggen nog hoger dan in de budgetteringsvariant. Zodoende zijn de residuen erg klein, waardoor het niet meer mogelijk is om hierin het onderscheid tussen de toevalsfactor en de mate van potentiële beleidsruimte vast te stellen.

Voor de schatting van het model voor alle gemeenten tezamen is het wel mogelijk om de toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte van elkaar te onderscheiden. Door de grotere variatie in het aantal potentiële toeslagen kan evenals voor de budgetteringsvariant op deze manier worden vastgesteld welke gemeenten meer en welke gemeenten minder potentiële beleidsruimte kennen in de

bijstandsverlening. De gemiddelde potentiële gemeentelijke beleidsruimte die we vinden voor het aantal potentiële toeslagen is 19%³². Deze is op dezelfde wijze berekend als bij de budgetteringsvariant. Een gemiddelde potentiële beleidsruimte van 19% impliceert dat er gemiddeld per gemeente 19% meer potentiële ontvangers van een toeslag bestaan dan in het theoretische geval waarin het beleid er volledig op gericht is de bijstandsverlening te minimaliseren, waarbij geen inefficiënties optreden.

Uit tabel 4.12 blijkt dat zowel de toevalsfactor als de potentiële gemeentelijke beleidsruimte significant zijn. De overige in de tabel opgenomen kenmerken zijn dezelfde als die in tabel 4.1 in paragraaf 4.3 zijn opgenomen. De in dit model gevonden coëfficiënten wijken niet sterk af van de in tabel 4.1 opgenomen uitkomsten.

Ook op deze plaats maken we de kanttekening dat het verstandig zou zijn de analyse te herhalen op basis van gegevens voor verschillende jaren.

Tabel 4.12 Schatting van aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar voor alle gemeenten tezamen

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1830	0.89	24.69
Pct. lage inkomens	0.0216	0.55	5.83
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0337	-0.21	-5.54
ln klantenpotentieel	0.0837	0.08	8.70
Netto arbeidsparticipatie	-0.0117	-0.68	-3.93
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0014	-0.06	-1.79
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0126	-0.64	-5.41
Pct. banen in handel en horeca in RBA	-0.0462	-0.91	-8.07
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0111	-0.07	-2.44
Constante term	0.6861		2.47
Toevalsfactor (vermenigvuldigd met het inwonertal)	450.4096		6.80
Inefficiency	0.0572		4.93
Aantal gemeenten in de schatting			n=373

4.5.2 Herverdeeleffecten

De herverdeeleffecten van een budgettering van de toeslagen zijn kleiner dan de herverdeeleffecten in de budgetteringsvariant. Voor 87% van de gemeenten vindt in

32 De gemiddelde potentiële beleidsruimte is bepaald aan de hand van een bepaalde kansverdeling en dus behept met een bepaalde onzekerheid. Met 95% zekerheid ligt de gemiddelde beleidsruimte tussen 15% en 23%.

het geheel geen herverdeling plaats, omdat ze binnen de betrouwbaarheidsmarges van de toevalsfactor vallen. Van de overige gemeenten kent de helft een herverdeling van minder dan 10% van de bijstandsuitgaven.

Tabel 4.13 Aandeel van gemeenten die er bij herverdeling op vooruit zouden gaan met hun maximale vooruitgang

Bevolkingsomvang	Gaan er op vooruit	Gaan er minder dan 10% op vooruit	Maximale vooruitgang
minder dan 10.000	5%	2%	29%
10.000-20.000	4%	2%	25%
20.000-50.000	11%	5%	20%
meer dan 50.000	16%	8%	22%
Totaal	7%	3%	29%

Tabel 4.14 Aandeel van gemeenten die er bij herverdeling op achteruit zouden gaan met hun maximale vooruitgang

Bevolkingsomvang	Gaan er op achteruit	Gaan er minder dan 10% op achteruit	Maximale achteruitgang
minder dan 10.000	4%	1%	14%
10.000-20.000	5%	4%	28%
20.000-50.000	6%	2%	36%
meer dan 50.000	21%	13%	31%
Totaal	6%	3%	36%

4.5.3 Relatie van het residu met beleidsfactoren

Evenals in de budgetteringsvariant is gebeurd, wordt de samenhang van de residuen met beleidskenmerken beoordeeld. De uitkomsten zijn hetzelfde als in de budgetteringsvariant. Gemeenten met het meest stringente beleid worden beloond, terwijl de meest tolerante gemeenten zouden moeten inleveren. Gemeenten die een hoge prioriteit toekennen aan het verstrekken van uitkeringen gaan er het meest op achteruit. Gemeenten met een relatief kleine Sociale Dienst gaan er eveneens op achteruit. Grotere Sociale Diensten hebben kennelijk meer ruimte om aandacht te besteden aan controle en fraudebestrijding. Als er echter sprake is van een relatief zeer zware bezetting van de Sociale Dienst dan neemt het voordeel weer af.

De gevonden beleidskenmerken hebben een significante samenhang met het residu. Van het totale residu wordt 16% door deze kenmerken verklaard. Dit duidt erop dat in het residu voor een deel beleidskeuzen zijn verdisconteerd. Dit bevestigt dat de bijstandsuitgaven voor een deel worden verklaard door inefficiency.

De gevonden samenhangen blijken eveneens te bestaan als de beleidskenmerken worden ingebracht in het model voor de schatting van het aantal potentiële toeslagen. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in tabel 4.15. Daarbij wordt opgemerkt dat deze schatting betrekking heeft op slechts 116 gemeenten. Van de overige gemeenten waren geen gegevens over het aantal potentiële toeslagen bekend of deze hadden niet gerespondeerd op de enquête voor het eerder genoemde onderzoek.

Evenals in de budgetteringsvariant het geval was wordt bijna eenderde van de variantie in het aantal potentiële toeslagen door beleidskenmerken verklaard. De grootste bijdrage levert de werkdruk bij de GSD; dit kenmerk is benaderd door de bijstandsuitgaven per full-time-medewerker bij de GSD te berekenen. De gemeentelijke werkgelegenheid heeft geen significante samenhang meer met het aantal potentiële toeslagen. Voor het overige vertoont de schatting grote overeenkomsten met de schatting uit tabel 4.1.

Tabel 4.15 Schatting van aantal potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jaar voor alle gemeenten tezamen

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1865	0.78	11.09	26%
Pct. lage inkomens	0.0227	0.58	3.18	6%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0214	-0.14	-2.41	5%
ln klantenpotentieel	0.0746	0.07	3.81	10%
Netto arbeidsparticipatie	-0.0117	-0.68	-2.20	4%
Aantal banen in de gemeente t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0014	-0.05	-0.81	2%
Aantal banen in het RBA t.o.v. bevolking van 15-64 jr.	-0.0104	-0.53	-2.22	5%
Pct. banen in handel en horeca in RBA	-0.0460	-0.89	-3.40	7%
Pct. banen in transport en communicatie in RBA	-0.0258	-0.15	-2.43	5%
Constante term	0.7031		1.23	
Prioriteit bij verstrekken van uitkeringen	-0.0743	-0.10	-2.66	5%
Bijstandsuitgaven per FTE van de GSD	0.3206	0.21	3.12	15%
(Bijstandsuitgaven per FTE van de GSD) ²	-0.0703	-0.05	-2.71	12%
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.865		n=116	

4.6 Verdeling van de uitvoeringslasten

In tegenstelling tot de budgetteringsvariant, is het bij de gemengde variant de bedoeling dat ook de uitvoeringslasten worden gebudgetteerd. Om deze budgettering te kunnen baseren op objectieve kenmerken van gemeenten zijn analyses uitgevoerd op de uitvoeringslasten van 1991 zoals die voor een klein aantal gemeenten bekend zijn (47). Er is analoog aan de verdeling van de uitkeringslasten in de

budgetteringsvariant een vergelijking geschat waarbij de uitvoeringslasten van een gemeente worden verklaard uit kenmerken van die gemeenten. De voorspelde waarde op basis van de objectieve kenmerken vormt dan het budget van een gemeente.

Het geringe aantal gemeenten waarvoor de data nu beschikbaar zijn, heeft tot consequentie dat de hier gepresenteerde uitkomsten opgevat moeten worden als indicatie voor de mogelijkheid om tot een objectieve verdeling te komen. Het is namelijk niet bekend of deze 47 gemeenten representatief zijn voor alle gemeenten in Nederland. Het model dat hier gepresenteerd wordt, is derhalve in deze vorm niet betrouwbaar genoeg om direct gebruikt te worden.

Als uitgangspunt voor de analyse is de vergelijking gebruikt zoals die is geschat voor het model waarin voor alle gemeenten samen de bijstandsuitgaven werden verklaard uit objectieve kenmerken (zie paragraaf 3.2.1). Dat ligt voor de hand aangezien de uitvoeringslasten een sterke samenhang zullen vertonen met het aantal bijstandsontvangers en dus met de uitkeringslasten. Dit betekent dat ook hier de logaritme van de uitgaven (in dit geval de uitvoeringslasten) is verklaard uit objectieve kenmerken van gemeenten (in sommige gevallen eveneens logaritmen³³). De variabelen die in het model zijn opgenomen, komen voor een groot deel overeen met die in het genoemde budgetteringsmodel.

Het klantenpotentieel kent veruit de grootste bijdrage aan de verklaring van de uitvoeringslasten. De samenhang van de uitvoeringslasten met de centrumfunctie is kennelijk groter dan de samenhang van de bijstandsuitgaven met het klantenpotentieel.

Tabel 4.16 Schatting van de uitvoeringslasten per inwoner van 20 tot 64 jaar voor gemeenten waarvoor de uitvoeringslasten bekend zijn

Kenmerk	Regressie-coëfficiënt	Gemiddelde elasticiteit	T-waarde	Bijdrage verklaring
Pct. gescheidenen in bevolking 25-64 jr.	0.1051	1.02	4.41	10%
Pct. lage inkomens	0.0297	0.83	4.24	5%
Pct. zelfstandigen in individuen met inkomen	-0.0499	-0.22	-2.90	4%
Aantal auto's per 100 inwoners	-0.0165	-0.62	-3.03	3%
ln klantenpotentieel	0.3934	0.37 ^{a)}	3.82	35%
(ln klantenpotentieel) ²	-0.0199		-3.53	32%
Pct. agrarisch in werkzame beroepsbevolking	0.0631	0.33	4.14	5%
Constante term	0.8636		1.23	
Correlatiecoëfficiënt (R^2)	0.906		n=47	100%

a) Deze elasticiteit geldt voor het klantenpotentieel als geheel.

33 Indien dit voor schaling noodzakelijk was.

Het blijkt redelijk goed mogelijk de uitvoeringslasten van gemeenten te verklaren uit een relatief gering aantal objectieve kenmerken. De uitvoeringslasten variëren nadrukkelijk mee met de totale bijstandsuitgaven. Dit blijkt uit het feit dat de vergelijking sterk lijkt op de vergelijking ten behoeve van de verklaring van de totale bijstandsuitgaven. De causaliteit van de relatie tussen uitkerings- en uitvoeringslasten ligt niet vast. Dat pleit ons inziens voor een stelsel van vergelijkingen.

Herverdeeeffecten

In tabel 4.17 wordt een overzicht gegeven van de herverdeeeffecten die een budgettering van de uitvoeringslasten tot gevolg zou hebben.

Tabel 4.17 Omvang van de herverdeeeffecten van de uitvoeringslasten

hverdeeeffecten t.o.v. huidige budget	Gemeenten	
	Aantal	%
20 tot 30% minder	1	2
10 tot 20% minder	8	17
0 tot 10% minder	18	38
0 tot 10% meer	10	21
10 tot 20% meer	2	4
20 tot 30% meer	6	13
30 tot 40% meer	2	4
Totaal	47	100%

Het hoogste aandeel dat een gemeente moet inleveren in dit model is 23%. Twee gemeenten krijgen er 37% bij. Bijna 60% van de gemeenten zit tussen 10% meer en 10% minder. Tussen min 20% en plus 20% zit 83%.

Hoewel de vergelijking op een relatief gering aantal gemeenten is gebaseerd kan voorzichtig worden geconcludeerd dat een verdeling op basis van objectieve kenmerken (indien de uitvoeringslasten van meer gemeenten bekend zijn) mogelijk is. Dat wil zeggen dat de verklaring van de uitvoeringslasten bevredigend is, zowel in technische als in inhoudelijke zin. Bovendien blijven de herverdeeeffecten binnen de perken.

Ten aanzien van deze vergelijking blijft overigens wel de vraag bestaan in hoeverre het niet verklaarde deel van de verschillen tussen gemeenten toegeschreven moet worden aan min of meer toevallige factoren en in hoeverre aan inefficiënties. Indien het grootste deel van deze verschillen aan toevalsfactoren toegeschreven dient te worden, is het niet rechtvaardig om deze op te vatten als herverdeeeffecten.

Uitdrukkelijk zij nogmaals vermeld dat het hier gepresenteerde model een onvoldoende betrouwbaarheid heeft om het verdeelmodel te gebruiken voor de feitelijke

verdeling. Het uiteindelijke model zal moeten worden geschat op basis van veel meer gemeenten.

4.7 Financiële risico's voor gemeenten

In de gemengde variant zijn de financiële risico's die gemeenten lopen veel minder groot dan bij de budgetteringsvariant. Van de uitkeringen volgens de normbedragen wordt immers 90% door het Rijk vergoed. Voor een toeslag komen alleenstaanden en eenoudergezinnen in aanmerking. Gemiddeld maken zij 78% uit van de totale bijstandspopulatie van een gemeente. Stel dat zij een gemiddelde toeslag zouden ontvangen van 10% van het minimumloon, dan zou dit betekenen dat daaruit een toename van de bijstandsuitgaven van bijna 8% voor rekening van de gemeenten zou komen. In totaal betekent dit dat het Rijk 83% van de uitkeringslasten voor zijn rekening neemt, terwijl de gemeente 17% bijdraagt.

In de gemengde variant worden ook de uitvoeringslasten gebudgetteerd. Deze bedragen gemiddeld 17% van de uitkeringslasten. Als dit wordt meegenomen in de verdeling van de bijstandsuitgaven over Rijk en gemeenten, dan betekent dit dat het Rijk per gemeente gemiddeld 71% van de totale bijstandsuitgaven betaalt en de gemeente zelf 29%. Deze 29% zou dan in de vorm van een aantal budgetten aan de gemeenten worden toegekend. Daarmee is het financiële risico dat gemeenten lopen in de gemengde variant veel geringer dan wanneer de budgetteringsvariant volledig zou worden toegepast. Mogelijke tegenvallers werken het sterkste door bij kleinere gemeenten. Als er bijvoorbeeld sprake is van faillissement van een grote werkgever in de gemeente dan is dat voor een kleine gemeente relatief veel ingrijpender dan voor een grote gemeente. Het financiële risico is dan het grootst voor de kleinste gemeenten.

Voor het 10%-deel van de uitkeringslasten volgens de bijstandsnormen wordt het Partieel Bijstandsfonds in het leven geroepen. Het Partieel Bijstandsfonds vormt geen onderdeel van het onderhavige onderzoek. Hiervoor is reeds een uitgewerkte systematiek ontwikkeld. De verdeling van de budgetten uit het Partieel Bijstandsfonds over de gemeenten wordt bepaald door de mate waarin een gemeente beter presteert ten opzichte van een voorgaand jaar. De gemeenten die de meeste ruimte hebben om op de bijstandsuitgaven te besparen zijn dan potentieel in het voordeel. Voor gemeenten die op dit moment een ruimhartig beleid voeren, zijn de mogelijkheden om te besparen op de bijstandsuitgaven groter dan voor gemeenten die al een zeer stringent beleid voeren. De kans bestaat dan dat gemeenten die al een zeer stringent beleid voeren geen extra besparingen meer kunnen realiseren. Deze gemeenten zouden dan minder budget uit het Partieel Bijstandsfonds krijgen en zouden dan worden gestraft voor het feit dat ze al langer een stringent bijstandsbeleid voeren.

4.8 Conclusies

In de gemengde variant bestaat het bijstandsbudget van de gemeenten uit een aantal onderdelen. De uitkeringen zoals die worden verstrekt volgens de bijstandsnormen worden voor 90% door het Rijk verstrekt. De overige 10% wordt betaald uit het

Partieel Bijstandsfonds. Gemeenten kunnen aan alleenstaanden en eenoudergezinnen toeslagen verstrekken. Deze toeslagen worden gebudgetteerd. Het macro-budget wordt vastgesteld aan de hand van het totaal aantal potentiële toeslagen, dat is het totaal aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bijstand, van alle gemeenten tezamen. Daarnaast worden ook de uitvoeringslasten in de gemengde variant gebudgetteerd.

Het deel dat een individuele gemeente krijgt uit het Partieel Bijstandsfonds is afhankelijk van de prestatie in het voorgaande jaar ten opzichte van de andere gemeenten. Gemeenten die nu een ruimhartig beleid voeren, zijn daarbij in het voordeel ten opzichte van gemeenten die nu een stringent beleid voeren.

Het aantal potentiële toeslagen in een gemeente kan voor een belangrijk deel worden verklaard uit regionale arbeidsmarktkenmerken en objectieve factoren. Vooral voor de grote gemeenten kan met behulp van een regressie-analyse een zeer groot deel van de verschillen in potentiële toeslagen tussen gemeenten worden verklaard.

Het verschil tussen het aantal geschatte potentiële toeslagen en het daadwerkelijke aantal is het residu. Dit residu bestaat uit een toevalsfactor en een bepaalde mate van potentiële gemeentelijke beleidsruimte. Als voor de toevalsfactor een betrouwbaarheidsinterval wordt geconstrueerd, dan is het overblijvende deel van het residu toe te schrijven aan potentiële beleidsruimte. De gemiddelde potentiële gemeentelijke beleidsruimte bedraagt 19%. De hiermee gepaard gaande herverdeel-effecten vallen voor 13% van de gemeenten buiten de betrouwbaarheidsmarges van de toevalsfactor. Voor de helft van de gemeenten waarvoor de herverdeling geldt, blijft deze herverdeling beperkt tot minder dan 10%.

De schatting van de uitvoeringslasten is gebaseerd op een beperkt aantal waarnemingen. De uitkomsten kunnen dan ook niet worden gebruikt in een verdeelmodel. De uitkomsten zijn echter hoopgevend. Met behulp van regionale arbeidsmarktkenmerken en objectieve factoren kan een groot deel van de verschillen in uitvoeringslasten tussen gemeenten worden verklaard. Dat betekent dat eventuele herverdeel-effecten vrij beperkt zijn.

Als er wordt overgegaan tot budgettering, dan is het financiële risico van gemeenten in de gemengde variant veel geringer dan in de budgetteringsvariant. Tegenover 100% in de budgetteringsvariant kent de gemengde variant gemiddeld 29% afhankelijkheid van gebudgetteerde bijstandsuitgaven. De overige 71% kan worden gedeclareerd bij het Rijk. Vanwege mogelijke tegenvallers zijn de risico's het grootst voor de kleinste gemeenten.

5 Toepassing van het verdeelmodel

5.1 Inleiding

Noties van rechtvaardigheid en de eisen die dit stelt aan het verdeelmodel, zijn op diverse plaatsen in dit rapport al aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk wordt op systematische wijze gepresenteerd aan welke eisen een verdeelmodel zou moeten voldoen. Ook wordt ingegaan op de vraag in welke mate en op welke wijze daaraan door het in dit rapport gepresenteerde model wordt voldaan.

5.2 Eisen aan verdeelmaatstaven

In *Verdeling onderbouwd*³⁴ en *Wetsvoorstellen herziening gemeentefonds*³⁵ worden eisen gesteld aan verdeelmodellen en -maatstaven van algemene uitkeringen aan gemeenten. De gemeenschappelijke elementen in beide opsommingen zijn duidelijk. Voor de rechtvaardigheid van een systeem moet:

- er sprake zijn van een verdeling die aansluit bij de behoefte;
- er geen ongewenste prikkel in het systeem zitten;
- het systeem globaal zijn.

Vanuit een oogpunt van werkbaarheid moet(en):

- de maatstaven objectief meetbaar zijn;
- de maatstaven op korte termijn niet beïnvloedbaar zijn.
- het systeem flexibel zijn:
 - dynamisch;
 - stabiel.

De eerste eis ten aanzien van een verdeelmodel is tamelijk evident. Het moet er voor zorgen dat gemeenten krijgen wat nodig is om de bijstand uit te voeren. De vraag is uiteraard hoe dat te bepalen is. Door de bijstandsuitgaven (of de uitvoeringslasten of de potentiële toeslagen) te verklaren uit de kenmerken van de gemeente en de regio waarin de gemeente ligt, is objectief vastgesteld hoe hoog de uitgaven voor een gemeente zou kunnen liggen bij een gemiddeld efficiënte uitvoering. Het is in dit model niet mogelijk met alle beïnvloedende factoren in ogenschouw te nemen. Ieder verdeelmodel zal dit nadeel kennen. Niet alle relevante omstandigheden zijn immers te modelleren.

Ook de eis dat in het systeem geen ongewenste prikkel mag zitten is evident. Het systeem mag niet zo in elkaar zitten dat gemeenten ertoe worden verleid maatregelen te nemen die maatschappelijk ongewenst zijn. In het onderhavige verdeelmodel

34 G.J. Bakker e.a. *Verdeling onderbouwd, Hoofdpijnen van een vernieuwd verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, 's Gravenhage 1983.

35 *Wetsvoorstellen herziening gemeentefonds, Vernieuwing financiële organisatie*. December 1995.

kan aan deze eis alleen voldaan worden door maatstaven te nemen die niet (direct) beïnvloedbaar zijn door gemeenten³⁶.

Een verdeelmodel moet globaal zijn om twee redenen. Ten eerste is er een praktische reden, namelijk dat in een model dat voor alle gemeenten toepasbaar moet zijn, niet met alle denkbare specifieke en unieke omstandigheden rekening kan worden gehouden. Bovendien moet het systeem doorzichtig, hanteerbaar en beheersbaar zijn. Een systeem dat met alles rekening houdt is duur, complex en onbeheersbaar. Iedere gemeente heeft wel iets specifieks.

Ten tweede heeft globaliteit ook een meer fundamentele reden. Een specifiek systeem waarin alle mogelijke behoeften en omstandigheden zijn vervat is dwingender dan een eenvoudig systeem. In een globaal systeem is er veel vrijheid voor een gemeente een eigen beleid te formuleren. Een systeem waarin voor elke behoefte en elke omstandigheid een stukje financiering is bepaald, krijgt al snel de neiging indicatief te zijn voor de uitgaven van een gemeente voor die specifieke omstandigheden en behoeften. Overigens zal in het geval van de budgettering van de bijstandsuitgaven (of uitvoeringslasten en/of toeslagenbudget) dit probleem minder sterk spelen dan in de financiële verhoudingswet. Bij deze wet speelt vooral een rol dat voor verschillende beleidsonderdelen verschillende maatstaven een rol spelen. Bij een al te specifieke bepaling van het budget per beleidsonderdeel kan daarvan een indicerende werking uitgaan. Dat probleem speelt bij dit model een minder grote rol aangezien de budgettering maar voor één beleidsonderdeel geldt³⁷.

De aspecten van de eisen van werkbaarheid aan het verdeelmodel zijn naar wij aannemen duidelijk. De maatstaven dienen objectief meetbaar te zijn. Dit houdt onder meer in dat beleidsintenties geen rol mogen spelen bij de vaststelling van de budgetten. De eis dat de maatstaven niet (op korte termijn) beïnvloedbaar mogen zijn, is inmiddels afdoende behandeld.

Het systeem moet zo in elkaar zitten dat indien relevante omstandigheden van een gemeente veranderen, het budget voor de uitvoering van de bijstandswet meeverandert. Door de gevolgde methode is aan deze eis voldaan. Een belangrijke eigenschap van de verklarende analyses die zijn uitgevoerd, is dat met behulp van de geconstrueerde vergelijking de invloed kan worden voorspeld, van een verandering in een omstandigheid (kenmerk) op de uitgaven. Dit houdt in dat met het model het budget wordt aangepast aan veranderende omstandigheden. De elasticiteiten die worden gepresenteerd, geven hiervoor een goede indicatie.

36 In de memorie van toelichting bij de wet op de herziening gemeentefonds wordt aangegeven dat veel maatstaven op termijn wel degelijk beïnvloed worden door beleid en het dus niet uitgesloten is dat gemeenten hierop hun beleid toch afstemmen. Om deze reden wordt gesteld dat de maatstaven van een verdeelmodel zo gekozen moeten worden dat goed beleid niet wordt bestraft en slecht beleid niet wordt beloond. In dit geval kan hiermee geen rekening worden gehouden. Nemen we bijvoorbeeld de regionale werkgelegenheidsstructuur die op termijn wellicht beïnvloed zou kunnen worden door individuele gemeenten. Deze maatstaf zou dan niet meegenomen kunnen worden. Echter, grotendeels onttrekt dit kenmerk zich aan de invloedssfeer van individuele gemeenten en om die reden is het wenselijk dat er in het verdeelmodel rekening wordt gehouden met dit kenmerk.

37 Indien wordt gekozen voor een budgettering van uitvoeringslasten, toeslagen en het 10%-deel van de uitkeringslasten als aparte onderdelen, kan dit juist weer wel aanleiding geven tot dit verschijnsel.

Aan de andere kant dient een verdeelmodel, en met name de verdeelmaatstaven, niet aan grote verandering van jaar op jaar onderhevig te zijn. Voor gemeenten is het essentieel dat er een zekere mate van stabiliteit is.

5.3 Verdeelmodellen en rechtvaardigheid

Zoals reeds geconstateerd zal in elk verdeelmodel een zekere mate van onrechtvaardigheid zitten. Enerzijds is het praktisch onmogelijk rekening te houden met iedere specifieke en soms unieke omstandigheid. Daarnaast is een zekere globaliteit noodzakelijk om gemeenten een bepaalde mate van (beleids)vrijheid te geven.

In het onderhavige geval kan voor individuele gemeenten niet exact worden vastgesteld welk deel van het niet-verklaarde deel van de uitgaven aan de potentiële gemeentelijke beleidsruimte en welk deel aan de specifieke, unieke, gemeentelijke omstandigheden (de toevalsfactor) moet worden toegeschreven. Dat gegeven noopt tot extra voorzichtigheid. Aangezien de toevalsfactor niet exact kon worden bepaald, is rondom de geschatte toevalsfactor een betrouwbaarheidsinterval gehanteerd. Alleen van gemeenten die relatief veel afwijken van het voor deze gemeenten berekende budget, kan met grote zekerheid gezegd worden dat het gemeentelijk beleid (de gemeentelijke invloed, zowel beleid als uitvoering) heeft geleid tot een resultaat dat beloond dan wel bestraft dient te worden. Deze gemeenten krijgen in ons model dan ook meer of minder budget dan in het verleden, de andere gemeenten krijgen hetzelfde budget³⁸.

Dit roept twee vragen op:

- Als er gemeenten zijn die hetzelfde krijgen als in vorige jaren³⁹ heeft het dan wel zin dit systeem in te voeren?
- Moet de voorzichtigheid niet zover worden doorgevoerd dat we de kans dat we een gemeente **ten onrechte** straffen of belonen nog kleiner maken (niet 5% maar 1% of nog kleiner).

Het antwoord op de eerste vraag moet ons inziens bevestigend zijn omdat de bedragen in de nieuwe financiering als budget worden uitgekeerd met een grote gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de besteding. Indien gemeenten een succesvol beleid voeren dat gericht is op vermindering van de bijstandsuitgaven zal een deel van het budget vrijvallen. Dit is uiteraard in het belang van gemeenten en het valt dan ook te verwachten dat gemeenten zullen pogen zo'n succesvol beleid te voeren. In latere jaren kan dan het macro-budget worden aangepast, zodat ook op landelijk niveau de bijstandsuitgaven zullen verminderen. Ook zonder grote herverdeellevissen kan budgettering derhalve een positief effect hebben op de bijstandsuitgaven.

De voornoemde voorzichtigheid bij de herverdeling (alleen gemeenten belonen/straffen waarvan met grote zekerheid gezegd kan worden vastgesteld dat ze

38 Afgezien van een kleine correctiefactor, die ervoor zorgt dat de herverdeling budgettair neutraal plaatsvindt.

39 Dit zijn de gemeenten die binnen de betrouwbaarheidsmarges vallen en waarvan daarom niet kan worden gezegd dat zij voldoende afwijken van het "gemiddelde" om gestraft dan wel beloond te worden.

het beter/slechter doen dan de andere gemeenten) heeft ook een keerzijde. Van gemeenten waarvan niet met zekerheid kan worden gezegd dat zij het goed doen, kan anderzijds ook niet met zekerheid gezegd worden dat zij geen succesvol beleid hebben gevoerd. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die iets minder hebben uitgegeven dan op grond van het model werd voorspeld. Niet zoveel minder dat we met zekerheid kunnen zeggen dat dat ligt aan het beleid. Conclusie: geen verhoging van het budget. Het zou echter best zo kunnen zijn dat zij wel een succesvol beleid hebben gevoerd. Dat kon alleen niet met zekerheid worden vastgesteld. Deze gemeenten hebben nadeel van de betrachte voorzichtigheid. Op deze manier beschouwd, heeft de rechtvaardigheid ten aanzien van gemeenten twee kanten⁴⁰.

5.4 Beleidskeuzen

Uit het voorgaande blijkt dat er ten aanzien van een verdeelmodel als het onderhavige een aantal tegenstellingen is. Deze tegenstellingen zijn: globaal versus specifiek, dynamisch versus stabiel en voorzichtig versus doortastend. Ten aanzien van alle drie deze tegenstellingen zal op beleidsniveau een afweging moeten worden gemaakt. Als onderzoekers kunnen we de voor- en nadelen van de mogelijkheden naast elkaar zetten, zelfs richtingen aangeven; de uiteindelijke afweging is een beleidsmatige.

Een verdeelmodel moet globaal zijn zodat het eenvoudig, doorzichtig en algemeen toepasbaar is, en een zekere vrijheid biedt. Aan de andere kant is de rechtvaardigheid van de verdeling gediend bij een model dat rekening houdt met de belangrijkste objectieve kenmerken. De keuze is dan hoever we moeten gaan met het opnemen van zoveel mogelijk variabelen. Uit discussies met de begeleidingscommissie blijkt een voorkeur voor globaliteit en eenvoud. Die lijn is in de analyses dan ook gevolgd.

De tegenstelling tussen dynamisch en stabiel is van de drie genoemde het minst aan de orde geweest in het onderzoek. Dit is verklaarbaar gezien het ontbreken van data voor verschillende jaren. Op basis van dergelijke data zou meer kunnen worden gezegd over de dynamiek en stabiliteit in het model. Dynamiek is noodzakelijk om het model flexibel te laten zijn. In een veranderende omgeving (van individuele gemeenten) is het raadzaam in het model te corrigeren voor deze veranderingen. Aan de andere kant zijn de gemeenten er ook bij gebaat dat er een grote mate van stabiliteit is. Grote schommelingen in de budgetten kunnen leiden tot onrust en onzekerheid, hetgeen een slagvaardig beleid waarschijnlijk geen goed doet. Het schatten voor meerdere jaren betekent bovendien dat het gebruikte model betrouwbaarder wordt.

Ten slotte is er de keuze uit voorzichtig en doortastend. Eerder werd betoogd dat op basis van de data en de uitkomsten van het onderzoek voorzichtigheid geboden is.

40 Dit heeft alles te maken met wat in wetenschappelijke termen type-I- en type-II-fouten wordt genoemd. De type-I-fout is de fout dat we ten onrechte veronderstellen dat een gemeente afwijkt van de uitgave die op grond van zijn kenmerken kon worden verwacht. Een type-II-fout is de fout dat we ten onrechte veronderstellen dat een gemeente niet afwijkt van het geschatte bedrag terwijl dat wel zo is. Indien we de kans op een type-I-fout klein maken (wat gebruikelijk is) wordt de kans op een type-II-fout groter. Bijkomend probleem is dat de kans op een type-I-fout te berekenen is terwijl de kans op een type-II-fout dat niet is.

Een exacte scheiding per gemeente van de toevalsfactor en de gemeentelijke invloed is niet mogelijk. Daarom zijn betrouwbaarheidsmarges geconstrueerd. Deze leiden ertoe dat in het gepresenteerde model de kans dat gemeenten ten onrechte worden beloond of gestraft wordt geminimaliseerd. Herverdeeleffecten die worden toegepast zijn (bijna) zekerheden. De andere kant is dat er dan gemeenten zijn die ten onrechte niet worden beloond of bestraft. Een goed invoeringstraject is waarschijnlijk gebaat bij geleidelijkheid. Voorzichtigheid en geleidelijkheid gaan in dit geval hand in hand.

Bijlage

Bijlage 1: Schatting van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte in de bijstandsuitgaven

Gemeenten met dezelfde kenmerken kunnen toch een verschillend uitgavenniveau met betrekking tot de bijstand hebben. Daarvoor kunnen drie hoofdredenen zijn:

- 1) meer of minder adequate uitvoering;
- 2) meer of minder effectief werkgelegenheids- en werkloosheidsbeleid;
- 3) verschillende beleidsprioriteiten.

We noemen een gemeente volledig efficiënt als gegeven de (niet-beïnvloedbare) kenmerken van die gemeente de bijstandsuitgaven minimaal zijn. Het verschil tussen de werkelijke uitgaven en het volledig efficiënte niveau van de uitgaven noemen we de potentiële gemeentelijke beleidsruimte. Stel, dat z een set van factoren is die het volledig efficiënte niveau van de bijstandsuitgaven per hoofd van een gemeente (BU^{eff}) bepaalt. We hebben dan:

$$\log(BU^{eff}) = \alpha' z$$

Zoals hierboven is aangegeven zal het werkelijke niveau van de uitgaven (BU) in het algemeen hoger liggen dan het efficiënte niveau. Stel, dat q het niveau van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte aangeeft, en u de logaritme van q . We hebben dan:

$$\log(BU) = \log(BU^{eff}) + u = \alpha' z + u$$

Waarbij u dus alleen positieve waarden kan aannemen.

Dit model veronderstelt dat we het volledig efficiënte niveau van de uitgaven voor de volle honderd procent kunnen verklaren. In de praktijk zullen we echter alleen de invloed van de belangrijkste factoren kunnen vaststellen. Er zijn misschien wel honderden factoren van invloed. Stel, dat x een sub-set van z is die de belangrijkste verklarende factoren bevat. De gezamenlijke invloed van deze factoren moet wel zodanig zijn dat de gezamenlijke invloed van de overige factoren als een betrekkelijk kleine toevalsfactor kan worden beschouwd, die zonder duidelijk patroon nu eens positief en dan weer negatief is. Als we voor deze toevalsfactor het symbool v hanteren hebben we dus:

$$\log(BU) = \beta' x + u + v$$

Bij dit type analyses wordt meestal aangenomen dat de waarden van de toevalsfactor v als trekkingen uit een kansverdeling kunnen worden beschouwd met gemiddelde 0 en variantie σ_v^2 .

We zullen ook de potentiële gemeentelijke beleidsruimte u als kansvariabele beschouwen. Het verschil met v is echter dat u alleen positieve waarden kan aannemen. Een mogelijk veronderstelling is dat u half-normaal verdeeld is, of anders gezegd de absolute waarde van een normaal verdeelde kansvariabele is met gemiddelde 0 en variantie σ_u^2 ¹. Het model dat we op deze wijze verkrijgen is volledig analoog aan modellen die eerder zijn gehanteerd bij de schatting van produktie-, winst- en kostenfuncties. De analogie is wellicht het meest duidelijk met kostenfuncties. Theoretische kostenfuncties geven het *minimale* niveau van de kosten van een bedrijf weer gegeven de produktie-omvang, de prijzen van de produktiefactoren en andere factoren. Ook hier kunnen we dus spreken van een volledig efficiënt kostenniveau gegeven een aantal objectieve factoren. De werkelijke kosten zullen in het algemeen boven dit volledig efficiënte niveau liggen. Dit leidt dus tot een volstrekt vergelijkbare modelspecificatie als in ons geval. Bij de uitwerking van het model van de bijstandsuitgaven hebben we derhalve gebruik kunnen maken van de literatuur op dat gebied². Er zijn ook andere verdelingen denkbaar dan de half-normale. Omdat we slechts over gegevens voor één jaar beschikken is het echter niet goed mogelijk op basis van statistische toetsen een keuze tussen de verschillende alternatieven te maken. Verder onderzoek zou zich met name op dit punt moeten richten.

De kansverdeling van de samengestelde $u+v$ ziet er als volgt uit:

$$f(\varepsilon) = 2\sigma^{-1}\psi(\varepsilon/\sigma)\phi(\delta\varepsilon/\sigma)$$

waarbij:

$$\varepsilon = \log(BU) - x'\beta = u + v$$

en

$$\sigma^2 = \sigma_u^2 + \sigma_v^2$$

en

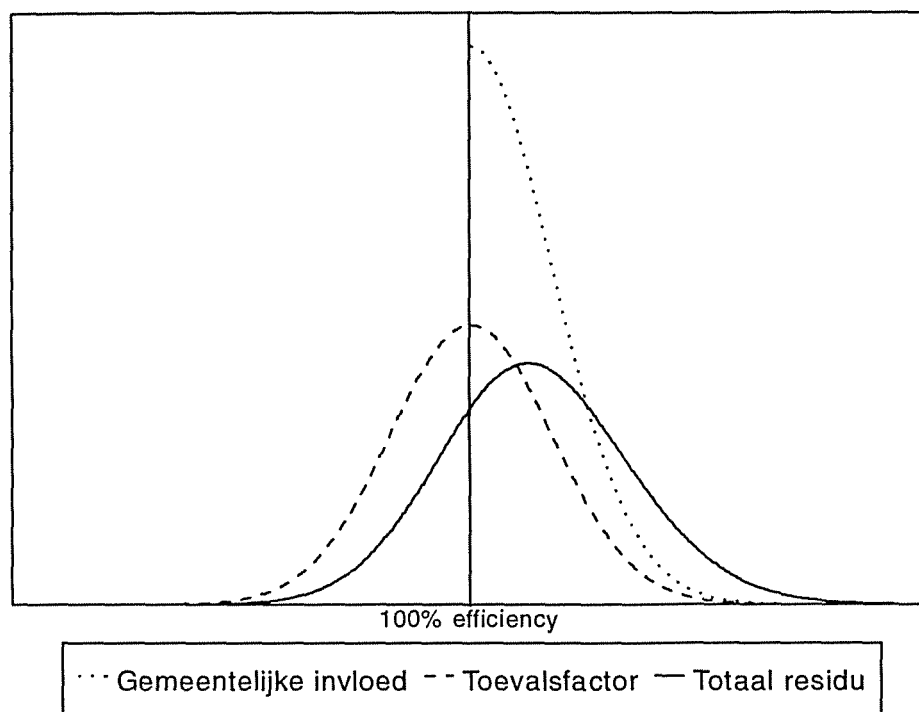
$$\delta = \sigma_u / \sigma_v$$

De functies ψ en ϕ geven respectievelijk de dichtheid en de cumulatieve verdeling van de standaard-normale verdeling weer.

1 Ook andere verdelingen zijn denkbaar, bijvoorbeeld een gamma-verdeling.

2 Zie D.J. Aigner and P. Schmidt (eds.), Specification and estimation of frontier production, profit and cost functions, *Annals of applied econometrics*, 1980-2.

Figuur B.1 Kansverdeling toevalsfactor, potentiële gemeentelijke beleidsruimte en totale afwijking tussen feitelijke bijstandsuitgaven en de door het model voorspelde volledig efficiënte niveau van deze uitgaven



Figuur B.1 geeft de verdeling van de samengestelde kansvariabele grafisch weer. Het referentiepunt is het volledig efficiënte niveau van de bijstandsuitgaven per hoofd. Daarvan zullen toevallige afwijkingen in zowel positieve als negatieve richting voorkomen, die met de symmetrische verdeling van u zijn weergegeven. De meeste toevallige afwijkingen zullen klein zijn, zodat de meeste 'dichtheid' rond het referentiepunt is geconcentreerd. Grote afwijkingen zijn minder waarschijnlijk, dus de 'dichtheid' neemt af naarmate we verder van het referentiepunt afkomen. De potentiële gemeentelijke beleidsruimte beschouwen we ook als kansvariabele, maar dan een met alleen positieve waarden. De 'dichtheid' van deze factor is dus helemaal rechts van het referentiepunt geconcentreerd. Verder wordt in de figuur de 'dichtheid' van de optelsom van beide kansvariabelen weergegeven, welke gelijk is aan het totale verschil tussen de feitelijke bijstandsuitgaven en de door het model voorspelde volledige efficiënte uitgaven. Hieruit zijn maatstaven af te leiden voor gemiddelde en variantie van deze totale afwijking ε . Deze zijn respectievelijk gelijk aan:

$$\text{Verwachting}(\varepsilon) = (2/\pi)^{1/2} \sigma_u$$

en

$$\text{Variantie}(\varepsilon) = [(\pi-2)/\pi] \sigma_u^2 + \sigma_v^2$$

De verwachting van ε is tevens de verwachte potentiële gemeentelijke beleidsruimte. We kunnen derhalve de gemiddelde potentiële gemeentelijke beleidsruimte schatten door in de formule voor de verwachting van ε de geschatte waarde van σ in te vullen. De verwachte waarde van de toevalsfactor is per definitie 0.

Het model is geschat met de maximum-likelihood methode. Tevens zijn asymptotische standaardfouten voor de parameterschattingen bepaald. De verkregen schatters zijn consistent en asymptotisch efficiënt³.

Uit de schattingsresultaten kunnen voor individuele gemeenten de toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte niet worden gescheiden. Niettemin kan wel iets over de omvang van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte op gemeentenniveau worden gezegd, en wel op twee wijzen:

- 1) Er kan een afschatting van de invloed van de toevalsfactor worden gemaakt. Uitgaande van de geschatte variantie kan een betrouwbaarheidsinterval van de toevalsfactor worden bepaald. Naarmate deze variantie kleiner is, is ook het betrouwbaarheidsinterval kleiner en kan dus met grotere zekerheid de omvang van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte worden weergegeven. Deze methode is in het rapport gehanteerd.
- 2) We kunnen de kansverdeling van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte bepalen, gegeven de totale afwijking tussen het feitelijke en het volledige efficiënte niveau van bijstandsuitgaven. Uitgaande van de geschatte varianties van de toevalsfactor en de potentiële gemeentelijke beleidsruimte, en de geschatte afwijking tussen feitelijke en efficiënte bijstandsuitgaven, kunnen we de dan de voorwaardelijke kansverdeling van de potentiële gemeentelijke beleidsruimte bepalen. Afhankelijk van de spreiding van deze verdeling kunnen we dan meer of minder nauwkeurige uitspraken over de potentiële gemeentelijke beleidsruimte doen.

³ Zie voor een uitleg van de methode en een bespreking van de eigenschappen van de schatters: G.G. Judge et al, *Introduction to the theory and practice of econometrics*, New York, 1982.

