



## De kwaliteit van gemeentelijk beleid

**Auteur(s):**

Bijw aard, G.E.

*Werkzaam op NYFER. Met dank aan Klarita Sadiraj, Luuk Mallee, Eduard Bornhoff en Leo van der Geest. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op Atlas voor Gemeenten, NYFER, Breukelen, 1999.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4209, pagina 476, 18 juni 1999

**Rubriek:**

Monitor

**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

*Welk gemeentebestuur slaagt er het beste in om de armoede en het beroep op de bijstand terug te dringen?*

**In de nieuwe bijstandswet hebben gemeenten een duidelijke taak gekregen bij het aan werk helpen van bijstandsgerechtigden. In de wet is een uitstroombestemming opgenomen, en gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking gekregen om de langdurige werkloosheid te bestrijden en jongeren aan werkervaring te helpen. Regelingen als de Wet Inschakeling Werkzoekenden, Melkertbanen en de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten hebben de gemeenten meer verantwoordelijkheid gegeven voor de reïntegratie van de uitkeringsgerechtigde. De gemeenten mogen nu gedeeltelijk zelf bepalen hoe ze het geld dat ze van het Rijk ontvangen, inzetten voor werkervaring, scholing of activering.**

Naast deze taken, zullen gemeenten ook steeds meer financiële verantwoordelijkheid voor bijstandsuitgaven gaan dragen. Vooral nog betaalt een gemeente 10% van de bijstandsuitkeringen aan inwoners zelf, maar binnenkort zal dit aandeel worden verhoogd naar ongeveer 25% doordat de budgetten voor de toeslagen op de normuitkeringen worden gedecentraliseerd naar de gemeenten. In het Regeerakkoord heeft het tweede kabinet-Kok aangekondigd het gemeentelijk aandeel in de uitkeringslasten verder te vergroten. De gemeenten krijgen dus steeds meer financiële verantwoordelijkheid voor het bijstandsvolume. Ook voor het armoedebeleid zijn de gemeentelijke verantwoordelijkheden sterk toegenomen. De budgetten zijn gedecentraliseerd en in omvang gestegen.

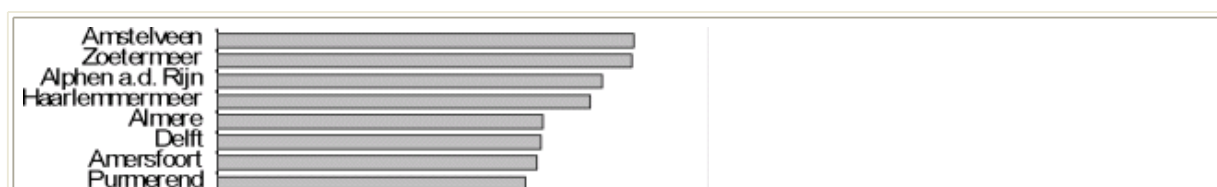
Met deze toename van verantwoordelijkheden en daarmee ook financiële risico's, is het een belangrijke vraag hoe groot de invloed is van gemeenten op het bijstandsvolume en het armoedeniveau. Tevens is het van belang dat de gemeenten inzicht krijgen in de doelmatigheid van hun beleid. We kunnen de gemeenten echter niet rechtstreeks op hun bijstandsvolume of de verandering daarvan beoordelen. Veel factoren buiten het directe bereik van het gemeentebestuur hebben een belangrijke invloed op het aantal bijstandsgerechtigden. In een gemeente met een slechte sociaal-economische structuur zal het armoede- en bijstandsniveau over het algemeen hoger liggen.

