Gemeentelijke bijstandsuitgaven

Auteur(s):
Winden, P. van
Onderzoeker bij de divisie Arbeid en Onderwijs van NEI, Rotterdam. Met dank aan Robert Olieman (Sociale Verzekeringsbank).

Verschenen in:
ESB, 84e jaargang, nr. 4214, pagina 556, 30 juli 1999

Rubriek:
Discussie

Trefwoord(en):
sociale, zekerheid

Onlangs stond in ESB een bijdrage van Nyfer, waarin de kwaliteit van het gemeentelijke bijstandsbeleid beoordeeld werd. Het gebruikte model lijkt erg op een bestaand model voor de raming van bijstandsuitgaven, maar de resultaten lopen opvallend uiteen. Hoe kan dat?

Het kabinet wil de financiering van de Bijstand voor een groter deel via de gemeentebegroting laten verlopen. Hierdoor krijgen gemeenten een sterkere prikkel om het bijstandsvolume te reduceren. Volgens het regeerakkoord zal dit leiden tot een afname van de bijstandsuitgaven met een half miljard gulden. Op het ogenblik staat nog niet vast op welke wijze aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten invulling zal worden gegeven. Zeker is wel, dat de financieringssystematiek grote financi ële gevolgen kan hebben voor de gemeenten.

Budgetteren als optie

Een optie voor het invullen van de verantwoordelijkheid van de gemeenten is het invoeren van een budgetteringssysteem. Gemeenten krijgen dan een bepaald, vast bedrag van de rijksoverheid, en moeten hieruit hun bijstandskosten betalen. Vallen de werkelijke kosten hoger of lager uit, dan is het verschil voor (rekening van) de gemeente. De vraag is dan: hoe stel je het budget vast?

Budgettering op basis van historische bijstandsuitgaven impliceert het belonen van ineffici ënte gemeenten. Dat is geen goed idee. Beter is, om de gemeentelijke budgetten, los van het verleden, te bepalen op basis van objectieve criteria. Gemeenten die door het voeren van een effici ënt beleid het bijstandsvolume weten te reduceren, worden onder een dergelijk budgetteringssysteem beloond voor hun inspanningen. Minder effici ënte gemeente zijn juist duurder uit dan onder het huidige declaratiesysteem.

De cruciale vraag is nu, in hoeverre de gemeentelijke bijstandsbudgetten objectief bepaald kunnen worden. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken is hiernaar onderzoek verricht door Lester -SEO en NEI [1]. Dit onderzoek resulteerde in een bijstandsverdeelmodel. Met dit model wordt het landelijke bijstandsbudget zo eerlijk mogelijk verdeeld over de verschillende gemeenten, op basis van objectief vaststelbare gemeentelijke kenmerken. Het verschil tussen de berekende budgetten en de werkelijke uitgaven is een indicatie voor de effici ëntie van het bijstandsbeleid van de afzonderlijke gemeenten.

Twee modellen, verschillende uitkomsten

Inmiddels heeft ook Nyfer een model ontwikkeld voor de Bijstand [2]. De overeenkomsten tussen beide modellen zijn opmerkelijk. De modelspecificatie en veel van de verklarende variabelen komen overeen. Desondanks verschillen de uitkomsten van beide modellen sterk van elkaar. De verschillen tussen berekende en gerealiseerde bijstandsuitgaven in het bijstandsverdeelmodel enerzijds en de indicatoren voor gemeentelijke effici ëntie in het model van Nyfer anderzijds lopen voor een aantal gemeenten sterk uiteen (tabel 1).

Tabel 1. Scores van gemeenten
In de tabel zijn de 'scores' van de veertig grootste gemeenten volgens de twee modellen weergegeven. Hoewel het oordeel vaak dezelfde richting uit gaat (Eindhoven, Leiden en Tilburg hebben in beide onderzoeken een beperkt beroep op de bijstand, terwijl Utrecht, Arnhem en Nijmegen meer bijstand verlenen dan gezien hun kenmerken verwacht mag worden), zijn de verschillen opvallend. Sommige gemeenten scoren in het ene onderzoek "neutraal" en in het andere duidelijk positief of negatief. En helemaal verwarrend is het oordeel voor Haarlem en Groningen (slecht volgens Nyfer, goed volgens het verdelingsmodel), en voor Rotterdam, Leeuwarden, Zwolle, Maastricht, Apeldoorn, Amstelveen en Enschede (omgekeerd). Zie voor mogelijke verklaringen voor deze verschillende uitkomsten bijgaand artikel.

Gemeente	Nyfer	Bijstandsverdelingsmodel
Utrecht	--	-
Arnhem	--	-
Nijmegen	--	-
Amersfoort	--	0
Haarlem	--	+
Groningen	--	+
Dordrecht	-	--
Gouda	-	-
Schiedam	-	-
Amsterdam	-	0
Emmen	-	0
Purmerend	-	0
Almere	-	0
's Hertogenbosch	-	0
Helmond	-	0
Rotterdam	-	+
Leeuwarden	-	+
Spijkenisse	0	--
Ede	0	--
Breda	0	-
Hengelo (Ov.)	0	-
Alkmaar	0	0
Haarlemmermeer	0	0
Zoetermeer	0	+
Zaanstad	0	++
Alphen aan den Rijn	0	++
Zwolle	+	--
Maastricht	+	--
Apeldoorn	+	-
Heerlen	+	0
Delft	+	+
Vlaardingen	+	+
Deventer	+	+
Eindhoven	+	++
Amstelveen	++	-
Enschede	++	-
's Gravenhage	++	0
Leiden	++	+
Tilburg	++	+

--slecht (d.w.z. meer bijstandsuitkeringen cq -uitgaven dan op basis van hun kenmerken verwacht mag worden); - onder gemiddeld;
0 neutraal; + boven gemiddeld; ++ goed.

