

Efficiënt beleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt

Het kabinet wil de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt samenvoegen en laten uitvoeren door gemeenten. Dit is een goed idee, want het vergroot de efficiëntie van het beleid.

De decentralisering en budgettering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 heeft goed uitgepakt voor de schatkist. Met de WWB zijn de uitkeringslasten en re-integratiemiddelen van de gemeenten gebudgetteerd. Tevens hebben gemeenten meer beleidsvrijheid gekregen om een eigen re-integratiebeleid te voeren. Hoewel de schattingen uiteenlopen, is de teneur dat zowel het aantal uitkeringen als de totale uitkeringslast fors minder zijn geworden dan bij continuering van het oude centrale declaratiestelsel het geval zou zijn geweest (Van Es, 2010; Stegeman en Van Vuren, 2006). Naar aanleiding van dit succes heeft het nieuwe kabinet besloten in navolging van de WWB en de Wet op de sociale werkvoorziening (WSW) dan ook maar de Wajong door gemeenten te laten uitvoeren en het geheel verder te dereguleren. De kwestie roept de vraag op waaraan het gemeentelijk succes kan worden toegeschreven. De vraag is of de efficiëntiewinst kan worden verklaard door de inzet van effectievere gemeentelijke beleidsmaatregelen of dat er alleen sprake is van een toename van het kostenbewustzijn en het verminderen van de inefficiëntie in de uitvoeringspraktijk.

De efficiëntie van de uitvoering

Om de effecten van de decentralisering na te gaan zijn twee efficiëntie-analyses uitgevoerd: een Data Envelopment Analyse (DEA) voor de periode 2001–2007 en een Stochastische Productie *Frontier*-methode (SFA) voor de periode 2005–2007. Met beide methoden kan de kostengrens worden bepaald (Edzes, 2010). Dit zijn de minimale bijstandskosten, gegeven een combinatie van gemeentelijke omgevingsfactoren, zoals het aantal eenpersoonshuishoudens, aandeel niet-westerse allochtonen, aandeel laagopgeleiden, de krapte op de arbeidsmarkt en omgevingsadressendichtheid. De afstand tussen deze minimale bijstandskosten en de daadwerkelijke gemeentelijke bijstandsuitgaven is een maat voor efficiëntie. Hoe groter de afstand, hoe hoger de inefficiëntie.

Tabel 1 laat zien dat de efficiëntie van het bijstandsbeleid hoog is. Een maximale efficiëntie van honderd procent komt overeen met een waarde van 1. Bij de decentralisering en budgettering van de WWB in 2004 is de efficiëntie met vier procentpunt geste-

gen tot gemiddeld 95 procent. Opvallend is verder dat de onderlinge verschillen tussen gemeenten qua efficiëntie zijn afgenomen, getuige de standaarddeviatie en het bereik.

Vier beleidsstrategieën

Dat de efficiëntie is verhoogd kan in ieder geval worden toegeschreven aan de stimulerende werking van de decentralisering en budgettering waardoor gemeenten kostenbewuster zijn geworden en de nadruk hebben gelegd op het hebben van werk in plaats van inkomen (Bosselaar *et al.*, 2007). Vervolgens is de vraag of de toename van de efficiëntie ook kan worden toegeschreven aan de keuze van de beleidmaatregelen. In theorie kunnen vier strategieën in het gemeentelijke beleid worden onderscheiden. Ten eerste een controlerende strategie gericht op de bewaking van de toegang tot de bijstand, fraudebestrijding en substitutie vanuit de WWB naar aanpalende regelingen als de Wajong en de WSW. De substitutie zorgt ervoor dat de uitkeringslast van cliënten kan worden afgewenteld op andere regelingen in plaats van op de gebudgetteerde WWB. Ten tweede een activerende strategie gericht op herstel via trajecten met en zonder loonkostensubsidies. Ten derde een werkgelegenheidsstrategie, gericht op meer werkgelegenheid via onder meer economisch beleid van gemeenten, en ten vierde een coördinatiestrategie via deelname aan een intergemeentelijke sociale dienst (tabel 2).

Voor alle gemeenten is per jaar nagegaan of een gemeente ten opzichte van het landelijk gemiddelde op elk van de indicatoren in tabel 2 meer dan gemiddeld heeft ingezet op een strategie. Per gemeente kan dit het geval zijn voor meer dan één strategie. Om de effecten van beleidsstrategieën na te gaan zijn wederzijds uitsluitende combinaties van één of meer strategieën gemaakt waarop een gemeente een bovengemiddelde inspanning

Tabel 1

Gemiddelde jaarlijkse gemeentelijke efficiëntie van het inkomensdeel van de WWB, DEA-analyse.