Bijlage 2: Bijstandsuitgaven: Herverdeeleffecten per gemeente

Verklaring van de gebruikte termen:

GEMNAAM	Naam van de gemeente
BEVOLK	Bevolkingsomvang per 1-1-91
UITTOT	Gerealiseerde bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar
VOORSP	Met het model voorspelde bijstandsuitgaven per inwoner van 20-64 jaar na correctie voor de toevalsfactor
AFWYKPC	Percentage verschil tussen gerealiseerde en voorspelde uitgaven
BIJSTAND	De in 1991 gerealiseerde bijstandsuitgaven aan ABW en RWW
BUDGET	Het uit het model resulterende totale bijstandsbudget

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYKPC	BIJSTAND	BUDGET
AMSTERDAM	702444	3097.06	3051.48	-1.47	1438209858	1417041239
ROTTERDAM	582266	3215.12	3671.52	14.20	1144871863	1307394326
'S-GRAVENHAGE	444242	2433.88	2797.98	14.96	654329877	752218129
UTRECHT	231231	2083.22	1428.81	-31.41	319240088	218955290
EINDHOVEN	192895	1543.69	1630.62	5.63	192135871	202955180
GRONINGEN	168702	2780.34	2832.79	1.89	313158501	319066081
TILBURG	158846	1848.63	1821.42	-1.47	188373136	185601119
HAARLEM	149474	1203.86	1186.14	-1.47	113389512	111720521
APELDOORN	148204	767.94	801.42	4.36	68957334	71963486
ENSCHDE	146509	1741.04	1749.40	.48	158363839	159123246
NIJMEGEN	145782	2765.65	2616.41	-5.40	266690153	252299961
ARNHEM	131703	2642.60	2517.12	-4.75	221405520	210891812
ZAANSTAD	130705	737.05	726.20	-1.47	60142316	59257060
BREDA	124794	1783.98	1627.41	-8.78	140595743	128256373
MAASTRICHT	117417	1743.03	1798.73	3.20	132489361	136723367
LEIDEN	111949	1491.28	1235.21	-17.17	110026759	91133792
DORDRECHT	110473	1891.17	1586.86	-16.09	126913031	106491079
AMERSFOORT	101974	1049.06	926.23	-11.71	66082437	58344980
ZOETERMEER	99092	749.04	738.01	-1.47	46032187	45354642
HAARLEMMEER	98073	425.98	419.71	-1.47	26613652	26221948
ZWOLLE	95572	1246.84	1181.20	-5.26	73412943	69548034
EDE	94754	614.34	605.30	-1.47	34323676	33818677
HEERLEN	94344	1940.36	2210.10	13.90	115670820	131750779
EMMEN	92895	1079.81	1063.92	-1.47	61826890	60916733
'S-HERTOGENBOSCH	92057	2066.85	2036.43	-1.47	121962597	120167622
ALKMAAR	90778	1602.64	1579.06	-1.47	89929404	88605611
DELFT	89365	1183.27	1165.86	-1.47	69397984	68376401
LEEUWARDEN	85693	2131.52	2100.15	-1.47	112297200	110644140
HILVERSUM	84606	937.98	924.18	-1.47	47636317	46935205
ALMERE	78100	1170.61	1153.38	-1.47	56349596	55520315
HENGLO O	76371	1277.87	1167.29	-8.65	60327211	55106432
VLAARDINGEN	73719	940.44	926.60	-1.47	43274367	42637538
AMSTELVEEN	70340	547.94	539.88	-1.47	24580247	24218367
SCHIEDAM	70207	1542.76	1520.06	-1.47	67081119	66093600
HELMOND	69967	1755.75	1729.91	-1.47	77961896	76814808
SPIJKENISSE	69104	1276.57	1204.98	-5.61	56273670	53118082
DEVENTER	67471	1463.65	1442.11	-1.47	60942146	60045150
GOUDA	65926	990.78	948.77	-4.24	39542936	37866190
VENLO	64392	1501.73	1479.62	-1.47	60551321	59659920
ALMELO	62668	2114.18	2083.06	-1.47	79640703	78468876
ALPHEN AAN DEN RIJN	62401	507.24	499.78	-1.47	19699268	19409361
DEN HELDER	61468	1382.43	1362.09	-1.47	53039754	52259144
PURMEREND	60876	954.22	940.17	-1.47	37289660	36740986
ROOSENDAAL EN NISPEN	60725	794.39	830.44	4.54	30208252	31579264
VELSEN	60135	559.52	551.28	-1.47	20458040	20157010
ZEIST	59357	922.17	908.60	-1.47	32197703	31723691
NIEUWEGEIN	58916	694.14	683.92	-1.47	25752581	25373465
CAPELLE AAN DEN IJSSEL	58307	1016.26	1001.30	-1.47	36622961	36083813
HOORN	58225	1434.58	1413.47	-1.47	50748294	50001508
LELYSTAD	58062	2046.02	2015.90	-1.47	69663110	68637509
KERKRADE	53282	1280.57	1380.66	7.82	43278324	46660862
OSS	51685	1369.09	1308.08	-4.46	44710343	42717887
ASSEN	50357	1139.54	1122.77	-1.47	35021363	34506046
SMALLINGERLAND	50072	1356.78	1336.81	-1.47	41518936	40907793
VEENENDAAL	49687	584.41	575.81	-1.47	17087596	16836016
OOSTERHOUT	48673	623.87	614.69	-1.47	19381759	19096483
RIJSWIJK	47705	777.96	766.51	-1.47	22881511	22544714
BERGEN OP ZOOM	46900	1376.68	1356.42	-1.47	39206369	38629440
HOOGVEEN	46207	811.28	799.34	-1.47	22197278	21870656
RIDDERKERK	45989	518.28	510.65	-1.47	15101607	14879295
SITTARD	45883	1627.45	1603.50	-1.47	48576151	47861227

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYKPCT	BIJSTAND	BUDGET
RHEDEN	45562	824.43	812.29	-1.47	22421099	22091156
VLISSINGEN	43800	1317.52	1298.13	-1.47	34797116	34284992
BARNEVELD	42866	300.52	296.10	-1.47	7394998	7286181
ROERMOND	42556	1662.30	1637.84	-1.47	44277160	43625471
DOETINCHEM	42060	915.93	902.45	-1.47	23528523	23182125
ZWIJNDRECHT	42046	692.65	682.46	-1.47	18084550	17818341
HUIZEN	42001	688.05	677.92	-1.47	17747582	17486333
SOEST	41420	539.82	531.87	-1.47	13602348	13402114
WEERT	40560	817.89	805.85	-1.47	21534354	21217343
LANDGRAAF	40352	1024.89	1009.81	-1.47	26571187	26180229
KATWIJK	40096	301.79	336.85	11.62	7078211	7900556
VOORBURG	39813	625.20	616.00	-1.47	15194809	14971203
MIDDELBURG	39617	936.01	922.24	-1.47	21833502	21512124
MAARSEN	39423	581.34	572.79	-1.47	14579539	14364924
VELDHOVEN	39093	578.97	570.45	-1.47	14935706	14715870
NOORDOOSTPOLDER	38278	704.66	509.84	-27.65	15204513	11000716
HEERENVEEN	38270	1005.38	990.58	-1.47	22613089	22280173
UDEN	36013	793.61	781.93	-1.47	18372742	18102413
HEERHUGOWAARD	35822	656.75	647.09	-1.47	14605500	14390592
HARDERWIJK	35804	594.64	585.88	-1.47	12713962	12526793
HELLEVOETSLUIS	35388	1181.25	1073.95	-9.08	25497256	23181249
BEVERWIJK	35165	681.29	671.26	-1.47	14958471	14738271
TERNEUZEN	35065	838.16	825.83	-1.47	17799977	17538049
WOERDEN	35003	293.97	289.64	-1.47	6287352	6194852
HELLENDORP	34628	365.18	362.26	-0.80	7450500	7390903
WIJCHEN	34513	672.53	662.63	-1.47	14557486	14343245
VENRAY	34414	675.86	665.91	-1.47	14652574	14436906
HOOGEZAND-SAPPEMEER	34311	1304.17	1284.97	-1.47	27498334	27093648
EPE	33995	390.24	399.56	2.39	7881256	8069604
GELEEN	33827	1298.71	1279.60	-1.47	28189848	27774995
HEEMSKERK	33739	688.10	557.51	-18.98	15138221	12265202
RENKUM	33315	661.53	651.79	-1.47	12568330	12383374
MAASSLUIS	33272	921.67	908.11	-1.47	19075828	18795113
LEIDSCHENDAM	33192	388.93	383.20	-1.47	8187692	8067166
STADSKANAAL	32936	924.57	910.96	-1.47	18380561	18109953
WAGENINGEN	32818	1325.10	1193.97	-9.90	28766401	25919959
KAMPEN	32679	917.60	896.58	-2.29	17541697	17139982
ETTEN-LEUR	32651	532.19	524.36	-1.47	11017908	10855771
DE BILT	32518	507.41	499.94	-1.47	9626502	9484808
HARDENBERG	32438	412.02	405.96	-1.47	7742681	7628707
TIEL	32395	1109.51	1093.18	-1.47	21881714	21559629
GOES	32244	836.55	824.23	-1.47	15822353	15589542
DE RONDE VENEN	31799	162.81	191.35	17.53	3302089	3881015
DELFTZIJL	31655	1299.43	1280.30	-1.47	25431241	25056837
BUSSUM	31572	726.98	716.28	-1.47	13261614	13066407
ZUTPHEN	31064	1684.12	1659.34	-1.47	31525029	31061102
TYTSJERKSTERADIEL	30291	485.96	478.81	-1.47	8546142	8420348
VALKENSWAARD	30220	661.62	651.88	-1.47	12881673	12692132
BRUNSSUM	29901	1452.50	1431.12	-1.47	26962680	26565891
OLDENZAAL	29835	822.82	810.71	-1.47	15133317	14910614
DEURNE	29681	545.45	537.42	-1.47	10178653	10028818
SNEEK	29282	1353.70	1333.78	-1.47	23699187	23350496
GORINCHEM	28911	1223.44	1205.43	-1.47	21440724	21125192
WAALWIJK	28821	1011.68	996.79	-1.47	18314430	18044950
VEENDAM	28292	1145.17	1128.32	-1.47	19077382	18796644
NAALDWIJK	27987	273.84	269.81	-1.47	4579503	4512094
WINTERSWIJK	27954	700.96	690.64	-1.47	11559549	11389401
PAPENDRECHT	27677	506.45	499.00	-1.47	8994091	8861709
ACHTKARSPLEN	27632	1081.91	1050.73	-2.88	17510613	17006012
ROSMALEN	27631	460.56	453.78	-1.47	8057486	7938892
KRIMPEN AAN DEN IJSSSEL	27476	384.03	378.38	-1.47	6515057	6419182
LEUSDEN	27462	306.30	301.79	-1.47	5097657	5022642
RAALTE	27440	393.41	387.61	-1.47	6547059	6450688
ZEVENAAR	26920	730.63	719.88	-1.47	12514296	12330083
HOUTEN	26880	292.57	288.27	-1.47	4763673	4693547
OPSTERLAND	26753	851.82	839.28	-1.47	13080513	12887956
STEIN	26687	466.99	460.11	-1.47	8190496	8069922
HEEMSTED	26660	274.56	274.30	-0.09	4242253	4238264
VEGHEL	26230	463.03	456.22	-1.47	7472902	7362922
WASSENAAR	26218	326.01	321.21	-1.47	4947472	4874667
ERMELO	26063	290.90	421.17	44.78	4476059	6480524
NIJKERK	25836	360.01	354.71	-1.47	5557174	5475372
DRONTEN	25577	639.51	427.53	-33.15	9864429	6594586
BOXTEL	25385	628.39	619.14	-1.47	9741950	9598536
NOORDWIJK	25256	332.43	371.13	11.64	5304282	5921785

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYK PCT	BIJSTAND	BUDGET
WADDINXVEEN	25172	414.42	408.32	-1.47	6366242	6272562
NUNSPEET	25064	254.56	328.87	29.19	3592148	4640733
OOSTSTELLINGWERF	24934	981.74	967.29	-1.47	14049774	13842944
BAARN	24847	600.59	591.75	-1.47	9165014	9030100
EDAM-VOLENDAM	24839	237.58	234.08	-1.47	3642524	3588921
SKARSTERLAN	24386	486.75	479.58	-1.47	6888400	6787033
RIJSSSEN	24366	488.90	481.71	-1.47	6535606	6439439
WESTSTELLINGWERF	24353	712.66	702.18	-1.47	10054222	9906288
DONGERADEEL	24288	992.64	956.09	-3.68	13748158	13241783
VUGHT	24141	648.05	638.51	-1.47	9425261	9286536
MEPPEL	23993	896.86	883.66	-1.47	12600868	12415427
VOORST	23731	267.15	278.21	4.14	3770060	3926089
SLIEDRECHT	23213	584.33	575.73	-1.47	8045042	7926610
GILZE EN RIJEN	22937	288.65	284.40	-1.47	4171846	4110444
UITHOORN	22908	236.87	233.38	-1.47	3630669	3577232
HAAKSBERGEN	22899	495.99	488.69	-1.47	7084729	6980478
LEIDERDORP	22630	469.70	462.79	-1.47	6865170	6764139
LOSSER	22625	453.75	447.07	-1.47	6305760	6212985
BEUNINGEN	22547	627.36	618.13	-1.47	9121831	8987562
WIJERDEN	22411	258.22	254.42	-1.47	3466546	3415543
BEST	22361	695.72	685.48	-1.47	10151208	10001775
CASTRICUM	22277	342.35	337.31	-1.47	4760721	4690638
GELDERMALSEN	22259	305.56	301.06	-1.47	4124436	4063720
VOORSCHOTEN	22207	484.56	477.43	-1.47	6491229	6395683
AALSMEER	22196	173.99	171.43	-1.47	2454458	2418339
LOON OP ZAND	22139	500.08	492.72	-1.47	6911616	6809896
CULEMBORG	22052	773.71	762.32	-1.47	10418078	10264702
BORNE	21696	528.90	521.11	-1.47	6951816	6849481
SCHIJNDEL	21585	535.24	527.36	-1.47	7241774	7135174
OLDEBROEK	21562	222.53	219.25	-1.47	2740678	2700343
RUCPHEN	21505	574.85	566.39	-1.47	8446872	8322528
LISSE	21312	277.70	277.11	-0.21	3682340	3674539
LANGEDIJK	21305	321.09	316.36	-1.47	4067224	4007386
DONGEN	21214	430.16	423.83	-1.47	5714281	5630158
PUTTEN	21175	271.45	267.45	-1.47	3370268	3320659
NUENEN C.A.	21110	524.27	516.55	-1.47	6950751	6848420
IJSSELSTEIN	21017	368.41	362.99	-1.47	4948513	4875666
STEENWIJK	20960	1007.72	981.81	-2.57	12383872	12065465
BRUMMEN	20766	445.21	438.65	-1.47	5732063	5647678
ELBURG	20733	272.98	268.96	-1.47	3293471	3245007
FRANKEKERADEEL	20689	758.60	747.43	-1.47	8958280	8826427
oud-BEIJERLAND	20681	380.62	375.01	-1.47	4691081	4622050
MEERSSEN	20556	515.56	507.98	-1.47	6838932	6738290
HEILOO	20523	357.30	352.04	-1.47	4535533	4468788
BORSELE	20397	276.18	272.12	-1.47	3282711	3234385
GENDRINGEN	20393	581.37	572.81	-1.47	7404961	7295939
BARENDRECHT	20202	263.71	259.83	-1.47	3221177	3173773
HILLEGOM	19884	346.84	345.39	-0.42	4250892	4233072
WISCH	19807	515.38	507.80	-1.47	6102673	6012833
RIJNWOUDE	19713	204.34	201.33	-1.47	2467630	2431304
DIEMEN	19691	1163.65	747.57	-35.76	15082128	9689192
REIMERSWAAL	19633	453.70	447.02	-1.47	4881798	4809931
HENDRIK-IDO-AMBACHT	19545	316.12	311.47	-1.47	3851308	3794644
LEERDAM	19381	650.46	640.89	-1.47	7348889	7240738
DANTUMADEEL	19346	1100.45	958.92	-12.86	11959628	10421575
MONSTER	19302	205.32	202.29	-1.47	2448793	2412763
THOLEN	19292	440.52	434.03	-1.47	4847013	4775682
VIANEN	19174	485.13	477.99	-1.47	5823472	5737756
WINSCHOTEN	19162	1580.90	1557.63	-1.47	17880031	17616826
TEGELEN	19101	646.27	636.75	-1.47	7530928	7420088
GOIRLE	19056	537.67	529.76	-1.47	6396134	6302021
VRIEZENVEEN	18753	405.16	399.20	-1.47	4480307	4414353
OEGSTGEEST	18748	314.27	309.64	-1.47	3525792	3473892
TUBBERGEN	18724	212.89	209.75	-1.47	2413902	2378376
BUNSCHOTEN	18674	153.82	197.08	28.13	1644946	2107617
RODEN	18642	453.87	447.19	-1.47	5156896	5081018
'S-GRAVENZANDE	18641	250.52	246.83	-1.47	2817568	2776108
NIEUWERKERK AAN DEN IJSSEL	18634	436.94	430.51	-1.47	5045318	4971056
WERKENDAM	18621	307.31	302.79	-1.47	3375177	3325489
OISTERWIJK	18619	558.59	550.37	-1.47	6549479	6453098
BINNENMAAS	18541	249.43	245.76	-1.47	2883126	2840705
HULST	18540	522.02	514.33	-1.47	5879997	5793459
LOCHEM	18519	444.36	437.82	-1.47	4800462	4729791
BODEGRAVEN	18505	231.76	228.35	-1.47	2589214	2551104
DRIEBERGEN-RIJZENBURG	18463	598.54	589.73	-1.47	6451731	6356751

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYKCT	BIJSTAND	BUDGET
GROESBEEK	18450	749.82	738.78	-1.47	8570450	8444283
STEDE BROEC	18412	416.16	410.04	-1.47	4536168	4469425
DRUNEN	18355	492.72	485.46	-1.47	5655382	5572148
HAREN	18287	413.23	407.15	-1.47	4241820	4179396
HEERDE	18212	274.87	270.82	-1.47	2920171	2877188
AALTEN	18190	343.17	338.11	-1.47	3664672	3610724
LICHTENVOORDE	18157	269.15	265.18	-1.47	3041864	2997107
VALKENBURG AAN DE GEUL	18116	765.78	754.51	-1.47	8908232	8777163
OMMEN	18074	288.52	284.28	-1.47	2953870	2910414
GEMERT	18065	609.72	587.14	-3.70	6974002	6715680
ECHT	18064	705.29	694.91	-1.47	8364014	8240946
ELST	18056	597.79	551.71	-7.71	6858452	6329721
WEESP	18053	570.55	562.15	-1.47	6638943	6541210
HELDEN	18053	293.07	288.76	-1.47	3371794	3322168
HORST	17936	260.09	256.27	-1.47	2957009	2913477
OOSTBURG	17915	361.71	356.38	-1.47	3738213	3683203
PIJNACKER	17818	209.20	206.12	-1.47	2339676	2305236
BERGH	17657	514.19	506.63	-1.47	5814519	5728929
BOARNSTERHIM	17638	577.81	569.30	-1.47	5967598	5879761
WATERLAND	17576	250.88	247.19	-1.47	2841250	2799444
CUIJK EN SINT AGATHA	17551	971.15	956.86	-1.47	10956518	10795248
ALBLASSERDAM	17468	585.67	577.05	-1.47	6237431	6145606
LEEK	17414	589.29	580.61	-1.47	6152701	6062171
ZUIDHORN	17265	426.16	419.89	-1.47	4139281	4078352
BLOEMENDAAL	17216	315.71	311.06	-1.47	3065857	3020728
SOMEREN	17200	352.32	347.13	-1.47	3857564	3800777
HARDINXVELD-GIESSENDAM	17037	263.52	259.64	-1.47	2559293	2521620
SCHAGEN	16950	674.41	664.48	-1.47	6901884	6800281
NUTH	16909	340.27	335.26	-1.47	3775590	3720034
WEST MAAS EN WAAL	16884	394.08	388.28	-1.47	4152816	4091674
RHENEN	16639	617.29	594.48	-3.69	6215469	5985858
BEEK	16584	563.23	554.94	-1.47	6107054	6017178
SINT-OEDENRODE	16533	303.53	299.06	-1.47	3144576	3098290
WIJK BIJ DUURSTED	16419	371.07	365.60	-1.47	3807131	3751105
GENNEP	16406	471.39	464.45	-1.47	5105173	5030039
EIBERGEN	16307	370.16	364.71	-1.47	3686814	3632552
NAARDEN	16255	277.11	273.03	-1.47	2714851	2674910
HEFSHUIZEN	16218	968.20	953.95	-1.47	9045867	8912767
DIDAM	16211	494.47	487.19	-1.47	5188963	5112619
VLAGTWEDDE	16087	709.04	698.60	-1.47	6662133	6564079
ENKHUIZEN	16039	710.28	699.83	-1.47	6844233	6743536
BEMMEL	16007	434.88	428.48	-1.47	4348776	4284756
VLIJMEN	15899	533.92	526.06	-1.47	5307112	5229026
DUIVEN	15882	469.93	463.01	-1.47	4733136	4663454
ZEVENBERGEN	15859	407.35	401.35	-1.47	4086082	4025940
MIDDELHARNIS	15715	385.67	379.99	-1.47	3550447	3498178
WATERINGEN	15674	244.47	240.87	-1.47	2352776	2318142
ZANDVOORT	15649	870.26	857.45	-1.47	8401502	8277820
BERKEL EN RODENRIJS	15579	235.52	232.05	-1.47	2264513	2231187
HARLINGEN	15474	1287.12	1268.17	-1.47	11684501	11512480
HUISSSEN	15468	490.74	483.52	-1.47	4758258	4688214
DALFSEN	15448	191.30	188.48	-1.47	1757453	1731589
NEDERWEERT	15396	296.56	292.20	-1.47	2951079	2907636
WAALRE	15347	470.53	463.60	-1.47	4539688	4472860
WESTERVOORT	15318	740.09	729.20	-1.47	7215887	7109667
ASTEN	15307	321.98	317.24	-1.47	3052676	3007736
VLEUTEN-DE MEERN	15284	234.52	231.07	-1.47	2280231	2246678
DRUTEN	15083	612.53	603.52	-1.47	5940344	5852898
NOORDWIJKERHOUT	15003	257.28	254.55	-1.06	2414270	2388740
BRIELLE	14916	329.65	324.80	-1.47	3183454	3136606
BOSKOOP	14700	357.70	352.44	-1.47	3237190	3189559
BOXMEER	14619	532.22	524.39	-1.47	4882610	4810744
WYMBRITSERADIEL	14607	337.84	332.87	-1.47	2870284	2828036
NEDERLEK	14567	339.03	334.04	-1.47	3028886	2984316
DEN HAM	14556	474.05	467.08	-1.47	3979698	3921111
SON EN BREUGEL	14518	547.27	539.21	-1.47	5201811	5125233
AVEREEST	14471	537.35	529.44	-1.47	4587829	4520329
SASSENHEIM	14422	225.71	222.39	-1.47	2022104	1992357
COEVORDEN	14369	1018.81	1003.82	-1.47	8998111	8865698
GIESSENLANDEN	14262	193.60	190.75	-1.47	1672882	1648251
ROZENBURG	14212	639.81	630.39	-1.47	6009748	5921276
BORN	14144	390.32	384.57	-1.47	3578446	3525760
ALBRANDSWAARD	14121	174.60	217.50	24.57	1543809	1923162
BEILEN	14089	404.99	399.02	-1.47	3404701	3354599
SLOCHTEREN	14080	482.54	475.44	-1.47	4071217	4011296

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYKPCT	BIJSTAND	BUDGET
BERGEN NH	14056	822.13	810.03	-1.47	6711067	6612284
ALKEMADE	14047	199.09	196.16	-1.47	1732300	1706813
STEENBERGEN	14037	416.21	410.09	-1.47	3724291	3669470
BUNNIK	13997	209.61	206.53	-1.47	1851708	1824459
WORMERLAND	13870	436.26	429.84	-1.47	3926351	3868562
STAPHORST	13837	183.09	180.39	-1.47	1342214	1322457
BREUKELN	13822	190.80	187.99	-1.47	1659389	1634974
SCHINNEN	13756	498.39	491.05	-1.47	4448617	4383147
RAAMSDONK	13658	298.12	293.73	-1.47	2587670	2549580
HARENKARSP	13648	223.19	219.91	-1.47	1853599	1826320
WESTVOORNE	13639	280.46	276.34	-1.47	2325623	2291388
ZUNDEBT	13604	195.79	192.91	-1.47	1699248	1674235
HEUMEN	13584	513.04	505.49	-1.47	4333154	4269387
WOUDRICHEM	13581	245.50	241.89	-1.47	1967218	1938263
MAASBRACHT	13520	475.39	468.40	-1.47	4113112	4052556
RIJNSBURG	13514	294.59	290.25	-1.47	2340791	2306353
SCHEEMDA	13486	737.46	726.61	-1.47	5951273	5863705
MARGRATEN	13463	267.93	263.99	-1.47	2321864	2287700
URK	13346	386.81	373.40	-3.47	2504617	2417773
GORSSEL	13290	291.72	287.43	-1.47	2248582	2215499
MENALDUMADEEL	13283	433.97	427.58	-1.47	3327268	3278294
ZEDERIK	13263	186.80	184.05	-1.47	1434847	1413724
IJSSSELMUIDEN	13214	247.47	243.83	-1.47	1817930	1791181
VOERENDAAL	13104	371.29	365.82	-1.47	3165239	3118654
SUSTEREN	13089	563.91	555.61	-1.47	4863773	4792166
WINSUM	13080	791.65	780.00	-1.47	6018103	5929550
PEKELA	12933	1101.19	1084.99	-1.47	8639956	8512808
BORGER	12871	536.87	528.97	-1.47	4177351	4115881
WESTER-KOGGENLAND	12776	161.48	159.10	-1.47	1275056	1256288
BEESSEL	12754	423.66	417.43	-1.47	3445220	3394530
TEXEL	12726	397.71	391.86	-1.47	3011836	2967523
HALSTEREN	12725	417.32	411.17	-1.47	3332271	3283217
ODUNBOSCH	12717	816.94	804.91	-1.47	6238138	6146312
REEUWIJK	12650	182.09	179.41	-1.47	1410111	1389367
LOPIK	12574	141.49	139.41	-1.47	1085397	1069418
KOLLUMERLAND C.A.	12565	966.56	952.33	-1.47	6917647	6815836
ANNA PAULOWNA	12537	489.81	482.60	-1.47	3741670	3686597
VALBURG	12529	514.08	506.51	-1.47	3904423	3846981
MONTFOORT U	12518	199.19	196.26	-1.47	1531197	1508653
APPINGEDAM	12508	1281.07	1262.21	-1.47	9458158	9318930
SINT MICHELSGESTEL	12507	428.32	422.01	-1.47	3288614	3240209
EERSEL	12428	322.11	317.37	-1.47	2608758	2570366
BERNISSE	12375	177.59	174.97	-1.47	1416600	1395746
ODOORN	12314	466.79	459.92	-1.47	3525620	3473745
DENEKAMP	12307	257.20	253.42	-1.47	1934678	1906199
AXEL	12171	645.03	635.53	-1.47	4659019	4590445
MADE EN DRIMMELN	12125	242.34	238.77	-1.47	1867911	1840427
OOSTERBROEK	12076	846.47	834.02	-1.47	6166569	6075805
CROMSTRIJEN	12012	257.94	254.14	-1.47	1926528	1898170
MAASBREE	11986	279.25	275.14	-1.47	2075669	2045124
BREDERWIEDE	11980	312.14	307.54	-1.47	2194327	2162021
OUDE-AMSTEL	11949	398.61	392.75	-1.47	2986002	2942063
BUDEL	11926	647.07	637.54	-1.47	4916430	4844057
SIMPELVELD	11867	480.92	473.84	-1.47	3717003	3662286
GOOR	11773	560.61	552.36	-1.47	4060522	4000758
BERNHEZE	11701	474.78	467.80	-1.47	3479204	3428011
WIERINGERMEER	11620	439.29	432.83	-1.47	3039489	2994741
LEMSTERLAND	11617	883.76	870.75	-1.47	6028963	5940244
HATTEM	11572	309.57	305.02	-1.47	2080314	2049706
SCHOONHOVEN	11487	597.79	588.99	-1.47	4164192	4102918
EIJSDEN	11386	488.82	481.63	-1.47	3548353	3496142
LAREN	11377	246.97	283.89	14.95	1653734	1900897
WUNSERADIEL	11351	540.83	532.87	-1.47	3491052	3439658
EGMOND	11299	446.48	439.91	-1.47	3156170	3109729
OIRSCHOT	11293	354.94	349.72	-1.47	2536438	2499099
LOPPERSUM	11238	782.81	702.84	-10.22	5005282	4493954
GROOTEGAST	11216	780.44	624.94	-19.92	5125159	4104006
ULRUM	11212	1000.51	847.99	-15.24	6437242	5455956
HEYTHUYSEN	11183	273.42	269.39	-1.47	1907088	1879023
ZELHEM	11154	223.93	220.63	-1.47	1548659	1525872
ZIJPE	11101	353.96	348.75	-1.47	2419638	2384025
AMBT MONTFORT	11006	299.06	294.66	-1.47	2107797	2076767
NEEDE	10994	390.95	385.19	-1.47	2604084	2565765
ZUIDLAREN	10945	413.10	423.16	2.44	2665306	2730222
NIEUWKOOP	10914	290.52	286.25	-1.47	1992137	1962810

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYKPCT	BIJSTAND	BUDGET
AALBURG	10883	364.71	359.34	-1.47	2260472	2227197
JACOBSWOUDE	10844	151.80	149.56	-1.47	1027061	1011949
VAALS	10781	948.83	934.87	-1.47	6749039	6649697
GOEDEREDE	10734	178.68	176.05	-1.47	1099762	1083571
DOESBURG	10589	1108.32	1092.01	-1.47	7354810	7246559
GRAVE	10575	603.72	594.83	-1.47	4110128	4049634
NEERIJNEN	10532	260.96	257.12	-1.47	1633106	1609071
BLARICUM	10511	390.80	385.05	-1.47	2450721	2414650
MILL EN SINT HUBERT	10482	244.47	240.88	-1.47	1626488	1602547
EELDE	10467	304.87	319.00	4.63	1881980	1969162
NIJEFURD	10447	693.62	683.41	-1.47	4068080	4008191
DOORN	10439	272.19	268.18	-1.47	1644851	1620636
LANDSMEER	10415	209.12	206.04	-1.47	1401714	1381088
KAPELLE	10360	233.94	266.11	13.75	1385648	1576175
BERKEL-ENSCHOT	10325	207.40	204.35	-1.47	1366961	1346842
RIJNWAARDEN	10309	421.40	415.20	-1.47	2735741	2695484
LINGEWAAL	10301	325.69	320.89	-1.47	2039764	2009744
DIEPENVEEN	10298	263.43	259.56	-1.47	1653039	1628713
DE LIER	10267	175.29	172.71	-1.47	1076827	1060976
BERGEYK	10243	424.00	417.76	-1.47	2764488	2723812
WOENSDRECHT	10205	349.97	344.82	-1.47	2308034	2274063
BEDUM	10181	429.16	422.84	-1.47	2500294	2463488
PRINSENBEK	10168	138.98	148.20	6.64	914063	974739
ROERDALEN	10163	436.27	429.85	-1.47	2965361	2921711
OPMEER	10145	189.73	186.94	-1.47	1149374	1132456
BLADEL EN NETERSEL	10095	259.15	255.34	-1.47	1655966	1631603
MIERLO	10077	662.90	634.07	-4.35	4162338	3981323
NIEDORP	10070	312.31	307.71	-1.47	1921639	1893349
BORCULO	10040	337.42	332.46	-1.47	2013404	1983776
WOUDENBERG	10035	152.14	149.90	-1.47	906741	893397
LITTENSERADIEL	10030	346.00	340.91	-1.47	1998144	1968742
KORENDIJK	9995	290.14	285.87	-1.47	1753324	1727523
BUREN	9910	263.04	259.17	-1.47	1631924	1607907
HET BILDT	9876	1082.73	1066.79	-1.47	6239763	6147932
ZEVENHUIZEN-MOERKAPPELLE	9871	147.96	145.78	-1.47	870148	857346
HILVARENBEEK	9864	334.18	329.26	-1.47	2097004	2066135
ZIERIKZEE	9813	775.69	764.27	-1.47	4474921	4409083
ZALTBOMMEL	9767	630.20	620.92	-1.47	3747776	3692617
HAELN	9729	348.87	343.73	-1.47	2141684	2110174
BOLSWARD	9716	1045.69	1030.30	-1.47	5869462	5783056
KESTEREN	9711	402.39	396.47	-1.47	2160843	2129048
SPRANG-CAPELLE	9709	506.41	493.36	-2.58	2993890	2916718
NOORDER-KOGGENLAND	9661	274.13	270.09	-1.47	1591872	1568438
UITGEEST	9652	247.80	244.15	-1.47	1523691	1501266
VRIES	9646	229.37	225.99	-1.47	1342717	1322964
ZUIDWOLDE	9628	262.84	258.97	-1.47	1492148	1470187
OOSTFLAKKEE	9516	350.50	345.34	-1.47	2000306	1970864
UBBERGEN	9509	827.55	772.78	-6.62	4919794	4594151
OUDEWATER	9462	215.77	212.60	-1.47	1215673	1197779
LEEUWARDERADEEL	9449	340.53	335.52	-1.47	1913774	1885607
BELLINGWEDDE	9418	890.88	877.77	-1.47	4987129	4913747
MAARTENSBIJK	9393	210.94	207.83	-1.47	1175971	1158666
VLIST	9385	180.68	178.02	-1.47	1003699	988927
HEEZE	9377	380.85	375.25	-1.47	2286637	2252981
BEEK EN DONK	9300	514.56	506.99	-1.47	2997844	2953728
LIESVELD	9266	179.82	177.18	-1.47	963668	949483
GAASTERLAN-SLEAT	9257	416.04	409.92	-1.47	2124704	2093440
TER AAR	9255	111.29	109.66	-1.47	618790	609682
GRAAFSTROOM	9252	125.50	123.65	-1.47	643950	634473
SMILDE	9222	522.30	514.61	-1.47	2886218	2843746
BLEISWIJK	9187	249.29	245.62	-1.47	1408262	1387530
BERGAMBACHT	9144	185.61	182.88	-1.47	1016403	1001441
'S-GRAVELAND	9129	238.35	234.84	-1.47	1365972	1345868
OLST	9087	278.89	274.79	-1.47	1518569	1496222
UDENHOUT	9075	197.87	198.65	.39	1164444	1169030
GROENLO	8982	459.78	453.01	-1.47	2569243	2531443
WARNSVELD	8940	574.22	565.77	-1.47	3007799	2963518
FERWERDERADEEL	8938	845.55	833.11	-1.47	4273440	4210525
MAARHEEZE	8933	284.86	280.67	-1.47	1642486	1618318
MARUM	8930	548.59	540.52	-1.47	2887783	2845271
NIEUW-LEKKERLAND	8863	271.87	267.87	-1.47	1403118	1382465
MAASDRIEL	8833	464.81	457.97	-1.47	2563426	2525705
SAS VAN GENT	8793	642.76	633.30	-1.47	3444530	3393850
ARCEN EN VELDEN	8793	198.38	195.46	-1.47	1104986	1088719
TERHEIJDEN	8789	189.61	186.82	-1.47	1031466	1016287

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYKPCT	BIJSTAND	BUDGET
DRECHTERLAND	8782	302.10	297.66	-1.47	1580304	1557048
BERLICUM	8774	248.77	245.10	-1.47	1345567	1325766
WEERSELO	8767	176.82	174.22	-1.47	923516	909928
SCHERPENZEEL	8764	198.29	195.37	-1.47	1001766	987027
BOEKEL	8717	197.92	195.01	-1.47	1082627	1066694
HOLTEN	8714	217.74	214.53	-1.47	1144200	1127357
STRIJEN	8672	283.66	279.48	-1.47	1513603	1491322
SLEEN	8581	540.38	532.43	-1.47	2798077	2756901
HEESWIJK-DINTHER	8581	187.27	184.51	-1.47	947761	933814
HETEREN	8553	417.17	411.03	-1.47	2243561	2210536
WOUD	8539	251.08	247.38	-1.47	1353806	1333882
'S-GRAVENDEEL	8537	144.21	152.52	5.76	733433	775700
SWALMEN	8524	670.03	660.17	-1.47	3660370	3606491
LOOSDRECHT	8497	330.69	325.83	-1.47	1740768	1715148
HOEVELAKEN	8461	169.41	166.92	-1.47	895003	881826
ZOETERWOUDE	8423	160.88	158.51	-1.47	863587	850878
HEEL	8322	261.46	292.65	11.93	1439321	1611019
VORDEN	8315	231.76	228.35	-1.47	1122174	1105661
SCHIJLUIDEN	8282	142.89	140.79	-1.47	727740	717033
HENGELO GLD	8275	222.71	219.43	-1.47	1123100	1106572
LOENEN	8270	246.04	242.42	-1.47	1275723	1256947
HOOGELOON C.A.	8244	316.13	311.48	-1.47	1664738	1640234
NIEUWLEUSEN	8237	237.63	234.13	-1.47	1127796	1111198
HOEVEN	8235	224.97	221.66	-1.47	1215716	1197824
DINXPERLO	8231	269.40	265.43	-1.47	1346974	1327151
ONDERBANKEN	8230	530.32	522.51	-1.47	2856839	2814788
OUDEKERK	8191	142.14	140.05	-1.47	695189	684960
WIERINGEN	8187	514.19	506.62	-1.47	2522598	2485484
ZEEWOLDE	8142	194.86	191.99	-1.47	996911	982242
RAVENSTEIN	8104	381.93	376.31	-1.47	1942100	1913516
VIERLINGSBEEK	8033	147.73	145.55	-1.47	731531	720768
REUSEL	8030	287.62	283.38	-1.47	1419673	1398783
OD EN NIEUW GASTEL	7977	215.35	212.18	-1.47	1094404	1078296
ROGGEL EN NEER	7848	197.77	194.86	-1.47	965708	951493
GENEMUIDEN	7836	141.49	139.41	-1.47	585501	576885
SCHAIJK	7792	296.72	292.35	-1.47	1415943	1395108
WITTEM	7769	239.44	235.91	-1.47	1213711	1195843
BAKEL EN MILHEEZE	7754	323.60	318.83	-1.47	1509580	1487362
SCHOONEBEEK	7747	440.76	434.27	-1.47	2041590	2011553
BERGSCHENHOEK	7745	187.46	184.70	-1.47	895683	882497
WESTERBORK	7721	287.20	282.98	-1.47	1304183	1284994
BEEMSTER	7718	234.32	230.87	-1.47	1115341	1098929
HONTENISSE	7660	365.08	359.71	-1.47	1704934	1679836
STAD DELDEN	7489	305.98	301.48	-1.47	1334389	1314753
RUURLO	7409	164.99	162.56	-1.47	740483	729586
DIRKSLAND	7400	367.68	362.27	-1.47	1541671	1518988
HEINO	7350	238.69	235.18	-1.47	1025192	1010098
WERVERSCHOOF	7347	341.55	336.53	-1.47	1508630	1486432
GULPEN	7334	501.80	494.41	-1.47	2330347	2296057
NOOTDORP	7329	176.58	173.98	-1.47	825880	813724
WOGNUM	7323	230.99	227.59	-1.47	1021432	1006400
OPLOO C.A.	7312	272.56	268.55	-1.47	1249433	1231040
WIJHE	7279	267.88	263.94	-1.47	1161252	1144160
MOOK EN MIDDELAAR	7235	448.26	441.67	-1.47	2081734	2051095
VENHUIZEN	7210	212.98	209.85	-1.47	922632	909050
NISTELRODE	7145	361.20	355.88	-1.47	1610929	1587225
MOORDRECHT	7139	613.27	484.68	-20.97	2737026	2163114
MEERLO-WANSSUM	7131	156.92	154.61	-1.47	702061	691732
BEERTA	7127	1338.36	1318.66	-1.47	5769658	5684754
HASSELT	7100	466.65	459.78	-1.47	1832537	1805564
MEDEMBLIK	7011	787.36	775.77	-1.47	3355721	3306323
GENDT	6989	326.62	321.82	-1.47	1449562	1428223
RUINEN	6974	192.72	189.88	-1.47	795160	783452
MARKELO	6971	184.24	181.53	-1.47	769770	758442
LIENDEN	6880	345.48	340.39	-1.47	1433389	1412292
SEVENUM	6861	209.95	206.86	-1.47	906978	893627
AMERONGEN	6801	270.76	266.77	-1.47	1080316	1064421
TEN BOER	6790	367.83	362.42	-1.47	1415773	1394941
LIEMEER	6745	131.81	129.87	-1.47	574554	566095
NORG	6726	295.83	291.48	-1.47	1214092	1196222
GRUBBENVORST	6676	206.78	203.73	-1.47	892438	879306
KLUNDERT	6601	280.98	276.84	-1.47	1158181	1141137
BRAKEL	6599	239.51	235.99	-1.47	908226	894859
GEERTRUIDENBERG	6592	303.53	299.06	-1.47	1273921	1255166
ECHTELD	6557	351.74	346.56	-1.47	1358409	1338412

GEMNAAM	BEVOLK	UITTOT	VOORSP	AFWYKCT	BIJSTAND	BUDGET
WEHL	6466	160.79	158.42	-1.47	669692	659834
ERP	6422	109.03	107.43	-1.47	418352	412195
MAASLAND	6335	114.96	113.27	-1.47	450653	444022
KERKWIJK	6269	119.96	118.19	-1.47	416728	410597
FIJNAART EN HEIJNINGEN	6152	289.39	285.13	-1.47	1126010	1109436
DUSSEN	6127	297.15	292.78	-1.47	1158596	1141540
LIESHOUT	6060	248.19	244.54	-1.47	943122	929238
OBDAM	6010	142.62	140.52	-1.47	519846	512195
GRAMSBERGEN	6009	306.79	302.28	-1.47	1048307	1032880
ANDIJK	5935	249.05	245.39	-1.47	876666	863761
BAARLE-NASSAU	5888	400.39	394.50	-1.47	1461044	1439535
MAURIK	5865	266.62	262.70	-1.47	955052	940991
HEUSDEN	5858	691.30	681.12	-1.47	2493517	2456810
HUNSEL	5709	272.10	268.10	-1.47	1005967	991159
AMBT DELDEN	5578	161.51	159.13	-1.47	525870	518127
GRAFT-DE RIJP	5500	275.18	271.13	-1.47	979080	964666
DUIVELAND	5488	256.08	252.31	-1.47	789994	778365
MILLINGEN AAN DE RIJN	5419	680.34	670.32	-1.47	2317917	2283797
BELFELD	5223	282.29	278.14	-1.47	943699	929810
HAARLEMMERLIEDE C.A.	5143	342.84	337.79	-1.47	1117303	1100855

Potentiële toeslagen: Herverdeeleffecten per gemeente

Verklaring van de gebruikte termen:

GEMNAAM	Naam van de gemeente
BEVOLK	Bevolkingsomvang per 1-1-91
ALEOPINW	Waargenomen alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bijstand per 100 inwoners van 20-64 jaar
VOORSP	Met het model voorspelde potentiële toeslagen per 100 inwoners van 20-64 jr. na correctie voor de toevalsfactor
AFWYKPC	Percentage verschil tussen gerealiseerde en voorspelde potentiële toeslagen
ALLEOTOT	De in 1991 gerealiseerde aantallen alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bijstand
GESCHAT	Het uit het model resulterende totale aantal potentiële toeslagen

GEMNAAM	BEVOLK	ALEOPINW	VOORSP	AFWYKPC	ALLEOTOT	GESCHAT
AMSTERDAM	702444	11.92	11.93	.12	55329.00	55394.32
ROTTERDAM	582266	12.07	13.89	15.01	42995.00	49446.67
UTRECHT	231231	8.13	5.60	-31.13	12461.00	8582.28
EINDHOVEN	192895	5.76	6.56	13.83	7170.00	8161.84
GRONINGEN	168702	11.59	11.60	.12	13050.00	13064.68
HAARLEM	149474	4.80	4.80	.12	4520.00	4525.28
APELDOORN	148204	3.05	3.08	1.27	2734.00	2768.87
NIJMEGEN	145782	12.17	9.41	-22.65	11732.00	9074.85
ARNHEM	131703	7.97	7.97	.12	6673.00	6681.00
ZAANSTAD	130705	2.78	2.88	3.60	2272.00	2353.57
BREDA	124794	6.37	6.30	-1.06	5021.00	4967.59
DORDRECHT	110473	6.85	5.98	-12.75	4596.00	4010.29
HAARLEMMEER	98073	1.58	1.58	.12	985.00	986.40
ZWOLLE	95572	4.76	4.40	-7.48	2800.00	2590.71
'S-HERTOGENBOSCH	92057	7.31	7.32	.12	4313.00	4317.93
ALKMAAR	90778	6.21	6.22	.12	3486.00	3489.75
DELFT	89365	4.51	4.52	.12	2647.00	2649.88
LEEUWARDEN	85693	8.05	8.06	.12	4240.00	4244.89
HILVERSUM	84606	3.70	3.70	.12	1878.00	1880.23
ALMERE	78100	4.30	4.30	.12	2068.00	2070.35
HENGEL O	76371	4.50	4.20	-6.52	2123.00	1984.59
AMSTELVEEN	70340	2.42	2.42	.12	1084.00	1085.04
SCHIEDAM	70207	5.17	5.18	.12	2248.00	2250.56
HELMOND	69967	5.29	5.30	.12	2349.00	2351.68
SPIJKENISSE	69104	4.71	4.66	-1.05	2078.00	2056.14
DEVENTER	67471	4.90	4.91	.12	2042.00	2044.23
GOUDA	65926	3.40	3.41	.12	1358.00	1359.73
VENLO	64392	4.93	4.94	.12	1988.00	1990.11
ALMELO	62668	6.76	6.76	.12	2545.00	2547.91
ALPHEN AAN DEN RIJN	62401	1.87	1.87	.12	726.00	726.68
PURMEREND	60876	3.73	3.74	.12	1458.00	1459.72
ROOSENDAAL EN NISPEN	60725	2.63	3.20	21.72	1001.00	1218.26
VELSEN	60135	2.32	2.32	.12	847.00	847.80
ZEIST	59357	3.32	3.32	.12	1159.00	1160.16
NIEUWEGEIN	58916	2.81	2.81	.12	1041.00	1042.22
CAPELLE AAN DEN IJSSEL	58307	4.22	4.23	.12	1521.00	1522.87
LELYSTAD	58062	7.43	7.79	4.98	2528.00	2654.03
SMALLINGERLAND	50072	4.94	4.76	-3.79	1513.00	1455.53
VEENENDAAL	49687	1.85	1.86	.12	542.00	542.71
OOSTERHOUT	48673	2.30	2.30	.12	715.00	715.67
RIJNSWIJK	47705	2.97	2.97	.12	873.00	873.95
BERGEN OP ZOOM	46900	4.42	4.42	.12	1258.00	1259.37
HOOGVEEN	46207	2.95	2.95	.12	807.00	807.80
RHEDEN	45562	3.08	3.08	.12	838.00	838.87
VLISSINGEN	43800	5.26	5.26	.12	1388.00	1389.50
ROERMOND	42556	6.10	6.11	.12	1625.00	1626.93
DOETINCHEM	42060	3.36	3.36	.12	862.00	863.08
ZWIJNDRECHT	42046	2.65	2.65	.12	691.00	691.90
HUIZEN	42001	2.50	2.51	.12	646.00	646.63
SOEST	41420	2.14	2.14	.12	539.00	539.61
WEERT	40560	2.87	2.87	.12	755.00	755.98
KATWIJK	40096	1.24	1.24	.12	291.00	291.40
VOORBURG	39813	2.45	2.75	12.22	595.00	667.67
MAARSSSEN	39423	2.12	2.12	.12	532.00	532.54
NOORDOOSTPOLDER	38278	2.55	1.83	-28.16	550.00	395.10
HEERHUGOWAARD	35822	2.69	2.70	.12	599.00	599.59
HARDERWIJK	35804	2.31	2.31	.12	493.00	493.61
HELLEVOETSLUIS	35388	3.60	3.60	.12	777.00	777.95
BEVERWIJK	35165	2.74	2.75	.12	602.00	602.73
TERNEUZEN	35065	3.35	3.35	.12	711.00	711.83
WIJCHEN	34513	2.60	2.60	.12	563.00	563.66
VENRAY	34414	2.56	2.56	.12	555.00	555.65
EPE	33995	1.47	1.48	.66	296.00	298.03

GEMNAAM	BEVOLK	ALEOPINW	VOORSP	AFWYKPCT	ALLETOT	GESCHAT
HEEMSKERK	33739	2.93	2.24	-23.65	645.00	492.49
MAASSLUIS	33272	3.08	3.08	.12	637.00	637.79
LEIDSCHENDAM	33192	1.39	1.54	10.62	293.00	324.15
ETTEN-LEUR	32651	2.02	2.02	.12	418.00	418.47
HARDENBERG	32438	1.54	1.54	.12	290.00	290.29
DE RONDE VENEN	31799	.76	.87	14.62	154.00	176.45
BUSSUM	31572	2.83	2.83	.12	516.00	516.66
ZUTPHEN	31064	6.41	6.42	.12	1200.00	1201.46
OLDENZAAL	29835	2.19	2.19	.12	403.00	403.43
DEURNE	29681	1.74	1.74	.12	325.00	325.45
GORINCHEM	28911	3.92	3.92	.12	687.00	687.77
WAALWIJK	28821	3.45	3.45	.12	624.00	624.73
NAALDWIJK	27987	.91	.91	.12	152.00	152.19
PAPENDRECHT	27677	2.04	2.04	.12	362.00	362.34
ROSMALEN	27631	1.73	1.77	2.26	302.00	308.79
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL	27476	1.59	1.59	.12	269.00	269.37
LEUSDEN	27462	1.38	1.38	.12	230.00	230.27
OPSTERLAND	26753	2.76	2.76	.12	423.00	423.54
STEIN	26687	1.91	1.91	.12	335.00	335.38
HEEMSTED	26660	1.23	1.23	.12	190.00	190.27
VEGHEL	26230	1.45	1.45	.12	234.00	234.28
ERMELO	26063	1.39	1.58	13.36	214.00	242.62
NIJKERK	25836	1.47	1.47	.12	227.00	227.32
BOXTEL	25385	2.39	2.39	.12	370.00	370.48
NOORDWIJK	25256	1.34	1.43	6.83	214.00	228.59
WADDINKVEEN	25172	1.61	1.61	.12	247.00	247.31
NUNSPEET	25064	1.03	1.24	20.27	145.00	174.47
OOSTSTELLINGWERF	24934	3.12	3.13	.12	447.00	447.45
EDAM-VOLENDAM	24839	.99	.99	.12	152.00	152.11
RIJSSEN	24366	1.61	1.61	.12	215.00	215.20
VUGHT	24141	2.42	2.42	.12	352.00	352.37
VOORST	23731	1.10	1.10	.12	155.00	155.13
SLIEDRECHT	23213	2.23	2.23	.12	307.00	307.38
GILZE EN RIJEN	22937	1.09	1.09	.12	157.00	157.14
UITHOORN	22908	1.01	1.01	.12	155.00	155.14
HAAKSBERGEN	22899	1.60	1.60	.12	229.00	229.24
LEIDERDORP	22630	1.95	1.95	.12	285.00	285.34
WIERDEN	22411	.96	.96	.12	129.00	129.16
BEST	22361	2.59	2.59	.12	378.00	378.49
CASTRICUM	22277	1.61	1.61	.12	224.00	224.28
GELDERMALSEN	22259	1.15	1.15	.12	155.00	155.14
VOORSCHOTEN	22207	2.03	1.95	-3.73	272.00	261.79
AALSMEER	22196	.78	.78	.12	110.00	110.16
LOON OP ZAND	22139	1.46	1.46	.12	202.00	202.30
CULEMBORG	22052	2.33	2.33	.12	313.00	313.42
BORNE	21696	3.23	2.07	-35.76	424.00	272.39
SCHIJNDEL	21585	1.88	1.88	.12	254.00	254.25
OLDEBROEK	21562	.81	.81	.12	100.00	100.12
RUCPHEN	21505	1.57	1.57	.12	230.00	230.23
LISSE	21312	1.09	1.11	1.12	145.00	146.69
LANGEDIJK	21305	1.56	1.56	.12	197.00	197.20
PUTTEN	21175	1.13	1.13	.12	140.00	140.21
STEENWIJK	20960	3.50	3.32	-4.98	430.00	408.59
BRUMMEN	20766	1.69	1.69	.12	218.00	218.22
ELBURG	20733	1.12	1.12	.12	135.00	135.16
oud-BEIJERLAND	20681	1.62	1.62	.12	199.00	199.28
MEERSSEN	20556	2.02	2.02	.12	268.00	268.26
HEILOO	20523	1.71	1.71	.12	217.00	217.19
BORSELE	20397	1.23	1.23	.12	146.00	146.13
HILLEGOM	19884	1.51	1.51	.12	185.00	185.16
WISCH	19807	2.10	2.09	-.50	249.00	247.76
RIJNWOUDE	19713	.79	.79	.12	95.00	95.15
DIEMEN	19691	4.15	2.98	-28.25	538.00	386.03
REIMERSWAAL	19633	1.56	1.56	.12	168.00	168.16
HENDRIK-IDO-AMBACHT	19545	1.17	1.18	.12	143.00	143.19
LEERDAM	19381	2.28	2.29	.12	258.00	258.34
MONSTER	19302	.72	.72	.12	86.00	86.09
VIANEN	19174	1.91	1.91	.12	229.00	229.30
WINSCHOTEN	19162	4.87	4.88	.12	551.00	551.66
TEGELEN	19101	2.44	2.44	.12	284.00	284.31
GOIRLE	19056	2.10	2.10	.12	250.00	250.34
VRIEZENVEEN	18753	1.39	1.39	.12	154.00	154.22
OEGSTGEEST	18748	1.36	1.37	.12	153.00	153.20
TUBBERGEN	18724	.81	.81	.12	92.00	92.07
BUNSCHOTEN	18674	.77	.77	.12	82.00	82.12

GEMNAAM	BEVOLK	ALEOPINW	VOORSP	AFWYKPCT	ALLEOTOT	GESCHAT
OISTERWIJK	18619	1.83	1.83	.12	214.00	214.23
BINNENMAAS	18541	1.07	1.07	.12	124.00	124.17
HULST	18540	1.55	1.63	5.56	174.00	183.70
LOCHEM	18519	1.66	1.66	.12	179.00	179.21
BODEGRAVEN	18505	.85	.85	.12	95.00	95.07
DRIEBERGEN-RIJSENBURG	18463	2.13	2.14	.12	230.00	230.29
GROESBEEK	18450	2.80	2.80	.12	320.00	320.41
DRUNEN	18355	1.91	1.91	.12	219.00	219.25
HEERDE	18212	1.03	1.04	.12	110.00	110.08
AALTEN	18190	1.09	1.09	.12	116.00	116.11
LICHTENVOORDE	18157	1.06	1.06	.12	120.00	120.17
VALKENBURG AAN DE GEUL	18116	3.39	3.39	.12	394.00	394.46
OMMEN	18074	1.06	1.06	.12	108.00	108.14
GEMERT	18065	2.06	2.07	.12	236.00	236.24
ELST	18056	2.52	2.02	-19.92	289.00	231.45
WEESP	18053	2.23	2.23	.12	259.00	259.32
HELDEN	18053	1.04	1.04	.12	120.00	120.14
HORST	17936	.79	.79	.12	90.00	90.15
OOSTBURG	17915	1.27	1.27	.12	131.00	131.20
PIJNACKER	17818	.88	.88	.12	98.00	98.08
BERGH	17657	1.81	1.82	.12	205.00	205.25
BOARNSTERHIM	17638	2.21	2.21	.12	228.00	228.30
ALBLASSERDAM	17468	2.06	2.06	.12	219.00	219.22
BLOEMENDAAL	17216	1.44	1.44	.12	140.00	140.19
HARDINXVELD-GIESSENDAM	17037	1.04	1.04	.12	101.00	101.12
SCHAGEN	16950	2.56	2.56	.12	262.00	262.29
NUTH	16909	1.38	1.38	.12	153.00	153.19
WEST MAAS EN WAAL	16884	1.43	1.43	.12	151.00	151.18
BEEK	16584	2.32	2.32	.12	251.00	251.30
SINT-OEDENRODE	16533	1.44	1.44	.12	149.00	149.15
WIJK BIJ DUURSTED	16419	1.49	1.49	.12	153.00	153.15
GENNEP	16406	1.74	1.74	.12	188.00	188.23
EIBERGEN	16307	1.29	1.29	.12	128.00	128.13
NAAARDEN	16255	1.25	1.26	.12	123.00	123.09
DIDAM	16211	1.68	1.68	.12	176.00	176.19
ENKHUIZEN	16039	2.76	2.76	.12	266.00	266.26
VLIJMEN	15899	1.77	1.77	.12	176.00	176.24
DUIVEN	15882	1.80	1.80	.12	181.00	181.20
ZEVENBERGEN	15859	1.47	1.47	.12	147.00	147.12
MIDDELHARNIS	15715	1.46	1.46	.12	134.00	134.19
WATERINGEN	15674	.91	.92	.12	88.00	88.06
ZANDVOORT	15649	3.59	3.60	.12	347.00	347.36
BERKEL EN RODENRIJS	15579	.89	.90	.12	86.00	86.06
HUISSEN	15468	1.91	1.91	.12	185.00	185.21
NEDERWEERT	15396	1.03	1.04	.12	103.00	103.11
WAALRE	15347	1.70	1.70	.12	164.00	164.20
ASTEN	15307	1.25	1.25	.12	118.00	118.17
VLEUTEN-DE MEERN	15284	.93	.93	.12	90.00	90.14
DRUTEN	15083	1.94	1.94	.12	188.00	188.26
NOORDWIJKERHOUT	15003	1.09	1.09	.12	102.00	102.12
BRIELLE	14916	1.41	1.41	.12	136.00	136.13
NEDERLEK	14567	1.29	1.29	.12	115.00	115.11
DEN HAM	14556	1.57	1.57	.12	132.00	132.12
SON EN BREUGEL	14518	1.99	1.99	.12	189.00	189.18
AVEREEST	14471	2.04	1.94	-4.85	174.00	165.57
GIESSENLANDEN	14262	.78	.78	.12	67.00	67.04
ROZENBURG	14212	2.63	2.63	.12	247.00	247.32
ALBRANDSWAARD	14121	.74	.92	25.45	65.00	81.53
SLOCHTEREN	14080	1.84	1.84	.12	155.00	155.17
ALKEMADE	14047	.84	.84	.12	73.00	73.09
STEENBERGEN	14037	1.25	1.50	20.11	112.00	134.55
BUNNIK	13997	1.08	1.08	.12	95.00	95.07
STAPHORST	13837	.66	.66	.12	48.00	48.07
BREUKELN	13822	.90	.90	.12	78.00	78.10
RAAMSDONK	13658	1.23	1.23	.12	107.00	107.15
HARENKARSP	13648	.92	.92	.12	76.00	76.08
WESTVOORNE	13639	1.16	1.16	.12	96.00	96.13
ZUNDERT	13604	.63	.63	.12	55.00	55.09
HEUMEN	13584	1.92	1.92	.12	162.00	162.18
RIJNSBURG	13514	1.21	1.21	.12	96.00	96.10
SCHEEMDA	13486	2.44	2.44	.12	197.00	197.22
MARGRATEN	13463	1.07	1.07	.12	93.00	93.09
URK	13346	1.21	1.18	-2.29	78.00	76.23
GORSSEL	13290	1.31	1.31	.12	101.00	101.09
ZEDERIK	13263	.64	.64	.12	49.00	49.06

GEMNAAM	BEVOLK	ALEOPINW	VOORSP	AFWYKPT	ALLEOTOT	GESCHAT
IJSSELMUIDEN	13214	.67	.67	.12	49.00	49.05
VOERENDAAL	13104	1.54	1.54	.12	131.00	131.18
SUSTEREN	13089	2.23	2.23	.12	192.00	192.21
WINSUM	13080	2.84	2.84	.12	216.00	216.22
PEKELA	12933	3.42	3.42	.12	268.00	268.33
BORGER	12871	1.83	1.83	.12	142.00	142.17
WESTER-KOGGENLAND	12776	.62	.62	.12	49.00	49.09
TEXEL	12726	1.72	1.72	.12	130.00	130.18
HALSTEREN	12725	1.55	1.57	1.08	124.00	125.35
OUDENBOSCH	12717	2.50	2.50	.12	191.00	191.20
MONTFOORT U	12518	.76	.76	.12	58.00	58.10
SINT MICHIELSGESTEL	12507	1.84	1.84	.12	141.00	141.13
BERNISSE	12375	.85	.85	.12	68.00	68.04
ODOORN	12314	1.64	1.64	.12	124.00	124.16
DENEKAMP	12307	.76	.76	.12	57.00	57.08
AXEL	12171	2.15	2.15	.12	155.00	155.18
MADE EN DRIMMELEN	12125	.95	.95	.12	73.00	73.08
CROMSTRIJEN	12012	1.03	1.03	.12	77.00	77.09
BREDERWIEDE	11980	1.24	1.24	.12	87.00	87.13
OUDER-AMSTEL	11949	1.71	1.70	-.53	128.00	127.34
BUDEL	11926	2.20	2.20	.12	167.00	167.20
BERNHEZE	11701	1.61	1.61	.12	118.00	118.12
WIERINGERMEER	11620	1.69	1.69	.12	117.00	117.13
HATTEM	11572	1.19	1.19	.12	80.00	80.06
EIJSDEN	11386	1.47	1.48	.12	107.00	107.12
OIRSCHOT	11293	1.36	1.36	.12	97.00	97.08
GROOTEGAST	11216	2.16	1.99	-7.90	142.00	130.77
HEYTHUYSEN	11183	1.15	1.15	.12	80.00	80.10
ZELHEM	11154	.90	.90	.12	62.00	62.04
AMBT MONTFORT	11006	1.29	1.29	.12	91.00	91.09
NIEUWKOOP	10914	1.03	1.04	.12	71.00	71.05
VAALS	10781	3.57	3.58	.12	254.00	254.30
GOEDEREDEE	10734	.60	.60	.12	37.00	37.03
DOESBURG	10589	3.66	3.67	.12	243.00	243.29
GRAVE	10575	2.26	2.26	.12	154.00	154.17
BLARICUM	10511	1.72	1.72	.12	108.00	108.11
MILL EN SINT HUBERT	10482	1.05	1.05	.12	70.00	70.07
EELDE	10467	1.39	1.39	.12	86.00	86.09
VOORHOUT	10439	1.05	1.05	.12	69.00	69.07
LANDSMEER	10415	.81	.81	.12	54.00	54.09
KAPELLE	10360	1.23	1.23	.12	73.00	73.06
BERKEL-ENSCHOT	10325	1.03	1.03	.12	68.00	68.10
RIJNWAARDEN	10309	1.65	1.65	.12	107.00	107.11
DIEPENVEEN	10298	.96	.96	.12	60.00	60.06
DE LIER	10267	.68	.68	.12	42.00	42.07
BERGEYK	10243	1.52	1.52	.12	99.00	99.09
WOENSDRECHT	10205	1.18	1.18	.12	78.00	78.11
PRINSENBEEK	10168	.56	.60	7.41	37.00	39.77
ROERDALEN	10163	1.68	1.68	.12	114.00	114.12
BLADEL EN NETERSEL	10095	1.38	1.38	.12	88.00	88.09
BORCULO	10040	1.11	1.11	.12	66.00	66.07
KORENDIJK	9995	1.09	1.09	.12	66.00	66.07
ZIERIKZEE	9813	3.16	3.16	.12	182.00	182.22
KESTEREN	9711	1.40	1.40	.12	75.00	75.11
SPRANG-CAPELLE	9709	1.89	1.65	-12.94	112.00	97.48
NOORDER-KOGGENLAND	9661	1.12	1.12	.12	65.00	65.06
ZUIDWOLDE	9628	1.04	1.04	.12	59.00	59.05
OOSTFLAKKEE	9516	1.17	1.18	.12	67.00	67.08
UBBERGEN	9509	3.11	2.66	-14.39	185.00	158.38
OUDEWATER	9462	.96	.96	.12	54.00	54.04
MAARTENSDIJK	9393	.77	.77	.12	43.00	43.03
VLIST	9385	.81	.81	.12	45.00	45.05
HEEZE	9377	1.38	1.38	.12	83.00	83.07
BEEK EN DONK	9300	1.72	1.72	.12	100.00	100.09
LIESVELD	9266	.75	.75	.12	40.00	40.02
TER AAR	9255	.47	.47	.12	26.00	26.05
GRAAFSTROOM	9252	.53	.53	.12	27.00	27.02
'S-GRAVELAND	9129	1.03	1.03	.12	59.00	59.04
OLST	9087	.88	.88	.12	48.00	48.08
UDENHOUT	9075	.56	.72	29.20	33.00	42.66
GROENLO	8982	1.72	1.72	.12	96.00	96.11
WARNSVELD	8940	2.01	2.01	.12	105.00	105.14
FERWERDERADEEL	8938	3.07	2.73	-11.11	155.00	137.78
NIEUW-LEKKERLAND	8863	1.12	1.13	.12	58.00	58.08
MAASDRIEL	8833	1.58	1.58	.12	87.00	87.13

GEMNAAM	BEVOLK	ALEOPINW	VOORSP	AFWYKPCT	ALLEOTOT	GESCHAT
SAS VAN GENT	8793	1.89	1.89	.12	101.00	101.13
TERHEIJDEN	8789	.88	.88	.12	48.00	48.04
DRECHTERLAND	8782	1.45	1.45	.12	76.00	76.09
BERLICUM	8774	1.26	1.26	.12	68.00	68.07
WEERSELO	8767	.59	.59	.12	31.00	31.06
BOEKEL	8717	.75	.75	.12	41.00	41.07
SLEEN	8581	1.93	1.83	-5.12	100.00	94.87
HEESWIJK-DINTHER	8581	.83	.83	.12	42.00	42.05
HETEREN	8553	1.45	1.45	.12	78.00	78.07
WOUD	8539	.84	.84	.12	45.00	45.08
'S-GRAVENDEEL	8537	.89	.89	.12	45.00	45.06
LOOSDRECHT	8497	1.67	1.67	.12	88.00	88.12
HOEVELAKEN	8461	.76	.76	.12	40.00	40.04
ZOETERWOUDE	8423	.50	.50	.12	27.00	27.03
HEEL	8322	.85	1.03	20.40	47.00	56.60
VORDEN	8315	.89	.89	.12	43.00	43.05
SCHIJPLUIDEN	8282	.65	.65	.12	33.00	33.04
LOENEN	8270	1.29	1.29	.12	67.00	67.07
HOOGELOON C.A.	8244	.91	.91	.12	48.00	48.08
NIEUWLEUSEN	8237	.84	.84	.12	40.00	40.05
HOEVEN	8235	.69	.69	.12	37.00	37.06
DINXPERLO	8231	.98	.98	.12	49.00	49.06
WIERINGEN	8187	1.98	1.98	.12	97.00	97.10
ZEEWOLDE	8142	.86	.86	.12	44.00	44.05
RAVENSTEIN	8104	1.48	1.48	.12	75.00	75.09
VIERLINGSBEEK	8033	.75	.75	.12	37.00	37.03
REUSEL	8030	1.07	1.08	.12	53.00	53.07
oud en Nieuw Gastel	7977	.61	.63	3.07	31.00	31.95
ABCOUDE	7967	.93	.94	.12	47.00	47.03
ROGGEL EN NEER	7848	.76	.76	.12	37.00	37.06
GENEMUIDEN	7836	.77	.77	.12	32.00	32.02
SCHAIJK	7792	1.15	1.15	.12	55.00	55.08
HARMELEN	7777	1.29	1.29	.12	62.00	62.07
BAKEL EN MILHEEZE	7754	.90	.90	.12	42.00	42.03
BERGSCHENHOEK	7745	.88	.88	.12	42.00	42.05
WESTERBORK	7721	1.17	1.17	.12	53.00	53.05
EEMNES	7636	1.46	1.46	.12	71.00	71.09
STAD DELDEN	7489	1.33	1.33	.12	58.00	58.07
DIRKSLAND	7400	1.05	1.05	.12	44.00	44.04
HEINO	7350	.72	.72	.12	31.00	31.05
GULPEN	7334	1.90	1.90	.12	88.00	88.11
WOGNUM	7323	.77	.77	.12	34.00	34.04
OPLOO C.A.	7312	1.18	1.18	.12	54.00	54.06
WIJHE	7279	.90	.90	.12	39.00	39.06
VENHUIZEN	7210	1.02	1.02	.12	44.00	44.06
HASSELT	7100	1.04	1.05	.12	41.00	41.05
MEDEMBLIK	7011	2.60	2.61	.12	111.00	111.11
GENDT	6989	1.04	1.04	.12	46.00	46.08
RUINEN	6974	.85	.85	.12	35.00	35.03
MARKELO	6971	.53	.53	.12	22.00	22.04
SEVENUM	6861	.79	.79	.12	34.00	34.04
LEERSUM	6777	1.17	1.17	.12	48.00	48.05
MUIDEN	6745	1.42	1.42	.12	61.00	61.09
LIEMEER	6745	.64	.64	.12	28.00	28.02
SCHOORL	6710	1.57	1.57	.12	66.00	66.09
GRUBBENVORST	6676	.58	.58	.12	25.00	25.02
BRAKEL	6599	.82	.82	.12	31.00	31.05
GEERTRUIDENBERG	6592	1.50	1.50	.12	63.00	63.07
ECHTELD	6557	1.14	1.14	.12	44.00	44.04
WEHL	6466	.70	.70	.12	29.00	29.02
MAASLAND	6335	.61	.61	.12	24.00	24.02
KERKWIJK	6269	.37	.41	10.29	13.00	14.33
ALPHEN EN RIEL	6132	.65	.65	.12	25.00	25.03
LIESHOUT	6060	.63	.63	.12	24.00	24.04
OB DAM	6010	.60	.60	.12	22.00	22.04
GRAMSBERGEN	6009	.94	.94	.12	32.00	32.02
ANDIJK	5935	1.05	1.05	.12	37.00	37.04
BAARLE-NASSAU	5888	1.62	1.62	.12	59.00	59.07
AARLE-RIXTEL	5860	1.51	1.52	.12	54.00	54.05
HEUSDEN	5858	2.19	2.19	.12	79.00	79.08
MOERGESTEL	5835	.57	.57	.12	21.00	21.03
ZEELAND	5788	1.06	1.06	.12	38.00	38.05
RIJSBERGEN	5665	.39	.42	7.36	14.00	15.02
LIMMEN	5612	.59	.59	.12	20.00	20.01
AMBT DELDEN	5578	.52	.52	.12	17.00	17.02

GEMNAAM	BEVOLK	ALEOPINW	VOORSP	AFWYK PCT	ALLE TOT	GESCHAT
GRAFT-DE RIJP	5500	1.15	1.15	.12	41.00	41.04
TETERINGEN	5482	.91	.91	.12	31.00	31.03
BENNEBROEK	5452	.86	.86	.12	28.00	28.04
MILLINGEN AAN DE RIJN	5419	1.97	1.97	.12	67.00	67.09
MEIJEL	5286	.75	.75	.12	25.00	25.03
IJSSELHAM	5252	1.18	1.18	.12	36.00	36.03
BELFELD	5223	1.05	1.05	.12	35.00	35.04
WARMOND	5118	.94	.94	.12	28.00	28.03
AKERSLOOT	5019	.74	.74	.12	24.00	24.01
STRAMPROY	4916	1.40	1.41	.12	45.00	45.06

**Bijlage 6. Rapport Leidse Stichting voor Economie en
Recht i.s.m. Stichting Economisch Onderzoek,
"Berekende bijstand"**

Berekende Bijstand

Een onderzoek t.b.v. de interdepartementale werkgroep heroverweging
bijstandsregelingen naar de haalbaarheid van een objectief verdeelmodel
in de financiering van de gemeentelijke ABW-uitgaven

Leo J.M. Aarts

Philip R. de Jong

Esther Mot

met medewerking van

Martien Brander, Erik Brouwer en Annette de Groot

LESTER - Leidse Stichting voor Economie en Recht, RU Leiden

SEO - Stichting voor Economisch Onderzoek, UvA

Leiden, 7 oktober 1996

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	1
2.	Data en analysemethode	
2.1	Databronnen en geconstrueerde variabelen	2
2.2	Analysemethode	10
3.	Determinanten van ABW-uitkeringsuitgaven	
3.1	Objectieve factoren en beleidskenmerken	13
	3.1.1 Objectieve factoren	
	3.1.2 Beleidsindicatoren	
	3.1.3 Het relatieve belang van de onderscheiden typen determinanten	
3.2	Voorspelling en realisatie 1992	22
4.	ABW-toeslagen	
4.1	Empirische schatting van de ABW-toeslaguitgaven	27
4.2	Voorspelling en realisatie 1992	31
5.	Uitvoeringskosten	
5.1	Empirische samenhang tussen uitvoeringskosten en ABW-uitkerings-volume	36
5.2	Voorspelde uitvoeringskosten	39
6.	Gebruik van de resultaten	
6.1	Drie budgetteringsvarianten	42
6.2	Budgettering van de totale uitkeringslasten	45
6.3	Budgettering van de Toeslaguitkeringen	47
7.	Samenvatting en conclusies	50
Appendix I	Schattingsresultaten 'volledig model' ABW-uitkeringsuitgaven zonder beleidsindicatoren 1992	
Appendix II	Schattingsresultaten 'volledig model' volume ABW-uitkeringen 1992	
Appendix III	Voorspelde en gerealiseerde ABW-uitkeringsuitgaven 1992, gemeenten met meer dan 25.000 inwoners	
Appendix IV	Gegevens betreffende de 47 gemeenten in het Cebeon-bestand	

1 Inleiding

Het doel van het onderhavige onderzoek is na te gaan of een objectief verdeelmodel kan worden opgesteld dat budgetfinanciering van de gemeentelijke bijstandsuitgaven mogelijk maakt.

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In de eerste plaats wordt nagegaan welke factoren de omvang van de gemeentelijke bijstandsuitgaven bepalen. In verband met de doelstelling is met name van belang in welke mate de gemeentelijke bijstandsuitgaven worden bepaald door objectieve, door de gemeente niet direct beïnvloedbare factoren en in welke mate de gemeentelijke bijstandsuitgaven afhankelijk zijn van het door de gemeente gevoerde ABW-beleid.

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op de mogelijkheden om uit de resultaten van deze empirische analyse een 'objectief' verdeelmodel af te leiden dat zou kunnen dienen om de gemeentelijk bijstandsuitgaven te budgetteren.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt verslag gedaan van de gebruikte databestanden, de constructie van de variabelen en de analysemethode. De gebruikte gegevens hebben betrekking op het jaar 1992. In de daarop volgende paragrafen worden achtereenvolgens drie categorieën bijstandsuitgaven onderzocht: uitkeringsuitgaven, toeslaguitgaven en uitvoeringskosten. De empirische analyse van de determinanten van de totale gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven (excl. de bijzondere bijstand) wordt in paragraaf drie beschreven. Een analoge analyse van de in 1992 fictieve ABW-toeslaguitgaven wordt in paragraaf vier aan de orde gesteld. In paragraaf vijf worden de uitvoeringskosten onderzocht. Met name het optreden van schaafeffecten en de samenhang met het uitkeringsvolume worden hier bekeken. In paragraaf zes worden drie varianten gepresenteerd van een 'objectief' verdeelmodel voor de financiering van zowel de uitkeringsuitgaven als de toeslaguitgaven. Onderzocht wordt welke herverdeeleeffecten deze varianten teweeg zouden brengen. In paragraaf zeven wordt het onderzoek samengevat.

2 Data en analysemethode

2.1 Databronnen en geconstrueerde variabelen

In deze paragraaf komen de databronnen aan de orde en de manier waarop de indicatoren zijn geconstrueerd.

2.1.1 Bronnen

Voor de analyse dienen gegevens over de bijstandsuitgaven en de determinanten daarvan per gemeente beschikbaar te zijn. Ter constructie van een zo compleet mogelijke dataset is een zevental bronnen gebruikt:

- de kwartaaldeclaraties (KD),
- de facettencode-statistiek (FCS),
- het Statistisch Bestand Nederlandse Gemeenten (SBG),
- het Gemeentefondsbestand (GF),
- de Enquête Beroepsbevolking (EBB),
- CTSV-WW-statistiek (WW) en
- een Cebeon-dataset (CEB).

In het onderstaande wordt een korte beschrijving van de verschillende bronnen gegeven en wordt aangegeven uit welke bron de gebruikte indicatoren afkomstig zijn (zie tabel 2.1).

- Het kwartaaldeclaraties-bestand wordt beheerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het bevat een kwartaalregistratie van de bijstandsuitgaven en de bijstandsuitkeringen. De gegevens zijn afkomstig van de declaraties die de gemeenten elk kwartaal bij het Rijk indienen. De declaraties zijn door departementale accountants gecontroleerd.
- De facettencode-statistiek bevat gegevens over de uitvoering van de ABW die het CBS door middel van vragenlijsten bij de gemeenten verzameld. In de FC-statistiek wordt bijvoorbeeld het aantal ABW-uitkeringen naar categorie geregistreerd.
- Het Statistisch Bestand Nederlandse Gemeenten is een databestand dat door het CBS uit verschillende bronnen wordt samengesteld. De in de analyse gebruikte SBG-gegevens zijn populatiegegevens afkomstig uit registraties en tellingen. De SBG-data zijn dus niet uit steekproeven afkomstig. Overigens mag niet worden uitgesloten dat enkele van deze tellingen en registraties onnauwkeurigheden bevatten. Zo zijn bijvoorbeeld de gegevens over de aantallen alleenstaanden afkomstig uit de gemeentelijke bevolkingsregisters niet volstrekt betrouwbaar. Met deze onbetrouwbaarheid wordt in de analyse rekening gehouden door ze te confronteren met informatie uit andere bron.

- Het Gemeentefonds-bestand bevat gegevens op grond waarvan de gelden uit het Gemeentefonds over de gemeenten worden verdeeld. Aan het GF-bestand wordt de gebruikte informatie over de gemeentelijke capaciteit inzake de onroerende zaak belasting (ozb-waarde) en over het relatieve aantal inwoners met een laag inkomen ontleend. Beide variabelen worden in de analyse gebruikt als indicatoren voor de gemeentelijke sociaal-economische structuur. De gemeentelijke ozb-waarde mag worden beschouwd als de potentiële opbrengst van de gemeentelijke onroerende zaak belasting. De potentiële opbrengst wordt berekend door op de getaxeerde waarde van het gemeentelijk onroerend goed een landelijk uniform tarief toe te passen. De ozb-waarden tussen gemeenten verschillen dus uitsluitend als gevolg van verschillen in de waarde van het gemeentelijke onroerende goederen. De waarde van woningen wordt hierbij voor 90% meegeteld en de waarde van niet-woningen voor 80%. De gemeentelijke ozb-waarde vormt een indicatie voor de welvaart. Het relatieve aantal inwoners met een laag inkomen wordt gemeten als het relatieve aantal inwoners met een inkomen in het tweede, derde en vierde deciel van de landelijke inkomensverdeling. De variabele geeft informatie over het aantal inwoners in een relatief kwetsbare financiële positie.
- Het EBB-bestand bevat door het CBS via computer-ondersteunde mondelinge enquêtes verzamelde persoonsgegevens. De Enquête Beroepsbevolking vindt maandelijks plaats. De persoonsgegevens kunnen worden geaggregeerd tot een huishoudgegevens. In 1992 zijn ongeveer 120.000 personen geënquêteerd over hun positie op de arbeidsmarkt en hun demografische kenmerken. Voor elke gemeente worden de persoonsgegevens geaggregeerd tot gemeentelijke karakteristieken. Ondanks het feit dat het EBB-bestand gebaseerd is op een omvangrijke steekproef kan het aantal geënquêteerde personen binnen een gemeente zodanig klein zijn dat rekening moet worden gehouden met een onbetrouwbaarheidsmarge waarmee steekproefgegevens altijd behept zijn. Hieronder wordt aangegeven hoe in de analyse rekening wordt gehouden met deze steekproefmarge.
- Het WW-bestand bevat door het CTSV verzamelde administratieve gegevens over de uitvoering van de Werkloosheidswet. De gegevens zijn afkomstig van de bedrijfsverenigingen en hebben betrekking op het aantal WW-uitkeringen in een bepaald jaar. Per gemeente is informatie beschikbaar over de nieuwe, de lopende en de beëindigde WW-uitkeringen.
- Het Cebeon-bestand bevat informatie over de gemeentelijke kosten in 1992 van de uitvoering van de ABW. Het Cebeon heeft de gegevens over de uitvoeringskosten verzameld bij een steekproef van 48 gemeenten. Het betreft een selecte steekproef van gemeenten. De steekproef is zodanig samengesteld dat uit elke grootteklasse een aantal gemeenten zijn vertegenwoordigd. Een volledige beschrijving van het Cebeon-bestand wordt gegeven in Appendix IV.

Tabel 2.1 Gebruikte variabelen en hun bronnen

variabele	definitie	databron	jaren
ABW-uitkeringsuitgaven	totaal door de gemeente verstrekte ABW-uitkeringen in guldens	KD-bestand	1988-1993
ABW-toeslaguitgaven	totaal door de gemeente verstrekte ABW-toeslagen (schatting)	KD-bestand FCS-bestand	1988-1993 1988-1993
inwoners	aantal inwoners	SBG	1988-1993
aandeel ouderen (>65)	inwoners ouder dan 65 jaar/ totaal inwoners	GF-bestand	1992
aandeel jongeren (<20)	inwoners jonger dan 20 jaar/ totaal inwoners	GF-bestand	1992
aandeel 1-persoons huishoudens	alleenstaanden/aantal huishoudens (constructie, gemiddeld over 1991-93)	EBB-bestand	1991-1993
aantal inwoners per woning	totaal inwoners/totaal woningen (constructie)	SBG GF-bestand	1992 1992
aandeel nieuw-gescheiden vrouwen	nieuw-gescheiden vrouwen/ totaal inwoners (constructie)	SBG	1989-1993
aandeel allochtonen	allochtone inwoners/totaal inwoners	GF-bestand	1990-1993
aandeel laag inkomen	inkomens in de decielen 2-4/ totaal inwoners	GF-bestand	1992
ozb-waarde per woning	ozb-waarde/totaal aantal woningen	GF-bestand	1992
aandeel lage opleiding in beroepsbevolking	beroepsbevolking met ten hoogste LBO/ totale beroepsbevolking (constructie, 3-jaars voortschrijdend gemiddelde)	EBB-bestand	1990-1994
werkloosheidspercentage	aantal werklozen/ totale beroepsbevolking (constructie, 3-jaars voortschrijdend gemiddelde)	EBB-bestand	1988-1994
WW-beëindigingen wegens max. duur	wegens maximale uitkeringsduur beëindigde WW-uitkeringen/ totale beroepsbevolking (constructie, 3-jaars voortschrijdend gemiddelde)	WW-bestand EBB-bestand	1988-1993
uitstroombeleid	mutatie aandeel lage opleidingen in de <u>werkzame</u> beroepsbevolking (constructie, mutatie gemiddelde 92/93 tov 90/91)	EBB-bestand	1990-1993
onnauwkeurigheid werkloosheidsstatus	RWW-uitkeringen/ werklozen minus WW-uitkeringen (constructie, gemiddeld aantal werklozen 1991-1993)	FC-bestand WW-bestand EBB-bestand	1992 1992 1991-1993
onnauwkeurigheid alleenstaande-status	geregistreerde alleenstaanden minus geobserveerde alleenstaanden/ geregistreerde alleenstaanden (constructie, gemiddeld aantal geobserveerde alleenstaanden)	SBG-bestand EBB-bestand	1992 1991-1993
uitvoeringskosten	geobserveerde gemeentelijke uitvoeringskosten (47 gemeenten)	Cebeon-bestand	1992
aantal gemeenten met meer dan 25.000 inwoners	138		

2.1.2 Dataconstructie

Een deel van de variabelen in tabel 2.1 was niet direct in een van de databestanden beschikbaar en moest worden geconstrueerd. Soms zijn gegevens samengevoegd (geografisch of in de tijd) om een voldoende betrouwbare indicator te construeren. De uiteindelijk verkregen dataset heeft betrekking op het jaar 1992.

ABW-toeslaguitgaven

Het toeslagenbudget is het budget dat gemeenten vanaf 1 januari 1999 zullen krijgen om aan alleenstaanden en eenoudergezinnen toeslagen op de basisuitkering te kunnen verstrekken. De basisuitkering voor alleenstaanden is 50% van het minimumloon. Voor eenoudergezinnen bedraagt de basisnorm 70%. De toeslag mag niet groter zijn dan 20% van het minimumloon. De gemeenten zijn verplicht om 'echte' alleenstaanden en eenoudergezinnen de maximale toeslag te geven. 'Echt' betekent dat de uitkeringsgerechtigde de kosten van levensonderhoud met niemand kan delen. Als er wel een mogelijkheid is om de kosten te delen heeft de gemeente de vrijheid om de toeslag vast te stellen tussen de 0% en 20%. In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van de analyse van de determinanten van de gemeentelijke ABW-toeslaguitgaven.

Omdat in de jaren waarop de gebruikte gegevens betrekking hebben de toeslagen nog niet waren geïntroduceerd, bestaan er geen observaties van gerealiseerde toeslaguitgaven. Om dit probleem te ondervangen is een schatting gemaakt van het deel van de totale ABW-uitkeringsuitgaven dat als toeslagbetalingen zou zijn verstrekt *indien het toeslagenregime al eerder van kracht zou zijn geweest*. Hiertoe is een schatting gemaakt van het deel van de ABW-uitkeringsom dat was bestemd voor alleenstaanden en eenoudergezinnen. Uit de kwartaaldeclaraties is niet bekend welke bijstandsbedragen zijn bestemd voor alleenstaanden en eenoudergezinnen. De facettencode-statistiek bevat echter wel informatie over de aantallen alleenstaanden en eenoudergezinnen met een ABW-uitkering. Uit deze informatie over de typen ABW-uitkeringsontvangenden en de totale gemeentelijke ABW-uitgaven wordt de omvang van de 'virtuele' gemeentelijke toeslaguitgaven afgeleid. Onder de veronderstelling dat de uitkeringsbedragen die een gemeente verstrekt aan respectievelijk een alleenstaande woningdeler, een 'echte' alleenstaande, een eenoudergezin en een echtpaar zich verhouden als 60:70:90:100, kan op grond van Facettencode-statistiek een schatting worden gemaakt van de *virtuele toeslaguitgaven*. Alleenstaande woningdelers ontvangen een uitkering van in totaal 60% van het minimumloon, 50/60ste deel hiervan kan worden aangemerkt als normuitkering en de rest, 10/60ste deel, kan worden beschouwd als een 'toeslag'. De uitkeringen aan 'echte' alleenstaanden kunnen worden beschouwd als de som van de normuitkering (50/70ste deel) en de toeslag (20/70ste deel). De uitkering van de 'echte' eenoudergezinnen bestaat voor 70/90ste deel uit normuitkering

en voor 20/90ste deel uit een toeslag. De totale uitkeringsuitgaven en de totale aantallen uitkeringen naar type zijn voor alle gemeenten bekend zodat het totaal aan uitkeringsuitgaven virtueel kan worden opgesplitst in normuitgaven en toeslaguitgaven. Aldus wordt een schatting verkregen van de gemeentelijke toeslaguitgaven.

De aldus verkregen indicatie van de virtuele toeslaguitgaven vormt waarschijnlijk een overschatting van de werkelijke toekomstige toeslaguitgaven omdat de gemeenten in de toekomst immers de vrijheid hebben om afhankelijk van de omstandigheden de hier berekende niet of niet volledig toe te kennen.

Uitstroombeleid

De indicator voor het uitstroombeleid is geoperationaliseerd als de verandering in het aandeel laag-opgeleiden in de werkzame beroepsbevolking. Dit is gebeurd op grond van de volgende overwegingen. Het op te stellen model dient uitdrukking te geven aan de gemeentelijke beleidsinspanningen gericht op de bevordering van arbeidsparticipatie van groepen met een hoog bijstandsrisico. Er is gezocht naar een indicator die de feitelijke beleidseffecten meet (en niet de 'papieren' beleidsintenties). Op grond van de veronderstelling dat de gemeentelijke invloed op de omvang van de werkgelegenheid betrekkelijk gering is, zou de effectiviteit van beleid gericht op de bevordering van arbeidsparticipatie vooral moeten blijken uit de samenstelling van de gemeentelijke werkende beroepsbevolking. In een succesvolle gemeente zou de arbeidsparticipatie van mensen met een hoog bijstandsrisico relatief groot moeten zijn. Vanwege intergemeentelijke verschillen in de structuur van de werkgelegenheid wordt niet het aandeel in de werkende beroepsbevolking maar de wijziging in het aandeel genomen. Het opleidingsniveau dient als benadering van de hoogte van het bijstandsrisico. De arbeidsmarktpositie hangt immers nauw samen met het opleidingsniveau. Laag opgeleiden hebben een ongunstige arbeidsmarktpositie. Zij hebben een grote kans om werkloos te worden en als zij eenmaal in de bijstand terecht zijn gekomen is de kans dat zij weer aan het werk komen relatief klein. De score van een gemeente op de aldus geconstrueerde variabele is beter naarmate het aandeel van de lager opgeleiden in de gemeentelijke beroepsbevolking sterker is toegenomen, c.q. minder sterk is afgenomen. Volstrekt valide is deze indicator overigens niet, al was het maar omdat intergemeentelijke verschillen in de wijziging van de samenstelling van de werkzame beroepsbevolking niet uitsluitend het resultaat zijn van verschillen in gemeentelijke beleidsinspanningen.

Het aandeel van de laag opgeleiden in de werkzame beroepsbevolking in verschillende jaren is uit de EBB afgeleid. In de kleinste gemeenten is het jaarlijks aantal geënquêteerde personen te klein om een betrouwbare schatting van de waarde van deze variabele op te leveren. Om de betrouwbaarheid van de indicator te vergroten is het gemiddelde genomen van het aandeel laag opgeleiden in twee opeenvolgende jaren. Vervolgens wordt het

gemiddelde van de jaren 1992-1993 vergeleken met het gemiddelde voor de jaren 1990-1991. De indicator uitstroombesluit neemt een hoge waarde aan als het aandeel van de laag opgeleiden in de werkzame beroepsbevolking toeneemt en zal naar verwachting een negatieve invloed hebben op de omvang van het ABW-gebruik.

Onnauwkeurigheid werkloosheidsstatus

De indicator voor de onnauwkeurigheid waarmee de werkloosheidsstatus van de uitkeringstrekkers wordt geverifieerd is als volgt geconstrueerd. Als indicator is genomen de ratio tussen enerzijds het aantal RWW-uitkeringen (ontleend aan het kwartaaldeclaratiesbestand) en anderzijds een schatting van het aantal potentiële RWW-uitkeringen. Idealiter is deze ratio gelijk aan één. Het aantal verstrekte uitkeringen is dan gelijk aan het aantal potentiële uitkeringen. Een hoge waarde van deze ratio duidt erop dat de gemeente meer RWW-uitkeringen verstrekt dan dat er werklozen zijn die daarvoor in aanmerking zouden komen.

Het aantal potentiële RWW-uitkeringen wordt geraamd door van een schatting van het aantal 'werkelijke' werklozen het aantal werklozen met een WW-uitkering af te trekken. Dit laatste gegeven is afkomstig uit het WW-bestand. De schatting van het aantal 'werkelijke' werklozen is ontleend aan de EBB. De in deze enquête ondervraagde personen wordt namelijk gevraagd of zij werkzaam zijn en zo niet, of zij (voor meer dan 12 uur) beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en dus als werkloos kunnen worden aangemerkt. De indicator is dus deels gebaseerd op steekproefgegevens en op grond daarvan behept met een onbetrouwbaarheidsmarge. Deze onbetrouwbaarheid is gereduceerd door voor het jaar 1992 het aantal werklozen te schatten op basis van het gemiddelde over de jaren 1991-1993.

Potentieel problematischer dan de deze steekproefonbetrouwbaarheid is de validiteit van de aldus geconstrueerde indicator. Sommige RWW-ers zijn meer dan 12 uur werkzaam en kunnen dus niet als werkloos worden aangemerkt.¹ De geconstrueerde indicator overschat dan de onnauwkeurigheid in de verificatie.²

¹ Volgens een recent CBS-onderzoek zou 13% van alle RWW-ers meer dan 12 uur per week werkzaam zijn (C.H. Arts, J.C.M. Imbens en C.M. Kragt, 'Vergelijkingsonderzoek werkloosheidsuitkeringen', Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg, 1995).

² Overigens betekent deze overschatting van de onnauwkeurigheid niet dat ook het effect van deze variabele op de omvang van de ABW-uitkeringsuitgaven wordt overschat. Eerder zal sprake zijn van het tegendeel. Immers omdat werkende RWW-ers een lage uitkering ontvangen zal *ceteris paribus* een overschatting van de onnauwkeurigheid (als gevolg van een groot aantal werkende RWW-ers) samenhangen met relatief lage ABW-uitkeringsuitgaven. Dit effect is contrair aan het te verwachten effect: hoe groter de onnauwkeurigheid des hoger de ABW-uitkeringsuitgaven. Overschatting van de onnauwkeurigheid leidt hier dus tot een onderschatting van het onnauwkeurigheidseffect.

Anderzijds zijn er werklozen zonder WW-uitkering die geen recht hebben op een RWW-uitkering omdat voor een bijstandsuitkering de zogeheten partner- en middelentoets geldt. In alle gevallen waarin iemand kan terugvallen op het inkomen van een partner, of op eigen vermogen, is er geen recht op een bijstandsuitkering. De geconstrueerde beleidsvariabele is dan ook alleen van relatieve waarde. De variabele levert geen absolute maat voor de onnauwkeurigheid. Een relatief hoge score op de variabele betekent dat een gemeente -- ten opzichte van de andere gemeenten -- *relatief* onnauwkeurig werkt. Deze interpretatie is geoorloofd als gemeenten niet al te zeer verschillen in de mate waarin werkloze potentiële bijstandsaanvragers afvallen door de partner- en middelentoets. Ons zijn geen onderzoeksresultaten bekend die over dit specifieke punt uitsluitsel geven. Gezien de algemene werking van de partner- en middelentoets verwachten wij geen duidelijke verschillen tussen gemeenten.

Zouden deze verschillen daarentegen wel bestaan, dan zou de score van een gemeente op de geconstrueerde variabele moeten samenhangen met de kans dat in die gemeente een bijstandsuitkering wordt geweigerd op grond van de partner- en middelentoets: een hoge kans op weigering betekent een overschatting van het aantal potentiële RWW-ers en dus een te lage score op de onnauwkeurigheidsindicator. Omgekeerd zou een lage kans op weigering moeten samenhangen met een te hoge score op deze beleidsindicator. De kans op weigering vanwege de partner- en middelentoets in een gemeente is niet bekend. Wel bekend is het relatieve aantal 1-persoonshuishoudens en de gemiddelde OZB-waarde per woning. Onder de aanname dat in een welvarende gemeente -- dat wil zeggen een gemeente met relatief weinig alleenstaanden en met een relatief hoge gemiddelde OZB-waarde -- de kans op weigering op grond van de partner- en middelentoets relatief groot is, zou men verwachten dat zulke welvarende gemeenten relatief laag scoren op de onnauwkeurigheidsindicator. Met andere woorden, als er duidelijke verschillen tussen de gemeenten zouden bestaan wat betreft de werking van de partner- en middelentoets dan zou de correlatie tussen het relatieve aantal 1-persoonshuishoudens en de onnauwkeurigheidsindicator positief moeten zijn. De correlatie tussen de gemiddelde OZB-waarde en de onnauwkeurigheidsindicator zou negatief moeten zijn. Uit een (niet in het verslag opgenomen) multivariate regressie-analyse op deze indicator met de overige kenmerken als verklarende variabelen blijkt het tegendeel. De coëfficiënt van het relatieve aandeel 1-persoonshuishoudens is negatief en die van de OZB-waarde positief. Beide coëfficiënten zijn echter insignificant. Van alle kenmerken heeft alleen het aandeel lage inkomens een significant positieve invloed op de onnauwkeurigheidsindicator. Deze uitkomsten kunnen worden aangevoerd als empirische argumenten ter ondersteuning van onze verwachting dat er tussen de gemeenten geen duidelijke verschillen bestaan wat betreft de werking van de partner- en middelentoets ter ondersteuning dus van de hypothese dat de validiteit van de geconstrueerde nauwkeurigheidsindicator niet wordt aangetast door dergelijke verschillen.

Onnauwkeurigheid alleenstaande-status

De constructie van de indicator voor de onnauwkeurigheid waarmee de leefvorm wordt geverifieerd is gebaseerd op een vergelijking van het aantal in het bevolkingsregister geregistreerde alleenstaanden met een schatting van het aantal alleenstaanden op basis van het gemiddeld -- over de jaren 1991-1993 -- aantal in de EBB geobserveerde alleenstaanden. De indicator is geconstrueerd als het verschil tussen beide aantallen als fractie van het geregistreerde aantal alleenstaanden. Samenwonenden hebben een sterke financiële prikkel om in het geval van bijstandsafhankelijkheid de alleenstaande-status te claimen. Voorzover zij daarin succesvol zijn mag worden verwacht dat het aantal in de bevolkingsregisters geregistreerde alleenstaanden het aantal werkelijke alleenstaanden overtreft. De schatting van het werkelijke aantal mag betrouwbaar worden geacht omdat de ondervraagde steekproefpersonen geen enkele prikkel ondervinden om een leefvorm te rapporteren die niet overeenkomt met de werkelijke situatie. Overigens zijn niet alle afwijkingen tussen de geregistreerde en de geobserveerde leefvormen te verklaren uit het handelen van de gemeentelijke sociale dienst. Ook in andere sociale zekerheidsregelingen, zoals de AOW, bestaat er een financiële prikkel om in strijd met de werkelijkheid de alleenstaande-status te claimen. Het spreekt vanzelf dat de activiteiten van de gemeentelijke sociale dienst op deze bron van bestandsvervuiling geen invloed heeft. Ook deze indicator mag dus niet worden beschouwd als een absolute meting van de onnauwkeurigheid in het uitvoeringsproces. De indicator wordt hier geïnterpreteerd als een maat voor de relatieve verschillen tussen de gemeenten op dit punt. Overigens is het mogelijk dat sommige gemeenten ondanks een nauwgezet opererende sociale dienst toch hoog scoren op de onnauwkeurighedsindicator. Dit kan voorkomen als de bevindingen van een streng controlerende sociale dienst niet leiden tot eventueel noodzakelijke aanpassingen in het bevolkingsregister. In deze gevallen geeft de geconstrueerde indicator een overschatting van de onnauwkeurigheid. Deze potentiële meetfout zou leiden tot *onderschatting* van het effect van de indicator op de omvang van de ABW-uitkeringsuitgaven.³ Uit het feit dat de scores op de geconstrueerde indicator variëren van 0,4 tot 0,8 blijkt dat in alle steekproefgemeenten het aantal alleenstaanden volgens het bevolkingsregister groter is dan het aantal alleenstaanden zoals gemeten in de EBB.

³ Immers in een gemeente met een streng opererende sociale dienst zullen *ceteris paribus* de ABW-uitgaven relatief laag zijn. Een eventuele overschatting van de onnauwkeurigheid (vanwege een gebrekkige koppeling met het bevolkingsregister) hangt dus samen met relatief lage ABW-uitkeringsuitgaven. Dit effect is contrair aan het te verwachten effect: hoe groter de onnauwkeurigheid des hoger de ABW-uitkeringsuitgaven. Deze potentiële overschatting van de onnauwkeurigheid leidt dus tot een onderschatting van het onnauwkeurigheidseffect op de ABW-uitgaven.

Werkloosheidspercentage

Voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is het werkloosheidspercentage geconstrueerd als het aantal op basis van de EBB geschatte werklozen uitgedrukt als een fractie van de eveneens op basis van de EBB geschatte omvang van de beroepsbevolking. De constructie is gebaseerd op de 3-jaars voortschrijdend gemiddelden van beide grootheden. Voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners is het werkloosheidspercentage van het betreffende RBA-gebied gebruikt. De achterliggende redenering luidt dat -- behalve in de grootste gemeenten -- de geografische grens van de relevante arbeidsmarkt niet samenvalt met de gemeentegrens.

In de constructie van de variabele 'aandeel laag opgeleiden' zijn de data op dezelfde wijze geografisch (per RBA-gebied) en over de tijd samengevoegd.

2.2 Analysemethode

Schattingen

Het onderzoek richt zich op de haalbaarheid van een objectief verdeelmodel in de financiering van de gemeentelijke ABW-uitgaven. De gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven en ook de ABW-toeslaguitgaven zijn gemodelleerd als een functie van de in tabel 2.1 opgesomde gemeentekarakteristieken.⁴

In dit stadium is gekozen voor een beperking van de analyse in twee opzichten. In de eerste plaats zijn uitsluitend de gemeenten met meer dan 25.000 inwoners in het onderzoek betrokken. Hoewel deze 138 gemeenten niet meer dan 21% van de totale populatie Nederlandse gemeenten vertegenwoordigen realiseren zij 86% van alle bijstandsuitgaven.⁵ Deze selectie is geschied op grond van de veronderstelling dat in kleine gemeenten het niveau van de ABW-uitgaven meer dan in de grotere gemeenten afhankelijk is van toevallige factoren. Uitbreiding van de analyse naar alle Nederlandse gemeenten zou het onderzoekodeloos compliceren.

In de tweede plaats is de analyse beperkt tot het jaar 1992. De redenen hiervoor zijn van praktische aard. Voor het gekozen jaar zijn betrekkelijk veel gegevens beschikbaar. Uitbreiding van de analyse naar meerdere jaren kon achterwege blijven gezien de onderzoeksvraag, die immers primair gericht is op de haalbaarheid van een objectief verdelingsmodel en niet op de werking van zo'n model in de loop van de tijd. Bovendien zou een dergelijke uitbreiding een relatief grote tijdsinvestering zou vergen.

⁴ Verklaard zijn de uitgaven aan ABW en RWW, exclusief de bijzondere bijstand.

⁵ Deze cijfers hebben betrekking op het jaar 1990. Zie Vossers en Zwerk (1995).

Overigens kan ook binnen de groep van gemeenten met meer dan 25.000 inwoners de toevalsfactor in de relatief kleinere gemeenten een sterkere rol te spelen dan in de relatief grotere gemeenten. In statistische termen betekent dit dat het onverklaarde deel van de gemeentelijke bijstandsuitgaven kleiner wordt naarmate de gemeente groter is. Men spreekt dan van *heteroscedasticiteit*. Om te corrigeren voor het verschil in grootte tussen de gemeenten is een logaritmische specificatie gekozen. Dat wil zeggen dat de endogene variabele (de bijstandsuitgaven) evenals het aantal inwoners (één van de verklarende variabelen) als logaritme is opgenomen. De overige verklarende variabelen staan steeds los van de gemeentegrootte, omdat deze gespecificeerd zijn als verhoudingsgetallen. Zo is het aantal inwoners ouder dan 65 opgenomen als het aandeel ouderen in de bevolking (zie tabel 2.1). Een daartoe geeigende statistische toets (de Breusch-Pagan-toets) geeft aan dat de logaritmische specificatie het probleem van de heteroscedasticiteit niet geheel oplost.⁶ Bij eenvoudige regressie-analyse dient te gelden dat de variantie van de storingsterm constant is. Omdat aan deze voorwaarde volgens de toets niet bleek te zijn voldaan, is een andere methode gehanteerd. Er is een specificatie voor de variantie van de storingsterm gekozen waarin deze afhangt van het aantal inwoners.⁷ Uit de (maximum likelihood-) schattingsresultaten blijkt dat zoals verwacht de variantie negatief samenhangt met het aantal inwoners (zie tabel 3.1).

Met de beperking tot gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, de logaritmische specificatie van de afhankelijke variabelen en de keuze van de schattingsmethode lijkt de de heteroscedasticiteit voldoende te zijn gecorrigeerd.

Simulaties

Om na te gaan of op basis van de verkregen schattingsuitkomsten een objectief verdeelmodel zou kunnen worden opgesteld zijn verschillende simulaties verricht. In de eerste plaats

⁶ Zie M. Stewart en K. Wallis, *Introductory Econometrics*, Blackwell, Oxford, 1981.

⁷ In verband met de correctie voor heteroscedasticiteit is het volgende Weighted Least Squares (WLS)-Model gebruikt:

$$\ln(y) = x \beta + \varepsilon$$

$$\varepsilon \sim N(0, \sigma_i^2)$$

De storingen zijn normaal verdeeld met verwachting nul en variantie σ^2 . De variantie is een functie van het aantal inwoners, namelijk:

$$2\ln\sigma_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(\text{inwoners})$$

Dit model is met de maximum-likelihoodmethode geschat. In het model worden de coëfficiënten en t-waarden gecorrigeerd voor heteroscedasticiteit. Echter, als de functionele vorm van de variantie niet juist is, dan zijn de schattingen van de t-waarden niet zuiver. Hiervoor is gecorrigeerd door toepassing van de White-methode. Het verschil met de conventionele methode is dat de variantie niet gelijk is aan de tweede afgeleide, maar dat de tweede afgeleide wordt voor- en navergvuldigd met de eerste afgeleide (H. White, 'ML-estimation of misspecified models', *Econometrica*, 50, pp. 1-25).

zijn simulaties verricht met het volledige model. Uit de vergelijking tussen de feitelijk gerealiseerde waarden en de modelmatig voorspelde waarden kan worden afgeleid in hoeverre het mogelijk is om op basis van de uitkomsten van de statistische analyse de werkelijkheid te reproduceren. In de tweede plaats zijn simulaties verricht met alleen de objectieve kenmerken uit het model, dus met weglating van de effecten van de beleidsindicatoren. Zo kan een indruk worden verkregen welke deel van de gemeentelijke verschillen in bijstandsuitgaven zijn toe te rekenen aan verschillen in beleid.

De simulaties illustreren hoe de schattingsuitkomsten kunnen worden vertaald in (her)verdeel-effecten. Vanzelfsprekend zijn de herverdeeleffecten direct afhankelijk van de gebruikte schattingsresultaten. Als in een later stadium de statistische analyse over meerdere jaren zou worden verbreed dan kunnen de daarop gebaseerde (her-)verdeeleffecten afwijken van de hier gepresenteerde simulaties.

3 Determinanten van ABW-uitkeringsuitgaven

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de statistische analyse van de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven. In paragraaf 3.1 worden schattingsresultaten besproken. In paragraaf 3.2 worden de modelvoorspellingen met de realisaties in 1992 geconfronteerd.

3.1 Objectieve factoren en beleidsindicatoren

In de analyse wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen determinanten van de ABW-uitkeringsuitgaven. De factoren die exogeen zijn ten opzichte van het gemeentelijk bijstandsbeleid worden gerangschikt onder de *objectieve factoren*. Naast deze objectieve factoren zijn de ABW-uitkeringsuitgaven afhankelijk van factoren die een uitdrukking zijn van het gemeentelijk bijstandsbeleid: de *beleidsindicatoren*.

Binnen de groep objectieve factoren bestaan drie groepen van determinanten. Wij onderscheiden karakteristieken van de demografische structuur, de sociaal-economische structuur en de gemeentelijke werkloosheid. In de analyse zijn twee beleidsindicatoren opgenomen: een indicator van het succes van het gemeentelijk uitstroombesleid en een variabele, die de nauwkeurigheid weergeeft waarmee de gemeente de werkloosheidsstatus van de uitkeringsgenietenden controleert.

Tabel 3.1 bevat de uitkomsten van de statistische analyse van de determinanten van de ABW-uitkeringsuitgaven. In de eerste kolom staan de geschatte coëfficiënten, in de tweede kolom de bijbehorende t-waarden. Een t-waarde groter dan 1,96 betekent dat de coëfficiënt significant van nul verschilt. Met het doel de geschatte effecten onderling vergelijkbaar te maken worden in de derde kolom de gestandaardiseerde coëfficiënten gegeven. In de laatste kolom staan de elasticiteiten vermeld. Deze geven aan met hoeveel procent de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven veranderen bij een stijging van de waarde van elk van verklarende variabelen met één procent. De elasticiteiten zijn berekend in het steekproefgemiddelde.⁸

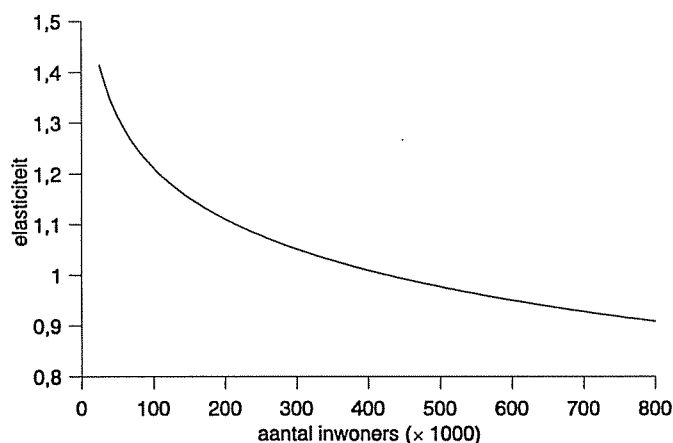
⁸ De elasticiteit (e_j) van de variabele X_j is berekend volgens $e_j = b_j \cdot X_j$ waarbij b_j de geschatte waarde van de coëfficiënt van X_j is.

3.1.1 Objectieve factoren

Demografische structuur

De belangrijkste demografische variabele is het gemeentelijk inwonertal. Gelet op de specificatie van het analysemodel mag dit geen verbazing wekken. De bijbehorende elasticiteit bedraagt, gemeten in het steekproefgemiddelde, 1,31 procent. Dit betekent dat als gevolg van een stijging van het aantal inwoners met een procent, de ABW-uitkeringsuitgaven in een gemeente van gemiddelde grootte met 1,31 procent zullen stijgen. In figuur 3.1 wordt weergegeven hoe de elasticiteit van het inwonertal afhangt, als deze niet in gemiddelde wordt uitgerekend maar per gemeente berekend wordt.⁹ Naarmate de gemeente groter is, is de elasticiteit kleiner. Tot 430.000 inwoners is de elasticiteit groter dan één. De ABW-uitkeringslasten stijgen daar meer dan evenredig met het inwonertal. Voor de grootste drie gemeenten geldt dat de lasten minder dan evenredig toenemen met het inwonertal.

Figuur 3.1 De elasticiteit van de bijstandsuitgaven ten opzichte van het aantal inwoners als functie van het aantal inwoners ($\times 1000$).



⁹ Voor de elasticiteit (e_{inw}) van de ABW-uitkeringsuitgaven ten opzichte van het inwonertal geldt:

$$e_{inw} = b_1 + b_2 \cdot \ln(\text{inwonertal}).$$

Hierbij zijn b_1 en b_2 de geschatte coëfficiënten van, respectievelijk, $\ln(\text{inwoners})$ en $\ln^2(\text{inwoners})$. Deze functie is in figuur 3.1 weergegeven.

De leeftijdsopbouw van de gemeentelijke bevolking wordt gerepresenteerd door twee variabelen: het aandeel van de 65-plussers en het aandeel van de jongeren (inwoners onder de 20 jaar) in de gemeentelijke bevolking. Het aandeel van de 65-plussers heeft een negatief effect op de ABW-uitkeringsuitgaven. Gemeenten met relatief veel 65-plussers hebben lagere ABW-uitkeringsuitgaven. Ook dit effect is alleszins conform de verwachtingen. Immers, 65-plussers zullen vanwege hun recht op een AOW-uitkering nooit in aanmerking komen voor een RWW/ABW-uitkering. In vergelijking met de overige factoren is het gevonden effect vrij klein (gestandaardiseerd 0,03). Het is bovendien niet significant. De bijbehorende elasticiteit geeft aan dat wanneer het aandeel van de 65-plussers stijgt met een procent (van gemiddeld 12,8% tot 13,0%) de uitgaven zullen dalen met 0,16%.

Veel sterker en significant, is de positieve invloed van het relatieve aantal inwoners onder de 20 jaar. Het aandeel van de jongeren in de gemeentelijke bevolking heeft een relatief hoge elasticiteit. Als het aandeel jongeren stijgt met een procent (van gemiddeld 25,3% tot 25,5%), dan stijgen de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,5 procent. Het effect schrijven wij toe aan het feit dat jongeren bij werkloosheid, direct na het moment van schoolverlating of na een (kort) dienstverband, geen recht hebben op een WW-uitkering omdat zij niet voldoen aan de referte-eis. Bovendien zullen in gemeenten met relatief veel jongeren onder de 20 jaar ook in de bijstandsafhankelijke huishoudens relatief veel kinderen voorkomen, dit zal *ceteris paribus* leiden tot hogere gemiddelde ABW-uitkeringen en dus tot hogere gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven.

Een belangrijk demografisch kenmerk is de huishoudsamenstelling. In het model zijn twee indicatoren gespecificeerd om dit aspect te onderzoeken: het aandeel van de 1-persoonshoudens in het totaal aantal huishoudens en het aantal inwoners per woning. Beide variabelen hebben het verwachte effect. Als het aandeel van de 1-persoonshuishoudens stijgt met een procent (van gemiddeld 29,7% tot 30,0%) dan stijgen de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,25 procent. Het positieve effect is het gevolg van de omstandigheid dat alleenstaanden bij een inkomensterugval, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid, niet kunnen terugvallen op het eventuele inkomen van andere leden van het huishouden en eerder een beroep zullen moeten doen op de ABW.

Overigens mag niet worden uitgesloten dat het aantal 1-persoonshoudens een positieve invloed ondergaat van de inrichting van de ABW. Twee uitkeringsgerechtigde partners zullen immers als alleenstaanden een hoger gezamenlijk uitkeringsbedrag ontvangen dan als samenwonenden. Het effect van deze variabele wordt niet gekleurd door de kwaliteit van het gemeentelijk bijstandsbeleid. De gegevens zijn ontleend aan de Enquête Beroepsbevolking en hebben betrekking op de feitelijke en niet op de formele, aan de gemeentelijke sociale dienst gerapporteerde, woonsituatie.

Het aantal inwoners per huishouden heeft een negatief effect op de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven. Als het aantal inwoners per huishouden stijgt met een procent dan dalen de uitgaven met 1,6 procent.

De geschatte effecten van deze twee variabelen zijn relatief groot. Uit het feit dat beide variabelen elk afzonderlijk een zelfstandige bijdrage leveren aan de verklaring van de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven mag worden geconcludeerd dat het model de verschillen in uitkeringsrechten tussen verschillende huishoudtypen (zoals voordeurdelers en echte alleenstaanden) redelijk goed representeert.

De laatste variabele die betrekking heeft op de demografische structuur van de gemeente is het aantal binnen de gemeente woonachtige gescheiden vrouwen. In het model hebben wij als indicator opgenomen het relatieve aantal vrouwen wier huwelijk *in het lopende jaar* is ontbonden. Deze indicator bleek de verschillen tussen gemeenten in de omvang van de ABW-uitkeringsuitgaven beter te verklaren dan het relatieve aantal gescheiden vrouwen, waarschijnlijk omdat veel vrouwen enige tijd na hun echtscheiding toch weer in staat zijn om een eigen inkomen te verwerven. Het effect van de echtscheidingen is significant en relatief sterk. Bij een stijging van het relatieve aantal nieuw-gescheiden vrouwen (ten opzichte van de totale gemeentelijke bevolking) met 1,0 procent (van 0,207% tot 0,209%) stijgen de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,35 procent.

Sociaal-economische structuur

De sociaal-economische structuur van een gemeente wordt in het analysemodel beschreven aan de hand van een viertal gemeentelijke karakteristieken: het relatieve aandeel van de allochtonen in de gemeentelijke bevolking, het relatieve aantal personen met een laag inkomen, de gemiddelde waarde van de woningen, ofwel de OZB-waarde per woning, en het aandeel van de personen met een lage opleiding in de beroepsbevolking. De verwachting is dat een relatief kwetsbare sociaal-economische structuur (geïndiceerd door een hoog aandeel allochtonen, lage inkomens en laagopgeleiden en een lage gemiddelde OZB-waarde) samengaat met relatief hoge ABW-uitkeringsuitgaven.

De uitkomsten bevestigen deze verwachting. Het aandeel van de allochtone bevolking heeft een significant positief effect op de uitgaven. Als het aandeel stijgt met een procent (van gemiddeld 3,2% tot 3,3%) dan stijgen de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,06 procent. Dit effect is kleiner dan verwacht en in elk geval veel kleiner dan de effecten van de overige sociaal-economische factoren. Dit betekent dat de 'allochtoniteit' van de gemeentelijke bevolking *per se* slechts een beperkt effect heeft op de omvang van de ABW-uitgaven.

Veel belangrijker zijn de effecten van sociaal-economische factoren die met de 'allochtoniteit' zijn gecorreleerd, zoals het relatieve aantal inwoners met een laag inkomen. Stijgt het aandeel van de lage inkomens met 1,0 procent (van gemiddeld 13,2% tot 13,3%), dan

stijgen de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,62 procent. Een stijging met een procent van het relatieve aantal personen (in de beroepsbevolking) met een lage opleiding (van gemiddeld 35,5% tot 35,9%) leidt tot een stijging van de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,35 procent. De gevoeligheid van de ABW-uitkeringsuitgaven voor de gemeentelijke welvaart geïndiceerd door de OZB-waarde per woning is ongeveer even sterk. Stijgt de gemiddelde OZB-waarde met een procent (van f 180,40 tot f 182,20), dan dalen de ABW-uitgaven met 0,37 procent.

Werkloosheid

Vanzelfsprekend heeft de gemeentelijke werkloosheid invloed op de hoogte van de ABW-uitkeringsuitgaven. De invloed van de werkloosheid wordt in het model gerepresenteerd door een tweetal indicatoren: het gemeentelijk werkloosheidspercentage, ontleend aan de Enquête Beroepsbevolking, en het relatieve aantal beëindigingen van uitkeringen uit hoofde van de Werkloosheidswet vanwege het bereiken van de maximale wettelijke uitkeringstermijn. Dit laatste gegeven is ontleend aan de statistieken die door het College van Toezicht Sociale Verzekeringen worden bijgehouden op basis van de informatie die het van de bedrijfsverenigingen betreft. De tweede indicator is een directe maat van het werkaanbod van de gemeentelijke sociale diensten. De werklozen die hun WW-uitkering verliezen omdat de maximale wettelijke uitkeringstermijn is verstreken en die kans zien te voldoen aan de partner- en vermogenstoets zullen zich wenden tot de sociale dienst met verzoek om een werkloosheidsuitkering krachtens de ABW. Hoe hoger het aantal WW-beëindigingen van dit type hoe hoger dus de ABW-uitkeringsuitgaven.

Het effect van het gemeentelijke werkloosheidspercentage blijkt positief zoals verwacht, maar is - zoals uit de derde kolom van tabel 3.1 kan worden afgelezen - vrij klein. Een stijging van het gemeentelijke werkloosheidspercentage met een procent (van gemiddeld 5,39% tot 5,44%) leidt tot een stijging van de uitgaven met niet meer dan 0,16 procent. Veel belangrijker is het aantal beëindigde WW-uitkeringen. Een stijging met een procent van het relatieve aantal WW-beëindigingen van gemiddeld 0,541% (in percentages van de gemeentelijke beroepsbevolking) tot 0,546% leidt tot een stijging van de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,56 procent. Uit de kolommen drie en vier van tabel 3.1 valt af te lezen dat, afgezien van het effect van het inwonertal, het effect van deze variabele een van de sterksten in het model is.

Tabel 3.1 Schattingsresultaten ‘volledig model’ bijstandsuitgaven (in guldens, logaritme), gemeenten met meer dan 25.000 inwoners

variabele	coëfficiënt	abs. t-waarde	st. coëff.	elasticiteit
<i>demograf. structuur</i>				
ln(inwoners)	2.893	6.34*	1.67	1.31
ln ² (inwoners)	-0.073	3.56*	-0.95	
aandeel ouderen (>65)	-1.222	1.32	-0.03	-0.16
aandeel jongeren (<20)	1.986	2.28*	0.06	0.50
aandeel 1-pers. huish.	0.826	4.65*	0.09	0.25
aantal inwoners per woning	-0.632	4.02*	-0.13	-1.62
aandeel nieuw-gescheiden vrouwen	1.678	2.75*	0.09	0.35
<i>sociaal-economische structuur</i>				
aandeel allochtonen	1.790	2.45*	0.04	0.06
aandeel laag inkomen	4.732	5.65*	0.11	0.62
ozb waarde per woning	-0.0021	4.62*	-0.07	-0.37
aandeel lage opleiding in beroepsbevolking	0.972	3.59*	0.04	0.35
<i>werkloosheid</i>				
werkloosheidspercentage	2.894	4.57*	0.05	0.16
WW-beëindigingen wegens max. duur	103.257	7.16*	0.16	0.56
<i>uitvoeringsbeleid</i>				
*uitstroombeleid	-0.053	1.40	-0.02	-0.03
onnauwkeurigheid	0.173	4.53	0.07	0.14
<i>constante</i>	-6.402	2.34*		
<i>variantie is een functie van:</i>				
constante	7.859	1.50		
ln(inwoners)	-1.087	2.24*		
pseudo-R ²	0.98			
aantal gemeenten	138			

* significant met $P > 0.95$.

3.1.2 Beleidsindicatoren

Naast de min of meer exogene determinanten van de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven zijn in het analysemodel twee indicatoren opgenomen die verschillen in gemeentelijk uitvoeringsbeleid tot uitdrukking brengen. De keuze is daarbij gevallen op variabelen die de uitkomsten van gemeentelijk beleid representeren, niet de gemeentelijk geformuleerde beleidsintenties. Twee indicatoren werden gespecificeerd. Een maat voor het succes van het uitstroombesleid en een maat voor de nauwkeurigheid waarmee een gemeente de werkloosheidsstatus van de uitkeringsgenietenden verifieert (zie par. 2.1.2). Beide indicatoren hebben het verwachte effect, zij het dat het effect van het uitstroombesleid nogal klein is en bovendien niet significant.

Het succes van het uitstroombesleid is gespecificeerd als de mutatie in werkgelegenheid van personen met een lage opleiding. Als het aandeel van de lage opleidingen in de werkzame beroepsbevolking stijgt wordt dit opgevat als een teken dat de gemeente succesvol is in haar beleid om een belangrijke risico-groep, namelijk de inwoners met een lage opleiding, minder afhankelijk te maken van de ABW. De variabele heeft het verwachte negatieve effect op de ABW-uitkeringsuitgaven: In gemeenten waar het aandeel (in de werkzame beroepsbevolking) van personen met een lage opleiding toeneemt, zijn de ABW-uitgaven lager. Het geschatte effect is echter erg klein. Nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre dit resultaat het gevolg is van een gebrekkige operationalisering van deze beleidsindicator (mogelijk dient de groep van kansarmen anders te worden gedefinieerd) of van een suboptimale specificatie (mogelijk zou de indicator als vertraagd opgenomen variabele een groter effect geven). Daarnaast is het niet uitgesloten dat een meer directe meting van de gemeentelijke inspanningen om de uitstroom uit de bijstand te vergroten een grotere bijdrage zou kunnen leveren aan de verklaring van de gemeentelijke ABW-uitgaven. Te denken valt aan een indicator van de gemeentelijke inputs op dit specifieke taakveld. Een dergelijk gegeven is in de beschikbare databestanden niet aanwezig. In hoofdstuk 5, bij de behandeling van de uitvoeringskosten komen wij op dit punt terug.

Een veel groter effect blijkt uit te gaan van de variabele die de (on-)nauwkeurigheid indiceert waarmee de gemeenten de werkloosheidsstatus verifiëren. Deze variabele is geconstrueerd als de verhouding tussen het aantal RWW-uitkeringen enerzijds en het saldo van het aantal werklozen (zoals gemeten in de Enquête Beroepsbevolking) en het aantal WW-uitkeringen (zoals geregistreerd door het College van Toezicht Sociale Verzekeringen) anderzijds. De noemer in dit verhoudingsgetal mag worden opgevat als een indicator voor het aantal werklozen die gezien hun werkloosheidsstatus recht zouden hebben op een RWW-uitkering. Voor een RWW-uitkering komen immers uitsluitend werklozen in aanmerking die geen recht (meer) hebben op een WW-uitkering. Vanwege onder meer de

partner- en vermogenstoets in de ABW kan de noemer niet worden opgevat als een directe schatting van het werkelijke aantal RWW-rechthebbenden.¹⁰ De noemer is veeleer een getal dat hiermee sterk gecorreleerd is. Met andere woorden de noemer in dit verhoudingsgetal neemt evenredig toe met het werkelijke aantal RWW-rechthebbenden (vergelijk Vossers en Zwerk 1995). Het verhoudingsgetal neemt een hoge waarde aan in gemeenten waar de discrepantie tussen het feitelijke aantal RWW-uitkeringen en het werkelijke aantal RWW-rechthebbenden groot is. Verondersteld wordt dat deze discrepantie toeneemt naarmate de gemeentelijke sociale dienst de werkloosheidstatus van haar ABW-cliënten minder intensief verifieert. De variabele, die hier is aangeduid als de onnauwkeurigheid van het uitvoeringsbeleid, heeft het verwachte positieve effect: hoe groter de onnauwkeurigheid in de verificatie van de werkloosheidstatus des te hoger de ABW-uitkeringsuitgaven. Onder de 138 gemeenten met meer dan 25.000 inwoners die in de analyse zijn betrokken varieert de score op de geconstrueerde onnauwkeurighedsindicator van 10,84 tot 278,72. De gemiddelde onnauwkeurigheidsscore bedraagt 79,21. Zou de gemiddelde onnauwkeurigheid met 1,0% (tot 80,0) stijgen dan zouden de ABW-uitkeringsuitgaven met 0,14% toenemen.

Het merendeel van de verklarende variabelen in het model is duidelijk exogeen ten opzichte van de afhankelijke variabele: de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven. Twijfels zouden kunnen rijzen ten aanzien van de exogeniteit van de variabele 'onnauwkeurigheid'. Het betreft immers een geconstrueerd verhoudingsgetal met in de teller onder meer het aantal feitelijk verstrekte RWW-uitkeringen. En zoals blijkt uit Appendix II, kan het aantal ABW-uitkeringen worden verklaard door grotendeels dezelfde variabelen als de ABW-uitgaven. Om na te gaan in hoeverre het gevonden positieve effect van de onnauwkeurighedsindicator berust op een artefact is in een afzonderlijke analyse (zie Appendix I) onderzocht hoe de schattingsresultaten worden beïnvloed door de aanwezigheid van deze variabele. Weglating van de variabele uit het model bleek nauwelijks enige invloed te hebben op de geschatte effecten van de overige modelvariabelen. Het feit dat het aantal RWW-uitkeringen in de teller van de onnauwkeurighedsindicator voorkomt heeft dus niet tot gevolg dat opname van de onnauwkeurighedsindicator in het statistische model ten koste gaat van de omvang van de effecten van de overige verklarende variabelen. Hieruit mag worden geconcludeerd dat de onnauwkeurighedsindicator een zelfstandige bijdrage levert aan de verklaring van de variatie in de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven. Overigens zou nader onderzoek dienen uit te wijzen welke factoren ten grondslag liggen aan de mate van onnauwkeurigheid.

¹⁰ Zie par. 2.1.2 voor een uitvoerige toelichting op de constructie van deze variabele.

3.1.3 Het relatieve belang van de onderscheiden typen determinanten

De onderlinge vergelijking van de gestandaardiseerde coëfficiënten en de omvang van de geschatte elasticiteiten geeft een indruk van het relatieve belang van de verschillende variabelen in de verklaring van gemeentelijke verschillen in ABW-uitgaven. Op grond van de gevonden gestandaardiseerde effecten is het relatieve aantal WW-beëindigingen wegens maximale duur duidelijk de sterkste variabele (0.16), gevolgd door het aantal inwoners per woning (-.13) en het relatieve aantal inwoners met een laag inkomen (0.11). Iets minder belangrijk is de invloed van het relatieve aantal alleenstaanden en het relatieve aantal nieuw-gescheiden vrouwen (beide hebben een gestandaardiseerd effect van 0.09). Afgaand op de geschatte elasticiteiten, is het aantal inwoners per woning veruit de belangrijkste variabele (elasticiteit -1.62), op afstand gevolgd door het aandeel lage inkomens (0.62), WW-beëindigingen wegens maximale duur (0.56). Met een gestandaardiseerde coëfficiënt van 0.07 en een elasticiteit van 0.14 is de invloed van de gespecificeerde onnauwkeurighedsindicator klein in vergelijking met de overige effecten.

3.2 Voorspelling en realisatie 1992

Op basis van de in tabel 3.1 gepresenteerde modeluitkomsten kan per gemeente een voorspelling worden gemaakt van de ABW-uitgaven. Hieronder worden twee typen voorspellingen gegeven. Het eerste type voorspellingen is gebaseerd op het volledige model (tabellen 3.2 en 3.3). Deze voorspellingen geven -- geconfronteerd met de feitelijke realisaties -- een indruk van de kwaliteit van het volledige schattingsmodel. Deze confrontatie leert in hoeverre met het behulp van het model de werkelijkheid kan worden gereproduceerd. Het tweede type voorspellingen is gebaseerd op de objectieve gemeentekarakteristieken en de effecten daarvan, met uitsluiting van de effecten van de beleidsindicatoren (tabel 3.4). Dit type voorspellingen genereert gemeentelijke ABW-budgetten die gecorrigeerd zijn voor gemeentelijke verschillen in beleid (voorzover deze tot uitdrukking komen in de gespecificeerde beleidsindicatoren).

De met het model verkregen voorspellingen worden steeds vergeleken met de feitelijke uitgaven. De voorspellingen per gemeente zijn zo berekend dat het voorspelde macro-ABW-budget gelijk is aan het feitelijk gerealiseerde macro-budget. Het gesommeerde voordeel van de gemeenten met een positief verschil tussen voorspeld en berekend budget is dan gelijk aan het gesommeerde nadeel van de gemeenten met een negatief verschil tussen berekend budget en realisatie. Voor zover de voorspelde bedragen afwijken van de feitelijke leiden deze dus alleen tot een andere *verdeling* van het feitelijke macrobudget.

Volledig model

In tabel 3.2 wordt voor de 20 gemeenten, die in 1992 meer dan 100.000 inwoners hadden, aangegeven welk bedrag aan ABW-uitkeringen volgens het in tabel 3.1 weergegeven model in 1992 verstrekt zou worden. Deze modelvoorspelling worden geconfronteerd met de feitelijk gerealiseerde uitgaven in 1992. Het procentuele verschil tussen de voorspelling en realisatie staat in de laatste kolom vermeld.

Een negatief (positief) verschil betekent dat op basis van de modelvariabelen een lagere (hogere) uitkeringssom voorspeld wordt dan feitelijk gebruikt is.

Bij de vijf grootste gemeenten is de afwijking kleiner dan 5%. Voor deze gemeenten die ongeveer de helft van de totale ABW-uitgaven voor hun rekening nemen, levert het model dus een adequate beschrijving. Opmerkelijk is dat Amsterdam de enige van de vijf grootste gemeenten is waar voorspelde ABW-uitgaven hoger zijn dan de feitelijke realisatie.

In vier gemeenten, Zaanstad (+28%), Maastricht (-14%), Haarlemmermeer (+12%) en Groningen (+11%), wijkt de voorspelling meer dan 10% af van de realisatie. Dergelijke grote afwijkingen kunnen ontstaan, als een aantal van de in het model gebruikte kenmerken waarden aannemen die sterk afwijken van het gemiddelde. Zo is in Zaanstad het aandeel allochtonen meer dan twee keer zo groot als het gemiddelde. Het model voorspelt op grond daarvan (veel) hogere ABW-uitgaven dan feitelijk nodig waren. Voor de afwijking in Maastricht is geen duidelijke oorzaak aan te geven. In vier gemeenten ligt de afwijking tussen voorspeld en gerealiseerd budget tussen de 5% en 10%. In de overige 12 gemeenten bedraagt de afwijking minder dan 5%.

Meer in het algemeen kunnen afwijkingen tussen voorspelling en realisatie ook ontstaan doordat het gebruikte model onvolledig is, bijvoorbeeld omdat niet alle relevante verschillen in de kwaliteit van gemeentelijk uitvoeringsbeleid in het model tot uitdrukking komen. In de hier gepresenteerde modelmatige beschrijving van de variatie in ABW-uitkeringsuitgaven tussen gemeenten zijn naast een omvangrijke set van objectieve gemeentelijke karakteristieken, een tweetal plausibele, en deels kennelijk relevante, kenmerken van het gemeentelijk beleid gebruikt. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat hiermee de gemeentelijke verschillen wel grotendeels, maar niet volledig zijn 'gedekt'. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of door uitbreiding van de analyse over meerdere jaren en door verfijningen in de specificatie de voorspelkracht van het model kan worden verbeterd. Hoe dit ook zij, een statistisch model zal nooit alle - structurele dan wel toevallige - gemeentelijke verschillen kunnen 'vangen'.

Tabel 3.2

Vergelijking voorspelde en gerealiseerde ABW-uitgaven in
1992 voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

gemeente	inwoners	ABW-uitgaven in f1000,-		verschil (%)
		voorspeld	gerealiseerd	
ZOETERMEER	100623	47821	49818	-4,0
HAARLEMMERMEER	100659	34023	30366	12,0
AMERSFOORT	104390	64348	68344	-5,8
DORDRECHT	111791	126405	136417	-7,3
LEIDEN	112976	114402	114912	-0,4
MAASTRICHT	118152	121019	140297	-13,7
BREDA	126709	144223	148239	-2,7
ZAANSTAD	131273	86293	67468	27,9
ARNHEM	132928	218740	233137	-6,2
NIJMEGEN	146344	279229	273560	2,1
ENSCHDEDE	147199	175342	172582	1,6
APELDOORN	148745	76923	77234	-0,4
HAARLEM	149788	121790	120498	1,1
TILBURG	160618	213896	194643	9,9
GRONINGEN	169387	349804	314568	11,2
EINDHOVEN	193966	196582	205576	-4,4
UTRECHT	232705	327555	340007	-3,7
DEN HAAG	445287	642287	659877	-2,7
ROTTERDAM	589707	1203145	1211007	-0,6
AMSTERDAM	713407	1554784	1518836	2,4

Uit tabel 3.3 blijkt dat de gemiddelde voorspelfout voor alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners bijna 12% bedraagt. De voorspelfout is het grootst bij gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners, en het kleinst bij de drie gemeenten met meer dan 250.000 inwoners.

Tabel 3.3 Ongewogen gemiddelde van (de absolute waarde van) het procentuele verschil tussen de voorspelde en de gerealiseerde ABW-uitgaven per gemeentegrootte-klasse in 1992

aantal inwoners	gemiddeld procentueel verschil	aantal gemeenten
25.000 - 50.000	14.3%	84
50.000 - 100.000	8.9%	35
100.000 - 150.000	6.6%	13
150.000 - 250.000	7.3%	4
250.000 - 500.000	3.0%	1
meer dan 500.000	1.5%	2
totaal	11.8%	139

Objectief model

In tabel 3.4 worden de feitelijke ABW-uitgaven in 1992 vergeleken met de 'objectief' voorspelde uitgaven. In de objectieve budgetberekeningen zijn de voorspellingen gecorrigeerd voor verschillen in beleidsinspanningen zoals deze tot uitdrukking komen in de gespecificeerde beleidsindicatoren. De objectieve ABW-budgetten zijn voorspeld op basis van de drie in tabel 3.1 gegeven groepen objectieve gemeentekarakteristieken, te weten demografische en sociaal-economische structuur en werkloosheid. Door de effecten van de twee beleidsvariabelen ('onnauwkeurigheid' en 'uitstroombeleid') buiten de voorspelling te laten ("op nul te stellen") wordt bereikt dat gemeenten die relatief goed presteren, dat wil zeggen een hoge score hebben op de variabele 'uitstroombeleid' en een lage score op de variabele 'onnauwkeurigheid', daarvoor niet worden "gestraft" met een lager voorspeld ABW-budget. Omgekeerd, worden de gemeenten die relatief slecht presteren daarvoor niet "beloond" met een hoger voorspeld ABW-budget. Ook in tabel 3.4 geldt dat de optelsom van de objectief voorspelde ABW-budgetten gelijk is aan de som van de feitelijke realisaties.

De voor beleidsverschillen gecorrigeerde budgetvoorspellingen wijken meer af van de realisaties dan de volledige (ongecorrigeerde) budgetvoorspellingen. In vijf gemeenten bedraagt de afwijking meer dan 10%. Indien de ABW-budgetten zouden worden berekend op basis van het geschatte model met een correctie voor beleidsverschillen zou Zaanstad 37% meer krijgen dan de feitelijk ABW-uitgaven, Haarlemmermeer zou 27% meer krijgen terwijl Dordrecht, Maastricht en Arnhem bijna 12% minder zouden krijgen dan hun feitelijke ABW-uitgaven. In 7 van de 20 gemeenten ligt de afwijking tussen de 5% en 10%. In de overige 8 gemeenten bedraagt de afwijking minder dan 5%.

Bij een vergelijking van de uitkomsten van de tabellen 3.2 en 3.4 blijkt voor 9 van de 20 gemeenten te gelden dat zowel het ongecorrigeerde als het voor beleid gecorrigeerde ABW-budget lager is dan de feitelijke realisatie. Na correctie voor beleidsverschillen gaan Dordrecht, Breda, Arnhem, Den Haag en Rotterdam er meer op achteruit. Maastricht gaat er minder op achteruit en voor Leiden, Eindhoven en Utrecht is de achteruitgang ongeveer even groot; 6 van de 20 gemeenten gaan er in beide type voorspellingen op vooruit. Na correctie voor beleidsverschillen gaan Haarlemmermeer, Zaanstad en Enschede er meer op vooruit dan zonder correctie voor beleidsverschillen. Groningen gaat minder vooruit en in Haarlem, Tilburg en Amsterdam heeft de correctie geen invloed. Zij gaan er met correctie evenveel op vooruit als zonder. In drie gemeenten leidt de correctie voor beleidsverschillen ertoe dat een aanvankelijke min wordt omgezet in een plus. In Zoetermeer, Amersfoort en in Apeldoorn is het voor beleidsverschillen gecorrigeerde budget hoger dan de realisatie terwijl het ongecorrigeerd voorspelde budget lager was. Nijmegen tenslotte is de enige gemeente waar de beleidscorrectie ertoe leidt dat een aanvankelijke (kleine) plus verandert in een (nog kleinere) min.

Appendix III geeft een vergelijking van de feitelijk gerealiseerde ABW-uitgaven met de voorspelde ABW-budgetten -wel en niet gecorrigeerd voor beleidsverschillen- in alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners.

Tabel 3.4

Vergelijking 'objectieve'^a en gerealiseerde ABW-uitgaven
in 1992 voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

gemeente	inwoners	ABW-uitgaven in f1000,-		verschil (%)
		'objectief' ^a	gerealiseerd	
ZOETERMEER	100623	53177	49818	6,7
HAARLEMMERMEER	100659	38506	30366	26,8
AMERSFOORT	104390	68543	68344	0,3
DORDRECHT	111791	120720	136417	-11,5
LEIDEN	112976	113654	114912	-1,1
MAASTRICHT	118152	124116	140297	-11,5
BREDA	126709	134489	148239	-9,3
ZAANSTAD	131273	92251	67468	36,7
ARNHEM	132928	205565	233137	-11,8
NIJMEGEN	146344	271034	273560	-0,9
ENSCHDEDE	147199	178853	172582	3,6
APELDOORN	148745	82348	77234	6,6
HAARLEM	149788	121561	120498	0,9
TILBURG	160618	213134	194643	9,5
GRONINGEN	169387	336832	314568	7,1
EINDHOVEN	193966	197243	205576	-4,1
UTRECHT	232705	323168	340007	-5,0
DEN HAAG	445287	618238	659877	-6,3
ROTTERDAM	589707	1143322	1211007	-5,6
AMSTERDAM	713407	1551022	1518836	2,1

a) 'Objectieve' ABW-uitgaven, voorspeld met de geschatte coëfficiënten van het 'volledige model', waarbij de coëfficiënten van de met * gemerkte variabelen op nul zijn gesteld.

4 ABW-toeslagen

Sinds 1 januari 1996 wordt in de ABW onderscheid gemaakt tussen basisuitkering en toeslagen. Voor alleenstaanden bedraagt de basisnorm 50% van het minimumloon en voor eenoudergezinnen 70%. De toeslag bedraagt maximaal 20% van het minimumloon. Op de gemeenten rust de plicht om alleenstaanden en eenoudergezinnen die de kosten van levensonderhoud met niemand kunnen delen een toeslag van 20% te verstrekken. Als er wel een mogelijkheid is om de kosten te delen mag de gemeente een toeslag uitkeren van maximaal 20%. Vanaf 1 januari 1999 zullen de gemeenten een budget ontvangen ter financiering van het deel van de ABW-uitkeringen dat boven de basisnorm wordt uitgekeerd. In de overgangsperiode tot 1999 kunnen de gemeenten 90% van de verstrekte toeslagen bij het Rijk declareren.

In dit hoofdstuk worden de determinanten van de toeslaguitgaven geanalyseerd. De opbouw van het hoofdstuk loopt parallel aan die van hoofdstuk 3. In paragraaf 4.1 wordt het model dat diende ter verklaring van de totale uitkeringslasten gebruikt voor de verklaring van de (fictieve) gemeentelijke uitgaven ten behoeve van toeslagen op de basisnorm in 1992. In paragraaf 4.2 worden de resultaten die met het toeslagenmodel verkregen zijn gebruikt om, geheel analoog aan de voorgaande tabellen 3.2 en 3.4, twee typen voorspellingen van het toeslagenbudget te genereren: een op basis van het volledige model en een op basis van het objectieve. Deze laatste budgetvoorspellingen zijn gecorrigeerd voor gemeentelijke verschillen in beleid.

4.1 Empirische schatting van de ABW-toeslaguitgaven

De meting van de 'quasi'-toeslagen in 1992

Thans bestaat het toeslagenbudget nog niet. Voor de empirische analyse van de gemeentelijke verschillen in toeslaguitgaven zijn dus geen direct waarneembare gegevens beschikbaar. In 1992 werden de bedoelde toeslagen zelfs niet verstrekt zodat voor dat jaar alleen gesproken kan worden over 'quasi'-toeslaguitgaven. Een empirische analyse van de gemeentelijke verschillen in de omvang van deze quasi-toeslaguitgaven zal dus noodzakelijkerwijs gebaseerd zijn op indirect verkregen cijfers over de gemeentelijke toeslaguitgaven.

Uit de kwartaaldeclaraties is niet bekend welke bijstandsbedragen zijn bestemd voor alleenstaanden en eenoudergezinnen. De facettencode-statistiek bevat echter wel informatie over aantallen alleenstaanden en eenoudergezinnen met een ABW-uitkering. Uit de informatie over de typen ABW-uitkeringsontvangers en de totale gemeentelijke ABW-uitgaven wordt de omvang van de gemeentelijke quasi-toeslaguitgaven in 1992 afgeleid.

Onder de veronderstelling dat de uitkeringsbedragen die een gemeente verstrekt aan respectievelijk een alleenstaande woningdeler, een 'echte' alleenstaande, een eenoudergezin en een echtpaar zich verhouden als 60:70:90:100, kan op grond van de facettencode-statistiek een schatting worden gemaakt van de quasi-toeslaguitgaven. Als alle alleenstaande woningdelers 60% van het minimumloon ontvangen, dan kan 50/60-ste deel van hun uitkering worden aangemerkt als normuitkering en de rest (10/60-ste deel) als 'toeslag'. De uitkeringen aan 'echte' alleenstaanden kunnen worden beschouwd als de som van de normuitkering (50/70-ste deel) en de toeslag (20/70-ste deel). De totale uitkeringsuitgaven en de totale aantallen uitkeringen naar type zijn voor alle gemeenten bekend, zodat het totaal aan uitkeringsuitgaven makkelijk kan worden opgesplitst in quasi-normuitgaven en quasi-toeslaguitgaven.

De aldus verkregen indicatie van de toeslaguitgaven is de te verklaren variabele in het empirische model. Deze indicatie is een in geld uitgedrukte samenvatting van de samenstelling van het gemeentelijke ABW-bestand. Zo mag verwacht worden dat gemeenten met een groot aandeel eenpersoonshuishoudens of eenoudergezinnen een relatief groot beslag op het (quasi-) toeslagenbudget zullen leggen.¹¹

Voor de verklaring van de intergemeentelijke verschillen in toeslaguitgaven wordt nagenoeg hetzelfde empirische model gehanteerd als voor de verklaring van de totale ABW-uitkeringsuitgaven in tabel 3.1. Het enige verschil is dat de (on-)nauwkeurigheid van het uitvoeringsbeleid met een extra variabele, nl. *alleenstaande-status*, wordt gemeten.

Wijkt het toeslagenmodel af van dat voor de totale bijstandsuitgaven?

De analyseresultaten worden in tabel 4.1 gepresenteerd. Deze laten zich direct vergelijken met de uitvoerig besproken resultaten in tabel 3.1 die een beschrijving geven van de determinanten van de totale ABW-uitkeringsuitgaven. In de bespreking van resultaten voor de toeslagen beperken we ons daarom tot een behandeling van de verschillen met de uitkomsten voor de totale uitgaven.

Allereerst valt op hoezeer de beide uitkomsten overeenkomen. De drie categorieën objectieve kenmerken, te weten demografische structuur, sociaal-economische structuur en werkloosheid, leveren alle een significante, en goed interpreteerbare bijdrage.

Bij zes objectieve variabelen treden verschillen in effect op. In vier gevallen zijn deze verschillen statistisch significant, namelijk bij het aandeel allochtonen, het aantal inwoners per woning, het aandeel alleenstaanden en het relatieve aantal ouderen. Ter verklaring van de toeslaguitgaven wordt geen invloed gevonden van het aandeel allochtonen in de

¹¹ Het ware ook mogelijk geweest in plaats van het fictieve toeslagenbudget de samenstelling van het ABW-bestand naar uitkeringstype te verklaren. Wij hebben echter voor het fictieve budget gekozen, omdat de schattingen dan goed vergelijkbaar zijn met die voor de totale bijstandsuitgaven.

gemeentelijke bevolking, terwijl er bij de totale uitgaven een significant positieve invloed werd geconstateerd. Het is niet duidelijk waaraan dit verschil kan worden toegewezen.

Een groter aantal inwoners per woning leidt tot lagere bijstandsuitgaven. Dit effect is in het toeslagenmodel significant sterker dan in het model voor de totale uitgaven, zoals men ook zou verwachten. In het toeslagenmodel wordt de elasticiteit van het aantal inwoners per woning -2.8 (1,0% stijging van het aantal inwoners per woning leidt tot een daling van de toeslaguitgaven met 2,8%). In het model van de totale ABW-uitgaven werd deze elasticiteit geschat op -1.62.

Het effect van het aandeel van de 1-persoonshuishoudens in de gemeentelijke bevolking op de toeslaguitgaven is, zoals verwacht, significant groter dan op de totale uitkeringslasten. De gevonden elasticiteit geeft aan dat een stijging van het aandeel van de 1-persoonshuishoudens met 1,0% zal leiden tot een stijging van de toeslaguitgaven met 0,5%. In het model van de totale ABW-uitgaven werd een elasticiteit gevonden van 0.25. Het negatieve effect van het aandeel ouderen in de gemeente op de toeslaguitgaven is significant en veel sterker dan op de totale ABW-uitgaven. De gevonden elasticiteit geeft aan dat een toename van het relatieve aantal ouderen met een procent zal leiden tot een afname van de toeslaguitgaven met 0,36%.

Twee indicatoren hebben in het toeslagenmodel weliswaar een sterker effect, maar de verschillen met het model van de totale uitgaven zijn niet significant. Zo is het positieve effect van het relatieve aantal laagopgeleiden op de toeslaguitgaven groter dan op de totale uitgaven. Een toename van het aandeel laagopgeleiden met 1,0% leidt tot een stijging van de toeslaguitgaven van 0,55% (en tot 0,37% meer totale uitgaven). Het is mogelijk dat alleenstaanden en eenoudergezinnen in hun pogingen om werk te vinden meer gehinderd worden door een lage opleiding dan echtparen. Zonder nader onderzoek kan een dergelijke conclusie echter niet worden getrokken.

Tenslotte is het positieve effect van het relatieve aantal beëindigde WW-uitkeringen vanwege de maximale duur op de toeslaguitgaven kleiner dan op de totale ABW-uitgaven.

Beleidsindicatoren

Naast de min of meer exogene determinanten van de gemeentelijke toeslaguitgaven zijn in het analysemodel drie indicatoren opgenomen die verschillen in gemeentelijk uitvoeringsbeleid tot uitdrukking brengen. Hierbij is dezelfde benadering gekozen als voorheen, zij het dat de onnauwkeurigheid van de uitvoering niet alleen betrekking heeft op de verificatie van de werkloosheidsstatus, maar ook op de zorgvuldigheid waarmee de huishoudsamenstelling van de mensen met een ABW-uitkering wordt gecheckt. De variabele "onnauwkeurigheid alleenstaande-status" is gedefinieerd als het verschil tussen het aantal alleenstaanden volgens de bevolkingsregisters en het aantal alleenstaanden zoals gemeten in de EBB, gedeeld door de eerste term (zie tabel 2.1 en de toelichting daarbij).

Tabel 4.1 Schattingsresultaten 'volledig model' Toeslagenlasten (in guldens, logaritme), gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, 1992

variabele	coëfficiënt	t-waarde	st. coëff.	elasticiteit
<i>demograf. structuur</i>				
ln(inwoners)	2.731	5.93*	1.53	1.28
ln ² (inwoners)	-0.0670	-3.35*	-0.85	
aandeel ouderen (>65)	-2.813	-2.20*	-0.08	-0.36
aandeel jongeren (<20)	2.249	2.71*	0.06	0.57
aandeel 1-pers. huish.	1.774	4.79*	0.19	0.52
aantal inwoners per woning	-1.095	-5.54*	-0.21	-2.80
aandeel nieuw-gescheiden vrouwen	1.73	2.87*	0.09	0.36
<i>sociaal-economische structuur</i>				
aandeel allochtonen	-0.004	-0.01	-0.0001	0.00
aandeel laag inkomen	4.554	4.33*	0.10	0.60
ozb waarde per woning	-0.0017	-3.26*	-0.05	-0.31
aandeel lage opleiding in beroepsbevolking	1.581	4.08*	0.06	0.55
<i>werkloosheid</i>				
werkloosheidspercentage	2.479	2.80*	0.04	0.14
WW-beëindigingen wegens max. duur	72.298	5.15*	0.11	0.39
<i>uitvoeringsbeleid</i>				
*uitstroombeleid	-0.040	-1.09	-0.01	-0.02
*on nauwkeurigheid				
- werkloosheidsstatus	0.116	2.92*	0.05	0.09
- alleenstaande-status	0.553	2.02*	0.05	0.23
<i>constante</i>	-6.400	-2.14*		
<i>variantie is een functie van:</i>				
constante	4.689	0.82		
ln(inwoners)	-0.780	-1.49		
pseudo-R ²	0.98			
aantal gemeenten	137			

* significant met $P > 0.95$.

Net als bij de totale uitgaven kan een klein effect van een succesvol uitstroombesleid (gespecificeerd als de mutatie in werkgelegenheid van personen met een lage opleiding) worden gevonden, maar de invloed is niet significant. Opnieuw blijkt een veel groter effect uit te gaan van de variabele die de (on)nauwkeurigheid indiceert waarmee de gemeenten de werkloosheidsstatus verifiëren. Naarmate de gemeentelijke sociale dienst de werkloosheidsstatus van haar ABW-cliënten minder intensief verifieert nemen de 'quasi'-toeslagen toe. Het effect op het toeslagenbudget is echter geringer dan dat op de totale uitgaven. Dit kan er mee te maken hebben dat quasi-toeslagen in 1992 relatief vaak werden betaald aan personen die niet sollicitatieplichtig waren, zoals bijstandsmoeders. Voor de verificatie van de alleenstaande-status geldt: hoe intensiever dit gebeurt des te geringer het toeslagenbudget. De bij deze variabele gevonden elasticiteit bedraagt 0.23 -- meer dan tweemaal zo groot als de elasticiteit van de onnauwkeurigheid in de verificatie van de werkloosheidsstatus.

4.2 Voorspelling en realisatie 1992

Op grond van de in tabel 4.1 gepresenteerde modeluitkomsten wordt per gemeente een toeslagbudget worden berekend. De berekende toeslagbudgetten worden vergeleken met de realisaties. Een complicatie hierbij vormt het feit dat er voor de toeslaguitgaven geen werkelijke realisaties zijn. De berekende budgetten worden daarom vergeleken met de quasi-toeslagenuitgaven. Ook hier geldt dat de voorspelde toeslagbudgetten zo zijn berekend dat de totale voorspelde toeslagenlasten gelijk zijn aan de totale 'gerealiseerde' toeslagenlasten. Het gewogen gemiddelde van de verschillen tussen voorspelling en 'realisatie' is dus nul. Opnieuw worden twee typen voorspellingen van het toeslagenbudget gegenereerd: een op basis van het volledige model en een op basis van uitsluitend de objectieve karakteristieken in het model. Het eerste type voorspellingen reproduceert als het ware de gerealiseerde toeslaguitgaven, terwijl het tweede type voorspellingen toeslagenbudgetten genereert die gecorrigeerd zijn voor verschillen in beleidsinspanningen.

Tabel 4.2 geeft de voorspelde toeslagenlasten met het volledige model en de realisaties voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Het patroon van de verschillen tussen de voorspelde en de gerealiseerde waarden lijkt veel op het patroon bij de totale uitgaven. Bij 18 van de 20 gemeenten heeft het verschil hetzelfde teken. Voor de gemeenten met een positief (negatief) verschil tussen voorspelde en gerealiseerde totale ABW-uitgaven wordt ook een positief (negatief) verschil gevonden tussen voorspelde en gerealiseerde toeslaguitgaven. De uitzonderingen zijn Leiden en Haarlem. Voor Leiden zijn de voorspelde toeslaguitgaven groter dan de gerealiseerde terwijl de voorspelde totale ABW-uitgaven juist (marginaal) lager waren dan de gerealiseerde totale ABW-uitgaven. Het omgekeerde geldt voor Haarlem.

Voor de vijf grootste gemeenten zijn de afwijkingen tussen voorspellingen en realisaties kleiner dan 5%, net als bij de totale bijstandsuitgaven. Er zijn zeven gemeenten met meer dan 100.000 inwoners waar de afwijking groter dan 10% is. Bij de voorspelling van de totale ABW-uitgaven gold dit voor vijf gemeenten. De voorspelkracht van het model van de totale uitgaven lijkt dus iets groter dan van het toeslagenmodel. Deze indruk wordt bevestigd door tabel 4.3 waarin wordt aangegeven hoe groot de gemiddelde afwijking per gemeentegrootteklasse is. De gemiddelde afwijking voor alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners bedraagt 12,4%, en is dus iets groter dan bij de totale bijstandsuitgaven (11,9%).¹² Bij de toeslagen geldt net als bij de totale uitgaven dat de afwijkingen groter zijn voor relatief kleine gemeenten. De afwijking voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners is ongeveer 13%, terwijl de afwijking voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ongeveer 4% is. Overigens dient te worden opgemerkt dat de vergelijking van beide modellen enigszins mank gaat omdat de toeslagenanalyse is verricht op fictieve realisaties.

In Tabel 4.4 worden de met het objectieve model voorspelde toeslagenlasten vergeleken met de realisaties voor de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Ook hier blijkt dat de afwijkingen tussen de voorspelde en de gerealiseerde budgetten groter zijn als de voorspellingen worden gecorrigeerd voor verschillen in beleidsinspanningen. De afwijkingen variëren van 1% tot 25%. De afwijkingen van objectief en volledig model met de realisaties hebben in vrijwel alle gemeenten dezelfde richting. In acht gemeenten zijn de voorspelde toeslagbudgetten groter dan de fictieve realisaties. Zeven hiervan gaan er na correcties voor beleidsinspanningen meer op vooruit dan zonder deze correctie.¹³ Tilburg is de enig gemeente die er na correctie voor beleidsverschillen minder op vooruitgaat. In tien gemeenten zijn beide budgetvoorspellingen lager dan de fictieve realisatie. Zoetermeer en Maastricht gaan er na correctie voor beleidsverschillen minder op achteruit. Voor de overige acht geldt dat de beleidscorrectie leidt tot een groter negatief verschil tussen voorspeld en gerealiseerd toeslagenbudget.¹⁴ Alleen in Apeldoorn en Utrecht is het voor beleidsinspanningen gecorrigeerde toeslagenbudget groter dan de fictieve realisatie terwijl de ongecorrigeerde -op basis van het volledige model berekende- toeslagenbudget juist lager uitvalt dan de realisatie.

¹² Hier zijn de absolute waarden van de procentuele afwijking per gemeente ongewogen gemiddeld. Een afwijking van 5% in Naaldwijk weegt dus even zwaar als een afwijking van 5% in Amsterdam.

¹³ Het betreft Haarlemmermeer, Leiden, Zaanstad, Nijmegen, Enschede, Groningen en Amsterdam.

¹⁴ Het betreft de gemeenten Amersfoort, Dordrecht, Breda, Arnhem, Haarlem, Eindhoven, Den Haag en Rotterdam.

**Tabel 4.2 Vergelijking voorspelde en gerealiseerde ABW-Toeslaguitgaven in 1992
voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners**

gemeente	inwoners	Toeslagenlasten in f1000,-		verschil (%)
		voorspeld	gerealiseerd	
ZOETERMEER	100623	7684	8057	-4.63
HAARLEMMERMEER	100659	5326	4715	12.97
AMERSFOORT	104390	9798	10614	-7.68
DORDRECHT	111791	17656	21598	-18.25
LEIDEN	112976	19329	19255	0.39
MAASTRICHT	118152	17682	22536	-21.54
BREDA	126709	20765	23485	-11.58
ZAANSTAD	131273	12021	10537	14.09
ARNHEM	132928	37471	38081	-1.6
NIJMEGEN	146344	48199	47470	1.54
ENSCHDEDE	147199	26650	24057	10.78
APELDOORN	148745	11650	11749	-0.84
HAARLEM	149788	21306	21556	-1.16
TILBURG	160618	33495	31945	4.85
GRONINGEN	169387	70121	60531	15.84
EINDHOVEN	193966	32599	33022	-1.28
UTRECHT	232705	56277	57680	-2.43
DEN HAAG	445287	105042	109562	-4.12
ROTTERDAM	589707	190656	196505	-2.98
AMSTERDAM	713407	282234	269409	4.76

Tabel 4.3 Ongewogen gemiddelde van (de absolute waarde van) het procentuele verschil tussen de voorspelde en de gerealiseerde Toeslagenlasten per gemeentegrootte-klasse in 1992

aantal inwoners	gemiddeld procentueel verschil	aantal gemeenten
25.000-50.000	13.8	83
50.000-100.000	12.0	34
100.000-150.000	8.2	13
150.000-250.000	6.1	4
250.000-500.000	4.1	1
meer dan 500.000	3.9	2
totaal	12.4	137

Tabel 4.4 Vergelijking ‘objectieve’^a en gerealiseerde Toeslagenlasten in 1992 voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

gemeente	inwoners	Toeslagenlasten in f1000,-		verschil (%)
		‘objectief’ ^a	gerealiseerd	
ZOETERMEER	100623	7933	8057	-1.54
HAARLEMMERMEER	100659	5340	4715	13.26
AMERSFOORT	104390	9657	10614	-9.01
DORDRECHT	111791	16203	21598	-24.98
LEIDEN	112976	19732	19255	2.48
MAASTRICHT	118152	19096	22536	-15.26
BREDA	126709	18901	23485	-19.52
ZAANSTAD	131273	12168	10537	15.48
ARNHEM	132928	34532	38081	-9.32
NIJMEGEN	146344	49738	47470	4.78
ENSCHDEDE	147199	28045	24057	16.58
APELDOORN	148745	11865	11749	0.98
HAARLEM	149788	20518	21556	-4.82
TILBURG	160618	32462	31945	1.62
GRONINGEN	169387	72899	60531	20.43
EINDHOVEN	193966	32373	33022	-1.96
UTRECHT	232705	58659	57680	1.7
DEN HAAG	445287	104004	109562	-5.07
ROTTERDAM	589707	188418	196505	-4.12
AMSTERDAM	713407	288817	269409	7.20

a) ‘Objectieve’ ABW-uitgaven, voorspeld met de geschatte coëfficiënten van het ‘volledige model’, waarbij de coëfficiënten van de met * gemerkte variabelen op nul zijn gesteld.

5 Uitvoeringskosten

5.1 Empirische samenhang tussen uitvoeringskosten en ABW-uitkeringsvolume

Een door het onderzoeksbureau Cebeon bv ter beschikking gesteld databestand maakt het mogelijk de samenhang te onderzoeken tussen enerzijds de apparaatskosten van de gemeentelijke sociale dienst en anderzijds het aantal ABW-uitkeringen dat een gemeente verstrekt. Deze analyse kan eventuele schaafeffecten in de uitvoering van de bijstandsregelingen aan het licht brengen. Het levert bovendien een schatting van het marginale effect van een uitbreiding van het uitvoeringsapparaat op de ontwikkeling van het uitkeringsvolume.

Er is een twee-vergelijkingenstelsel opgesteld. Dit stelsel is geschat als een interdependent (simultaan) model.¹⁵ De eerste vergelijking beschrijft de uitvoeringskosten als een functie van het aantal ABW-uitkeringen en een maat voor het aantal WW-ers per inwoner in de gemeente. Het aantal uitkeringen is een indicator voor de werkdruk. Het aantal WW-ers per inwoner is een indicator voor de aard van het werkaanbod van de sociale dienst. De achterliggende gedachte is dat ontvangers van een bijstandsuitkering die voorheen een WW-uitkering ontvingen, minder uitvoeringskosten met zich meebrengen. Deze aanvragers zitten immers al in een uitkeringssysteem en de overdracht van de (administrateur van de) bedrijfsvereniging aan de GSD vereist een relatief beperkte "intake-inspanning". Op grond van deze redenering verwachten wij voor deze variabele een negatief effect. De variabele doet ook dienst ter identificatie van het simultane stelsel.

Vergelijking (1) luidt dan:

$$\ln(\text{uitvoeringskosten}) = f[\text{constante}, \ln(\text{aantal uitkeringen}), \ln^2(\text{aantal uitkeringen}), \ln(\text{aantal "WW-ers" per inwoner})]$$

De tweede vergelijking beschrijft het aantal uitkeringen als een functie van het aantal inwoners, het relatieve aantal gemeentenaren met een laag inkomen en de uitvoeringskosten per verstrekte uitkering.

Vergelijking (2) luidt:

$$\ln(\text{aantal uitkeringen}) = g[\text{constante}, \ln(\text{inwoners}), \ln^2(\text{inwoners}), \text{aandeel lage inkomens}, \ln(\text{uitvoeringskosten per uitkering})]$$

15. Als schattingsmethode is de zogenaamde *iterative three stage least squares* (3SLS) procedure toegepast. Deze methode is asymptotisch gelijk aan *full information maximum likelihood* (FIML). Dit om rekening te houden met mogelijke covariantie van de twee storingstermen. Op basis van een Arch-test op de vergelijking voor het aantal uitkeringen kon de hypothese van geen heteroskedasticiteit niet worden verworpen. Hiervoor hoefde dus niet gecorrigeerd te worden.

Van alle variabelen (behalve het aandeel lage inkomens) is de natuurlijke logaritme (ln) genomen. Hierdoor wordt gecorrigeerd voor schaalcorrelaties: grotere gemeenten hebben een groter aantal uitkeringen en daardoor hogere uitvoeringskosten. Door de ln te nemen is vergelijking (1) empirisch equivalent met een regressie op de dimensieloze variabele "uitvoeringskosten per uitkering". Evenzo is vergelijking (2) empirisch equivalent met een regressie op de dimensieloze variabele "uitkeringen per inwoner". Appendix IV geeft een compleet overzicht van de 46 gemeenten in de Cebeon-steekproef en van hun scores op de gebruikte indicatoren.¹⁶

In de tabellen 5.1 en 5.2 zijn de schattingsresultaten weergegeven.

Tabel 5.1 Schattingsresultaten ln(uitvoeringskosten)

variabele	coëfficiënt	t-waarde
constante	5.58	4.17*
ln(aantal uitkeringen)	1.16	5.71*
ln ² (aantal uitkeringen)	-0.03	-1.72
ln("ww-ers" per inwoner)	-0.59	-2.23*
R ²	0.98	
aantal gemeenten	46	

* significant met $P > 0.95$

De geschatte coëfficiënten in de eerste vergelijking tonen een significant positief effect van het aantal uitkeringen op de uitvoeringskosten. De geschatte waarden van het lineaire en het kwadratische effect van het uitkeringsvolume duiden niet op het bestaan van duidelijke schaaffecten. De gevonden coëfficiënt voor ln(uitkeringen) is niet significant afwijkend van één en de gevonden coëfficiënt voor het kwadraat van ln(uitkeringen) is niet significant verschillend van nul. Met andere woorden, de uitvoeringskosten nemen grofweg evenredig toe met het uitkeringsvolume, zodat de kosten per uitkering (statistisch) onafhankelijk zijn van het gemeentelijke ABW-volume.

Het effect van het aantal "WW-ers" per inwoner blijkt, zoals verwacht, negatief. Een stijging van het relatieve aantal "WW-ers" met 10,0 procent leidt tot een daling van de totale uitvoeringskosten met 5,9 procent. Daarbij moet bedacht worden dat het aantal WW-ers niet direct gemeten, maar benaderd is door telling van het aantal in een gemeente aanwezige categorieën WW-ers. Deze categorieën zijn verkregen door opsplitsing van het

16. Van de oorspronkelijk 47 Cebeon-gemeenten valt er een (Nuland) af omdat hiervoor het aantal ABW uitkeringsontvangers niet bekend is.

absolute aantal naar geslacht, 5 leeftijdsklassen, 24 bedrijfssectoren en 12 duurklassen. Binnen de Cebeon-steekproef loopt deze benaderingsmaat voor het aantal WW-ers van 49 categorieën WW-ers in Rossum tot 947 in Tilburg. De correlatie tussen het absolute aantal WW-ers en het aantal categorieën is 0.92.

Tabel 5.2 Schattingsresultaten ln(aantal uitkeringen)

variabele	coefficient	t-waarde
constante	0.80	0.12
ln(inwoners)	2.98	2.70*
ln ² (inwoners)	-0.09	-1.67
aandeel lage inkomens	3.14	1.01
ln(uitvoeringskosten per uitkering)	-1.97	-6.24*
R ²	0.94	
aantal gemeenten	46	

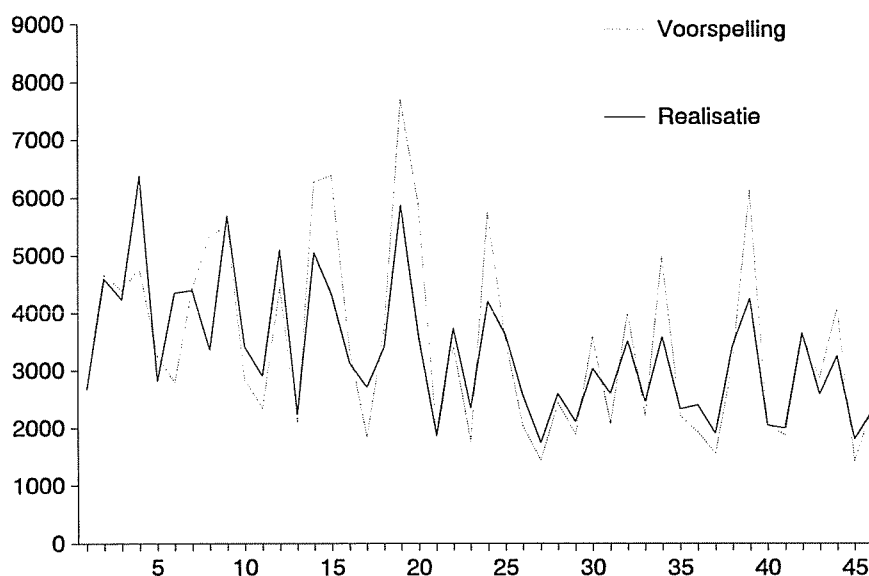
* significant met $P > 0.95$

Tabel 5.2 geeft aan dat het verband tussen de uitvoeringskosten per uitkering en het aantal uitkeringen significant negatief is. Met andere woorden: hoe hoger de uitvoeringskosten per uitkering, desto lager het aantal uitkeringen. De meest plausibele interpretatie van dit resultaat is dat door uitbreiding van de uitvoeringsinspanningen -- in vergelijking (2) geïndiceerd door de uitvoeringskosten per uitkering -- het aantal uitkeringen kan worden verminderd. Het effect blijkt zelfs redelijk sterk. De gevonden elasticiteit geeft aan dat een stijging van de uitvoeringskosten per uitkering met 10 procent leidt tot een daling van het uitkeringsvolume met bijna 20 procent. Deze uitkomst suggereert dat een gemeente, binnen de marges die objectieve omstandigheden en regelgeving haar laten, het aantal ABW-uitkeringen kan beïnvloeden door de omvang van haar investeringen in het uitvoeringsapparaat van de Gemeentelijke Sociale Dienst. De effecten van de identificeren-de variabelen inwonertal en aandeel lage inkomens blijven hier onbesproken.¹⁷

-
17. Een betere schatting van de effecten van deze variabelen wordt gegeven in Appendix II. Daar wordt het model ter verklaring de omvang van de uitkeringsuitgaven (tabel 3.1) gebruikt om variaties in het uitkeringsvolume te beschrijven. De daar gegeven schatting is beter omdat naast de genoemde factoren een groot aantal andere objectieve karakteristieken is gespecificeerd. De kleine omvang van de Cebeon-steekproef maakt het onmogelijk om al deze factoren in de analyse van de uitvoeringskosten te betrekken.

Op basis van de in de tabellen 5.1 en 5.2 gepresenteerde schattingen kan per gemeente een voorspelling worden gemaakt van de uitvoeringskosten per uitkering. De onderstaande afbeelding toont de mate waarin deze voorspellingen overeenkomen met de waargenomen uitvoeringskosten per uitkering. Op de y-as staan de uitvoeringskosten per uitkering. Op de x-as staan de gemeenten uit de Cebeon-steekproef gerangschikt naar gemeentegrootte. Bij inspectie van de grafiek blijkt dat de voorspellingen van de uitvoeringskosten per uitkering redelijk overeenkomen met de realisaties. Dit geldt vooral voor de grotere gemeenten in de steekproef, maar ook in de kleinste gemeente geeft het model een adequate beschrijving van de waargenomen waarden.

Figuur 5.1 ABW-uitvoeringskosten van de Cebeon-gemeenten



De conclusies die uit de hier verkregen schattings- en voorspellingsresultaten (tabellen 5.1 en 5.2, figuur 5.1 en Appendix IV) kunnen worden, zijn vooralsnog van niet meer dan voorlopige aard. De uitkomsten van een aantal varianten op het hier gepresenteerde model laten zien dat het gebruik van een verfijnde, iteratieve schattingsprocedure op een dataset met relatief weinig (46) waarnemingen geen stabiele uitkomsten levert. Zo is vanzelfsprekend is ook geprobeerd de coëfficiënten in dit twee-vergelijkingenstelsel te schatten met een directe telling van het aantal WW-ers in plaats van het aantal *categorieën* WW-ers. De procedure leverde dan echter geen bruikbare resultaten.¹⁸ Vandaar dat het model geschat is met een nogal ongebruikelijke maat voor het WW-volume.

18. Bij het gebruik van meer voordehandliggende metingen van het WW-volume per inwoner convergeert de procedure niet. Een andere aanwijzing voor het gebrek aan stabiliteit van deze uitkomsten is de forse correlatie tussen de residuen van de twee vergelijkingen (0.89).

5.2 Voorspelde uitvoeringskosten

Nu de samenhang tussen het volume van de gemeentelijke ABW-uitkeringen en de gemeentelijke uitvoeringskosten in paragraaf 5.1 gekwantificeerd is, kunnen voorspellingen van de gemeentelijke uitvoeringskosten worden gegenereerd voor alle 138 gemeenten waarvan het uitkeringsvolume en het aantal WW-uitkeringen per inwoner -- de verklarende variabelen in de vergelijking die de uitvoeringskosten beschrijft-- bekend zijn.

Hierbij doet zich een probleem voor. De grootste Cebeon-gemeente heeft 200.000 inwoners. Amsterdam en Rotterdam bijvoorbeeld zijn drie maal zo groot en liggen dus duidelijk buiten het door Cebeon bestreken waarnemingsgebied. Strikt genomen mogen de uitkomsten van de uitvoeringskostenanalyse dan ook niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar de grootste gemeenten binnen de groep van 138. Niettemin geven wij in tabel 5.3 voor de 20 grootste gemeenten een voorspelling van de totale uitvoeringskosten en van de uitvoeringskosten per verstrekte ABW-uitkering.

Terwille van de volledigheid zijn ondanks de genoemde bezwaren ook de grootste steekproefgemeenten opgenomen. Bij de interpretatie van de voor deze gemeenten voorspelde uitvoeringskosten moet hiermee rekening worden gehouden. Voor de Cebeon-gemeenten zijn ook de realisaties van de uitvoeringskosten bekend. Deze worden in de laatste kolom vermeld.

De voorspelde uitvoeringskosten variëren van 5,2 mln in de gemeente Haarlemmermeer tot 114 mln in de gemeente Amsterdam. De uitvoeringskosten per verstrekte uitkering zijn het hoogst (meer dan f 4000,-) in de gemeente Haarlemmermeer en het laagst in Rotterdam (f 1686,-). In de Cebeon-gemeenten kunnen de voorspelde waarden worden vergeleken met de realisaties. In een aantal gemeenten liggen de werkelijke waarden duidelijk hoger. Een hogere realisatie kan erop wijzen dat het uitvoeringsapparaat van de betreffende gemeente minder efficiënt functioneert dan gemiddeld. Het kan echter ook betekenen dat de betreffende gemeente meer dan gemiddeld investeert in de kwaliteit van de uitvoering en daarom per verstrekte uitkering hogere kosten maakt dan gemiddeld. In dit verband is het opmerkelijk dat de gemeenten Zoetermeer en Zaanstad veel hogere uitvoeringskosten per verstrekte uitkering realiseren dan op grond van onder meer hun uitkeringsvolume mag worden verwacht. Zoals al bleek in hoofdstuk 3 blijken deze gemeenten bij een 'objectief' verdeeld uitkeringsuitgavenbudget te behoren tot de groep gemeenten die erop vooruit zullen gaan, met andere woorden tot de groep gemeenten die 'beloond' worden voor goed beleid (vergelijk tabel 3.4 en de toelichting daarbij). De uitkomsten in tabel 5.3 suggereren dat het goede beleid in deze gemeenten samengaat met relatief hoge uitvoeringskosten.

Tabel 5.3 Uitvoeringskosten en uitvoeringskosten per uitkering, voorspeld op basis van gerealiseerde ABW-uitkeringsvolume in gemeenten met meer dan 100,000 inwoners (1992)

gemeente	inwoners (x1000)	aantal uitkeringen (gerealiseerd)	uitvoeringskosten (x f1000,-) (voorspeld)	idem, per gerealiseerde uitkering (voorspeld)	uitvoeringskosten per uitkering (gerealiseerd)
ZOETERMEER	101	2225	7496	3369	4253
HAARLEMMEER	101	1294	5224	4037	-
AMERSFOORT	104	3143	9449	3006	-
DORDRECHT	118	5932	13437	2265	2048
LEIDEN	113	4927	12513	2540	-
MAASTRICHT	118	6315	14683	2325	1995
BREDA	127	6299	14187	2252	-
ZAANSTAD	131	2809	8707	3100	3649
ARNHEM	133	10620	20571	1937	-
NIJMEGEN	146	12454	23346	1875	-
ENSCHDEDE	147	7468	16534	2214	2582
APELDOORN	149	3612	11627	3219	-
HAARLEM	150	5470	14736	2694	3250
TILBURG	161	8676	18325	2112	1812
GRONINGEN	169	15834	29393	1856	-
EINDHOVEN	194	8930	20931	2344	2287
UTRECHT	233	15952	34658	2173	-
DEN HAAG	445	28761	59916	2083	-
ROTTERDAM	590	51898	87506	1686	-
AMSTERDAM	713	65650	113697	1732	-

6 Gebruik van de resultaten

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de modelschattingen van de totale uitkeringslasten en van de toeslaguitgaven uit de hoofdstukken 3 en 4 als basis kunnen dienen voor de berekening van gemeentelijke ABW-budgetten. In paragraaf 6.1 worden drie gebruiksvarianten gepresenteerd. In paragrafen 6.2 en 6.3 worden de onderscheiden varianten toegepast op de totale uitkeringsuitgaven en op de (fictieve) toeslaguitgaven.

6.1 Drie budgetteringsvarianten

Het model van de gemeentelijke ABW-uitgaven bevat objectieve indicatoren van de gemeentelijke bijstandsnood en indicatoren voor de effectiviteit van het gemeentelijk uitvoeringsbeleid. Alle model-variabelen kunnen onafhankelijk van de gemeenten worden gemeten.

Wanneer de uitkomsten van de empirische analyse worden gebruikt voor de vaststelling van gemeentelijke ABW-budgetten dienen de effecten van de beleidsvariabelen buiten de berekening blijven. Dit om te voorkomen dat gemeenten met een relatief nauwkeurig werkend uitvoeringsapparaat of een succesvol uitstroombesleid als gevolg daarvan minder ABW-middelen krijgen toegewezen. Globaal genomen zijn drie gebruiksvarianten denkbaar. Deze worden hieronder besproken en met behulp van een cijfervoorbeeld toegelicht.

Variant I

De meest vérgaande variant is die waarbij budgetten ten behoeve van de gemeentelijke ABW-budgetten worden berekend *op basis van het 'objectieve' verdeelmodel*.

De cruciale aanname bij een dergelijk gebruik van de modeluitkomsten is dat het model een zodanig goede weerspiegeling is van de werkelijkheid dat verschillen in de berekende omvang van de gemeentelijke ABW-budgetten volledig kunnen worden verantwoord met verwijzingen naar meetbare verschillen in gemeentelijke karakteristieken. Als het berekende budget positief afwijkt van de feitelijke realisatie moet dat worden geïnterpreteerd als een beloning voor bovengemiddeld functioneren van de gemeente. Een negatieve afwijking betekent dat een gemeente 'slechter' presteert dan gemiddeld.

De volgens variant I berekende ABW-budgetten kunnen jaarlijks worden aangepast aan veranderingen in de gemeentelijke bijstandsnood op basis van de geschatte gewichten van de objectieve indicatoren voor zover deze aan verandering onderhevig zijn.

Variant II

In de tweede variant worden de schattingssresultaten op een iets andere wijze gebruikt. Bij de initiële vaststelling van de gemeentelijke budgetten wordt de methode van de historische kostenaandelen gehanteerd, met dien verstande dat correcties worden aangebracht voor intergemeentelijke verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk. 'Goed' functionerende gemeenten worden dus niet gestraft met een te laag budget en evenmin worden 'slecht' functionerende gemeenten beloond.

In deze variant gaat men als volgt te werk. Het gemeentelijke aandeel in de ABW-uitgaven wordt berekend op basis van de feitelijke realisatie. Op het aldus berekende budget wordt een correctie aangebracht op basis van de modeluitkomsten. Deze correctie wordt berekend *door het verschil te nemen van de met het objectieve model voorspelde ABW-uitgaven en de met het volledige model voorspelde uitgaven*. Dit verschil geeft aan wat voor elke gemeente het effect is van de beide beleidsvariabelen. Een positief bedrag betekent dat een gemeente beter dan gemiddeld functioneert. Een negatief bedrag betekent dat de gemeente minder dan gemiddeld presteert. Een positief verschil leidt dus tot een opwaartse bijstelling van het op basis van historische kostenaandelen berekende budget terwijl een negatief verschil leidt tot een neerwaartse correctie.

Ook in variant II worden de ABW-budgetten aangepast aan veranderingen in de gemeentelijke bijstandsnood. Dit gebeurt door de initiële, op historische kostenaandelen berekende ABW-budgetten jaarlijks aan te passen met behulp van de geschatte gewichten van de objectieve indicatoren voor zover deze aan verandering onderhevig zijn. Uit tabel 3.1 blijkt bijvoorbeeld dat een stijging van het inwonertal met 1,0% voor een gemeente van gemiddelde omvang moet leiden tot een stijging van het op basis van historische kostenaandelen berekende ABW-budget met 1,3%.

De empirische modeluitkomsten worden in variant II dus in de eerste plaats gebruikt ter bepaling van 'beleidsneutrale' ABW-budgetten. De aldus gecorrigeerde, historische budgetten worden vervolgens periodiek aangepast naar gelang 'objectieve' gemeentelijke karakteristieken veranderen.

Variant III

In de derde gebruiksvaariant worden de gemeentelijke ABW-budgetten berekend *op basis van historische kostenaandelen*. Deze budgetten worden vervolgens niet gecorrigeerd voor gemeentelijke verschillen in uitvoeringsbeleid. Wel worden de historische aandelen geactualiseerd aan de hand van het empirische model van de ABW-uitgaven, precies zoals in de eerste twee varianten.

Cijfervoorbeeld

Stel, een typische gemeente realiseert 100 mln ABW-uitkeringsuitgaven ($Y_R = 100$). $\hat{Y}_{voll}$ is het voorspelde ABW-budget waarbij het volledige model wordt gebruikt om de feitelijke realisatie te reproduceren. $\hat{Y}_{obj}$ is het voorspelde ABW-budget als de invloed van de beleidsvariabelen wordt uitgeschakeld. Bij de berekening van de voorspellingen is de som van alle voorspelde ABW-budgetten gelijk gesteld aan de som van de gerealiseerde budgetten [$\Sigma Y_R = \Sigma \hat{Y}_{voll} = \Sigma \hat{Y}_{obj}$]. $\hat{Y}_{obj}/\Sigma \hat{Y}_{obj}$ [= $\hat{Y}_{obj}/\Sigma Y_R$] mag worden geïnterpreteerd als het aandeel in de totale landelijke ABW-uitgaven dat de gemeente zou krijgen als de budgetverdeling zou worden gecorrigeerd voor verschillen in de kwaliteit van het ABW-beleid. Zo mag $\hat{Y}_{voll}/\Sigma \hat{Y}_{voll}$ [= $\hat{Y}_{voll}/\Sigma Y_R$] worden geïnterpreteerd als het aandeel in de totale landelijke ABW-uitgaven dat de gemeente zou krijgen als de budgetverdeling niet zou worden gecorrigeerd voor verschillen in de kwaliteit van het ABW-beleid. Het verschil tussen $\hat{Y}_{obj}$ en $\hat{Y}_{voll}$ is indicatief voor de effectiviteit van het gemeentelijk bijstandsbeleid.

Tabel 6.1 Herverdeel-effecten van Varianten 1 en 2 voor een gemeente met 100 mln bijstandsuitgaven in procenten van de realisatie

	beleid slechter dan gemiddeld: $\hat{Y}_{obj} = 0,95\hat{Y}_{voll}$		beleid gemiddeld: $\hat{Y}_{obj} = \hat{Y}_{voll}$		beleid beter dan gemiddeld: $\hat{Y}_{obj} = 1,05\hat{Y}_{voll}$	
	Var I	Var II	Var I	Var II	Var I	Var II
$\hat{Y}_{voll} = 105$	0	-5	+5	0	+10	+5
$\hat{Y}_{voll} = 100$	-5	-5	0	0	+5	+5
$\hat{Y}_{voll} = 95$	-10	-5	-5	0	0	+5

Als voor deze typische gemeente blijkt dat $\hat{Y}_{obj}$ en $\hat{Y}_{voll}$ aan elkaar gelijk zijn betekent dit dat het voor deze gemeente niet uitmaakt of het totale landelijk gerealiseerde ABW-budget wordt herverdeeld met het volledige dan wel met het objectieve model. Hieruit mag dan de conclusie worden getrokken dat de gemeente gemiddeld presteert wat het bijstandsbeleid betreft. Als $\hat{Y}_{obj}$ kleiner is dan $\hat{Y}_{voll}$ dan presteert de gemeente minder dan gemiddeld en, omgekeerd, als $\hat{Y}_{obj}$ groter is dan $\hat{Y}_{voll}$ dan doet de gemeente het relatief goed.

In tabel 6.1 worden de uitkomsten van de Varianten I en II in een negental casusposities vergeleken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de situaties waarin de gemeente slechter dan gemiddeld ($\hat{Y}_{obj} = 0,95\hat{Y}_{voll}$), gemiddeld ($\hat{Y}_{obj} = \hat{Y}_{voll}$) en beter dan gemiddeld ($\hat{Y}_{obj} = 1,05\hat{Y}_{voll}$) presteert op de beleidsvariabelen. Bovendien wordt onderscheid gemaakt naar omvang van de voorspelfout van het volledige model. Bekeken wordt de situatie waarin $\hat{Y}_{voll} = 105$, $\hat{Y}_{voll} = 100$ en $\hat{Y}_{voll} = 95$. De herverdeel-effecten van Varianten I en II worden vervolgens berekend voor de negen onderscheiden situaties.

De gebruiksvarianten verschillen in het gewicht van de modeluitkomsten in de budgetberekeningen. De invloed van het empirisch model is het grootst in gebruiksvariant I. In deze variant wordt verondersteld dat de met het empirische model berekende budgetvoorspellingen een betere benadering geven van de gemeentelijke bijstandsnood dan de feitelijke realisaties. In variant II worden de modeluitkomsten minder absoluut genomen. Deze variant is gebaseerd op de veronderstelling dat de feitelijke realisaties een betere indicatie geven voor de gemeentelijke bijstandsnood dan het 'objectieve' model, mits deze realisaties worden gecorrigeerd voor beleidseffecten. De omvang van deze beleidseffecten wordt wel aan het model ontleend. Ook voor periodieke aanpassingen van het beleidsneutrale ABW-budget, voortvloeiend uit veranderingen in de objectieve determinanten, wordt in deze variant een beroep gedaan op het empirische model.

De derde variant is gebaseerd op de veronderstelling dat feitelijke realisaties meer informatie geven over de gemeentelijke bijstandsnood dan het empirische model. Ook een correctie voor beleidseffecten op basis van de model uitkomsten wordt in deze variant niet gemaakt. In termen van het voorgaande cijfervoorbeeld is er dan geen reden de feitelijke budgetten aan te passen: de herverdeeffecten in deze variant zijn dus voor alle casus in tabel 6.1 gelijk aan nul. Alleen voor de periodieke aanpassingen van het ABW-budget aan wijzigingen in de objectieve determinanten wordt het empirische model gebruikt.

6.2 Budgettering van de totale uitkeringslasten

In de meest vergaande variant worden de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven berekend met het objectieve verdeelmodel. De uitkomsten van deze berekening worden gepresenteerd in tabel 6.2. Op basis van de in hoofdstuk 3 gepresenteerde schattingen zou bijvoorbeeld Amsterdam in deze variant een ABW-budget krijgen toegewezen van Fl 1551,0 mln, ofwel een bedrag dat 2,1% hoger ligt dan de realisatie (kolommen 4 en 5). De gemeenten Haarlemmermeer zou er bijna 27 procent op vooruit gaan en de gemeente Zaanstad zelfs bijna 37 procent. Dordrecht, Maastricht en Arnhem zouden bijna 12 procent minder krijgen toegewezen dan hun in 1992 gerealiseerde uitgaven.

In de tweede variant wordt het verschil genomen tussen het 'objectief' berekende ABW-budget (kolom 4) en het ABW-budget berekend op basis van het volledige model (kolom 2). Het eerste budget is gecorrigeerd voor verschillen in beleid en het tweede niet. Het verschil tussen beide bedragen (weergegeven in kolom 6) is dus toe te schrijven aan gemeentelijke beleidsinspanningen. Een positief verschil geeft aan dat een gemeente beter dan gemiddeld presteert, een negatief verschil duidt op het tegendeel. In de laatste kolom wordt het gevonden verschil uitgedrukt als een percentage van de gerealiseerde ABW-uitkeringsuitgaven.

Tabel 6.2

**Voorspelde ABW-uitkeringsuitgaven t.o.v. de realisaties 1992,
gemeenten met meer dan 100.000 inwoners**

gemeente	realisatie	volledig ^a voorspeld	(%) ^b	'objectief' ^c voorspeld	(%) ^b	'objectief' minus volledig	(%) ^d
ZOETERMEER	49818	47821	-4,0	53177	6,7	5356	10,7
HAARLEMMERMEER	30366	34023	12,0	38506	26,8	4483	14,8
AMERSFOORT	68344	64348	-5,8	68543	0,3	4195	6,1
DORDRECHT	136417	126405	-7,3	120720	-11,5	-5685	-4,2
LEIDEN	114912	114402	-0,4	113654	-1,1	-748	-0,7
MAASTRICHT	140297	121019	-13,7	124116	-11,5	3097	2,2
BREDA	148239	144223	-2,7	134489	-9,3	-9734	-6,6
ZAANSTAD	67468	86293	27,9	92251	36,7	5958	8,8
ARNHEM	233137	218740	-6,2	205565	-11,8	-13175	-5,7
NIJMEGEN	273560	279229	2,1	271034	-0,9	-8195	-3,0
ENSCHDEDE	172582	175342	1,6	178853	3,6	3511	2,0
APELDOORN	77234	76923	-0,4	82348	6,6	5425	7,0
HAARLEM	120498	121790	1,1	121561	0,9	-229	-0,2
TILBURG	194643	213896	9,9	213134	9,5	-762	-0,4
GRONINGEN	314568	349804	11,2	336832	7,1	-12972	-4,0
EINDHOVEN	205576	196582	-4,4	197243	-4,1	661	0,3
UTRECHT	340007	327555	-3,7	323168	-5,0	-4387	-1,3
DEN HAAG	659877	642287	-2,7	618238	-6,3	-24049	-3,6
ROTTERDAM	1211007	1203145	-0,6	1143322	-5,6	-59823	-4,9
AMSTERDAM	1518836	1554784	2,4	1551022	2,1	-3762	-0,3

- ^a De kolom 'volledig voorspeld' vermeldt de ABW-budgetten berekend op basis van het volledige model (inclusief de beleidseffecten).
- ^b Verschil tussen berekend budget en realisatie in percentages van de realisatie.
- ^c De kolom 'objectief voorspeld' voorspeld vermeldt de ABW-budgetten berekend op basis van uitsluitend de objectieve effecten in het schattingsmodel (exclusief de beleidseffecten).
- ^d Verschil tussen objectief en volledig voorspeld budget in percentages van de realisatie.

Uit tabel 6.2 blijkt dat de herverdeeffecten in variant II veel minder groot zijn dan in de eerste variant. Twee gemeenten zouden er meer dan 10 procent op vooruitgaan (Zoetermeer +10,7% en Haarlemmermeer +14,8%). Voor drie gemeenten (Amersfoort, Zaanstad en Apeldoorn) zou budgettering volgens variant II een verbetering betekenen die ligt tussen de 5% en 10%. In Breda, Arnhem en Rotterdam zouden de negatieve effecten het grootst zijn. Hier zou de budgetdaling 6,6%, respectievelijk 5,7% en 4,9% bedragen. In Dordrecht, Groningen en Den Haag zou het ABW-budget ongeveer 4 procent lager uitvallen dan de realisatie. In de rest van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn de herverdeeffecten -- positief of negatief -- kleiner dan 3 procent.

Bij vergelijking van de herverdeeffecten van de varianten I en II blijkt dat in twee gemeenten (Maastricht en Eindhoven) een negatief effect in variant I verandert in een positief effect in variant II. In drie gemeenten is het positieve effect in variant II groter dan in variant I (Zoetermeer, Amersfoort en Apeldoorn). Het positieve effect in variant II is kleiner in de gemeenten Haarlemmermeer, Zaanstad en Enschede. In een zevental gemeenten (Dordrecht, Leiden, Breda, Arnhem, Utrecht, Den Haag en Rotterdam) levert variant II een kleiner negatief effect op dan variant I. Deze gemeenten gaan er in variant II dus minder op achteruit. Nijmegen is de enige gemeente die er in variant II meer op achteruitgaat (-3,0%) dan in variant I (-0,9%). In een viertal gemeenten (Haarlem, Tilburg, Groningen en Amsterdam) leidt toepassing van variant I tot budgetstijging terwijl toepassing van variant II resulteert in een (lichte) daling.

Budgettering op basis van ongecorrigeerde historische kostenaandelen (variant III) leidt vanzelfsprekend niet tot herverdeeffecten.

6.3 Budgettering van de toeslagen

Volgens dezelfde opzet als waarmee de uitkomsten van de aanpassingsvarianten voor het volledige ABW-uitkeringsbudget in tabel 6.2 zijn gepresenteerd, worden in tabel 6.3 de uitkomsten voor de fictieve toeslagenbudgetten gegeven. De aanpassingen volgens variant I (kolom 5) zijn nogal ingrijpend: in drie gemeenten (Dordrecht, Maastricht en Breda) zou het toeslagenbudget volgens variant I met 15 tot 25% verminderd moeten worden en in vier andere gemeenten (Haarlemmermeer, Zaanstad, Enschede en Groningen) zou dit budget met 15 tot 20% moeten worden verhoogd. Wel gaat het hier natuurlijk om geringere absolute bedragen dan bij toepassing van dergelijke percentages op het totale budget. De richting van de aanpassingen is overigens in belangrijke mate overeenkomstig de uitkomsten voor het totale budget.

Tabel 6.3 Voorspelde Toeslagenlasten t.o.v. de 'quasi'-realisaties 1992, gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

gemeente	'quasi'- realisatie	volledig ^a voorspeld	(%) ^b	'objectief' ^c voorspeld	(%) ^b	'objectief' minus volledig	(%) ^d
ZOETERMEER	8057	7684	-4,6	7933	-1,5	249	3,1
HAARLEMMERMEER	4715	5326	13,0	5340	13,3	14	0,3
AMERSFOORT	10614	9798	-7,7	9657	-9,0	-141	-1,3
DORDRECHT	21598	17656	-18,3	16203	-25,0	-1453	-6,7
LEIDEN	19255	19329	-0,4	19732	2,5	403	2,1
MAASTRICHT	22536	17682	-21,5	19096	-15,3	1414	6,3
BREDA	23485	20765	-11,6	18901	-19,5	-1864	-7,9
ZAANSTAD	10537	12021	14,1	12168	15,5	147	1,4
ARNHEM	38081	37471	-1,6	34532	-9,3	-2939	-7,7
NIJMEGEN	47470	48199	1,5	49738	4,8	1539	3,2
ENSCHDEDE	24057	26650	10,8	28045	16,6	1395	5,8
APELDOORN	11749	11650	-0,8	11865	1,0	215	1,8
HAARLEM	21556	21306	1,2	20518	-4,8	-788	-3,7
TILBURG	31945	33495	4,9	32462	1,6	-1033	-3,2
GRONINGEN	60531	70121	15,8	72899	20,4	2778	4,6
EINDHOVEN	33022	32599	-1,3	32373	-2,0	-226	-0,7
UTRECHT	57680	56277	-2,4	58659	1,7	2382	4,1
DEN HAAG	109562	105042	-4,1	104004	-5,1	-1038	-1,0
ROTTERDAM	196505	190656	-3,0	188418	-4,1	-2238	-1,1
AMSTERDAM	269409	282234	4,8	288817	7,2	6583	2,4

^a De kolom 'volledig voorspeld' vermeldt de ABW-budgetten berekend op basis van het volledige model (inclusief de beleidseffecten).

^b Verschil tussen berekend budget en realisatie in percentages van de realisatie.

^c De kolom 'objectief voorspeld' voorspeld vermeldt de ABW-budgetten berekend op basis van uitsluitend de objectieve effecten in het schattingsmodel (exclusief de beleidseffecten).

^d Verschil tussen objectief en volledig voorspeld budget in percentages van de realisatie.

Ook nu zijn de aanpassingen volgens variant II veel bescheidener dan die volgens variant I (kolom 7). Voor de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de correctie ten opzichte van de realisatie nooit meer dan 8%. Slechts bij vijf gemeenten is het verschil meer dan 5%. Bij Maastricht en Enschede is dit een positief verschil, bij Dordrecht, Breda en Arnhem is het een negatief verschil.

Budgettering op basis van het objectieve model zou voor de meeste gemeenten een veel groter effect hebben dan een correctie op grond van beleidsverschillen. Het valt wel op dat deze beide toepassingen van het model voor bijna alle grote gemeenten in dezelfde richting werken. Gemeenten die op grond van het objectieve model moeten inleveren, moeten meestal op grond van de beleidseffecten ook inleveren, en omgekeerd. De enige uitzonderingen zijn Zoetermeer, Maastricht en Tilburg.

Als we het beleidseffect op de toeslagen vergelijken met het beleidseffect op de totale bijstandsuitgaven, zien we dat dit effect niet altijd dezelfde richting heeft. Dat hoeft ook niet, want het gaat om een bepaald onderdeel van de bijstandsuitgaven en er is ook een extra beleidsvariabele geïntroduceerd, de verificatie van de leefvorm. Voor zeven van de twintig gemeenten, waaronder Amsterdam en Utrecht, zijn de tekens verschillend. Zowel Amsterdam als Utrecht worden wat betreft de toeslagen beloond voor een beter dan gemiddeld beleid, terwijl ze er bij de totale uitgaven iets op achteruit zouden gaan vanwege een minder dan gemiddeld beleid.

7 Samenvatting en conclusies

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de mogelijkheid om op basis van publiek toegankelijke administratieve- en enquêtegegevens gemeentelijke verschillen in uitkeringslasten uit hoofde van de ABW te beschrijven. De uitkomsten van dit onderzoek zijn vervolgens gebruikt om op basis van 'objectieve' factoren een gegeven macro-budget over de gemeenten te verdelen.

Het verrichte onderzoek leidt tot een bevestigend antwoord op de vraag of het mogelijk is op basis van thans beschikbare gegevens een model op te stellen dat aangeeft welke factoren bepalend zijn voor de omvang van de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven. Het is mogelijk gebleken de bestaande gemeentelijke verschillen in ABW-uitkeringsuitgaven te relateren aan een combinatie van objectieve gemeentelijke karakteristieken en indicatoren voor de effectiviteit van het door de gemeenten gevoerde bijstandsbeleid. De objectieve factoren enerzijds, nader onderverdeeld in kenmerken van de demografische structuur, de sociaal-economische structuur en de werkloosheidsontwikkeling, en de beleidsindicatoren (de effectiviteit van het gevoerde uitstroombeleid en de mate van nauwkeurigheid van de verificatie van de werkloosheidsstatus van de uitkeringsontvangers) anderzijds blijken een duidelijke en goed interpreteerbare invloed te hebben op omvang van de gemeentelijke uitkeringsuitgaven.

Ook de tweede vraag, namelijk of uit deze empirische resultaten een 'objectief' verdeelmodel kan worden afgeleid, kan bevestigend worden beantwoord. Het is mogelijk een operationeel objectief verdeelmodel op te stellen. In de eerste plaats worden de gebruikte verklarende variabelen door publieke instellingen periodiek geregistreerd. De variabelen zijn bovendien exogeen, in die zin dat zij door de gemeenten niet op oneigenlijke wijze kunnen worden gemanipuleerd.

In verband met de voorziene introductie van budgetfinanciering van Toeslag-uitkeringen per 1999, is het hierboven ontwikkelde model toegepast ter verklaring van de gemeentelijke verschillen in de uitkeringsuitgaven die onder het nieuwe regime als toeslag zouden zijn verstrekt. In deze deelanalyse is de afhankelijk variabele, de toeslag-uitgaven niet direct waargenomen, maar aan de hand van relevante kenmerken van de uitkeringenpopulatie geconstrueerd. Gebleken is dat gemeentelijke verschillen in toeslaguitgaven globaal genomen door dezelfde variabelen worden verklaard als de ABW-uitkeringsuitgaven waarvan zij deel uitmaken.

Er zijn echter ook verschillen. Deze betreffen met name de relatieve omvang van de gevonden effecten. Zo heeft bijvoorbeeld de werkloosheid een veel grotere invloed op de

verschillen in de totale ABW-uitgaven dan op de verschillen in de toeslaguitgaven. Omgekeerd hebben demografische karakteristieken een relatief sterke invloed op de variantie in de toeslaguitgaven. De analyse leidt tot de conclusie dat, indien de toeslaguitgaven afzonderlijk zouden worden gebudgetteerd, daarvoor een verdeelmodel zou moeten worden opgesteld dat wat de relatieve gewichten van de verdeelcriteria betreft zou afwijken van een verdeelmodel ter financiering van de totale ABW-uitkeringsuitgaven.

Het onderzoek heeft tevens enig inzicht geboden in de samenhang tussen de hoogte van de uitvoeringskosten en het volume van de verstrekte uitkeringen. Gebleken is dat schaalvoordelen zich nauwelijks voordoen. Dit betekent dat de uitvoeringskosten per verstrekte uitkering nauwelijks dalen als het aantal te verstrekken uitkeringen toeneemt. Het omgekeerde lijkt echter niet te gelden. Tussen de omvang van het uitvoeringsapparaat en het aantal verstrekte uitkeringen blijkt een negatief verband te bestaan. Een intensivering van het uitvoeringsbeleid (geïndiceerd door een verhoging van de uitvoeringskosten per uitkering) met 1% leidt *ceteris paribus* tot een vermindering van het uitkeringsvolume met bijna 2%.

De uitkomsten met betrekking tot de uitvoeringskosten blijken echter weinig stabiel te zijn, althans bij toepassing van een adequate schattingsprocedure. De omstandigheid dat de ABW-uitvoeringskosten alleen beschikbaar zijn voor de Cebeon-dataset die slechts 47 waarnemingen bevat, blijkt een belangrijke beperking te zijn. Schatting van het voor deze kosten ontwikkelde twee-vergelijkingenstelsel op dit beperkte gegevensbestand lijkt vooralsnog geen robuuste resultaten te leveren. Verder onderzoek is hier geboden.

De uitkomsten laten zien dat slechts een gering deel van de verschillen in ABW-uitkeringsuitgaven tussen gemeenten kan worden toegeschreven aan verschillen in (effectiviteit van) beleid. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat het gemeentelijk beleid slechts een beperkte invloed kan hebben of heeft op de hoogte van de bijstandsuitgaven. Het beperkte beleidseffect moet worden geïnterpreteerd als een teken dat de gemeenten thans (1992) wat hun beleidsinzet betreft niet al te zeer van elkaar afwijken. Uit de analyse van de uitvoeringskosten blijkt dat verhoging van de uitvoeringsinspanningen wel degelijk een groot effect kan hebben op de volumina. Het moet dan ook waarschijnlijk worden geacht dat bij een financieringssysteem waarin de gemeenten optimaal kunnen profiteren van hun beleidinspanningen, rationeel handelende gemeenten hun uitvoeringsinspanningen zullen opvoeren om zo een verlaging van het aantal te verstrekken uitkeringen te bewerkstelligen.

Op grond van bovenstaande overwegingen worden in paragraaf zes drie varianten gepresenteerd van de manier waarop de onderzoeksresultaten kunnen dienen als bouwstenen

voor het ontwerp van een objectief verdeelmodel voor zowel de totale ABW-uitkeringsuitgaven als de ABW-Toeslagen. De varianten verschillen wat betreft de omvang van de herverdeeleeffecten. In variant I worden de budgetten verdeeld volgens het 'objectieve' model, dat wil zeggen het volledige verklaringsmodel gecorrigeerd voor gemeentelijke verschillen in beleid. De herverdeeleeffecten in deze variant zijn relatief groot: ze lopen van afname van het budget van 12% tot een toename van 37%.

In variant II worden de historisch gerealiseerde budgetten gecorrigeerd voor verschillen in de effectiviteit van het gemeentelijke beleid. Deze correcties zijn gebaseerd op de gevonden invloed van beleidsfactoren op verschillen in ABW-uitgaven. De herverdeeleffecten zijn hier aanzienlijk bescheidener: tussen -7% en +15%.

In variant III tenslotte worden de modeluitkomsten uitsluitend gebruikt voor periodieke aanpassingen van op historische kostenaandelen gebaseerde budgetten aan veranderingen in de objectieve gemeentekenmerken. De effecten die deze variant levert, zijn hier niet doorgerekend. Het onderhavige onderzoek beperkte zich immers op een verklaring van de verschillen tussen de gemeenten in een bepaald jaar (1992).

De ontwikkeling van een empirisch model dat het verloop van het niveau van de gemeentelijke ABW-uitkeringsuitgaven in de tijd beschrijft, vereist nadere studie. Wel is al een dataset gereedgemaakt die de periode 1988-1993 beslaat, maar een bevredigende analyse van deze data kon in het kader van het verrichte haalbaarheidsonderzoek en de daarvoor beschikbare tijd niet verricht worden.

Appendix I

Schattingsresultaten 'volledig model' ABW-uitkeringsuitgaven (logaritmische), gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, 1992

ZONDER *RWW/[WERKLOZEN - WW]

variabele	coëfficiënt	abs. t-waarde
<i>demograf. structuur</i>		
ln(inwoners)	2.944	4.70*
ln ² (inwoners)	-0.075	2.72*
aandeel ouderen (>65)	-1.419	1.17
aandeel jongeren (<20)	1.764	1.87
aandeel 1-pers. huish.	0.789	4.37*
aantal inwoners per woning	-0.690	4.78*
aandeel nieuw-gescheiden vrouwen	1.735	3.03*
<i>sociaal-economische structuur</i>		
aandeel allochtonen	1.967	2.61*
aandeel laag inkomen	5.796	6.68*
ozb waarde per woning	-0.0020	3.23*
aandeel lage opleiding in beroepsbevolking	0.984	2.85*
<i>werkloosheid</i>		
werkloosheidspercentage	2.638	3.70*
WW-beëindigingen wegens max. duur	107.610	6.93*
<i>uitvoeringsbeleid</i>		
*uitstroombeleid	-0.042	1.09
<i>constante</i>	-6.539	4.54*
<i>variantie is een functie van:</i>		
constante	6.545	1.23
ln(inwoners)	-0.951	1.94*
pseudo-R ²	0.98	
aantal gemeenten	138	

* significant met $P > 0.95$.

Appendix II

Schattingsresultaten 'volledig model' volume ABW-uitkeringen (logaritme), gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, 1992

variabele	coëfficiënt	abs. t-waarde	st. coëff.	elasticiteit
<i>demograf. structuur</i>				
ln(inwoners)	2.4582	4.82*	1.45	1.28
ln ² (inwoners)	-0.0541	2.37*	-0.72	
aandeel ouderen (>65)	-1.1386	1.09	-0.03	-0.15
aandeel jongeren (<20)	2.0202	2.19*	0.06	0.51
aandeel 1-pers. huish.	0.9103	5.14*	0.10	0.27
aantal inwoners per woning	-0.5940	4.20*	-0.12	-1.52
aandeel nieuw-gescheiden vrouwen	1.5626	2.97*	0.09	0.32
<i>sociaal-economische structuur</i>				
aandeel allochtonen	0.8808	1.10	0.02	0.03
aandeel laag inkomen	5.2172	6.27*	0.12	0.69
ozb waarde per woning	-0.0020	3.97*	-0.07	-0.36
aandeel lage opleiding in beroepsbevolking	0.7197	2.36*	0.03	0.26
<i>werkloosheid</i>				
werkloosheidspercentage	2.9330	4.26*	0.05	0.16
WW-beëindigingen wegens max. duur	101.369	7.10*	0.16	0.55
<i>uitvoeringsbeleid</i>				
*uitstroombeleid	-0.0203	0.61	-0.01	-0.01
onnauwkeurigheid	0.1661	3.97	0.06	0.13
<i>constante</i>				
	-13.9636	4.54*		
<i>variantie is een functie van:</i>				
constante	4.3691	1.00		
ln(inwoners)	- 0.7633	1.89*		
pseudo-R ²	0.98			
aantal gemeenten	138			

* significant met $P > 0.95$.

Appendix III**Voorspelde ABW-uitkeringsuitgaven t.o.v. de realisaties 1992,
alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners**

gemeente	gerealiseerd	voorspeld	afwijking t.o.v. realisatie (%)	'objectief'	afwijking t.o.v. realisatie (%)
WADDINXVEEN	7509	6827	-9,1	6435	-14,3
BOXTEL	11208	10068	-10,2	9851	-12,1
NUNSPEET	4383	6333	44,5	6461	47,4
WASSENAAR	5296	5377	1,5	5177	-2,2
NIJKERK	6121	5930	-3,1	6441	5,2
GELDROP	13676	18301	33,8	13355	-2,3
ERMELO	4820	4809	-0,2	5536	14,9
VEGHEL	7954	10783	35,6	12828	61,3
HEEMSTEDÉ	4929	5528	12,2	5693	15,5
DRONTEN	10193	8037	-21,1	8444	-17,2
STEIN	8768	10007	14,1	10759	22,7
ZEVENAAR	12535	11527	-8,0	13110	4,6
OPSTERLAND	15348	12987	-15,4	13625	-11,2
KRIMPEN	7159	7352	2,7	7900	10,4
RAALTE	7427	5619	-24,3	6253	-15,8
ACHTKARSPÉL	19884	16526	-16,9	18494	-7,0
LEUSDEN	5429	5742	5,8	6607	21,7
ROSMALÉN	8469	8998	6,2	9646	13,9
WINTERSWIJK	13029	13064	0,3	11383	-12,6
PAPENDRECHT	10646	11394	7,0	12725	19,5
NAALDWIJK	4751	4008	-15,6	4549	-4,3
VEENDAM	20442	23328	14,1	24844	21,5
HOUTEN	5458	4841	-11,3	6017	10,2
WAALWIJK	19807	24036	21,4	21303	7,6
SNEEK	24955	21474	-13,9	23665	-5,2
GORINCHEM	22082	23724	7,4	26668	20,8
BRUNSSUM	27565	30667	11,3	32429	17,6
DEURNE	12041	10370	-13,9	10678	-11,3
OLDENZAAL	16778	16063	-4,3	15916	-5,1
TYTSJERKSTERADEEL	9959	11594	16,4	14173	42,3
VALKENSWAARD	14617	13561	-7,2	14605	-0,1
ZUTPHEN	32962	24548	-25,5	24830	-24,7
DELFIJL	28982	27910	-3,7	28285	-2,4
BUSSUM	14021	12795	-8,7	13297	-5,2
DE RONDE	4051	7517	85,5	8687	114,4

gemeente	gerealiseerd	voorspeld	afwijking t.o.v. realisatie (%)	'objectief'	afwijking t.o.v. realisatie (%)
HARDENBERG	9367	7980	-14,8	9010	-3,8
GOES	17110	19556	14,3	20896	22,1
KAMPEN	19064	17880	-6,2	19910	4,4
TIEL	23349	25430	8,9	22616	-3,1
WAGENINGEN	31007	23923	-22,8	25960	-16,3
STADSKANAAL	20806	25756	23,8	27856	33,9
ETTEN-LEUR	13382	12334	-7,8	12950	-3,2
DE BILT	9997	10477	4,8	11424	14,3
RENKUM	13212	15019	13,7	16104	21,9
MAASSLUIS	19999	17686	-11,6	19068	-4,7
LEIDSCHEIDAM	8780	8244	-6,1	9455	7,7
EPE	9607	8599	-10,5	9515	-1,0
GELEEN	30142	24811	-17,7	22691	-24,7
HEEMSKERK	17080	13708	-19,7	13416	-21,5
HOOGEZAND	29966	33544	11,9	35941	19,9
VENRAY	15305	16946	10,7	18035	17,8
HELLENDORP	8831	10307	16,7	11952	35,3
WIJCHEN	16739	13895	-17,0	15550	-7,1
TERNEUZEN	19817	17668	-10,8	19886	0,3
BEVERWIJK	15695	16178	3,1	17527	11,7
WOERDEN	7088	8675	22,4	9824	38,6
HELLEVOETSLUIS	25604	18725	-26,9	20917	-18,3
HEERHUGOWAARD	16624	12035	-27,6	12653	-23,9
HARDERWIJK	13806	14948	8,3	16683	20,8
UDEN	20505	19999	-2,5	21223	3,5
NOORDOOSTPOLDER	18372	18465	0,5	20233	10,1
HEERENVEEN	25183	25845	2,6	27669	9,9
VELDHOVEN	16666	17757	6,5	15263	-8,4
VOORBURG	17116	17385	1,6	18680	9,1
MIDDELBURG	22846	29884	30,8	33325	45,9
MAARSSSEN	15312	13795	-9,9	15333	0,1
KATWIJK	8600	9251	7,6	10573	22,9
LANDGRAAF	27293	22959	-15,9	23848	-12,6
WEERT	24921	31058	24,6	31282	25,5
SOEST	15183	18468	21,6	20811	37,1
HUIZEN	17898	14461	-19,2	16217	-9,4
ZWIJNDRECHT	21817	24273	11,3	25934	18,9

gemeente	gerealiseerd	voorspeld	afwijking t.o.v. realisatie (%)	'objectief'	afwijking t.o.v. realisatie (%)
DOETINCHEM	25366	25188	-0,7	26518	4,5
ROERMOND	47326	54899	16,0	53350	12,7
BARNEVELD	9346	8579	-8,2	10191	9,0
VLISSINGEN	38514	43705	13,5	46614	21,0
RHEDEN	24273	21973	-9,5	23242	-4,2
RIDDERKERK	17310	21109	21,9	22632	30,7
SITTARD	51781	39199	-24,3	37199	-28,2
HOOGVEEN	25318	30595	20,8	33300	31,5
BERGEN OP ZOOM	41691	42517	2,0	45814	9,9
RIJSWIJK	24117	17579	-27,1	20162	-16,4
OOSTERHOUT	21140	26349	24,6	29489	39,5
SMALLINGERLAND	44699	40049	-10,4	41114	-8,0
VEENENDAAL	19394	19548	0,8	20927	7,9
ASSEN	37058	39248	5,9	40912	10,4
OSS	45216	47231	4,5	43581	-3,6
KERKRADE	46250	45566	-1,5	46866	1,3
CAPELLE	38766	35525	-8,4	37952	-2,1
NIEUWEGEIN	26473	26230	-0,9	29755	12,4
HOORN	52268	52408	0,3	54696	4,6
ZEIST	34145	51585	51,1	49670	45,5
LELYSTAD	72412	61425	-15,2	66522	-8,1
DEN HELDER	54997	50683	-7,8	56083	2,0
ROOSENDAAL	33374	36866	10,5	39597	18,6
VELSEN	22433	22590	0,7	25254	12,6
PURMEREND	40105	40714	1,5	42215	5,3
ALMELO	85157	80998	-4,9	80986	-4,9
ALPHEN	22314	28755	28,9	31053	39,2
VENLO	64593	77027	19,2	64863	0,4
GOUDA	44828	44271	-1,2	39786	-11,2
DEVENTER	64887	66224	2,1	68350	5,3
SPIJKENISSE	58678	48812	-16,8	50134	-14,6
HELMOND	82806	80164	-3,2	82680	-0,2
SCHIEDAM	71851	65947	-8,2	69302	-3,5
AMSTELVEEN	26743	30394	13,7	29654	10,9
VLAARDINGEN	48998	58885	20,2	60060	22,6
HENGELO	64117	61364	-4,3	64427	0,5
HILVERSUM	48597	43927	-9,6	46191	-4,9

gemeente	gerealiseerd	voorspeld	afwijking t.o.v. realisatie (%)	'objectief'	afwijking t.o.v. realisatie (%)
ALMERE	63096	66923	6,1	70861	12,3
LEEWARDEN	121054	123714	2,2	124780	3,1
DELFT	76317	78120	2,4	78316	2,6
ALKMAAR	90253	92554	2,5	87146	-3,4
EMMEN	70089	68164	-2,7	71545	2,1
'S-HERTOGENBOSCH	126770	110563	-12,8	105134	-17,1
HEERLEN	122921	103611	-15,7	104319	-15,1
EDE	37645	42577	13,1	47072	25,0
ZWOLLE	76071	73626	-3,2	77164	1,4
ZOETERMEER	49818	47821	-4,0	53177	6,7
HAARLEMMERMEER	30366	34023	12,0	38506	26,8
AMERSFOORT	68344	64348	-5,8	68543	0,3
DORDRECHT	136417	126405	-7,3	120720	-11,5
LEIDEN	114912	114402	-0,4	113654	-1,1
MAASTRICHT	140297	121019	-13,7	124116	-11,5
BREDA	148239	144223	-2,7	134489	-9,3
ZAANSTAD	67468	86293	27,9	92251	36,7
ARNHEM	233137	218740	-6,2	205565	-11,8
NIJMEGEN	273560	279229	2,1	271034	-0,9
ENSCHDEDE	172582	175342	1,6	178853	3,6
APELDOORN	77234	76923	-0,4	82348	6,6
HAARLEM	120498	121790	1,1	121561	0,9
TILBURG	194643	213896	9,9	213134	9,5
GRONINGEN	314568	349804	11,2	336832	7,1
EINDHOVEN	205576	196582	-4,4	197243	-4,1
UTRECHT	340007	327555	-3,7	323168	-5,0
DEN HAAG	659877	642287	-2,7	618238	-6,3
ROTTERDAM	1211007	1203145	-0,6	1143322	-5,6
AMSTERDAM	1518836	1554784	2,4	1551022	2,1

Gegevens betreffende de CEBEON-gemeenten gebruikt in paragraaf 5

Vervolg →

VARIABELE GEMEENTE	INWONERS (x 1000)	BIJSTANDSUITKERINGEN	"WW-UITKERINGEN"	"WW-UITKERINGEN" (PER 1000 INW.)	UITVOERINGSKOSTEN (x f1000,-)	LAGE INKOMENS (PER 1000 INW.)	UITVOERINGSKOSTEN (PER UITKERING)
MAARSSSEN	40	654	332	8,3	2367	107	3620
DOETINCHEM	43	1121	433	10,1	2883	137	2572
SITTARD	46	2274	437	9,4	3972	152	1747
BERGEN OP ZOOM	47	1801	547	11,6	4667	135	2591
SMALLINGERLAND	50	2159	471	9,4	4568	149	2116
DEVENTER	68	2812	547	8,0	8516	160	3028
AMSTELVEEN	72	1319	421	5,9	3422	107	2595
VLAARDINGEN	74	2119	609	8,2	7439	123	3510
HENGELO (O)	77	2772	608	7,9	6792	143	2450
DELFT	90	3232	555	6,2	11579	155	3583
ALKMAAR	92	3968	680	7,4	9249	148	2331
EMMEN	93	2974	715	7,7	7140	136	2401
'S-HERTOGENBOSCH	93	5594	769	8,3	10656	179	1905
EDE	96	1651	561	5,8	5647	116	3420
ZOETERMEER	101	2225	580	5,8	9463	94	4253
DORDRECHT	112	5932	739	6,6	12151	138	2048
MAASTRICHT	118	6315	720	6,1	12597	163	1995
ZAANSTAD	131	2809	774	5,9	10250	137	3649
ENSCHDEDE	147	7468	880	6,0	19281	166	2582
HAARLEM	150	5470	775	5,2	17777	158	3250
TILBURG	161	8676	947	5,9	15719	176	1812
EINDHOVEN	194	8930	942	4,9	20426	157	2287
GEMIDDELDE (ONGEWOGEN)	53	1948	398	10,0	5025	136	3307
GEMIDDELDE (GEWOGEN)		4012	633	7,5	9981	144	2845

**Bijlage 7. Rapport prof. Dr.Ir. A. Kapteyn,
"Beoordeling van de rapporten NEI en Lester/SEO"**



BEOORDELING VAN DE RAPPORTEN

Naar een nieuwe financiering van de bijstand (NEI)

en

Empirische analyse van gemeentelijke ABW-uitgaven (LESTER/SEO)

Prof. Dr. Ir. A. Kapteyn

Economisch Instituut Tilburg, 24 november 1996

BEOORDELING VAN DE RAPPORTEN

Naar een nieuwe financiering van de bijstand (NEI)

en

Empirische analyse van gemeentelijke ABW-uitgaven (LESTER/SEO)

INHOUD

Inleiding	1
Het NEI rapport	2
Het LESTER/SEO rapport	6
Algemene Evaluatie	9

Inleiding

De hier gegeven beoordeling is een tweede versie. Naar aanleiding van de eerste versie en een bespreking met de onderzoekers van beide teams en de begeleidingscommissie hebben de onderzoekers op onderdelen hun rapportage aangepast. Op zijn beurt heeft dat weer tot enige aanpassingen in de beoordeling geleid.

De structuur van de bespreking van beide rapporten is als volgt. Beide rapporten worden afzonderlijk besproken, waarbij eerst algemeen commentaar wordt gegeven en daarna een antwoord op de aan de externe referee gestelde vragen. Aan het eind geven we een korte beschouwing over de benadering van de twee rapporten gezamenlijk en suggereren we mogelijke toekomstige verbeteringen.

Het NEI-rapport

Dit is een helder geschreven rapport en het is in het algemeen goed mogelijk te volgen welke stappen de onderzoekers allemaal genomen hebben. De economische beschouwingen in dit rapport geven weinig aanleiding tot opmerkingen. Ze zijn genuanceerd en naar onze mening grosso modo correct. Ten aanzien van de toegepaste econometrische methoden zijn echter diverse opmerkingen mogelijk. Deze volgen hieronder in min of meer chronologische volgorde.

Het model op blz. 8 lijkt niet echt een doel te dienen. De vergelijkingen die uiteindelijk geschat worden hebben slechts een losse relatie met wat hier geboden wordt.

De correctie voor verschillen in efficiency (ook wel aangeduid als het schatten van de gemeentelijke beleidsruimte) is gebaseerd op een traditionele “production frontier” benadering, waarbij een storingsterm in twee delen wordt ontbonden: een symmetrisch normaal verdeelde term (“de toevalsterm”) en een halfnormaal verdeelde term (“de gemeentelijke beleidsruimte”). Met behulp van de in het rapport gebruikte gegevens (een dwarsdoorsnede) is het echter principieel onmogelijk dat onderscheid te kwantificeren anders dan via de veronderstellingen omtrent de statistische verdeling van de twee componenten van de storingsterm. Als we bijvoorbeeld de halfnormale verdeling door een Gamma-verdeling vervangen en de normale verdeling door een t-verdeling dan veranderen de uitkomsten. Anders gezegd, de uitkomsten hangen af van niet-toetsbare veronderstellingen en daarmee zijn de resultaten arbitrair. Het idee van het gebruiken van een production frontier benadering is op zichzelf erg goed, maar in de literatuur over dit onderwerp bestaat min of meer consensus dat de production frontier benadering alleen zin heeft als men panel data gebruikt, d.w.z. data over meerdere jaren achtereen voor dezelfde gemeenten. Goede referenties naar de recente literatuur zijn bijvoorbeeld:

W.H. Greene (1995), “Frontier Production Functions”, *Handbook of Applied Econometrics, Vol. II-Microeconomics*, (eds. H. Pesaran and P. Schmidt), London: Basil Blackwell, forthcoming.

W.C. Horrace and P. Schmidt (1995), “Multiple Comparisons with the Best, with Applications to the Efficiency Measurement Problem”, working paper, Michigan State University, June 1995.

Ten aanzien van de empirische analyse van de efficiency problemen wordt telkens gemeld dat deze teleurstellend zijn indien de gemeenten in grootteklassen worden ingedeeld en de analyses per grootteklasse worden verricht. Er wordt wel wat gevonden als alle gemeenten in een analyse worden meegenomen. De verklaring hiervoor (bijv. in paragraaf 3.4) dat dit zou komen omdat de verklaringsgraad van de vergelijkingen al zo hoog is als men groepen van gemeenten onderscheidt, is op zijn zachtst gezegd speculatief. Dat er wel wat wordt gevonden als alle gemeenten bij elkaar worden genomen duidt eerder op niet-lineaire effecten van gemeente-grootte die door het model onvoldoende worden opgepikt.

Wegens de bovengenoemde redenen achten we de resultaten omtrent gemeentelijke beleidsruimte te speculatief om verder in beschouwing te nemen. In het vervolg wordt aan dit deel van de resultaten dan ook geen aandacht meer besteed.

De overblijvende analyses berusten alle op lineaire regressie. Daarover zijn een aantal opmerkingen te maken.

Het aanpassen van beta's tot hun bijdragen aan de verklaring van de afhankelijke variabele optelt tot 100 % is misleidend, omdat de covarianties tussen de verklarende variabelen daarmee verwaarloosd worden.

De motivering (in paragraaf 3.2.1)) voor het weglaten van de regionale werkloosheid is op statistische gronden dubieus. Dit veroorzaakt "omitted variable bias" als deze variabele samenhangt met variabelen die wel in de vergelijking worden opgenomen. Dat werkloosheid mogelijk deels endogeen is, moge waar zijn, maar daarvoor is de correcte procedure dan om instrumentele variabelen te gebruiken.

De auteurs hebben er kennelijk voor gekozen om alleen variabelen op te nemen met een t-waarde boven een of andere grens. Dit leidt tot een aantal vragen. In welke volgorde zijn variabelen verwijderd? Als bijvoorbeeld twee variabelen een lage t-waarde vertonen, dan kan het best zijn dat als een van de twee wordt verwijderd, de andere daarna zeer significant is. De tweede vraag is waarom men überhaupt variabelen zou willen verwijderen? Het heeft o.a. het ongewenste neveneffect dat nu voor verschillende gemeentegroottes verschillende variabelen relevant kunnen gaan worden. Een derde punt is dat de t-waarden waarschijnlijk niet het correcte significantieniveau aangeven (zie beneden).

In paragraaf 3.2.3. wordt opgemerkt dat de kleinste gemeenten de grootste afwijkingen

laten zien. Dit kan inderdaad op heteroskedasticiteit duiden. Het feit dat in paragraaf 3.3.2 wordt opgemerkt dat de verklaringsgraad bij grote gemeenten beter is dan bij kleine gemeenten bevestigt dit vermoeden. De vraag is dan waarom niet voor heteroskedasticiteit is gecorrigeerd. In elk geval zijn in zo'n geval de t-waarden onjuist en daarmee de beslissing over het al of niet opnemen van variabelen. Het ware beter geweest om "White standard errors" te gebruiken. Meer in het algemeen rijst de vraag in hoeverre de gekozen specificaties systematisch getoetst zijn. Waarom zijn er bijvoorbeeld geen interactietermen opgenomen of waarom is er niet ge-experimenteerd met niet-lineaire verbanden? De indeling in gemeentegrootte is op zichzelf arbitrair, en men zou systematische toetsen willen zien die uitsluiten dat alle gemeenten in een en dezelfde analyse kunnen worden behandeld. Ik begrijp dat er wel een aantal toetsen zijn uitgevoerd, maar uit de rapportage is niet op te maken welke.

Het ware voorts verstandig om plaatjes te presenteren van residuen als functie van allerlei gemeentelijke kenmerken. Zulke plaatjes geven vaak direct inzicht in mogelijke specificatieproblemen. Overal waar sprake is van herverdelingseffecten, wordt in feite residu-analyse gedaan in een ander jasje. Pas als de residu-analyse voldoende vertrouwen geeft in de kwaliteit van het model is het verantwoord om over herverdeling te praten.

Het opnemen van bijstandsuitgaven per FTE van de GSD is aanvechtbaar, omdat de bijstandsuitgaven immers ook aan de linkerkant van de vergelijking staan. Stel dat alle GSD's even groot zijn, dan zou de correlatie perfect zijn. Anders gezegd: deze variabele is deels endogeen.

In de vergelijking voor de uitvoeringslasten waarvan in Tabel 4.16 resultaten worden gegeven is het opvallend dat niet de totale bijstandsuitgaven als verklarende variabele is opgenomen. Weliswaar kan ook hierbij een endogeniteitsprobleem opdoemen, maar instrumenteren zou daarvoor de adequate oplossing zijn. In de huidige specificatie is het niet goed mogelijk om de schattingsresultaten te interpreteren. Er wordt gesteld (onderaan blz. 59) dat de schattingsresultaten erg lijken op die van de verklaring van de totale bijstandsuitgaven. Interessant zou zijn te zien wat er nog aan variatie in uitvoeringslasten tussen gemeenten overblijft *nadat* gecontroleerd is voor de totale bijstandsuitgaven.

Het voorgaande leidt tot de volgende antwoorden op de gestelde vragen met betrekking tot het NEI-rapport:

Het verdeelmodel dat is gebouwd lijkt redelijk te voldoen, gezien de betrekkelijk hoge verklaarde variantie. Er is echter nog te weinig systematisch specificatieonderzoek gedaan (dan wel gerapporteerd) om werkelijk te kunnen vaststellen dat de gevonden modellen vanuit econometrisch oogpunt verantwoord zijn.

De bepaling van gemeentelijke invloed op de omvang van de bijstandsuitgaven is gebaseerd op een techniek die bij dwarsdoorsnede gegevens arbitraire uitkomsten oplevert. Het verdient aanbeveling gegevens over meerdere jaren te verzamelen en gebruik te maken van modernere technieken, welke berusten op minder arbitraire veronderstellingen.

Het LESTER-SEO rapport

Ook dit is een helder geschreven rapport. Er is goed te volgen wat de auteurs gedaan hebben. Allereerst volgt hier algemeen (en min of meer chronologisch) commentaar.

De indicator voor het uitstroombesleid, de ontwikkeling van het aandeel lager geschoolden in de werkzame beroepsbevolking, heeft in het algemeen geen significant verklarende waarde in de diverse modellen. Het gaat ook wel wat ver om dit als een beleidsvariabele op te vatten. Men zou bij wijze van spreken ook wel de ontwikkeling in het aandeel alleenstaanden, jongeren, of weduwen in de werkzame beroepsbevolking als uitstroombesleider kunnen opnemen. Deze indicatoren worden door zoveel factoren bepaald dat het niet vreemd is dat ze niet veel invloed hebben op bijvoorbeeld het uitkeringsvolume. Daar ze ook in slechts geringe mate door beleid kunnen worden beïnvloed, zijn er goede redenen om deze variabele maar weg te laten.

Een andere geconstrueerde indicator, de nauwkeurigheid waarmee de werkloosheidsstatus van de uitkeringsgerechtigde wordt geverifieerd, draagt wel significant bij. Toch is ook dit niet overtuigend. In de teller van deze indicator staat het aantal RWW-uitkeringen. Aangezien deze variabele in het algemeen ook al onderdeel is van de variabele aan de linkerkant van de vergelijking, is het niet verbazend dat een significant positieve coëfficiënt wordt gevonden. In paragraaf 3.1.2. wordt hier weliswaar enigszins op ingegaan door te mogelijkheid te bespreken dat de indicator endogeen is. Maar het daar gebruikte argument dat andere coëfficiënten in de vergelijking weinig veranderen als de indicator wordt weggelaten is nauwelijks relevant te noemen voor het al of niet endogeen zijn van de indicator. In principe zou endogeniteit toetsbaar moeten zijn, maar het is de vraag of er genoeg “instrumenten” te vinden zijn om zo’n toets enig onderscheidingsvermogen te geven.

Een alternatief zou zijn om deze variabele in log-vorm op te nemen. De breuk wordt dan het verschil tussen twee logaritmen en men kan toetsen of de coëfficiënten van deze twee logaritmen een gelijke waarde doch tegengesteld teken hebben. Dit lost het endogeniteitsprobleem niet op, maar geeft wel meer inzicht in de mate waarin de gevonden positieve coëfficiënt een artefact is.

De derde geconstrueerde indicator, voor de mate waarin de leefvorm wordt geverifieerd, lijkt ons ook voor discussie vatbaar. Het gaat hier om het verschil in geobserveerde aantallen

alleenstaanden tussen de EBB en het bevolkingsregister. Hoewel dit op zichzelf een interessant gegeven is, rijzen hier twee vragen. Allereerst is het voorstelbaar dat er discrepanties optreden voor veel alleenstaanden die niet met de bijstand in aanraking komen (bijv. studenten). Voor deze groep is de verificatie dus van weinig belang. In de tweede plaats is er het ook door de onderzoekers genoemde probleem dat een door de GSD geconstateerde onregelmatigheid mogelijk niet leidt tot een wijziging in het bevolkingsregister.

In paragraaf 2.1 wordt aandacht besteed aan de constructie van het werkloosheidspercentage. Deze constructie is verschillend voor gemeenten boven en onder de 100.000 inwoners. Het ware de moeite waard via interactie met een dummy te onderzoeken in hoeverre deze verschillende constructies tot vertekening in de geschatte coëfficiënten leiden.

Er is voor gekozen om de analyse van het verdeelmodel te beperken tot gemeenten boven de 25.000 inwoners. Daar worden twee samenhangende redenen voor gegeven. In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de in de analyse betrokken gemeenten 86 % van alle bijstandsuitkeringen verstrekken. Daarnaast wordt opgemerkt dat in kleine gemeenten het toeval mogelijk een grotere rol speelt. Er wordt diensgevolge verondersteld dat sprake is van heteroskedasticiteit en om die reden worden de kleinere gemeenten niet in de analyse betrokken. Dit is een enigszins merkwaardige reden om de kleinere gemeenten te verwijderen. Er zijn immers legio methoden om met heteroskedasticiteit rekening te houden. De auteurs gebruiken er zelf een, omdat ook bij de gemeenten boven de 25.000 inwoners nog heteroskedasticiteit overblijft.

De specificatie van het model voor ABW-uitkeringen ziet er redelijk uit (afgezien van de boven geuite twijfel over de constructie van de beleidsvariabelen). Echter ook hier rijst de vraag of niet in sommige gevallen interacties geprobeerd zouden moeten worden, bijvoorbeeld tussen werkloosheidspercentage en alleenstaanden. Immers als de werkloosheid stijgt dan zal dat eerder tot een beroep op de ABW leiden bij alleenstaanden dan bij anderen, wegens de middelentoets. Ook hier geldt in het algemeen dat veel meer specificatietoetsen mogelijk zouden zijn, bijvoorbeeld door de residuen grafisch te onderzoeken (en toetsgrootheden te berekenen die op deze residuen gebaseerd zijn). Dat de R^2 zo hoog is, zegt weinig omdat, in tegenstelling tot het NEI-rapport, de afhankelijke variabele niet geschaald is met gemeentegrootte.

Met betrekking tot de vergelijking van gestandaardiseerde coëfficiënten in paragraaf 3.1.3. past dezelfde opmerking als t.a.v. het NEI-rapport, n.l. dat de waarden van gestandaardiseerde effecten worden opgeteld, met verwaarlozing van covarianties tussen verklarende variabelen. Dat is misleidend.

Wat betreft de vergelijking voor ABW-toeslagen wordt in paragraaf 4.1 terecht opgemerkt dat de geconstrueerde indicator een “samenvatting is van de samenstelling van het gemeentelijke ABW-bestand”. Ik blijf van mening dat het dan beter ware die samenstelling te verklaren. Dat maakt arbitraire veronderstellingen overbodig.

Met betrekking tot het gerapporteerde effect van de verificatie van alleenstaandenstatus kan men zich afvragen in hoeverre dit een proxy is voor wat anders, bijvoorbeeld het aantal alleenstaanden zelf. Immers ook de EBB-cijfers zijn behept met onnauwkeurigheden. De proxy is een combinatie van bevolkingsregisterinformatie en EBB-informatie. Deze extra informatie uit het bevolkingsregister doet wellicht niets anders dan een betere schatting van het aantal alleenstaanden verschaffen.

De analyse van de uitvoeringskosten met behulp van een simultaan model is qua idee heel aardig. Het valt op dat de vergelijking voor het aantal uitkeringen veel magerder is dan in het eerdere deel van het rapport. Waarom?

De aan de externe referee gestelde vragen kunnen nu als volgt beantwoord worden:

Het verdeelmodel bevat goede uitgangspunten, maar de specificatie is voor verbetering vatbaar volgens lijnen welke hierboven zijn aangegeven.

De constructie van variabelen die de gemeentelijke invloed moeten aangeven getuigt van creativiteit, maar er zijn gereede twijfels mogelijk over de vraag of de variabelen niet iets heel anders meten dan de auteurs denken. Daarmee wordt het trekken van conclusies over de invloed van gemeentelijk beleid erg speculatief.

Algemene evaluatie

Interessant is natuurlijk dat de twee instituten voor een deel verschillende verklarende variabelen hebben geconstrueerd en een confrontatie van de gemaakte keuzen door beide instituten is in principe sterk aan te bevelen. In beide rapporten is al met al weinig aandacht geschonken aan specificatieanalyse van de gebruikte modellen, althans er wordt niet veel over gemeld. Naar onze mening zijn er daarom nog zoveel onzekerheden over de kwaliteit van de modellen, dat de gemaakte claim dat een goed objectief verdeelmodel is geconstrueerd op econometrische gronden nog niet bevestigend beantwoord kan worden. Het leidt echter weinig twijfel dat de onderzoeken goede perspectieven bieden om na vervolgonderzoek te komen tot een goed objectief verdeelmodel.

De twee verschillende benaderingen om tot een meting van de invloed van beleidsvariabelen te komen zijn interessant, maar kunnen op dit moment nog niet als voldoende betrouwbaar of valide worden gekenschetst. Beide rapporten bevatten aanwijzingen voor de stelling dat gemeenten betekenisvolle invloed hebben op de omvang van bijstandsuitgaven, maar om iets te zeggen over de precieze omvang van deze beleidsruimte is zeker vervolgonderzoek nodig.

Klaarblijkelijk zijn er voldoende gegevens beschikbaar de analyse over een reeks van jaren uit te kunnen voeren. Dit lijkt ons essentieel indien men streeft naar valide resultaten. Door een reeks van jaren te gebruiken kan de frontier production function analyse van het NEI worden overgedaan op een meer bevredigende wijze. Er is dan ook meer analyse mogelijk van de kwaliteit van de beleidsvariabelen die door LESTER-SEO worden voorgesteld. Als dan bovendien meer aandacht wordt besteed aan een correcte econometrische specificatie van de modellen, dan mag verwacht worden dat het doel van een goed objectief verdeelmodel in zicht komt.

Toch zijn ook hier nog weer waarschuwingen op zijn plaats. Het gebruik van data over een reeks van jaren (panel data) roept weer specifieke problemen op en het is van belang dat onderzoekers die zulke data analyseren zich van deze problemen bewust zijn. Voorts kan geen enkele econometrische techniek de beschikbaarheid van goede informatie vervangen. Voorzover het gaat om de invloed van gemeentelijk beleid, verdient het dan ook sterk aanbeveling om systematisch na te denken over welke informatie daarover men werkelijk zou willen hebben en vervolgens die informatie ook werkelijk te gaan verzamelen.

**Bijlage 8. Rapport Cebeon,
"Relevantie en mogelijkheid van nieuw ijkpunt bijstand"**

Relevantie en mogelijkheid nieuw ijkpunt bijstand

vooronderzoek naar relatie tussen nABW en
Gemeentefonds

eindrapport

Cebeon, juli 1996

1 Inleiding

1.1 Inhoud vooronderzoek

Met ingang van 1996 is de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) van kracht. In deze nieuwe Bijstandswet is er sprake van een gewijzigde normensystematiek ten opzichte van de oude wet. In de nieuwe situatie is er sprake van op het wettelijk minimumloon gebaseerde basisnormen waarop gemeenten — binnen het wettelijke kader van de nABW — toeslagen en/of verlagingen kunnen toepassen. Het is een voornemen om het gedeelte bovenop de basisnormen (het toeslagenbudget) met ingang van 1999 in het Gemeentefonds onder te brengen.

Naar aanleiding van deze mogelijke herziening van het Gemeentefonds is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan Cebeon de opdracht verstrekt voor het verrichten van een vooronderzoek naar de relevantie en mogelijkheid van een nieuw financieel ijkpunt voor het taakgebied Bijstandsverlening/Sociale Dienst.

In het kader van de herziening van het Gemeentefonds is eerder door Cebeon/VB een ijkpunt voor dit taakgebied onder de oude Bijstandswet opgesteld. Dit ijkpunt omvatte drie onderdelen: de uitkeringslasten voorzover deze voor rekening van de gemeenten komen (10%), de uitvoeringslasten en de bijzondere bijstand.¹

1.2 Aandachtspunten bij voorstudie

In het onderstaande geven we de belangrijkste aandachtspunten die bij het vooronderzoek een rol hebben gespeeld.

drie onderdelen: uitkeringslasten, uitvoeringslasten, bijzondere bijstand

Bij de verkenning naar de relevantie en mogelijkheid van een nieuw financieel ijkpunt is een drietal gemeentelijke uitgavencategorieën relevant: uitkeringslasten, uitvoeringslasten en de middelen verbonden met Bijzondere Bijstand.

belang huishoudenskenmerken en leeftijdscategorieën

Bij de gewijzigde normensystematiek onder de nABW zijn huishoudenskenmerken en leeftijdscategorieën van het cliëntenbestand belangrijke onderscheidende factoren. Deze factoren zijn momenteel niet als te honoreren structuurkenmerken in het ijkpunt Bijstandsverlening/Sociale Dienst ondergebracht. Onderzocht wordt of hiertoe op grond van de nieuwe normensystematiek wel aanleiding bestaat.

structurele taakstelling

Met de invoering van de nieuwe normensystematiek is een structurele taakstelling voor gemeenten van 380 miljoen gulden gemoeid. Naast de gewijzigde normensystematiek wordt onder de nABW grote(re) nadruk gelegd op de financiële mogelijkheden van verificatie en validatie. De financiële gevolgen van verificatie en validatie maken ook deel uit van de genoemde taakstelling.

aanleidingen voor ijkpunt

De belangrijkste reden om ten behoeve van de herziening van het Gemeentefonds financiële ijkpunten te ontwikkelen vormde de geconstateerde scheefgroei in het vigerende uitkeringsstelsel. Het uitkeringsstelsel leidde tot verschillen in financiële capaciteit tussen typen van

1) Zie ook Structuur gerecht, Cebeon/VB, september 1993.

gemeenten, doordat het niet meer aansloot bij verschillen in financiële behoeften tussen gemeenten op grond van externe factoren (structuurkenmerken; wettelijke voorschriften). Voor een herziening van het uitkeringsstelsel vormden de feitelijke uitgaven van gemeenten een onvoldoende basis, omdat ze een weerspiegeling vormden van de geconstateerde scheefgroei. Om dit zogenoemde 'kip-ei' probleem te doorbreken zijn financiële ijkpunten ontwikkeld als een nieuwe 'kostengeoriënteerde' basis voor de herziening van het uitkeringsstelsel.

In aansluiting op deze aanleidingen voor een ijkpunt wordt in deze voorstudie de positie van verschillende typen gemeenten nader verkend. Naarmate de financiële effecten van de nABW op grond van externe factoren sterker tussen verschillende gemeenten differentiëren (probleemcumulatie, schaaffecten), is er meer aanleiding om een nieuw financieel ijkpunt te ontwikkelen. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de beschikbaarheid van gegevens en de mogelijkheid van globalisering ten behoeve van de verwerking in een algemeen verdeelstelsel.

breder betekenis kostenoriëntatie

Overigens strekt de betekenis van het inzicht in kostenverschillen tussen (typen van) gemeenten (en eventuele daarop aansluitende financiële ijkpunten) zich niet enkel uit tot het Gemeentefonds, maar is er een breder belang. Uit ervaring weten we dat een goede kostenoriëntatie van belang is voor allerlei vormen van financiële relaties tussen overheden. We kunnen in dit verband ook wijzen op de betekenis voor het realiseren van financiële prikkels. Zonder een goede kostenoriëntatie is het niet mogelijk om in een bestaand of nieuw uitkeringsstelsel de consequenties van een bepaalde prikkelwerking goed in te schatten, omdat het onderscheid tussen de prikkel en overige effecten (zoals de betekenis van structuurverschillen en herverdeeleeffecten) niet helder is.

aanknopingspunten voor oplossingen

Vanuit de beoordeling van de relevantie en mogelijkheid van een nieuw financieel ijkpunt worden op basis van het vooronderzoek aanknopingspunten voor mogelijke oplossingen in de sfeer van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten gepresenteerd. Deze oplossingen strekken zich in een aantal richtingen uit:

- enerzijds sluiten ze aan bij het voornemen om het toeslagenbudget uit de nABW in het Gemeentefonds onder te brengen: in dit verband gaat het om de mogelijkheid van een kostengeoriënteerd ijkpunt en een explicitering van de effecten verbonden met de keuze voor zo weinig mogelijk doelgebonden verdeelmaatstaven;
- anderzijds worden er ook aanknopingspunten voor andere constructies binnen of buiten het Gemeentefonds gepresenteerd.

1.3 Opzet notitie

In deze notitie worden de uitkomsten van het vooronderzoek gepresenteerd. Daarbij worden de volgende onderwerpen onderscheiden:

- in paragraaf 2 worden de budgettaire stromen tussen rijk en gemeenten voor de oude en nieuwe bijstandswet met elkaar vergeleken;
- in paragraaf 3 besteden we aandacht aan de vraag hoe de financiële effecten van de nABW over gemeenten zijn gespreid en met welke structuurkenmerken van gemeenten de gevonden verschillen samenhangen;
- tegen de achtergrond van deze bevindingen wordt in paragraaf 4 de weg geschetst naar een nieuw, kostengeoriënteerd ijkpunt voor het toeslagenbudget uit de nABW;
- in paragraaf 5 geven we vanuit het voornemen om het toeslagenbudget in het Gemeentefonds in te passen aanknopingspunten voor een nieuw, zo weinig mogelijk doelgebonden

ijkpunt en een indicatie van de financiële effecten die daarmee zijn verbonden. Ook worden suggesties gedaan voor een aantal mogelijke alternatieve constructies binnen of buiten het Gemeentefonds, die verder zouden kunnen worden uitgewerkt;

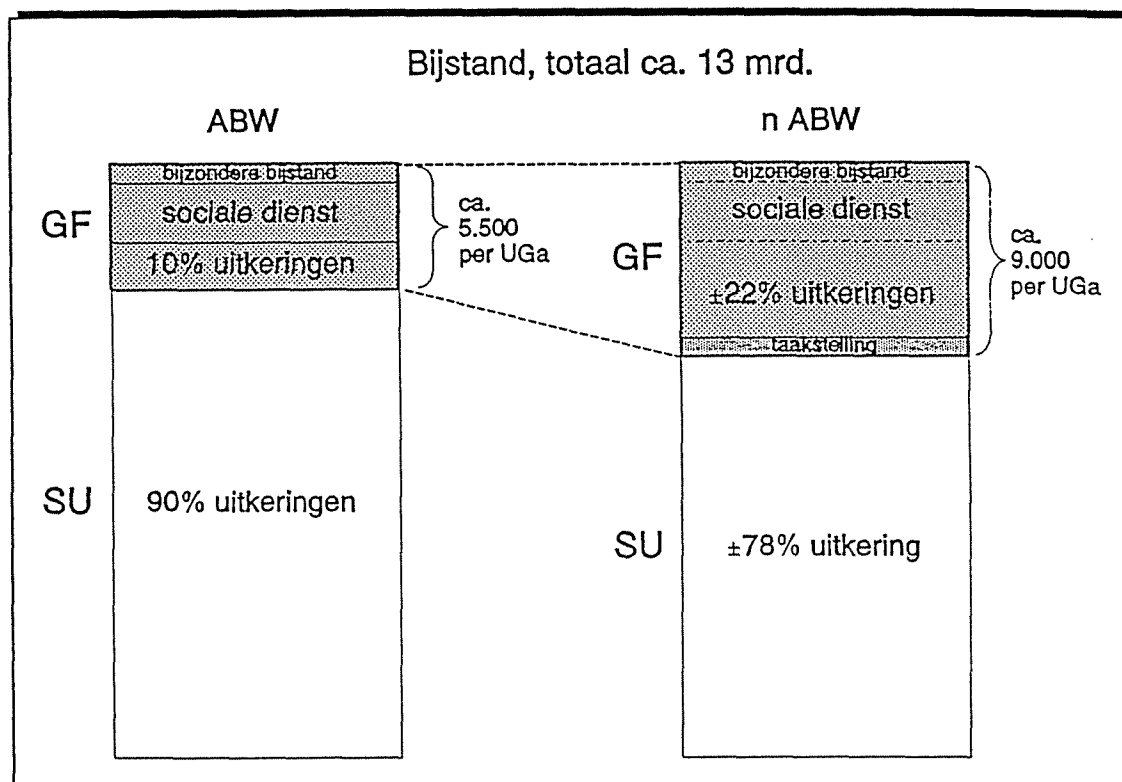
- in paragraaf 6 geven we een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

2 Gevolgen van de nABW voor de algemene middelen van gemeenten

Met de wijziging van de Bijstandswet, het voornemen om het toeslagenbudget via het Gemeentefonds te laten verlopen en de geformuleerde taakstelling treedt er een aantal veranderingen op in de financiële stromen tussen Rijk en gemeenten.

Deze veranderingen tussen de oude situatie (ABW) en de nieuwe (nABW) zijn in het onderstaande schema weergegeven.

Schema 2.1 Belangrijkste verschillen ABW en nABW. Totaal bijstand (uitkering, uitvoering en bijzondere bijstand) naar financieringsbron: Gemeentefonds (GF) en specifieke uitkering (SU)



Uit het schema is het volgende af te lezen:

- in de situatie van de oude Bijstandswet werd 90% van de uitkeringslasten via een specifieke uitkering vergoed. Via de algemene middelen van het Gemeentefonds is er een vergoeding voor 10% van de uitkeringslasten, de totale uitvoeringslasten van de sociale diensten en de bijzondere bijstand;
- het aandeel van de totale geldstroom dat in de nieuwe situatie via het Gemeentefonds moet verlopen neemt aanzienlijk toe; deze stijging hangt voornamelijk samen met het onderdeel uitkeringslasten. In het schema is indicatief aangegeven dat met het overhevelen van het toeslagenbudget een stijging van het totale budget van circa 5.500 gulden naar circa 9.000 gulden per bijstandsontvanger² is gemoeid (wanneer nog geen rekening wordt gehouden met de taakstelling);
- met de invoering van de nABW dient een taakstelling te worden gerealiseerd: deze bedraagt circa 380 miljoen gulden. Dit bedrag heeft betrekking op een verlaging van de

2) Met bijstandsontvangers worden personen bedoeld die een uitkering ontvangen in het kader van de ABW, RWW, IOAW en IOAZ. Met ingang van 1996 wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen ABW en RWW.

totale uitgaven. Voorzover deze verlaging geheel ten laste van het Gemeentefonds wordt gebracht impliceert dit dat het gehele effect dient te worden gerealiseerd in het 'uitkeringsdeel' van de gemeenten;

- na het verwerken van de bovenstaande effecten is naar verwachting de verhouding in de bijdragen aan het uitkeringsdeel als volgt: circa 78% wordt via een specifieke uitkering door het Rijk betaald en circa 22% dient door de gemeenten uit de algemene middelen te worden betaald;
- door middel van de stippelijntjes in de tweede kolom is aangegeven dat de samenhang tussen de verschillende uitgavencategorieën (uitkering, uitvoering en bijzondere bijstand) die ten laste van gemeenten komen toeneemt. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

conclusie

Wanneer het toeslagenbudget uit de nABW aan het Gemeentefonds wordt toegevoegd leidt dit tot een substantiële toename van het fonds en gaan gemeenten een aanzienlijk groter deel van de uitgaven aan bijstand uit het Gemeentefonds bekostigen. Door de toevoeging verandert ook de samenstelling van het budget dat via het Gemeentefonds wordt verdeeld. Om deze redenen sluiten de toe te voegen budgetten niet zonder meer aan bij het eerder ontwikkelde ijkpunt Bijstandsverlening/Sociale dienst.

3 Spreiding financiële effecten van de nABW over gemeenten

3.1 Inleiding

bestaande ijkpunt op basis van oude Bijstandswet

Het ijkpunt voor Bijstandsverlening/Sociale dienst dat in het kader van de herziening van het Gemeentefonds is ontwikkeld, sluit aan bij gevonden verschillen in uitgaven per inwoner op basis van de oude Bijstandswet. In de oude situatie konden de uitgaven tussen gemeenten van een vergelijkbare omvang sterk uiteenlopen. Dit verschil kon binnen de in het huidige (nog niet herziene) Gemeentefonds onderscheiden grootteklassen van gemeenten 100 tot 200 gulden per inwoner bedragen (ofwel enkele tientallen procenten van hun algemene uitkering). Voor gemeenten met relatief zeer weinig bijstandsontvangers bedraagt de totale ijkpuntscore voor Bijstandsverlening/Sociale dienst slechts enkele tientjes per inwoner, voor de allergrootste gemeenten (Amsterdam en Rotterdam) meer dan 400 gulden per inwoner.

Het ontwikkelde ijkpunt sluit vrij nauwkeurig aan bij de gevonden spreiding in feitelijke uitgaven tussen gemeenten. Hierbij wordt benadrukt dat deze spreiding onvoldoende in het oude verdeelstelsel tot uitdrukking kwam. Ook vanwege het 'harde' karakter (wettelijke regelgeving) van deze uitgaven is er via het ontwikkelde ijkpunt een herverdeling tot stand gebracht die voor individuele gemeenten kan oplopen tot (soms vele) tientallen guldens per inwoner.

betekenis toeslagenbudget

Als het toeslagenbudget uit de nABW via het Gemeentefonds verdeeld gaat worden zal — zoals in paragraaf 2 is aangegeven — niet alleen een groter deel van de totale bijstandslasten door gemeenten via het Gemeentefonds moeten worden gefinancierd. In de nieuwe situatie is ook de vraag relevant hoe deze lasten over (typen van) gemeenten zijn gespreid en met welke structuurkenmerken van gemeenten de gevonden verschillen samenhangen.

We bespreken dit achtereenvolgens voor de drie onderscheiden uitgavencategorieën: uitkeringslasten (paragraaf 3.2); uitvoeringslasten (paragraaf 3.3) en bijzondere bijstand (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 geven we een totaaloverzicht van de gevonden spreiding.

3.2 Uitkeringslasten

algemeen

Met betrekking tot de uitkeringslasten zijn er als gevolg van de invoering van de nABW twee aspecten relevant: veranderingen met betrekking tot de normensystematiek (van invloed op de relatie tussen uitkerende instantie en de cliënt) en veranderingen met betrekking tot de vergoedingssystematiek (van invloed op de relatie tussen het rijk en de gemeenten).

normensystematiek

De nieuwe normensystematiek onder de nABW bestaat uit een landelijke basisnorm³ met gemeentelijke toeslagen (voor alleenstaanden en eenoudergezinnen) en verlagingen⁴ (van de basisnorm of de toeslag). Daarnaast veranderen de regelingen voor jongeren: nieuwe

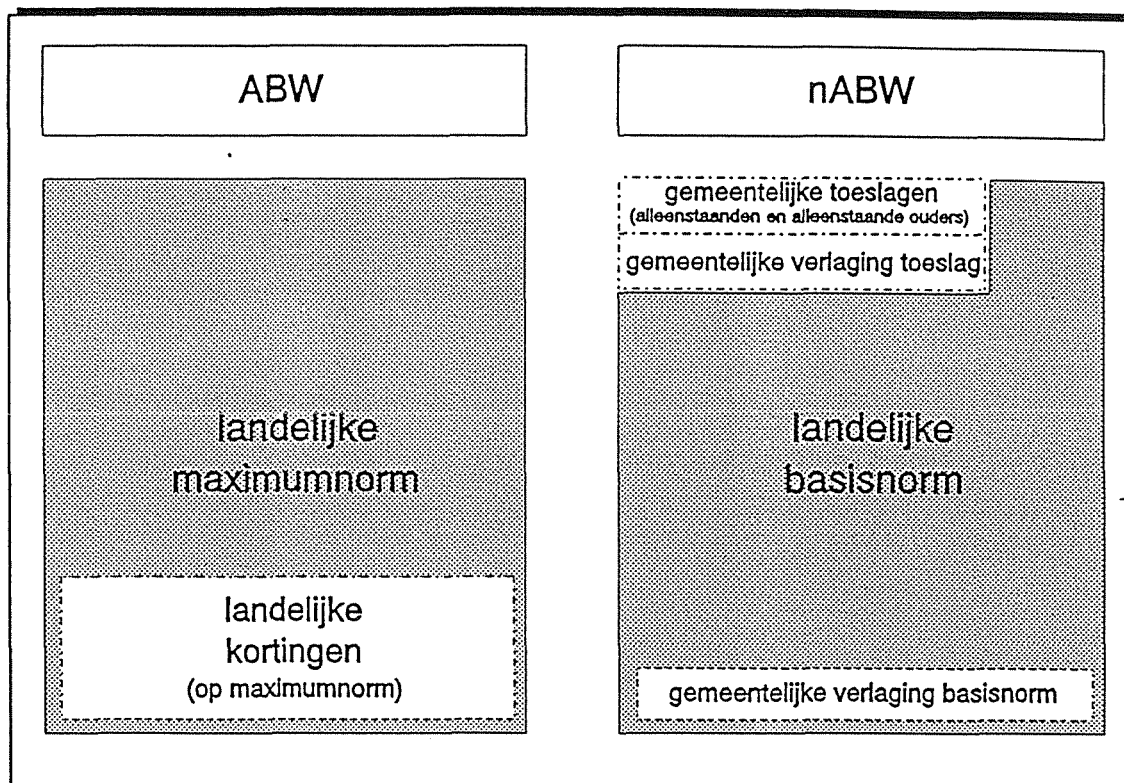
3) Deze op het netto minimumloon gebaseerde basisnorm is wettelijk vastgelegd en hangt af van de leefvorm van bijstandsgerechtigden. (Echt)paren ontvangen 100% van het wettelijk minimumloon, eenoudergezinnen 70% en alleenstaanden 50%.

4) De verlagingen kunnen op alle categorieën bijstandsontvangers (alleenstaanden, eenoudergezinnen en (echt)paren) betrekking hebben en hangen voornamelijk samen met de woonsituatie van bijstandsgerechtigden.

normen voor jongeren van 18–21 jaar afgestemd op de hoogte van de kinderbijslag (in plaats van het minimumjeugdloon); voor 21 en 22 jarigen kunnen verlagingen van landelijke normen worden toegepast in afstemming op de JWG; ook voor schoolverlaters kunnen verlagingen plaatsvinden.

Ten aanzien van de toeslagen is er — binnen een wettelijk kader — sprake van een (grotere) gemeentelijke beleidsvrijheid. Onder de ABW bestond de normensystematiek uit een landelijke norm met landelijke kortingen. In het onderstaande schema wordt het belangrijkste verschil in de normensystematiek tussen de ABW en de nABW weergegeven.

Schema 3.1 Normensystematiek uitkeringslasten onder de ABW en de nABW.



vergoedingssystematiek

Daarnaast zal er onder de nABW met ingang van 1999 een belangrijke verschuiving optreden in de lastenverhouding tussen het Rijk en de gemeenten met betrekking tot de uitkeringslasten.

In plaats van een verhouding van de totale toegekende uitkeringen in de verhouding 90% Rijk (specifieke uitkering op basis van een declaratiesysteem) en 10% gemeenten (via het Gemeentefonds), vergoedt het Rijk alleen nog 90% van de — meestal lagere — basisnormen via de specifieke uitkering. De rest van de bijstandsuitkering (10% van de basisnorm en alle toeslagen) komt voor rekening van de gemeente.

In deze nieuwe situatie onder de nABW neemt zowel het niveau van de uitgaven 'die voor eigen rekening' van gemeenten komen als de spreiding ervan tussen gemeenten fors toe. De onder de ABW gevonden spreiding kan tussen individuele gemeenten onder de nABW met enkele honderden gulden per inwoner toenemen. Gemiddeld is er voor het gemeentelijke aandeel — zoals in de voorgaande paragraaf al aangegeven — een substantieel hoger bedrag per bijstandsontvanger relevant onder de nABW.

Die spreiding van uitgaven tussen gemeenten hangt in de nieuwe situatie niet alleen samen met de omvang van het cliëntenbestand, maar ook met de samenstelling. Tabel 3.1 laat zien dat het percentage van de uitkering dat voor rekening komt van de gemeente onder de nABW uiteenloopt van maximaal 10% bij (echt)paren tot circa 36% bij alleenstaanden. Het resterende deel (90% van de basisnorm) komt telkens voor rekening van het Rijk. Hierbij is vooralsnog afgezien van verschuivingen binnen en tussen de verschillende categorieën bijstandsgerechtigden die — al dan niet onder invloed van de nABW — kunnen optreden.

Tabel 3.1 Illustratief overzicht relatieve bijdrage rijk en gemeenten in relevante uitkering bij verschillende categorieën bijstandsgerechtigden.

uitkerings- categorieën	niveau uitkering (index obv netto wettelijk minimum- loon = 100)	bijdrage in relevante bijstandsuitkering			
		ABW		nABW	
		% rijk	% gemeenten	% rijk	% gemeenten
echtpaar	100	90%	10%	90%	10%
eenoudergezin	90	90%	10%	70%	30%
alleenstaande	70	90%	10%	64%	36%
totaal voor taakstelling	ca. 80	90%	10%	74%	26%
totaal na taakstelling	ca. 77	90%	10%	78%	22%

Wanneer gemeenten binnen het kader van de gemeentelijk beleidsvrijheid niet de volledige toeslag verstrekken en/of een verlaging toepassen (bij echtparen), kan de verhouding tussen de bijdrage van het Rijk en de gemeenten zich nog enigszins wijzigen. Bepalend daarvoor is met name de woonsituatie (het al dan niet kunnen delen van woonlasten). Duidelijk is echter wel dat er een veel grotere financiële nadruk komt te liggen op de aanwezigheid van eenoudergezinnen en alleenstaanden *binnen* het cliëntenbestand.

illustratie relevantie samenstelling cliëntenbestand

Tussen individuele gemeenten kan, afhankelijk van de samenstelling van het cliëntenbestand, het gemiddelde bedrag per bijstandsontvanger veel sterker gaan variëren dan onder de oude Bijstandswet. Waar er voorheen sprake was van een verschil ten opzichte van het gemiddelde bedrag per bijstandsontvanger dat omgerekend in een bedrag per inwoner enkele guldens betrof, is er in de nieuw situatie al gauw sprake van enkele tientallen guldens verschil per inwoner.⁵ Dit betekent dat wanneer de structuur van de ijkpuntformule voor uitkeringslasten zou blijven bestaan uit een gemiddeld bedrag per bijstandsontvanger, individuele gemeenten voor het uitkeringsdeel een bedrag tekort komen dan wel overhouden ten opzichte van hun feitelijke uitgaven dat kan oplopen tot enkele tientjes per inwoner.

Voor het effect van verschillen in jongeren/schoolverlaters zijn op dit moment minder geschikte gegevens voorhanden. Er is echter wel bekend dat het aandeel van met name schoolverlaters in het totale bestand tussen gemeenten relatief fors kan verschillen. Op voorhand kan ook hiervoor niet worden uitgesloten dat er een relevant effect van deze verschillen tussen gemeenten uitgaat op het uitgavenniveau.

5) Deze indicaties zijn afgeleid van beschikbare gegevens omtrent de huidige samenstelling van het cliëntenbestand in een groot aantal gemeenten.

conclusie

Verschillen in uitgavenniveaus tussen gemeenten hangen net als voorheen nog steeds in belangrijke mate samen met verschillen in het aantal cliënten. Echter sterker dan voorheen spelen in de nieuwe situatie ook verschillen in samenstelling van het cliëntenbestand een rol: bij de ontwikkeling van een nieuw ijkpunt dient daarom gelet te worden op het (relatieve) aantal bijstandsontvangers onderscheiden naar de gezinssituatie (eenouder, alleenstaand en samenwonend) en de woonsituatie (al dan niet woonlasten delend). Ook de relevantie van het aandeel jongeren en schoolverlaters kan op voorhand niet worden uitgesloten.

3.3 Uitvoeringslasten

Met betrekking tot de uitvoeringslasten (sociale dienst) zijn onder de nABW voornamelijk veranderingen te verwachten als gevolg van de verscherpte aandacht voor verificatie en validatie van gegevens van bijstandsgerechtigden. Enerzijds wordt met de invoering van de nABW het al eerder in gang gezette beleid met betrekking tot fraudebestrijding en uitstroombestrijding verder benadrukt. Uit vooronderzoek met betrekking tot de taakstelling is gebleken dat de mogelijkheden voor het realiseren van deze besparing voornamelijk afhangen van de effecten van verscherpte verificatie en validatie.

Met het intensiveren van verificatie en validatie zullen naar verwachting hogere uitvoeringslasten zijn gemoeid. Bij het beoordelen van de omvang van deze extra lasten zullen overigens ook de middelen moeten worden betrokken die gemeenten in de afgelopen jaren extra hebben ontvangen voor uitvoering en fraudebestrijding.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat er een grotere verwevenheid is te verwachten tussen uitkeringslasten en uitvoeringslasten: de hoeveelheid werk bij de beoordeling van de aanvraag van een uitkering en de feitelijke hoogte van die uitkering (gemeentelijke toeslagen/kortingen) zijn in de nieuwe situatie sterker gerelateerd.

De kans op strategische afwegingen neemt daarmee — zeker in relatie tot de vraag hoe de totale vergoeding beschikbaar komt — in de nieuwe situatie toe.

conclusie

Belangrijkste aandachtspunt voor een nieuw ijkpunt is de vraag in hoeverre er voor — bepaalde typen — gemeenten extra uitvoeringslasten ontstaan onder de nABW. Zowel het totale niveau van het ijkpuntonderdeel (onder andere de gewichten), als de vorm (in elk geval het schaafeffect en wellicht ook nadere kenmerken van het cliëntenbestand) dient in de nieuwe situatie te worden getoetst. Daarbij verdient de samenhang tussen het niveau van de uitvoeringslasten en het niveau van de uitkeringslasten aandacht.

3.4 Bijzondere Bijstand

Ook ten aanzien van de bijzondere bijstand treden veranderingen op als gevolg van de invoering van de nABW. Bepaalde categorieën bijstandsgerechtigden die onder de ABW een gewone bijstandsuitkering kregen, zullen onder de nABW een uitkering in het kader van de bijzondere bijstand ontvangen. Het gaat hier met name om jongeren van 18 tot 21 jaar voor wie de jeugdnorm onder de nABW onvoldoende is en die niet in staat zijn terug te vallen op de ouderlijke onderhoudsplicht.

Daarnaast is een aantal kostenposten die voorheen onder de algemene bijstand vielen overgeheveld naar de bijzondere bijstand. Het gaat hierbij om woonkostentoeslagen, premies ziektekostenverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en eventuele toeslagen voor eenoudergezinnen.

Globaal valt onder de nABW alle bijstand die niet op grond van de basisnorm of de toeslagen wordt betaald onder de bijzondere bijstand. Onder de nABW zal de samenhang tussen de algemene en bijzondere bijstand dan ook toenemen.

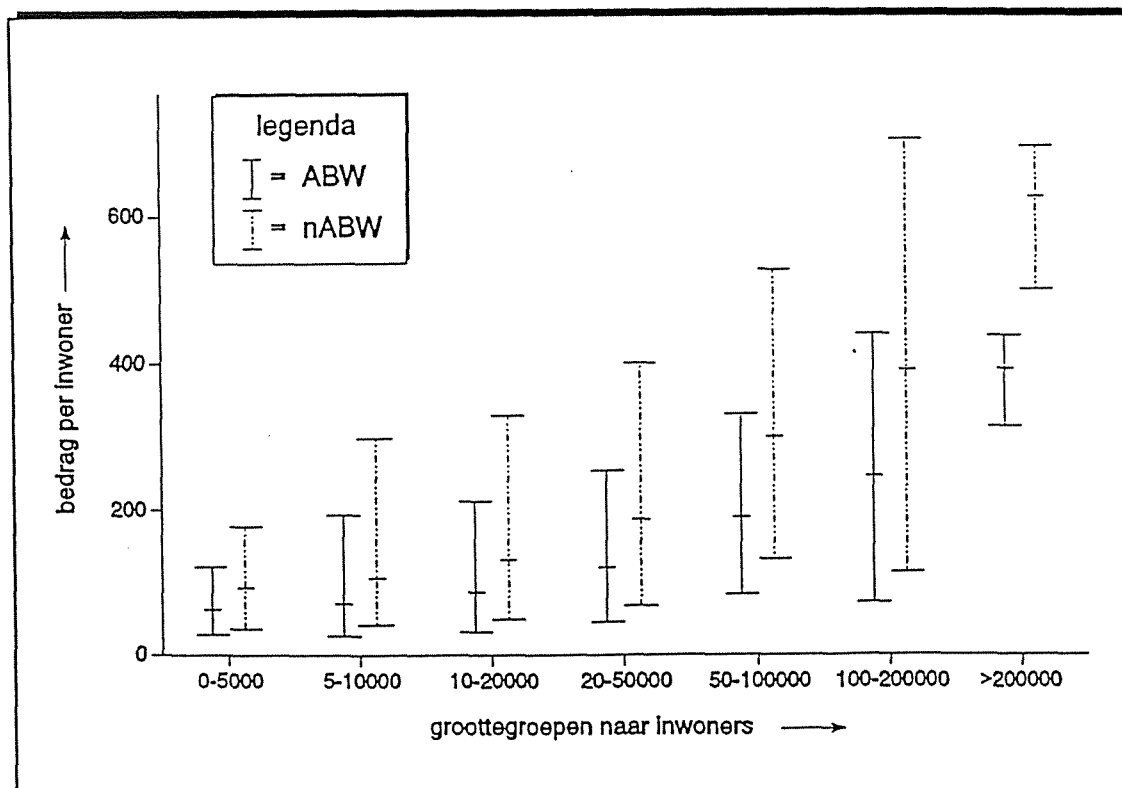
3.5 Totaalbeeld

In het onderstaande figuur is een overzicht opgenomen van de gevolgen van de overgang van de ABW naar de nABW voor de spreiding van financiële effecten over gemeenten. In dit figuur is zowel voor de ABW als voor de nABW de hoogte en de spreiding van de relevante budgetten per groottegroep van gemeenten weergegeven (het gaat hier om alle in het ijkpunt bijstandsverlening/sociale dienst gehonoreerde uitgavencategorieën: uitkerings- en uitvoeringslasten en bijzondere bijstand).

Als hoofdlijn is zichtbaar dat:

- het niveau in de nieuwe situatie stijgt; in totaal wordt er circa 1,5 miljard gulden aan het Gemeentefonds toegevoegd;
- de relatief grote spreiding die er reeds onder de ABW bestond tussen de uitgavenniveaus van gemeenten in de nieuwe situatie nog verder is toegenomen. Dit heeft vooral te maken met het hogere bedrag aan uitkeringslasten, waardoor de verschillen per inwoner toenemen. Voor de totale kosten tezamen kunnen de verschillen (ook binnen groottegroepen) oplopen tot meer dan 400 gulden per inwoner. Het laagste niveau voor individuele gemeenten bedraagt enkele tientallen guldens per inwoner, het hoogste niveau (Groningen, Amsterdam, Rotterdam) ligt rond de 700 gulden per inwoner.

Figuur 3.1 Illustratie spreiding totale lasten gemeenten voor bijstandsverlening via Gemeentefonds naar groottegroepen



conclusie

Tegen de achtergrond van het hogere niveau van uitgaven aan uitkeringslasten dat gemeenten door de toevoeging van het toeslagenbudget uit het Gemeentefonds moeten bekostigen, is er onder de nABW sprake van een grotere spreiding van uitgaven per inwoner tussen gemeenten dan onder de oude situatie. Deze spreiding van de feitelijke uitgaven op het taakgebied bijstandsverlening is groter dan de verschillen tussen gemeenten die er in alle overige gemeentelijke taakgebieden tezamen optreden (en waarvoor kostenge-oriënteerde ijkpunten zijn ontwikkeld).

De relevantie van de factor bijstandsontvangers neemt daarbij verder toe. Behalve de grote spreiding van de uitkomsten tussen gemeenten — uitgedrukt in een bedrag per inwoner — op grond van de omvang van het cliëntenbestand, is er onder de nABW ook sprake van een grotere spreiding op basis van de samenstelling van het cliëntenbestand: de gezinssituatie, woonsituatie, leeftijdsopbouw, schoolverlaters, et cetera. Ten opzichte van een gemiddeld bedrag per bijstandsontvanger kunnen hierdoor bij individuele gemeenten herverdeel effecten ontstaan van enkele tientallen guldens per inwoner (plus of min).

Daarnaast kunnen met betrekking tot de uitvoeringslasten verschillende effecten optreden vanuit de nABW. Ook hier is in afstemming op de uitkeringslasten aandacht vereist voor het totale niveau en de vorm van de ijkpuntformule. Tenslotte zijn er ook veranderingen relevant voor de Bijzondere Bijstand. De omvang hiervan is echter relatief geringer.

4 De weg naar een kostengeoriënteerd ijkpunt

4.1 Inleiding

Uit het voorgaande blijkt dat er voldoende aanleiding is voor het ontwikkelen van een nieuw ijkpunt: zowel de omvang (gewichten) als de vorm (indicatoren/maatstaven) van de onderdelen speelt daarbij een rol.

In deze paragraaf geven we nadere indicaties ten aanzien van relevante aspecten die bij de ontwikkeling van een kostengeoriënteerd ijkpunt een rol spelen. Achtereenvolgens bespreken we weer de uitkeringslasten (paragraaf 4.2), de uitvoeringslasten (paragraaf 4.3) en de bijzondere bijstand (paragraaf 4.4). In paragraaf 4.5 gaan we in op een aantal aandachtspunten in relatie tot de onderzoeksaanpak.

4.2 Uitkeringslasten

Voor het onderdeel uitkeringslasten kan er vanuit de gewijzigde normensystematiek relatief eenvoudig en op korte termijn tot een nieuwe basisvorm voor een nieuwe ijkpuntformule op dit onderdeel worden gekomen. Voor een kostengeoriënteerd ijkpunt zijn de volgende aspecten relevant:

- het aantal bijstandsontvangers (of uitkeringsgerechtigden, UGa). De relevantie van deze factor hangt samen met de tussen gemeenten gevonden verschillen. Tot op heden is geen andere indicator gevonden die beter bij deze verschillen aansluit;
- de relevantie van kenmerken binnen het cliëntenbestand. Hierbij gaat het met name om de gezinssituatie, het al dan niet kunnen delen van woonlasten en mogelijk ook om de leeftijdsopbouw. De relevantie van deze factor hangt samen met de bevinding dat het hanteren van een gemiddeld bedrag per uitkeringsgerechtigde onder de nABW aanzienlijke herverdeeffecten tussen gemeenten met zich meebrengt. De omvang van deze herverdeeffecten is zodanig, dat ze bij de ontwikkeling van diverse ijkpunten/maatstaven in het kader van de herziening van het Gemeentefonds voor honorering in aanmerking zouden zijn gekomen.

werking alternatieve variabelen

Niet zonder meer bruikbaar zijn kenmerken voor de gehele bevolking als verklarende factoren voor de grote verschillen tussen gemeenten. Dit hangt samen met het gegeven dat:

- het patroon in bevolkingskenmerken en het aantal bijstandsontvangers in gemeenten aanzienlijk uiteen kan lopen;
- de samenstelling van het cliëntenbestand bijstandsontvangers tussen gemeenten aanzienlijke verschillen vertoont.

We lichten dit in het onderstaande toe.

bevolkingskenmerken versus aantal bijstandsontvangers

In gemeenten kan de verhouding tussen enerzijds allerlei kenmerken van de totale bevolking en anderzijds het aantal bijstandsontvangers — soms sterk — uiteenlopen. Illustratief in dit verband is de verhouding tussen het aantal bijstandsontvangers en het aantal lage inkomens, uitkeringsgerechtigden (groep B),⁶ eenoudergezinnen, alleenstaanden en klantenpotentiëlen. In de onderstaande tabel wordt de spreiding in de verhouding tussen deze bevolkingskenmerken en het aantal bijstandsontvangers weergegeven, waarbij een

6) Dit is het aantal uitkeringsgerechtigden in het kader van de ABW, RWW, IOAW, IOAZ (samen UGa) en met name de WSW, AAW en WAO.

onderscheid is gemaakt in gemeenten met een minder en een meer dan gemiddeld percentage bijstandsontvangers in de totale bevolking (ruim 3%).

Tabel 4.1 Overzicht spreiding verhouding bijstandsgerechtigden en alternatieve variabelen: lage inkomens (LI), lokale klanten (KLLOK), alleenstaande (ALLEEN) en eenoudergezinnen (EENOU)

UGa in % inwoners	aantal gemeenten	LI per UGa		KLLOK per UGa		ALLEEN per UGa		EENOU per UGa	
		min	max	min	max	min	max	min	max
% UGa < gemiddeld	574	3	25	25	230	3	20	0,5	4,3
% UGa > gemiddeld	62	2	4	15	32	2	5	0,3	0,7

De bovenstaande tabel laat zien dat tussen individuele gemeenten met een lager dan gemiddeld percentage bijstandsontvangers de verhouding tussen de verschillende bevolkingskenmerken en het aantal bijstandsontvangers met een factor 10 of meer uiteen kan lopen.⁷

In de gemeenten met een hoger dan gemiddeld percentage bijstandsontvangers (dit betreft nog geen 10% van het totale aantal gemeenten), zijn de verschillen in de verhoudingen tussen de alternatieve variabelen en het aantal bijstandsontvangers minder extreem. In deze groep komen echter toch nog gemeenten voor waar de verhouding tussen de alternatieve variabelen en het aantal bijstandsontvangers (meer dan) twee keer zo hoog ligt als bij andere gemeenten.

De uiteenlopende verhoudingen tussen bijstandsontvangers en bijvoorbeeld lage inkomens of klantenpotentiëlen zijn verklaarbaar door het gegeven dat personen met een laag inkomen niet altijd bijstandsontvanger zijn (zelfstandigen, studenten) en gemeenten met veel bijstandsontvangers niet altijd een centrumfunctie vervullen.

De bovenstaande verschillen in de verhouding tussen het aantal bijstandsontvangers en alternatieve variabelen hebben tot gevolg dat bij het vervangen van de maatstaf bijstandsontvangers (UGa) door dergelijke maatstaven aanzienlijke herverdeeffecten zullen optreden. Het betreft dan bedragen van 100 gulden of meer per inwoner.

Ook is de kans klein dat er uit combinaties van dergelijke maatstaven voor alle gemeenten uitkomsten met aanvaardbare herverdeeffecten zullen worden gevonden, indien de maatstaf UGa niet wordt gebruikt (indicatief: de herverdeeffecten nemen niet veel af). Dergelijke alternatieve maatstaven zullen in een kostengeoriënteerd ijkpunt dan ook hooguit een zeer beperkte waarde kunnen vervullen.

uiteenlopende samenstelling cliëntenbestand bijstandsgerechtigden

Daarnaast is relevant dat de gemiddelde gezinssituatie binnen cliëntenbestanden (per gemeente verschillend) kan afwijken van de gemiddelde situatie in de gehele bevolking. Ook hier zien we afwijkingen die relatief substantieel kunnen zijn. Dit betekent dat er bij het opstellen van een kostengeoriënteerd ijkpunt ook beperkingen zijn verbonden aan de toegevoegde waarde van algemene bevolkingskenmerken voor het indiceren van verschillen tussen de bestandsopbouw. Aangezien de effecten van een verschillende samenstelling echter beperkter zijn dan van verschillen in omvang van het bestand, zou hier kunnen

7) Met betrekking tot regionale klantenpotentiëlen lopen de scores tussen gemeenten overigens nog verder uiteen: in sommige gemeenten kan de verhouding tussen het aantal regionale klantenpotentiëlen en bijstandsontvangers met een factor 90 verschillen van de verhouding in andere gemeenten.

worden verkend of herverdeeeffecten voldoende kunnen worden gereduceerd door dergelijke kenmerken als correctiefactor te gebruiken.

conclusie

Voor het ontwikkelen van een nieuw kostengeoriënteerd ijkpunt is het van grote betekenis dat de uitgaven per bijstandsontvanger substantieel zijn en in hoge mate een 'verplicht'⁸ karakter hebben. Vanuit dit doelgebonden karakter en de grote verschillen tussen gemeenten zal het aantal bijstandsontvangers en — in mindere mate — de samenstelling van het cliëntenbestand een belangrijke rol spelen. Van kenmerken van de gehele bevolking als alternatieve indicatoren kan hooguit een beperkte bijdrage worden verwacht.

Verkenningen hebben uitgewezen dat er voor groepen van gemeenten herverdeeeffecten optreden van 100 gulden of meer per inwoner als andere — meer algemene — bevolkingsvariabelen worden gehanteerd. Zelfs als gemeenten met het relatief grootste cliëntenbestand in staat zouden zijn om dit bestand door aanvullende maatregelen aanzienlijk (bijvoorbeeld 10%) te reduceren, zal er nog altijd sprake zijn van herverdeeeffecten van tientallen guldens per inwoner.

De vorm van de formule kan op korte termijn worden ontwikkeld. De exacte gewichten kunnen in de komende tijd nader worden afgestemd, waarbij er een relatie is met de feitelijke realisatie van de taakstelling. Daarbij behoeft de beschikbaarheid van de indicatoren met betrekking tot het type cliënten aandacht.

4.3 Uitvoeringslasten

Voor de uitvoeringslasten zal er voor het ontwikkelen van een kostengeoriënteerd ijkpunt moeten worden gekeken naar recente uitgavenpatronen van gemeenten.⁹ Aandachtspunt is dat de effecten van het werken met de nieuwe normensystematiek pas na enige tijd zal zijn uitgekristalliseerd.

Vanuit de nadruk op de verificatie, validatie, instroombeperking en uitstroombevordering is er waarschijnlijk sprake van een hogere intensiteit van de werkzaamheden van sociale diensten. Binnen een nieuw ijkpunt zullen deze moeten worden afgewogen tegen het niveau van de uitkeringslasten en de (extra) middelen die in de afgelopen periode voor uitvoering en fraudebestrijding beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast is voor de feitelijke kosten bijvoorbeeld de rol van de voortschrijdende mogelijkheden van automatisering van belang. Afhankelijk van deze ontwikkelingen kan het totale niveau, maar ook de vorm (schaafeffecten) van het ijkpuntonderdeel 'uitvoeringslasten' worden beïnvloed.

4.4 Bijzondere bijstand

Vanuit de totale omvang van het budget van de bijzondere bijstand is er op zichzelf minder aanleiding om een heel nieuw ijkpunt te gaan ontwikkelen. Daarnaast heeft de Tweede Kamer zich onlangs bij de behandeling van de wetsvoorstellen voor de herziening van het verdeelstelsel nog over de verdeling van deze middelen uitgesproken.

Wanneer er voor de uitkeringslasten en uitvoeringslasten echter voldoende aanleiding is om tot de ontwikkeling van een nieuw ijkpunt over te gaan, ligt het voor de hand om daarbij tegelijk de beoordeling voor dit onderdeel onder de nABW 'mee te nemen'. Vooral de toegenomen functie als 'vangnet' voor bepaalde groepen is daarbij een aandachtspunt.

8) Dit vanwege de combinatie van wettelijke verplichtingen met structuurkenmerken.

9) Overigens merken we op dat er in het herziene stelsel geen voortschrijdende gemiddelden voor de uitvoeringslasten worden gehanteerd. Dit lijkt een geschikte optie: met een toename of daling van het cliëntenbestand zullen voor een individuele sociale dienst niet onmiddellijk even snel de kosten kunnen toe- of afnemen.

Ook hiervoor dient de basis voor een nieuw ijkpunt te liggen in een meer uitgekristalliseerd beeld dat de komende tijd zal gaan ontstaan.

4.5 Aandachtspunten voor onderzoeksaanpak

onderzoeksmethode

Voor de ontwikkeling van een kostengeoriënteerd ijkpunt is de onderzoeksmethode geschikt die ook bij het opstellen van de overige ijkpunten is gehanteerd, de door Cebeon ontwikkelde verschillenanalyse en het op basis daarvan formuleren van financiële ijkpunten.

Belangrijke eigenschappen van deze methode zijn:

- het in stappen isoleren van de uitgaven verbonden met externe kostenfactoren van de gevolgen van eigen beleid van gemeenten;
- het expliciteren van het effect van het wel of niet honoreren van bepaalde indicatoren als voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming. In dat verband worden ook de effecten van de overstap van doelgebonden naar meer globale indicatoren geïndiceerd.

relatie met belangrijke uitgangspunten

Voor de wijze waarop de verschillenanalyse wordt toegepast en de financiële ijkpunten worden ingericht, verdienen de uitgangspunten aandacht die aan een dergelijk onderzoek worden meegegeven. We gaan in op twee aspecten:

- efficiëncyniveau van de uitvoering;
- beoogde prikkelwerking.

Voor het onderdeel uitvoeringslasten is van groot belang of een situatie van gemiddelde efficiency of van een meer efficiënt niveau van uitvoering als uitgangspunt voor het onderzoek worden gekozen. Tot dusverre gold bij de ontwikkeling van de ijkpunten voor het Gemeentefonds een gemiddeld niveau van efficiency steeds als belangrijke randvoorwaarde (er mocht geen herverdeling tussen taakgebieden plaatsvinden, alleen er binnen).

Via de verschillenanalyse kan echter net zo goed op een efficiënt kostenniveau van de uitvoeringslasten worden afgestemd: in plaats van midden in de bandbreedte kan in een nieuw ijkpunt ook worden aangesloten op de onderkant ervan. Als bij het laatste wordt aangesloten ontstaat er voor de werking van het totale verdeelstelsel overigens wel een nieuw aandachtspunt: wat wordt er in het verdeelstelsel met de middelen gedaan die bestaan uit het verschil tussen het feitelijke en het genormeerde niveau van uitgaven? Gaan deze middelen geen onderdeel meer uitmaken van het verdeelstelsel, worden ze via andere maatstaven verdeeld of maken ze in algemene zin onderdeel uit van de voeding (waardoor ze via alle maatstaven gezamenlijk worden verdeeld)?

Voor het aanbrengen van een prikkelwerking is relevant dat er voor de beoordeling van de vraag of er een gewenste prikkelwerking wordt aangebracht eigenlijk eerst een goed beeld moet zijn van de te honoreren kostenverschillen. Een kostengeoriënteerd ijkpunt biedt daarvoor een goede basis. Van daaruit kan namelijk worden bekeken of de prikkel wel de gewenste richting heeft.

Zonder een dergelijke basis wordt namelijk het onderscheid tussen herverdeeleeffecten en prikkelwerking nooit helder.

informatie

Voor de uitkeringslasten zal de CBS-statistiek van de Bijstand (en het daarvan afgeleide panel van gemeenten) goede aanknopingspunten bieden. Afhankelijk van de ontwikkeling van de automatisering komt er wellicht voor een groter aantal gemeenten meer zicht op de uitkeringslasten. Zowel omvang als kenmerken van het cliëntenbestand zijn daarbij relevant. Dergelijke informatie zal overigens ook nodig zijn voor de beoordeling van de

realisatie van de taakstelling.

Voor de uitvoeringslasten (inclusief ondersteuningskosten) zal — voor een aantal gemeenten — inzicht moeten worden verkregen in de kosten in de nieuwe situatie. Het zelfde geldt voor de uitgaven aan bijzondere bijstand.

Voor het beoordelen van dwarsverbanden is het van belang om de diverse componenten voor dezelfde gemeenten beschikbaar te hebben.

5 De weg naar nieuwe, zo weinig mogelijk doelgebonden constructies

5.1 Inleiding

In het voorgaande is aangegeven dat een ijkpunt voor het toeslagenbudget van de nABW een doelgebonden karakter heeft, wanneer in sterke mate wordt aangesloten bij kostenverschillen tussen gemeenten (die voor een belangrijk deel een voor gemeenten externe achtergrond hebben). Voor de realisatie van het voornemen om het toeslagenbudget met ingang van 1999 in het Gemeentefonds onder te brengen, leidt deze bevinding tot een bepaalde spanning bij het hanteren van de spelregels voor inpassing. Bij deze inpassing is de aansluiting bij daadwerkelijke behoefteverschillen tussen gemeenten weliswaar een belangrijke spelregel, maar daarnaast wordt gestreefd naar zo weinig mogelijk doelgebonden maatstaven.

In deze afsluitende paragraaf wordt nader ingegaan op de gevolgen en mogelijkheden van een verminderde doelgebondenheid:

- enerzijds binnen het bestaande voornemen om het toeslagenbudget in het Gemeentefonds onder te brengen (paragraaf 5.2);
- anderzijds in het kader van andere denkbare constructies binnen en buiten het Gemeentefonds (paragraaf 5.3).

5.2 Verminderde doelgebondenheid binnen bestaande voornemen om toeslagen in het Gemeentefonds onder te brengen

5.2.1 beperkte aanknopingspunten voor verminderde doelgebondenheid zonder herverdeeleeffecten

herverdeeleeffect door 'specifieke karakter algemene uitgaven'

In paragraaf 4 is beschreven dat met de overstap op andere, minder doelgebonden indicatoren herverdeeleeffecten voor bepaalde typen van gemeenten zijn gemoeid van tientallen guldens per inwoner.

Een dergelijk effect is ook onder het regime van de ABW gesignaleerd, maar doet zich bij het toeslagenbudget onder de nABW in versterkte mate voor.

Dat er voor het taakgebied Bijstandsverlening niet zonder aanzienlijke herverdeeleeffecten kan worden overgestapt op minder doelgebonden indicatoren (waar dat voor de andere in het kader van de herziening van het Gemeentefonds geijkte taakgebieden wel mogelijk bleek), hangt direct samen met het afwijkende karakter van de uitgaven voor bijstandsverlening die door gemeenten uit het Gemeentefonds moeten worden bekostigd.

In het algemeen worden via het Gemeentefonds voornamelijk middelen voor reguliere (beheers-) taken van gemeenten verdeeld. Waar er sprake is van aanzienlijke doelgebonden uitgaven met grote verschillen in financiële behoeften tussen gemeenten wordt in de regel gekozen voor een specifieke uitkering in aanvulling op de reguliere middelenstroom van het Gemeentefonds. Een voorbeeld vinden we bij de middelen voor volkshuisvesting: voor bepaalde reguliere taken lopen de middelen via het Gemeentefonds, waarbij overigens wel rekening wordt gehouden met structuurverschillen tussen gemeenten. Voor de activiteiten in de sfeer van een sterk doelgebonden 'inhaalslag' met grote intensiteitsverschillen tussen gemeenten (stadsvernieuwing), is gekozen voor een specifieke uitkering in de vorm van het

stadsvernieuwingsfonds.¹⁰

In relatie tot de middelen voor bijstandsverlening is er in feite sprake van een andere situatie dan bij volkshuisvesting/stadsvernieuwing: daar is het voornemen om het toeslagen-budget met een sterk doelgebonden karakter (op basis van wettelijke voorschriften in combinatie met structuurverschillen tussen gemeenten) en aanzienlijke behoeftenverschillen tussen gemeenten via een algemene uitkering te verdelen.

herverdeeleffect in statisch en dynamisch opzicht

Ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming kunnen de herverdeeleffecten worden geëxpliciteerd. Op deze wijze kan worden beoordeeld of de herverdeeleffecten opwegen tegen de ongewenste gevolgen van een doelgebonden uitkering.

Voor de beoordeling van de gevolgen van een minder doelgebonden ijkpunt als voorloper op de werking van een algemeen verdeelstelsel is niet alleen de aansluiting op kostenpatronen in statisch, maar vooral ook in dynamisch opzicht van belang.

Behalve de verschillen tussen wel en niet doelgebonden indicatoren bij de start, is het voor een goede afweging van belang om inzicht te hebben in de mate waarin — verschillende — ontwikkelingen in de financiële behoeften van gemeenten in het verdeelstelsel worden gevolgd. Wanneer binnen de gekozen verdeelmaatstaven het doelgebonden karakter (deels) is losgelaten, kunnen in de loop van de jaren aanzienlijke nieuwe herverdeeleffecten ontstaan:

- de ontwikkeling van de alternatieve niet-doelgebonden maatstaven hoeft over de jaren heen niet hetzelfde te zijn als de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers. Vanwege de substantiële bedragen per cliënt kan dit leiden tot forse discrepanties: vijf procent verschil in werking tussen het aantal bijstandsontvangers en de vervangende maatstaf betekent voor een gemeente met een uitgavenniveau van vierhonderd gulden per inwoner aan bijstandslasten een verschil van enige tientallen guldens per inwoner die de gemeente 'tekort komt' dan wel 'te veel krijgt';
- bij het loslaten van de relatie met het aantal bijstandsontvangers is er ook een grote gevoeligheid voor aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld voor initiatieven met betrekking tot banenpools en Melkertbanen. Deze initiatieven kunnen tot een vermindering van het aantal bijstandsontvangers leiden, maar hebben geen effect op allerlei alternatieve indicatoren. Het totale uitgekeerde bedrag sluit dan voor die gemeente niet goed aan op de werkelijke kosten. Bovendien kunnen zich tussen gemeenten heel verschillende situaties voordoen.

5.2.2 herverdeeleffect en prikkelwerking

Nauw verbonden met het streven naar een minder doelgebonden uitkering en het voorkomen van daarmee verbonden ongewenste effecten, staat het voornemen om van de nieuwe financieringssystematiek een bepaalde prikkelwerking op gemeenten te laten uitgaan, die moet uitmonden in een lager niveau van uitkeringslasten.

Binnen het zoeken naar een minder doelgebonden ijkpunt willen we voor het aanbrengen van een dergelijke prikkelwerking wijzen op een tweetal aspecten:

- de omvang van de prikkel in relatie tot de marges die gemeenten zelf kunnen beïnvloeden: het lijkt van belang om de omvang van de prikkel af te stemmen op de totale kosten van gemeenten en de daadwerkelijke mogelijkheden om deze te beïnvloeden;
- het in samenhang beoordelen van herverdeeleffecten en de werking van de prikkel:

10) Waarbij de 20% stadsvernieuwingsmiddelen die gemeenten uit het Gemeentefonds geacht worden te bekostigen binnen het herziene algemene uitkeringsstelsel via dezelfde doelgebonden indicatoren wordt verdeeld als die binnen de specifieke uitkering van het stadsvernieuwingsfonds.

zowel voor de beoordeling van de vraag of een minder doelgebonden ijkpunt nog acceptabel is als voor de werking van prikkels, is inzicht in de omvang en richting van herverdeeleffecten van belang. Bij het tegelijkertijd nastreven van beide doelen benadrukken we dat het streven naar een zo weinig mogelijk doelgebonden ijkpunt en het aanbrengen van prikkels twee verschillende aspecten zijn, die wel in elkaars verlengde *kunnen* maar niet *hoeven* te liggen.

5.3 Aanknopingspunten voor andere constructies

Vanuit de bevinding dat het voornemen om het toeslagenbudget niet doelgebonden te verdelen gepaard gaat met aanzienlijke herverdeeleffecten, presenteren we in het onderstaande eerste aanzetten voor mogelijke andere constructies binnen of buiten het Gemeentefonds.

Hierbij worden de volgende vier opties onderscheiden:

- 1) aandacht voor probleemcumulatie, waarbij wordt aangesloten bij de huidige verdeling van geldstromen: algemene uitkering (AU) versus specifieke uitkering (SU);
- 2) een andere verhouding tussen AU en SU;
- 3) verbreding met andere taakgebieden;
- 4) meer specifieke regelingen buiten het Gemeentefonds.

Ook combinaties van dergelijke opties kunnen overigens relevant zijn.

1) aansluiting bij huidige verdeling geldstromen (AU versus SU): aandacht voor probleemcumulatie

Wanneer er — ondanks de constatering dat een minder doelgebonden ijkpuntformule gepaard gaat met herverdeeleffecten voor typen van gemeenten — toch naar wordt gestreefd om de toeslagenbudgetten binnen het Gemeentefonds te verdelen, kan er wellicht worden gedacht aan een ‘verfijning voor probleemcumulatie’ voor een bepaald type van gemeenten. Het gaat hier dan om gemeenten met relatief veel bijstandsontvangers in uiteenlopende huishoudenssituaties. Dit heeft zowel effect op de toeslagen als op de uitvoeringslasten. Een aparte behandeling van dergelijke situaties van probleemcumulatie sluit onder meer aan bij het grote-stedenbeleid, dat op veel van deze gemeenten betrekking heeft.

Van belang voor de optie van een verfijning voor probleemcumulatie is dat een beperkte groep van gemeenten voor een belangrijk deel de (on-)mogelijkheid bepaalt om tot andere, minder doelgebonden verdelingen te komen. Illustratief in dit verband is dat, wanneer we de 20 gemeenten met het hoogste aantal bijstandsontvangers per inwoner selecteren, dit meer dan de helft van alle bijstandsontvangers van Nederland betreft: een groot deel van de problematiek speelt zich derhalve in een beperkte groep van gemeenten af.

Er is relatief minder discrepantie tussen het aantal bijstandsontvangers en meer algemene bevolkingskenmerken/maatstaven (zoals het aantal lage inkomens e.d.) als de groep van ‘cumulatiegemeenten’ wordt afgezonderd. Een optie is bijvoorbeeld om voor de probleemcumulatie-gemeenten het ‘bovennormale’ deel van de bijstandsproblematiek via een aparte verfijning te honoreren en de rest in basisverdeelmaatstaven onder te brengen.

Bij het verder vormgeven van deze optie kan ook aandacht worden geschonken aan de betekenis van aanvullende prikkels:

- voor het uitkeringsdeel: een — ten opzichte van de feitelijke behoefte — steeds verder

- achterblijvend bedrag voor het uitkeringsdeel per cliënt naarmate er meer cliënten per inwoner zijn;
- voor het uitvoeringsdeel: een meer afzonderlijk onderbouwde honorering met enerzijds aandacht voor de gevolgen van probleemcumulatie en anderzijds aandacht voor een efficiënt uitvoeringsniveau.

2) *andere verhouding tussen AU en SU*

De tweede optie sluit aan bij de eerdere bevinding dat bij de huidige voornemens 'specifieke middelen algemeen worden verdeeld'.

Binnen deze optie kan worden verkend welke onderdelen van de uitkeringslasten zich wel (bijvoorbeeld bepaalde basisuitkeringen) en welke zich minder (bijvoorbeeld bepaalde specifieke toeslagen) voor verdeling via een algemene uitkering lenen.

3) *verbreding met andere taakgebieden*

Wanneer de bijstandsverlening of onderdelen daarvan met een aantal aanverwante taken in een breder 'compartiment' wordt ondergebracht, kunnen zich (binnen of buiten het Gemeentefonds) nieuwe perspectieven openen. Gedacht kan worden aan combinaties met de arbeidsvoorziening, sociale vernieuwing en sociale werkvoorziening. Eigen beleid en prikkels kunnen dan in een bredere samenhang worden beoordeeld en vormgegeven, waarbij de spanning om bepaalde maatstaven al dan niet te (kunnen en mogen) gebruiken wellicht kan afnemen.

4) *meer specifieke regelingen buiten het Gemeentefonds*

Tot slot kan worden gedacht aan het geheel buiten het Gemeentefonds om specifiek regelen van (onderdelen van) de geldstromen voor bijstandsverlening.

Hiermee ontstaan nieuwe opties voor het vormgeven van de financiering, aangezien er geen rekening hoeft te worden gehouden met spelregels voor algemene maatstaven van het Gemeentefonds.

Het kan zowel gaan om het specifiek behandelen van een groter (bijvoorbeeld alle uitkeringen) als van een kleiner deel. Een voorbeeld van dit laatste is als het 'boven-normale' deel van de zogenaamde probleemcumulatie-gemeenten specifiek wordt behandeld: de afhandeling van de bijdragen boven het drempelniveau voor dergelijke gemeenten kan dan apart worden beoordeeld en behandeld. Belangrijk verschil ten opzichte van een verfijning binnen het Gemeentefonds is dat ook bij de daadwerkelijke toekenning van de vergoedingen gedetailleerder met aanvullende beoordelingscriteria kan worden gewerkt. De elementen die voor het opstellen van een globale verfijning via de verschillenanalyse zijn opgespoord (bijvoorbeeld prestatiegegevens) zouden ook daadwerkelijk (individueel) kunnen worden gebruikt bij de toekenning van bedragen. Daarbij is al aangegeven dat het om een beperkt aantal gemeenten in Nederland hoeft te gaan (enkele tientallen).

Tegenargument bij deze optie is de toenemende inmenging in de gemeentelijke autonomie.

6 Belangrijkste bevindingen

In het onderstaande wordt een overzicht van de belangrijkste bevindingen gepresenteerd.

gevolgen nABW voor algemene middelen gemeenten

Wanneer het toeslagenbudget uit de nABW aan het Gemeentefonds wordt toegevoegd leidt dit tot een substantiële toename van het fonds (ongeveer 1,5 miljard, ofwel 8% van de huidige omvang van het hele Gemeentefonds) en gaan gemeenten een aanzienlijk groter deel van de uitgaven aan bijstand uit het Gemeentefonds bekostigen. Door de toevoeging verandert ook de samenstelling van het budget bijstandsmiddelen dat via het Gemeentefonds wordt verdeeld.

Om deze redenen sluiten de toe te voegen budgetten niet zonder meer aan bij het eerder ontwikkelde ijkpunt Bijstandsverlening/Sociale dienst.

samenhang uitkerings- en uitvoeringslasten

Belangrijk aandachtspunt bij een nieuw ijkpunt voor het onderdeel van de uitvoeringslasten is de vraag in hoeverre er voor — bepaalde typen — gemeenten extra uitvoeringslasten ontstaan onder de nABW. Zowel het totale niveau van het ijkpuntonderdeel (onder andere de gewichten), als de vorm (in elk geval het schaafeffect en wellicht ook nadere kenmerken van het cliëntenbestand) dient in de nieuwe situatie te worden getoetst. Daarbij verdient de samenhang tussen het niveau van de uitvoeringslasten en het niveau van de uitkeringslasten aandacht.

Ook zal onder de nABW de samenhang tussen de algemene en bijzondere bijstand toenemen.

grotere uitgavenverschillen tussen gemeenten ten opzichte van de huidige situatie: volume- en samenstellingseffect

Tegen de achtergrond van het hogere niveau van uitgaven aan uitkeringslasten dat gemeenten door de toevoeging van het toeslagenbudget uit het Gemeentefonds moeten bekostigen, is er onder de nABW sprake van een grotere spreiding van uitgaven per inwoner tussen gemeenten dan in de oude situatie. Met verschillen in de relatieve *omvang* van het cliëntenbestand hangen uitgavenverschillen tussen gemeenten samen van honderden guldens per inwoner: de spreiding van de feitelijke uitgaven op het taakgebied bijstandsverlening is groter dan de verschillen tussen gemeenten die er in alle overige gemeentelijke taakgebieden tezamen optreden (en waarvoor kostengeoriënteerde ijkpunten zijn ontwikkeld).

Behalve de grote spreiding van de uitkomsten tussen gemeenten — uitgedrukt in een bedrag per inwoner — op grond van de omvang van het cliëntenbestand, is er onder de nABW ook sprake van een grotere spreiding op basis van de *samenstelling* van het cliëntenbestand: de gezinssituatie, woonsituatie, leeftijdsopbouw, schoolverlaters, et cetera. Ten opzichte van een gemiddeld bedrag per bijstandsontvanger kunnen hierdoor bij individuele gemeenten uitgavenverschillen ontstaan van enkele tientallen guldens per inwoner (plus of min).

gevolgen voor een nieuw kostengeoriënteerd ijkpunt: betekenis bijstandsccliënten als (doelgebonden) verdeelmaatstaf

Door de toevoeging van het toeslagenbudget hangen verschillen in uitgavenniveaus tussen gemeenten net als voorheen nog steeds in belangrijke mate samen met verschillen in het aantal bijstandsccliënten. Voor het ontwikkelen van een nieuw ijkpunt is voorts van grote betekenis dat de uitgaven per bijstandsontvanger substantieel zijn en door de wettelijke achtergrond en structuurverschillen tussen gemeenten in hoge mate een ‘verplicht’ karakter

hebben. Vanuit dit doelgebonden karakter en de grote verschillen tussen gemeenten zullen het aantal bijstandsontvangers en — in mindere mate — de samenstelling van het cliëntenbestand binnen het nieuwe ijkpunt een belangrijke rol moeten spelen om te kunnen blijven aansluiten bij kostenverschillen tussen gemeenten. Bij de ontwikkeling van een nieuw ijkpunt dient daarom gelet te worden op het (relatieve) aantal bijstandsontvangers, onderscheiden naar de gezinssituatie (eenouder, alleenstaand en samenwonend) en de woonsituatie (al dan niet woonlasten delend). Ook de relevantie van het aandeel jongeren en schoolverlaters kan op voorhand niet worden uitgesloten.

Van kenmerken van de gehele bevolking als alternatieve indicatoren voor het aantal bijstandsccliënten kan hooguit een beperkte bijdrage worden verwacht. Verkenningen hebben uitgewezen dat er voor groepen van gemeenten herverdeeffecten optreden van 100 gulden of meer per inwoner als andere — meer algemene — bevolkingsvariabelen worden gehanteerd. Zelfs als gemeenten met het relatief grootste cliëntenbestand in staat zouden zijn om dit bestand door aanvullende maatregelen aanzienlijk (bijvoorbeeld 10%) te reduceren, zal er nog altijd sprake zijn van herverdeeffecten van tientallen guldens per inwoner.

De vorm van de nieuwe ijkpuntformule kan op korte termijn worden ontwikkeld. De exacte gewichten kunnen in de komende tijd nader worden afgestemd, waarbij er een relatie is met de feitelijke realisatie van de taakstelling. Daarbij behoeft de beschikbaarheid van de indicatoren met betrekking tot het type cliënten aandacht.

bestuurlijke afwegingen bij minder doelgebonden constructies

Bovenstaande bevindingen ten aanzien van de betekenis van het aantal bijstandsccliënten binnen een kostengeoriënteerd ijkpunt leiden tot een bepaalde spanning bij de beoordeling van de wijze van inpassing in het Gemeentefonds. Bij deze inpassing is de aansluiting bij daadwerkelijke behoefteverschillen tussen gemeenten weliswaar een belangrijke spelregel, maar daarnaast wordt gestreefd naar zo weinig mogelijk doelgebonden maatstaven.

Voor de bestuurlijke afweging om tot een minder doelgebonden inpassing over te gaan zijn de volgende factoren relevant:

- de eerder genoemde herverdeeffecten die met een niet doelgebonden inpassing samenhangen;
- de betekenis van een minder doelgebonden inpassing in dynamisch opzicht. De ontwikkeling van de alternatieve niet-doelgebonden maatstaven hoeft over de jaren heen niet hetzelfde te zijn als de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers. Een beperkt verschil in ontwikkeling kan voor gemeenten enige tientallen guldens per inwoner schelen, zowel in voordelige als in nadelige zin. Bij het loslaten van de relatie met het aantal bijstandsontvangers is er ook een grote gevoeligheid voor aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld voor initiatieven met betrekking tot banenpools en Melkertbanen.

herverdeeleffect en betekenis prikkels

Nauw verbonden met het streven naar een minder doelgebonden uitkering en het voorkomen van daarmee verbonden ongewenste effecten, staat het voornemen om van de nieuwe financieringssysteem een bepaalde prikkelwerking op gemeenten te laten uitgaan, die moet leiden tot een lager niveau van uitkeringslasten.

Binnen het zoeken naar een minder doelgebonden ijkpunt willen we voor het aanbrengen van een dergelijke prikkelwerking wijzen op een tweetal aspecten:

- de omvang van de prikkel in relatie tot de marges die gemeenten zelf kunnen beïnvloeden: het lijkt van belang om de omvang van de prikkel af te stemmen op de totale kosten van gemeenten en de daadwerkelijke mogelijkheden om deze te beïnvloeden;

- het in samenhang beoordelen van herverdeeleffecten en de werking van de prikkel: zowel voor de beoordeling van de vraag of een minder doelgebonden ijkpunt nog acceptabel is als voor de werking van prikkels, is inzicht in de omvang en richting van herverdeeleffecten van belang. Bij het tegelijkertijd nastreven van beide doelen benadrukken we dat het streven naar een zo weinig mogelijk doelgebonden ijkpunt en het aanbrengen van prikkels twee verschillende aspecten zijn, die wel in elkaars verlengde *kunnen* maar niet *hoeven* te liggen.

aanknopingspunten voor andere constructies

Vanuit de bevinding dat het voornemen om het toeslagenbudget niet doelgebonden te verdelen gepaard gaat met aanzienlijke herverdeeleffecten, zijn eerste aanzetten voor mogelijke andere constructies binnen of buiten het Gemeentefonds gepresenteerd.

Ook combinaties van de gepresenteerde andere mogelijke constructies kunnen relevant zijn.

Daarbij gaat het om de volgende vier opties:

- 1) de toeslagenbudgetten worden wel via het Gemeentefonds verdeeld, maar er komt een 'verfijning voor probleemcumulatie' voor een bepaald type van gemeenten;
- 2) er komt een andere verhouding tussen de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de specifieke uitkering voor uitkeringslasten. Binnen deze optie wordt verkend welke onderdelen van de uitkeringslasten zich wel (bijvoorbeeld bepaalde basisuitkeringen) en welke zich minder (bijvoorbeeld bepaalde specifieke toeslagen) lenen voor verdeling via een algemene uitkering;
- 3) een verbreding met andere taakgebieden: bijstandsverlening of onderdelen daarvan worden met een aantal aanverwante taken (zoals bijvoorbeeld de arbeidsvoorziening, sociale vernieuwing en de sociale werkvoorziening) in een breder 'compartiment' ondergebracht;
- 4) (onderdelen van) geldstromen voor bijstandsverlening worden geheel buiten het Gemeentefonds om specifiek geregeld. Hiermee ontstaan nieuwe opties voor het vormgeven van de financiering, aangezien de spelregels voor algemene maatstaven niet van toepassing zijn en gedetailleerder met aanvullende beoordelingscriteria kan worden gewerkt. Hierbij is er overigens wel sprake van een toenemende inmenging in de gemeentelijke autonomie.