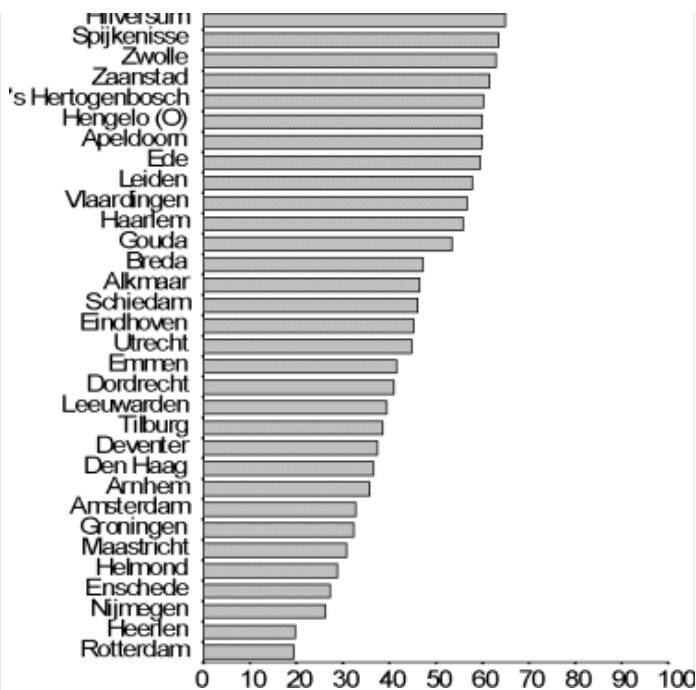
Met behulp van een model heeft NYFER onderzocht in hoeverre de verschillen tussen de gemeenten wat betreft het aantal bijstandsgerechtigden en het armoedeniveau samenhangen met demografische factoren en sociaal-economische karakteristieken. Het gaat hier om objectieve kenmerken waarop de gemeenten zelf weinig invloed kunnen uitoefenen, maar die wel in hoge mate de uitkomsten bepalen. De gemeenten zijn vergeleken op basis van vrij toegankelijke gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het merendeel van deze data is beschikbaar voor de periode 1992 tot en met 1996. Het aantal huishoudens onder de armoedegrens is geschat met behulp van een door het COELO ontwikkeld programma <sup>1</sup>.

### Arme en rijke gemeenten

Voor elke gemeente hebben we de relatieve sociaal-economische positie uitgedrukt in een index. Deze sociaal-economische index is samengesteld uit tien factoren. Voor elk van die tien factoren hebben we de rangorde van de gemeente vastgesteld. Daarna hebben we voor elk van die tien factoren punten toegewezen op basis van deze rangorde: de beste gemeente 10 punten tot 0,25 punten voor de slechtste gemeente. In de index zijn opgenomen onder meer de percentages bijstandsgerechtigden, arme huishoudens, werklozen en arbeidsongeschikten; de groei van de werkgelegenheid; het percentage banen in groeisectoren; en het aantal vermogens- en geweldsmisdrijven.

De vijf gemeenten met de beste sociaal-economische structuur zijn allemaal groeikernen in de noordvleugel van de Randstad (zie [figuur 1](#)). Amstelveen, Zoetermeer en ook Alphen aan den Rijn, Haarlemmermeer en Almere liggen in de omgeving van Amsterdam en Schiphol. Onderaan de lijst bungelen Heerlen en Rotterdam. Kennelijk concentreren de problemen zich in de oude steden. Daarnaast is wellicht de nabijheid van het vliegveld en van cultuur, media, banken en andere zakelijke diensten belangrijk voor een gunstige stedelijke welvaart.





Figuur 1. De sociaal-economische index. Gemeten aan de hand van werkloosheid, armoede en criminaliteit in een gemeente

### De structurele factoren

De sociaal-economische index geeft zo een indicatie hoe gunstig of ongunstig de uitgangssituatie van een gemeente is. Om nu het beleid van gemeenten te kunnen vergelijken, moeten we bepalen welke factoren deze uitgangssituatie beïnvloeden. Deels zullen dit factoren zijn waarop een gemeentebestuur geen of weinig invloed kan uitoefenen, zoals de samenstelling van de bevolking of de ligging van een gemeente. Als we dergelijke factoren kunnen achterhalen en hun invloed bepalen, dan blijft er een 'onverklaard' effect over, dat met de kwaliteit van het gemeentelijk beleid samenhangt.

In het model kijken we naar het percentage bijstandsgerechtigden en het armoedepercentage. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en temporele invloeden. Dit is in het model opgenomen door elk kenmerk op te splitsen in het gemiddeld niveau per gemeente en de verandering van dat niveau over de jaren binnen een gemeente.

Eerst de structurele factoren. In [tabel 1](#) zijn alle factoren die een significante bijdrage geven aan de verklaring van het bijstandsniveau en het armoedeniveau opgesomd <sup>2</sup>. Het model bevat demografische factoren, algemene kenmerken van de gemeenten en arbeidsmarktkenmerken. In het model speelt de bevolkingsomvang een voorname rol. Niet alleen is de bevolkingsomvang een van de belangrijkste verklarende variabelen, ook is bij het schatten van het model een groter gewicht toegekend aan gemeenten met een grotere bevolkingsomvang.

