

Lessen uit de bijstand voor decentralisatie

De komende jaren staan in het teken van een ongekeerde decentralisatie van bevoegdheden en financiële verantwoordelijkheden richting de gemeenten. Dit moet lokale overheden prikkelen tot efficiënt en op maat gesneden lokaal beleid. De ervaring van tien jaren WWB legt barrières bloot bij de doorwerking van financiële prikkels in gemeentelijke organisaties. Daaruit valt te leren dat financiële tekorten meer prikkelen dan overschotten en dat er een aanwijsbare relatie moet zijn tussen het handelen van actoren en het resultaat.

MAARTEN ALLERS

Directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

ARJEN EDZES

Senior onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen

BAS DE RIJSTER

Senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van SZW

MIRJAM ENGELEN

Manager Werk en Inkomens bij Panteia

Aan de vooravond van de nieuwe Participatiewet en de overdracht aan gemeenten van omvangrijke nieuwe taken is de vraag relevant hoe de sturingsrelaties werken tussen zowel Rijk en gemeenten als binnen de gemeenten zelf, en hoe ze kunnen worden verbeterd. Dát ze werken, blijkt uit vele onderzoeken naar de effecten van de in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (WWB). Die wijzen op vermindering van de bijstandslasten en efficiënter gedrag van gemeenten (Broersma *et al.*, 2013; Van Es, 2010; Kok *et al.*, 2007; Stegeman en Van Vuren, 2006). Maar waarom dat zo is, en wat de barrières zijn waarvan we kunnen leren voor de aanstaande decentralisatie-operaties, is minder bekend. Daarom is nu onderzocht hoe de financiële prikkel van de bijstand binnen individuele gemeenten doorwerkt (Allers *et al.*, 2013). De uitkomsten laten grote verschillen zien tussen gemeenten, maar wijzen vooral op twee lessen: financiële tekorten prikkelen meer dan overschotten, en er moet een aanwijsbare relatie zijn tussen het handelen van actoren en het (financiële) resultaat. Vooral in het sociale domein is dat laatste geen sinecure.

STURINGSRELATIES EN GEDRAG

De WWB kan als voorloper en proeftuin worden beschouwd van de huidige decentralisatiegolf in het sociale domein. Net als in de aanstaande Participatiewet is in de WWB het financiële arrangement zo ingericht dat gemeenten een financiële prikkel hebben om de bijstandslasten zo veel mogelijk te beperken (Allers en Toolsema, 2012). Deze financiële prikkel bestaat eruit dat gemeenten een lumpsum-budget krijgen voor het inkomensdeel van de WWB. Wanneer zij hieraan niet genoeg hebben om hun uitkeringslasten te bekostigen, moeten zij zelf geld toeleggen. Wanneer zij eraan overhouden, mogen zij het overschot naar eigen goeddunken besteden. Het bestuurlijke arrangement van de WWB is in essentie een sturingsrelatie die erop is gericht gemeenten maximaal te prikkelen om de bijstandslasten te beperken (kader 1). Deze uit de agentschapstheorie afkomstige gedragsveronderstelling wordt echter in verschillende (micro-)economische en sociologische theorieën genuanceerd of aangevochten (Edzes, 2010). Zo zijn gemeenten met grote tekorten wellicht minder gemotiveerd tot een activerend beleid doordat zij de moed na enige tijd opgeven, of doordat er financiële regelingen bestaan die de budgettaire effecten van die tekorten dempen. Een prikkel werkt ook minder door wanneer er geen goed zicht is op welk beleid of welke instrumenten onder welke omstandigheden effectief zijn. En tot slot worden binnen gemeenten, door bestuurlijke schotten tussen afdelingen, niet alle financiële middelen voortdurend bij alle financiële afwegingen betrokken.

Hoe de financiële prikkel van de bijstand in de praktijk binnen gemeenten doorwerkt, is onderzocht middels een econometrische analyse van de invloed van eventuele tekorten of overschotten op de ontwikkeling van gemeentelijke bijstandsuitgaven, en middels tien casestudies bij afzonderlijke gemeenten. Kwantitatief onderzoek en casestudies vullen elkaar aan. Via kwantitatief onderzoek wordt bij de gehele populatie bekeken in hoeverre prikkels werken en welke mogelijke beperkingen een rol spelen. Via casestudies is het mo-

gelijk bij een beperkt aantal gemeenten de diepte in te gaan om te achterhalen welke mechanismen een rol spelen bij de doorwerking van de financiële prikkel.