Jaar	Gemiddelde	Standaardafwijking	Bereik
2001	0,908	0,06	0,685 – 1
2002	0,912	0,05	0,737 – 1
2003	0,909	0,05	0,774 – 1
2004	0,953	0,03	0,848 – 1
2005	0,954	0,03	0,838 – 1
2006	0,948	0,04	0,815 – 1
2007	0,940	0,04	0,835 – 1

ARJEN J.E. EDZES

Senior onderzoeker
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

LOURENS BROERSMA

Senior onderzoeker
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

JOUKE VAN DIJK

Hoogleraar aan de Rijks-
universiteit Groningen

Tabel 2

Vier gemeentelijke arbeidsmarktstrategieën ter beheersing van de bijstandsuitgaven, 2005–2007.

Gemeentelijke strategie	Indicatoren
Controle	- Instroom Wajong - Instroom WSW - Aantal fraudegevallen
Activering	- Trajecten met en zonder loonkostensubsidie
Werkgelegenheid	- Groeipercentage nieuwe bedrijfsvestigingen - Gemeentelijke uitgaven economische zaken
Coördinatie	- Deelname aan Intergemeentelijke Sociale Dienst

Tabel 3

Efficiëntie van verschillende beleidsstrategieën bij de beheersing van bijstandsuitgaven, SFA-analyse.

Strategie	N	Gemiddelde	Standaard-afwijking	Bereik
Geen	711	0,963	0,003	0,970 – 0,956
Controle	69	0,877	0,005	0,896 – 0,869
Activering	119	0,997	0,002	1,000 – 0,996
Werkgelegenheid	69	0,978	0,001	0,981 – 0,976
Coördinatie	201	0,944	0,004	0,957 – 0,930
Combinaties van twee	137	0,914	0,005	0,925 – 0,902
Combinaties van drie	23	0,810	0,005	0,817 – 0,803

heeft geleverd. Iedere gemeente komt zo uiteindelijk in een jaar maar in één categorie of combinatie van categorieën van tabel 2 voor. De data over de inzet van gemeentelijke strategieën zijn alleen beschikbaar voor 2005–2007. Deze gemeentelijke beleidsstrategieën zijn vervolgens gebruikt in de SFA voor de periode 2005–2007.

Tabel 3 laat de bijdrage van de beleidsstrategieën aan de efficiëntie van de bijstandsuitgaven zien. Wanneer gemeenten geen bovengemiddelde inspanning verrichten, bedraagt de gemiddelde inefficiëntie ongeveer vier procent. Gemeenten met een bovengemiddelde inspanning op het terrein van activering kennen zelfs een gemiddelde inefficiëntie van ongeveer 0,3 procent. Daarbij moet worden opgemerkt dat een deel van dit effect vermoedelijk voor rekening komt van het zogenaamde verlonen. Bij het verlonen worden cliënten uit de uitkering gehouden met behulp van loonkostensubsidies, met als gevolg dat ze geen uitkeringslast met zich mee brengen. Daar staan overigens hogere uitgaven uit het re-integratiedeel, het werkdeel, van de gemeente tegenover. Deze gemeenten hebben kortom een zeer succesvolle uitruil gemaakt tussen het inkomens- en het werkdeel van de WWB. Gemeenten met een bovengemiddelde inspanning op het terrein van werkgelegenheid kennen een gemiddelde inefficiëntie van 2,2 procent. Daarentegen blijkt een bovengemiddelde inzet op controle, samenwerking in een intergemeentelijke sociale dienst of op een combinatie van strategieën te leiden tot een grotere inefficiëntie dan de vier procent voor gemeenten die op geen enkele strategie een bovengemiddelde inspanningen ondernemen. Opvallend is dat gemeenten met een controlestrategie minder efficiënt zijn. Het is klaarblijkelijk niet de uitruil met de WSW of Wajong die bijdraagt aan de efficiëntie van de bijstandsuitgaven. Een hoge instroom in de WSW en Wajong, samen met hoge kosten van de WWB, duidt in plaats daarvan op algemene inefficiëntie van de bijstandsuitvoering in de betrokken gemeenten. Deze gemeenten kunnen met andere woorden nog een forse efficiëntiewinst boeken. Het samenvoegen, dereguleren en budgetteren van de WWB, Wajong en WSW kan daaraan bijdragen.

Conclusie

Decentralisatie en budgettering van de WWB heeft bijgedragen aan een efficiëntere bijstandsuitvoering. Samenvoeging van de WWB met andere regelingen als WSW en Wajong in combinatie met decentralisatie en budgettering richting gemeenten kan zo helpen de efficiëntie van beleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt te verhogen.

LITERATUUR

- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel (2007) *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Utrecht: Meccano.
- Edzes, A.J.E. (2010) *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Es, F. van (2010) *Invloed WWB op gebruik bijstand*. Den Haag: CPB.
- Stegeman, H. en A. van Vuren (2006) *Wet Werk en Bijstand: eerste kwantificering van effecten*. Den Haag: CPB.