**Tabel 1. De achtergrondkenmerken met hun structurele en temporele invloed op het aantal bijstandsuitkeringen en het armoedeniveau per 1000 inwoners**

	bijstand		armoede	
	niveau	verand.	niveau	verand.
<i>Demografische factoren</i>				
gescheiden, %	+	0	+	+
verweduwd, %	0	0	0	+
1e en 2e generatie buitenlanders, %	+	x	0	x
eenoudergezinnen, %	0	x	+	x
inwonertal, %	+	0	+	0
stemmen op kleine christelijk, %	-	x	+	x
stemmen op linkse partij, %	0	x	+	x
<i>Arbeidsmarktfactoren</i>				
netto arbeidsparticipatie	-	-	-	0
werkloosheidspercentage	0	0	+	+
Wao'ers, %	-	-	0	0
vacatures, aantal in RBA-regio	-	0	0	0
werkgelegenheid in RBA-regio	0	0	-	0
banen in zakelijke dienstverlening, %	0	-	0	0
banen in handel en horeca, % in RBA-regio	0	-	0	0
<i>Andere factoren</i>				
gemeente buiten de Randstad	0	x	-	x
gemeente valt onder grote-stedenbeleid	+	x	+	x

In de tabel zijn alleen de factoren opgenomen waarvan in een van beide modellen de invloed significant is. Met "+" is een positieve

## Arbeidsmarktbeleid

In de sectoren zakelijke dienstverlening en handel en horeca is landelijk het aantal banen het hardst gegroeid. In de gemeenten waar deze sectoren oververtegenwoordigd zijn is de bijstand sneller gedaald. Verandering van persoonlijke omstandigheden heeft een grote invloed op het aantal personen in de bijstand. Allochtonen<sup>3</sup> hebben een grotere kans om in de bijstand te komen. Dit kan verklaard worden uit de gemiddeld slechtere arbeidsmarktpositie van deze groep. Hoe hoger het inwonertal van een gemeente hoe hoger het relatieve bijstandsvolume. Het model lijkt ook te bevestigen dat veel van de zogenaamde G21-steden extra aandacht verdienen op dit terrein. Tenslotte merken we op dat in de veertig grootste gemeenten een hoger percentage voor de stemmen van de kleine christelijke partijen gepaard gaat met een lager bijstandsniveau.

## Armoedebeleid

Armoede is nog sterker dan bijstand een situatie waarin men terecht komt door persoonlijke omstandigheden. Uit de analyse blijkt dat het aantal gescheiden en verweduwd personen een grote invloed heeft op het armoedeniveau (gemeten als het sociaal minimum zoals vastgelegd in de Algemene Bijstandswet). Voor het aantal eenoudergezinnen geldt hetzelfde. Zoals verwacht hangt een hoge werkloosheid samen met meer armoede. Als er meer banen beschikbaar zijn zal men gemakkelijker een (betere) baan vinden, waardoor men uit de armoede kan ontsnappen. Zowel een meer linkse signatuur als een groter aantal stemmen op protestant-christelijke partijen gaat samen met een hoger armoedeniveau. Tevens geldt dat hoe groter de gemeente hoe meer armen. De G21-steden hebben een duidelijk hoger aantal arme huishoudens en de steden buiten de Randstad juist een beduidend minder hoog aantal.

Bij elkaar verklaren deze objectieve factoren meer dan 90% van de verschillen tussen de gemeenten. De resterende 10% is te wijten aan andere factoren, die grotendeels (90%) uniek zijn per gemeente. Daartoe behoort ook de doelmatigheid van het gemeentelijk beleid. Er dient echter wel opgemerkt te worden dat de waarde van het gemeente-effect ook door niet op beleid gebaseerde factoren die in het model ontbreken beïnvloed wordt.

## Gemeentelijk beleid

Simultaan met de schattingen van de invloed van de objectieve factoren worden de gemeente-effecten geschat. We onderscheiden vier verschillende gemeente-effecten: bijstandsniveau, armoedeniveau en de verandering van deze niveaus. In [tabel 2](#) is voor elke gemeente aangegeven hoe ze presteert op elk van de vier indicatoren.