TEKORT PRIKKELT MEER DAN OVERSCHOT

De econometrische analyse onderzoekt de periode van 2004 (het begin van de volledige budgettering van de bijstand) tot en met 2012. Er is een regressievergelijking geschat met als afhankelijke variabele de bijstandslasten en als belangrijkste onafhankelijke variabele het saldo op het WWB-budget. Dit saldo is het toegewezen budget van de gebundelde uitkering WWB (tot 2010: inkomensdeel), minus de bijstandslasten. Het schatten van dit verband wordt gecompliceerd doordat het saldo op het inkomensdeel niet alleen afhangt van het door het Rijk toegewezen budget, maar ook van de bijstandslasten. Er is daarom gecontroleerd voor endogeniteit door gebruik van een instrumentele variabele (het van het Rijk ontvangen budget voor het inkomensdeel van de WWB). Deze benadering betekent dat we niet het effect van het feitelijke saldo op het inkomensdeel onderzoeken, maar alleen van het saldo voor zover dit wordt veroorzaakt door de hoogte van het budget. En dus door factoren die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen.

Voor andere factoren die de bijstandslasten beïnvloeden, is gecontroleerd door het opnemen van vaste effecten op gemeenteniveau, jaareffecten en gemeentespecifieke trends. Als controlevariabele is nog het budget opgenomen voor het werkdeel van de WWB (vanaf 2009: participatiebudget). Dat is een geoordeelde uitkering die gemeenten kunnen inzetten voor re-integratie van bijstandsontvangers. De gegevens zijn afkomstig van het Ministerie van SZW (budgetten en bijstandslasten), van het CBS (begrote uitgaven aan Cultuur & Recreatie; aantallen huishoudens) en van COELO (preventief toezicht). De dataset bevat per jaar 377 observaties: 362 gemeenten en 15 samenwerkingsverbanden.

Het hebben van overschotten of tekorten op het bijstandsbudget blijkt inderdaad van invloed op de ontwikkeling van de bijstandslasten. In gemeenten die als gevolg van een ruimer budget een overschot boeken op het inkomensdeel, hebben de bijstandslasten zich een jaar later substantieel ongunstiger ontwikkeld dan in andere gemeenten (kolom 1 van tabel 1). Anderzijds leidt een tekort tot een gunstiger ontwikkeling van de bijstandslasten in het jaar erna. Ook de omvang van het overschot of het tekort blijkt van belang. Hoe gunstiger het saldo op het inkomensdeel zich ontwikkelt, hoe minder gunstig de ontwikkeling van de bijstandslasten in het jaar erna, en vice versa (kolom 2 van tabel 1). Voor elke euro dat het saldo op het inkomensdeel toeneemt als gevolg van een hoger budget, lopen in het jaar daarna de bijstandslasten met 15 cent meer op of dalen zij met 15 cent minder. Omgekeerd leidt een lager saldo op het inkomensdeel tot een gunstiger ontwikkeling van de bijstandslasten.

Er worden geen aanwijzingen gevonden dat meerjarige tekorten ontmoedigend werken, zoals gevreesd zou kunnen worden op basis van de theorie. Sommige gesprekspartners tijdens de casestudies vonden langdurige tekorten weliswaar ontmoedigend, maar zij gaven aan zich daardoor niet minder in te spannen om de bijstandsuitgaven te verlagen. Dat wordt bevestigd door het feit dat de kwantitatieve analyse geen verschil aantoonde tussen het effect van een eenjarig tekort en dat

van een meerjarig tekort op het inkomensdeel. Beide hebben een gunstig effect op de bijstandslasten in het jaar erna.

Ook blijkt een algehele financiële krapte op de gemeentebegroting geen effect op de hoogte van de bijstandslasten te hebben. Op basis van de standaardtheorie zou dit wel te verwachten zijn, maar financiële schotten (potjesdenken) kunnen dit verband belemmeren doordat het budget voor de WWB wellicht als 'eigendom' van de wethouder van Sociale Zaken wordt gezien. Hierbij moet wel worden bedacht dat er geen volledig bevredigende maatstaf bestaat voor financiële krapte bij gemeenten. Als maatstaven zijn gebruikt: het al dan niet onder preventief financieel toezicht staan van de provincie, en de begrote netto-uitgaven aan Cultuur & Recreatie. Dat is een uitgavenpost waarover gemeenten vrijwel volledige zeggenschap hebben, en waarop in slechte tijden relatief eenvoudig kan worden bezuinigd. Dit in tegenstelling tot veel andere uitgavenposten. Geen van beide indicatoren voor financiële krapte laat een significant effect zien op de bijstandslasten.

De uitkomst van de kwantitatieve analyse heeft belangrijke implicaties. Immers, de veronderstelling dat overschotten zouden prikkelen tot investeringsgedrag om het in de toekomst nog beter te doen, wordt niet ondersteund.

STURING BINNEN DE GEMEENTE

Overschotten op het inkomensdeel van de bijstand mogen vrij worden besteed, maar tekorten moeten zelf – binnen zekere grenzen – worden aangezuiverd. Deze prikkelwerking

Analyse van sturingsrelaties

KADER 1

Bij het analyseren van een sturingsrelatie gaat het om de volgende vragen: Welke actoren spelen een rol? Wat zijn hun keuzemogelijkheden? Welke informatie hebben zij? En wat levert bepaald gedrag hun op in termen van beloning of straf? De uitkomsten van een bepaald sturingsarrangement hangen vervolgens af van de mate waarin actoren zich laten sturen. Dat is afhankelijk van hun motivatie – én van de manier waarop zij beslissingen nemen, ofwel van de mate van rationaliteit. Motivatie kan intrinsiek of extrinsiek zijn. Intrinsieke motivatie bestaat onafhankelijk van beloning of straf, en komt voort uit bijvoorbeeld belangstelling, altruïsme of idealisme. Extrinsieke motivatie is het gevolg van invloeden van buiten, vaak (de verwachting van) straf of beloning. De financiële prikkel van de bijstandsfianciering richt zich op het creëren van extrinsieke motivatie.

De vertaling van motivatie in gedrag hangt af van de manier waarop mensen beslissingen nemen. Dat wordt vaak omschreven met het begrip 'rationaliteit'. Uit de gedragseconomie is een aantal mechanismen bekend waarmee kan worden verklaard dat feitelijk gedrag in veel gevallen afwijkt van wat de klassieke micro-economische theorie zou voorspellen. Voor dit onderzoek is mental accounting of 'potjesdenken' van belang (Thaler, 1999): het verschijnsel dat middelen in budgetten worden gegroepeerd, zodat niet alle bestedingsmogelijkheden tegen elkaar worden afgewogen. Potjesdenken heeft tot gevolg dat niet alle financiële middelen voortdurend bij alle financiële afwegingen worden betrokken. In de praktijk wordt bij gemeenten gewerkt met vooraf bepaalde budgetten. Dat betekent dat onder meer de wethouder van Sociale Zaken een grote mate van beleidsvrijheid heeft, zolang hij of zij binnen het toegewezen budget blijft. Het gevolg hiervan is – in elk geval in theorie – dat de financiële prikkel bij een tekort op het WWB-budget sterker is dan bij een overschot.

Casestudies

KADER 2

De casestudies omvatten tien gemeenten. Bij de case-selectie is rekening gehouden met variëteit tussen gemeenten op de volgende kenmerken: de ontwikkeling van het saldo op het inkomensdeel vanaf 2004 (tekort of overschot), gemeentegrootte (middelgroot, groot) en wijze van uitvoering (zelfstandig of via een Intergemeentelijke Sociale Dienst). Er zijn binnen alle cases diepte-interviews gehouden met respondenten op drie verschillende niveaus: politiek, management en uitvoering. Respondenten werden in deze interviews bevraagd op hun perceptie van de financiële prikkel, en op de rol die de prikkel speelt in de dagelijkse werkpraktijk. De interviews zijn gehouden aan de hand van gedetailleerde vragenlijsten. Die vragenlijsten zijn echter niet al te strak aangehouden: de interviews hadden de vorm van een gesprek, waarbij de vragenlijsten ervoor zorgden dat alle relevante onderwerpen aan de orde kwamen.

blijkt dus niet voor alle gemeenten even sterk. Hoe meer ruimte in het budget, hoe kleiner de financiële prikkel. Dit werpt de vraag op hoe gemeenten binnen de gegeven budgetkaders sturen op hun bijstandslasten. Welke actoren zijn van belang, wat zijn hun keuzemogelijkheden, over welke informatie beschikken zij, wat levert bepaald gedrag hun op en welke barrières beperken de doorwerking van de financiële prikkel die uitgaat van de financiering van de WWB? Deze vragen zijn niet te beantwoorden via kwantitatief onderzoek aan de hand van statistische bestanden of telefonische vragenlijsten. Ze vereisen een diepgaand inzicht in de processen binnen gemeenten op het niveau van politiek, management en uitvoering. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden is daarom een case-benadering toegepast, aangevuld met een analyse van rapporten van lokale rekenkamers.

De casestudies laten om te beginnen grote verschillen zien in de mate waarin en de wijze waarop binnen gemeenten wordt gestuurd. Gemeenten verschillen bijvoorbeeld in de sturende rol- en taakverdeling tussen raad, wethouder en

management. Ook in de mate van concreetheid en meetbaarheid van informatieverstrekking doen zich verschillen voor. De sturing binnen een gemeente laat zich het beste analyseren aan de hand van drie parameters (kader 1).

KEUZEMOGELIJKHEDEN

De doorwerking van de prikkel binnen gemeenten is om te beginnen sterker wanneer uitvoerenden over concrete beleidsinstrumenten beschikken (of dat zo ervaren) om ook daadwerkelijk te kunnen sturen op reductie van de bijstandslasten. Ontbreken die, dan leidt een prikkel tot een gevoel van machteloosheid. In de tweede plaats blijkt de politiek het management sterker aan te sturen bij een nieuw of een dreigend tekort, dan bij een overschot of een langdurig tekort. In dat laatste geval gaat men er na verloop van tijd vaak van uit dat de oorzaak buiten de eigen invloedssfeer ligt. Wanneer de uitvoering van de bijstand bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband is ondergebracht, is de druk vanuit de politiek om de bijstandslasten te beperken ook kleiner. Dat komt omdat raadsleden en wethouders minder grip hebben op dergelijke organisaties.

INFORMATIE

De doorwerking van de prikkel is sterker binnen gemeenten waar ook de uitvoerders weten dat er een financiële noodzaak is om sterk te sturen op reductie van de bijstandspopulatie. Niet in alle gemeenten wordt de werkvloer hiervan op de hoogte gehouden. Bovendien is de prikkel sterker wanneer men, bijvoorbeeld als gevolg van monitoring en evaluatie, weet wat wél werkt om de bijstandslasten te reduceren en wat niet. Uit een inventarisatie van rekenkamerrapporten op dit terrein komt naar voren dat informatievoorziening vaak gebrekkelijk is (Allers *et al.*, 2013). Vaak is er bijvoorbeeld weinig bekend over de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten, en sluiten cliëntvolgsystemen niet goed aan bij de informatiebehoefte op de werkvloer.

KOSTEN EN BATEN VAN GEDRAG

De doorwerking van de prikkel is sterker binnen gemeenten waar concrete en meetbare prestatieafspraken zijn gemaakt tussen het management en de politiek, en tussen de uitvoering en het management. Dat geldt vooral wanneer er ook daadwerkelijk consequenties worden verbonden aan het niet nakomen van die afspraken. Interessant is dat in slechts de helft van de geïnventariseerde rekenkameronderzoeken kwantitatieve doelstellingen zijn aangetroffen ten aanzien van de bijstandslasten of het bijstandsvolume. Verder blijken wethouders sterker te sturen op reductie van de bijstandslasten wanneer er een tekort is. Vergroting van een overschot levert een wethouder weinig 'applaus' op, terwijl het optreden van een tekort wel problemen oplevert. Hetzelfde geldt voor managers en uitvoerenden. Ten slotte werkt de prikkel minder sterk door wanneer de gemeente deelneemt aan een intergemeentelijke sociale dienst waarbinnen de tekorten en de overschotten van de deelnemende gemeenten worden verevend. Kosten en baten van het eigen handelen worden dan minder gevoeld.

Hoogte van de bijstandslasten verklaard¹

TABEL 1

	(1)	(2)
Dummy: overschot inkomensdeel in t-1	39,51***	
Saldo inkomensdeel in t-1		0,152***
Beschikbaar budget werkdeel t-1	-0,359***	-0,340***
Aantal waarnemingen	3.010	3.010
Aantal eenheden	377	377
Kleibergeren-Paap F	129,0	670,4

¹Bedragen in euro's van 2012 per huishouden
*** Significant op eenprocentniveau

PROBLEEM OF KANS

Uit de casestudies blijkt verder dat de prikkel door betrokkenen binnen gemeenten kan worden gecodeerd als kans of

als probleem. Codering van de prikkel als probleem gaat vaak samen met een gevoel van machteloosheid. Uit de casestudies blijkt dat drie situaties ertoe kunnen leiden dat betrokkenen uit management, politiek of uitvoering de prikkel coderen als probleem in plaats van als kans. Ten eerste: wanneer men een gebrek aan mogelijkheden ervaart om zelf iets te doen om de bijstandslast te beheersen. Wie niet weet door welke maatregelen de bijstandsinstream kan worden gereduceerd of de bijstandsuitstroom kan worden vergroot, heeft niet het gevoel controle te hebben over de eigen bijstandslasten.

Ten tweede: wanneer men geen verband ziet tussen eigen inspanningen en tekorten of overschotten op het inkomensdeel. Dit kan het geval zijn doordat het saldo op het inkomensdeel niet alleen afhangt van de gemeentelijke inspanning, maar ook van het exogeen bepaalde budget (de rijksuitkering). En ten derde: wanneer de doelstellingen van het management botsen met de intrinsieke motivatie van uitvoerenden. Dergelijke conflicten ontstaan als uitvoerenden ook minder kansrijke uitkeringsontvangers willen begeleiden, terwijl het beleid is gericht op het helpen van de meest kansrijken.

Codering van de financiële prikkel als probleem in plaats van als kans levert de betrokkenen onvrede op. Het hoeft de effectiviteit van het bijstandsbeleid echter niet te verminderen. We zagen immers al dat meerjarige tekorten wel leiden tot een gevoel van machteloosheid, maar niet tot slechtere resultaten.

CONCLUSIE EN IMPLICATIES

Voor de aanstaande decentralisatie van gemeentelijke taken in het sociale domein zijn twee lessen te trekken. In de eerste plaats prikkelen financiële tekorten tot actie, maar overschotten niet. Dat strookt niet met de standaardtheorie, en ook niet met het beeld van een ondernemende overheid die met de juiste maatregelen geld kan verdienen om te investeren, of om in te zetten voor andere beleidsterreinen. De rijksuitkering die een gemeente ontvangt om de bijstand mee te bekostigen, behoort in de praktijk tot het budget van de wethouder van Sociale Zaken, en zal – hoewel vrij besteedbaar – niet snel op andere terreinen worden ingezet. Wethouders hebben een grote mate van beleidsvrijheid zolang zij binnen het toegewezen budget blijven. Wanneer dit niet lukt, zullen bij de collega-wethouders middelen moeten worden vrijgemaakt. Die staan daar begrijpelijkerwijs niet om te springen.

Dit kan verklaren waarom de financiële prikkel bij een tekort op het WWB-budget sterker is dan bij een overschot. Uitbreiding van budgettering naar andere sociale domeinen zou hier heilzaam kunnen werken, aangezien het afwegingskader en de afrekenbaarheid binnen het lokale bestuur breder komt te liggen. Ook de grote financiële druk die met de decentralisaties samengaat kan hieraan bijdragen.

De tweede les is dat er voor een goede prikkelwerking een aanwijsbare en door betrokkenen op alle niveaus (bestuur, management en uitvoering) ervaren relatie moet zijn tussen het eigen handelen en de resultaten daarvan. Dat is niet altijd gemakkelijk te realiseren. Binnen het sociale domein is het vaak onduidelijk wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden. Uit de neo-institutionele organisatiesociologie is bekend dat organisaties in dergelijke sectoren eerder naar legitimiteit streven dan naar efficiëntie. Niet uit overtuiging,

maar bij gebrek aan beter. Het gevaar bestaat dat organisaties binnen een sector op elkaar gaan lijken door formele en informele dwang, kopieergedrag of gedeelde leerprocessen – zoals workshops, trainingen en conferenties. Het gewenste maatwerk wordt dan niet geleverd. Ook de grote omvang en de complexiteit van de nieuwe taken bedreigen het bestaan van en het zicht op de relatie tussen het eigen handelen en de resultaten daarvan. Het is dus een hele uitdaging voor gemeenten om juist nu te zorgen dat de prikkel om de bijstandafhankelijkheid beperkt te houden goed binnen de eigen organisatie is ingebed, en dat dit ook voor de te decentraliseren taken gaat gelden. Dat vereist een blijvende kritische blik op de interne structuren en processen, en de bereidheid die waar nodig aan te passen.

LITERATUUR

- Allers, M.A., A.J.E. Edzes, M. Engelen, J.B. Geertsema, S. de Visser en E. Wolf (2013) *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*. Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en L.A. Toolsema (2012) Doelmatige financiering van de bijstand. *ESB*, 97(4641), 466–469.
- Broersma, L., A.J.E. Edzes en J. Van Dijk (2013) Have Dutch municipalities become more efficient in managing the costs of social assistance dependency? *Journal of Regional Science*, 53(2), 274–291.
- Edzes, A.J.E. (2010) *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Es, F. van (2010) *Involed WWB op gebruik bijstand*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kok, L., I. Groot en D. Güler (2007) *Kwantitatief effect WWB*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.
- Stegeman, H. en A. van Vuren (2006) *Wet werk en bijstand: eerste kwantificering van effecten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Thaler, R.H. (1999) Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183–206.