De verschillen tussen de uitkomsten van de twee onderzoeken hebben tot grote verwarring geleid. Gemeenten die volgens het ene model een effici ënt beleid voeren zijn volgens het andere model juist ineffici ënt. Hoe betrouwbaar zijn de uitkomsten van beide modellen? En is het eigenlijk wel mogelijk om bijstandsbudgetten modelmatig te bepalen op basis van kenmerken van gemeenten?

Verklaar de verschillen

Een belangrijk verschil tussen de twee modellen is het doel dat zij nastreven. Het Bijstands -verdeelmodel is expliciet ontworpen om te kunnen dienen als basis voor een budgetteringsmodel voor de bijstand. Het Nyfer -model heeft een ander doel, namelijk om een ruwe indicatie te geven van de effici ëntie van het gemeentelijke bijstandsbeleid. De globalere doelstelling van het Nyfer -onderzoek uit zich ook in een meer ontspannen methodologische werkwijze. De van het verdeelmodel overgenomen modelspecificatie wordt niet geheel formeel correct doorgevoerd en er heeft geen toetsing plaatsgevonden op de stabiliteit van het model.

Een tweede verschil is gelegen in wat de modellen precies trachten te verklaren. In het verdeelmodel worden de bijstandsuitgaven verklaard, hetgeen logisch is voor een model waarmee financi ële budgetten voor gemeenten bepaald moeten worden. Nyfer gebruikt het aantal bijstandsgerechtigden als uitgangspunt. Hierdoor wordt geen rekening gehouden met verschillen in de hoogte van uitkeringen. De omvang van een bijstandsuitkering kan vari ëren van 50% van het minimumloon voor alleenstaanden tot 100% voor samenwonenden en gehuwden. In grote steden wonen veel alleenstaanden, waardoor de bijstandsuitgaven per cli ënt lager liggen dan in kleinere gemeenten. Bovendien is de controle op de juistheid van de opgegeven leefvorm een belangrijk onderdeel van het bijstandsbeleid. Dit handhavingsbeleid wordt niet beloond in het Nyfer -model. Sinds de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet hebben de gemeenten bovendien de bevoegdheid om naar eigen inzicht toeslagen te verstrekken. De kosten hiervan worden in een volumemodel, zoals dat van Nyfer, niet zichtbaar gemaakt.

Een laatste verschil tussen de modellen is de keuze voor de verklarende gemeentelijke kenmerken. Nyfer heeft alleen gebruik gemaakt van een beperkt aantal publiek beschikbare gemeentelijke gegevens. Hierdoor missen enkele essenti ële variabelen, zoals het klantenpotentieel van een gemeente, en het aantal WW'ers met maximale duur. Het klantenpotentieel is een indicator voor de centrumfunctie van een stad. Steden met een centrumfunctie wijken in een aantal opzichten (onder andere de structuur van de arbeidsmarkt en het belang van forensende werknemers) af van andere gemeenten. Daarmee moet in een model rekening gehouden worden. Het aantal WW'ers met maximale duur is een goede indicator voor de doorstroom van de WW naar de bijstand. Gemeenten hebben weinig invloed op de instroom van WW'ers in de bijstand, en moeten dus gecompenseerd worden voor de eventuele gevolgen daarvan.

Conclusie

De verschillen tussen de twee modellen zijn grotendeels terug te voeren op de verschillende doelstellingen van de onderzoeken. Het Nyfer -model is niet ontworpen als budgetteringsmodel en is hiervoor ook niet geschikt. Ook qua methodologie en volledigheid voldoet Nyfer -model niet aan de strenge eisen die aan een budgetteringsmodel gesteld mogen worden. Dat er verschillen optreden tussen de uitkomsten van het Bijstands -verdeelmodel en het Nyfer-model, wil dus niet zeggen dat bijstandsbudgetten niet betrouwbaar met een model bepaald kunnen worden.

Dit neemt niet weg dat het modelmatig berekenen van bijstandsbudgetten gevaren met zich meebrengt. Het is onmogelijk om met alle relevante factoren die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven rekening te houden. De implementatie van een verdeelmodel leidt hierdoor altijd tot een zekere mate van onrechtvaardigheid.

In hoeverre kunnen de gemeentelijke budgetten, en daarmee de effici ëntie van het gevoerde beleid, betrouwbaar vastgesteld worden? En hoe moet de afweging gemaakt worden tussen de onrechtvaardigheid van het huidige systeem (effici ëntie wordt niet beloond) enerzijds en de mate van onrechtvaardigheid die een budgetteringsmodel met zich meebrengt anderzijds? Op deze twee vragen zal een antwoord gezocht moeten worden in de lopende discussie over prikkels in de bijstand

---

1 Lester-SEO en NEI, Berekende bijstand in model, in: *Eindrapport projectgroep objectief verdeelmodel*, 1998. Zie ook: J. de Koning, R. Olieman en P. van Winden, Budgettering van de bijstand, *ESB*, 6 november 1998, blz. 832-836. Zie voor een actualisatie *Actualisatie berekende bijstand in model*, SEO, 1999.

2 Nyfer, Atlas voor gemeenten, 1999. Zie ook G.E. Bijwaard, De kwaliteit van gemeentelijk beleid, *ESB*, 18 juni 1999, blz. 476-478.

Copyright © 1999 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)