**Tabel 2. De invloed van gemeentelijk beleid. + wil zeggen dat de gemeente erin slaagt een lager aantal bijstandsuitkeringen en een lager aantal arme huishoudens te realiseren, dan men zou verwachten op basis van hun 'objective kenmerken'.**

	bijstand		armoede	
	niveau	verand.	niveau	verand.
Alkmaar	0	0	0	0
Almere	-	0	0	-
Alphen a.d.Rijn	0	0	+	0
Amersfoort	--	0	-	0
Amstelveen	++	-	-	0
Amsterdam	-	0	+	-
Apeldoorn	+	-	--	0
Arnhem	--	++	--	++
Breda	0	+	--	++
Delft	+	-	0	-
Den Haag	++	-	0	-
Deventer	+	-	++	-
Dordrecht	-	-	+	--
Ede	0	-	+	0
Eindhoven	+	-	++	-
Emmen	-	-	++	-
Enschede	++	--	-	--
Gouda	-	0	--	0
Groningen	--	++	--	++
Haarlem	--	0	0	0
Haarlemmermeer	0	-	0	-
Heerlen	+	++	++	++
Helmond	-	++	--	+
Hengelo (O)	0	--	+	--
s-Hertogenbosch	-	++	-	++
Hilversum	+	-	0	0
Leeuwarden	-	--	+	--
Leiden	++	-	-	0
Maastricht	+	0	++	0
Nijmegen	--	++	-	++
Purmerend	-	-	-	0
Rotterdam	-	++	-	++
Schiedam	-	--	0	--
Spijkensisse	0	-	+	-
Tilburg	++	++	0	++
Utrecht	--	-	-	-

Vlaardingen	+	--	+	--
Zaandstad	0	0	+	0
Zoetermeer	0	-	+	0
Zwolle	+	0	+	-

Heerlen is de enige gemeente die op alle vier de indicatoren boven gemiddeld presteert. Deze stad stond op de sociaal-economische index helemaal onderaan. Daarnaast doen Tilburg en Maastricht het ook erg goed. Utrecht, daarentegen, presteert op alle indicatoren onder gemiddeld. Het beleid in Schiedam en Purmerend lijkt ook niet doelmatig. Het beeld van de vier grote steden is wisselend. In Rotterdam zijn relatief goede verbeteringen in het slechte bijstands- en armoedeniveau opgetreden. In Den Haag staat het bijstandsniveau gezien de sociaal-economische structuur op een relatief laag niveau. Amsterdam scoort nog redelijk goed wat betreft het armoedeniveau.

De niveau-prestaties en de verandering-prestaties zijn negatief gecorreleerd. Dit wijst op een 'remmende voorsprong' voor de goed presterende gemeenten en een inhaalslag van de slecht presterende gemeenten.

## Conclusie

Meer dan negentig procent van de variatie in het gemeentelijke bijstands- en armoedeniveau is te verklaren uit objectieve gemeentelijke kenmerken. De resterende tien procent varieert per gemeente, en zou gezien kunnen worden als de 'reikwijdte' van het gemeentelijk beleid. Uit onze analyse blijkt vervolgens, dat er voor de gemeenten onderling wel degelijk voordeel valt te halen uit benchmarking. Neem weer het voorbeeld van Heerlen. Als deze stad de gemeente-specifieke (beleids)kenmerken van Utrecht zou hebben, dan had de gemeente 1250 meer bijstandsgerechtigden en 630 meer arme huishoudens gehad. Het lijkt dus uiterst zinvol voor gemeenten om prestaties te vergelijken, en informatie over hun beleidspraktijk uit te wisselen. Zo kan een gemeente de voorwaarden creëren om kwaliteitsverbetering te behalen.

Zie ook:

P. van Winden, [Discussie: Gemeentelijke bijstandsuitgaven](#), *ESB*, 30 juli 1999, blz. 556-557

1 M.A. Allers en F.J. Sijtsma, *Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid: Een praktische handleiding*, VNG, Den Haag, 1997 met diskette.

2 Daarvoor gebruiken we een zogenaamd random-effectenspecificatie paneldata model. Voor de schattingsmethode zie Y. Mundlak, On the pooling of time series and cross sections data, *Econometrica*, 1978, blz. 69-85.

3 Eerste- en tweede-generatie Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen.