



Budgettering van de bijstand

Auteur(s):

Koning, J. de
Olieman, R.
Winden, P. van

De auteurs zijn verbonden aan de divisie Arbeid en onderwijs van het NEI. De Koning is daarnaast hoogleraar aan de Erasmus Universiteit.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4175, pagina 832, 6 november 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Objectief vast te stellen factoren, zoals samenstelling van de bevolking en werkgelegenheid, bepalen grotendeels hoeveel bijstandsgerechtigden er in een gemeente zijn. Daarnaast is het gemeentelijk beleid van invloed. In dit artikel wordt een model opgesteld, waarmee een budget aan gemeenten kan worden toegekend. Iedere gemeente met dezelfde objectieve kenmerken krijgt dan hetzelfde bedrag voor bijstandsuitkeringen. Dat geeft een sterke prikkel om gemeentelijke beleidsvrijheid te benutten voor uitgavenbeperking. Zo'n prikkel ontbreekt in de huidige situatie: gemeenten die zich sterk inspinnen, worden hiervoor maar nauwelijks beloond.

Als een gemeente door doelmatig en effectief beleid aanzienlijk minder aan bijstand uitgeeft dan een andere, in alle andere opzichten identieke gemeente, dan krijgen beide gemeenten toch negentig procent van hun bijstandsuitgaven vergoed door het rijk. In de bijstand wordt, afgezien van de zogenaamde 'incentive-regeling'¹, goed beleid niet beloond en slecht beleid niet bestraft. De vergoeding voor de gemeente is in principe onafhankelijk van de vermijdbaarheid van de uitgaven. Dit kan inefficiëntie in de hand werken.

In dit artikel bekijken we of het anders kan, met een budgetteringssysteem voor de bijstand. Zo'n systeem houdt in dat de rijksoverheid op grond van objectieve factoren bepaalt hoeveel geld gemeenten voor de bijstand nodig hebben. Gemeenten die minder uitgeven mogen het verschil houden; gemeenten die meer uitgeven moeten het verschil zelf bijpassen. De vaststelling van de uitkeringshoogte en de uitkeringsvoorwaarden blijft in dit systeem een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Gemeenten moeten de besparingen zoeken in bestrijding van oneigenlijk gebruik en fraude, en in activerend arbeidsmarktbeleid (zie kader). De gedachte is dat zo'n systeem gemeenten zou prikkelen om hiervoor meer inspanningen te verrichten en zo de bijstandsuitgaven te beperken. Dit idee roept een aantal vragen op:

- » hoe bepaal je welk budget een individuele gemeente nodig heeft?
- » heeft zo'n systeem ook daadwerkelijk het beoogde effect: verhoging van de efficiëntie?
- » roept zo'n systeem geen ongewenste neveneffecten op?

Niet iedere gemeente heeft evenveel nodig. Grote gemeenten zullen bijvoorbeeld meer geld voor de bijstand nodig hebben dan kleine gemeenten, maar er zijn nog veel meer (mogelijke) factoren die bepalen hoe groot het benodigde budget is. We moeten dus weten welke factoren van belang zijn, en hoe groot het gewicht van die factoren is. Daarvoor is een model nodig dat in zeer hoge mate kan verklaren hoeveel geld een gemeente nodig heeft voor de bijstand. In dit artikel zullen we zo'n model presenteren, en nagaan of budgettering op basis van het model de gewenste effecten heeft.

Activerend arbeidsmarktbeleid

Activerend arbeidsmarktbeleid omvat allerlei maatregelen, die directe toeleiding van werklozen tot de arbeidsmarkt tot doel hebben. De belangrijkste voorbeelden zijn arbeidsbemiddeling, scholing, werkervaring en gesubsidieerde banen. Steeds vaker worden combinaties van maatregelen in zogenoemde bemiddelingstrajecten toegepast. De belangrijkste uitvoerders van het actief arbeidsmarktbeleid zijn Arbeidsvoorziening, gemeenten en gemeentelijke organisaties, uitkeringsinstanties en scholingsinstanties.

Een verklarend model voor de bijstandsuitgaven

De eerste stap in het ontwerpen van een budgetteringssysteem is het ontwikkelen van een verklarend model voor de bijstandsuitgaven². De bijstandsuitgaven per hoofd van de bevolking worden verklaard uit een set van gemeentelijke kenmerken voor de periode van 1990 tot 1994. Het model bevat demografische factoren (leeftijdopbouw, burgerlijke staat), gegevens over inkomen (percentage lage inkomens), centrumfunctiekenmerken (bevolkingsomvang, klantenpotentieel) en arbeidsmarktkenmerken.

Het model heeft de volgende kenmerken. Ten eerste is de bevolkingsomvang van bijzonder belang in het model. Grotere gemeenten vervullen vaak een centrumfunctie voor de omringende gemeenten. Hierdoor zijn niet alleen de bijstandsuitgaven, maar ook de invloed van sommige kenmerken op deze bijstandsuitgaven (mede) afhankelijk van de bevolkingsomvang.

Ten tweede wordt er onderscheid gemaakt tussen structurele en temporele invloeden. Grotere gemeenten geven per hoofd bijvoorbeeld meer uit aan bijstand, maar dat zegt nog niet dat in een groeiende gemeente de bijstandsuitgaven per hoofd stijgen. Hiermee wordt in het model rekening gehouden door elk kenmerk te splitsen ³.

Ten slotte is bij het schatten van het model een groter gewicht toegekend aan gemeenten met een grotere bevolkingsomvang, omdat de bijstandsuitgaven voor grotere gemeenten nauwkeuriger voorspeld kunnen worden. Dit komt doordat in kleine gemeenten de invloed van toevallige, niet in het model opgenomen factoren groter is.

In [tabel 1](#) zijn alle structurele factoren die een significante bijdrage geven aan de verklaring van de bijstand opgesomd. De in [tabel 1](#) weergegeven resultaten hebben alleen betrekking op gemeenten met meer dan 25.000 inwoners ⁴. Het model blijkt meer dan negentig procent van de verschillen tussen gemeenten te kunnen verklaren. De verklaaringskracht van het model is dus zeer goed. De samenhang tussen de verschillende gemeentelijke kenmerken bleek zeer hoog te zijn. In technische termen is er dus sprake van multicollineariteit. Hierdoor is de invloed van de afzonderlijke factoren minder goed te bepalen.

Tabel 1. Kenmerken van gemeenten en hun invloed op de bijstandsuitgaven per hoofd van de bevolking

Gemeentekenmerk	invloed
<i>demografische factoren</i>	
percentage gescheidenen	+
% mensen ouder dan 45 jaar	-
<i>inkomensfactoren</i>	
percentage lage inkomens	+
<i>ruimtelijke factoren</i>	
klantenpotentieel _a	+
% huurwoningen	+
<i>arbeidsmarktfactoren</i>	
percentage zelfstandigen	-
arbeidsparticipatie	-
WW'ers met maximale duur	+
werkgelegenheid in regio _b	-
werkgelegenheid in gemeente	-
% handel en horeca	-

a. Het aantal inwoners in omringende gemeenten dat potentieel gebruik maakt van voorzieningen in de centrumgemeente.

b. 'Regio' volgens de regio-indeling van de arbeidsbureaus.

In de tabel zijn alleen de factoren opgenomen waarvan de invloed significant is.

Verdeelmodel

Met het verklarende model kan voorspeld worden hoeveel een gemeente, gezien de kenmerken van die gemeente, aan bijstand uitgeeft. Met deze 'voorspellingen' worden de budgetten voor de gemeenten berekend. Het verklarende model wordt op deze wijze omgezet naar een verdeelmodel. [tabel 2](#) toont de gemiddelde afwijking tussen berekend budget en huidige uitgaven voor gemeenten met meer dan 25.000 inwoners.

Tabel 2. Hoeveel gemeenten krijgen meer, hoeveel minder? Herverdeeleffecten van gemeenten met meer dan 25.000 inwoners

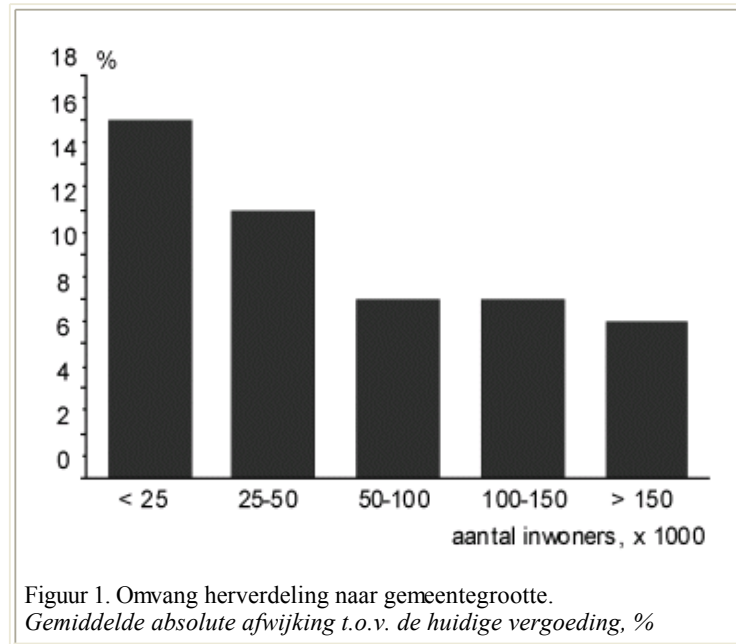
Herverdeling t.o.v. huidig budget	gemeenten waarop de herverdeling van toepassing is		
	aantal	percentage	gem. aant. inwoners x 1000
30 - 40% minder	1	1	35,0
20 - 30% minder	2	1	28,0
10 - 20% minder	29	20	50,6
0 - 10% minder	45	31	86,6
0 - 10% meer	34	23	74,4
10 - 20% meer	19	13	60,1
20 - 30% meer	10	7	48,0
30 - 40% meer	4	3	42,3
60-80% meer	1	1	33,4
Totaal	125	100	54,0

De procentuele afwijkingen in de tabel zijn gewogen met de bevolkingsomvang.

Bron: NEI, 1998, blz. 33.

De herverdeeffecten voor grote gemeenten blijken betrekkelijk gering. Ruim de helft van de gemeenten gaat er volgens onze berekeningen minder dan tien procent op voor- of achteruit. Voor slechts dertien procent van de gemeenten verandert het budget met meer dan twintig procent.

De berekende herverdeeffecten zijn voor kleinere gemeenten een stuk hoger. In [figuur 1](#) staan de gemiddelde herverdeeffecten voor gemeenten in een aantal bevolkingscategorieën. De afwijking tussen budget en uitgaven neemt af met de omvang van de bevolking. Voor gemeenten met meer dan 25.000 inwoners is de afwijking tussen budget en uitgaven gemiddeld negen procent. Voor de kleinste gemeenten is dat zestien procent. De belangrijkste oorzaak hiervoor is, dat het model de uitgaven van kleine gemeenten minder nauwkeurig voorspelt.



Als een gemeente volgens het verdeelmodel minder geld zou krijgen dan nu het geval is, wat zegt dit dan? Ten eerste zegt dit alleen iets over de relatieve efficiëntie van de gemeente. Immers, in het budgetteringsmodel worden de huidige bijstandsuitgaven herverdeeld over de verschillende gemeenten. Een deel van deze uitgaven is vanwege inefficiënt beleid. De berekende budgetten zijn dus gemiddeld hoger dan de werkelijke bijstandsnood in de gemeenten. Vanwege een gebrek aan gegevens over het gevoerde bijstandsbeleid kan de gemiddelde gemeentelijke inefficiëntie echter niet berekend worden.

Ten tweede zegt het slechts, dat deze gemeente waarschijnlijk minder efficiënt is dan de gemiddelde gemeente. Zeker weten doen we dit niet. Ook het toeval speelt een rol of beter: gemeente-specifieke factoren die niet in het model zijn opgenomen. In een gemeente kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een woonwagencamp, die ervoor zorgen dat de bijstandsnood in een gemeente hoger is dan het model berekent. Door de invloed van toevallige factoren moet bij toepassing van een budgetteringsmodel een afweging gemaakt worden tussen de verwachte efficiëntiewinst en de onrechtvaardigheid die inherent is aan het budgetteren onder onvolledige informatie. Hierbij moet opgemerkt worden, dat ook het huidige systeem niet volledig rechtvaardig is. Doordat gemeenten vrijwel alle bijstandsuitgaven kunnen declareren bij het rijk worden zij niet financieel beloond voor het voeren van goed beleid.

Gedragseffecten

Stel nu dat budgettering zoals hierboven beschreven wordt ingevoerd. Doel van het systeem is dat gemeenten dan actiever beleid gaan voeren om de bijstandsuitgaven terug te dringen en dat dit ook werkelijk leidt tot vermindering van deze uitgaven. Dan moet het volgende gelden:

- » het beleid moet daadwerkelijk effect hebben op de uitgaven en wel zodanig dat de baten de kosten overtreffen;
- » gemeenten moeten weten dat beleid effect heeft en welk beleid effect heeft;
- » de invloed van bijzondere factoren die niet in het model zijn opgenomen, waardoor de budgetten niet de bijstandsnood hoeven weer te geven, is beperkt;
- » eventuele politieke voorkeuren die tot relatief hoge bijstandsuitgaven leiden, zijn niet zodanig sterk dat een gemeente blijft vasthouden aan het oude beleid;
- » er moet geen substitutie of afwenteling van uitgaven plaatsvinden. Gemeenten moeten niet in staat zijn de factoren die de budgetten bepalen individueel te beïnvloeden.

Beleid en effectiviteit

Wat zijn de mogelijkheden van gemeenten om de uitgaven te beperken?

» gemeenten kunnen een activerend bijstandsbeleid (zie kader hierboven) voeren. Met dit beleid worden bijstandsgerechtigden gestimuleerd een baan te aanvaarden. De gemeenten kunnen hiervoor verschillende instrumenten inzetten, zoals bijvoorbeeld scholing, trajectbemiddeling 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;

» gemeenten kunnen de uitvoering van de bijstand anders invullen. Zo kan de uitvoeringsorganisatie gestimuleerd worden efficiënter te werken. Ook 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. Strenge controles bij de instroom kunnen hiertoe ook worden gerekend.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat gemeentelijk beleid ook werkelijk effect heeft op de uitgaven. Zo komt uit de evaluatie van de huidige incentive-regeling (waarbij gemeenten die erin slagen de bijstandsuitgaven terug te dringen tien procent van de 'winst' hiervan zelf mogen houden) naar voren dat het beleid van de gemeente zowel op de uitgaven als op het aantal cliënten een significante invloed heeft ⁵. Deze invloed is overigens wel beperkt. En uit onderzoek van Van den Berg e.a. blijkt dat uitkerings sancties effect hebben op de uitstroom naar werk ⁶.

Ook een aanvullende analyse met het in dit artikel gepresenteerde model wijst uit dat gemeentelijk beleid effect heeft. Deze aanvullende analyse is gebaseerd op gegevens uit 1993 voor 265 gemeenten. Voor dat jaar en voor die gemeenten beschikken we namelijk over gegevens over het gemeentelijke beleid ⁷. Correleren we de residuen van het hiervoor gepresenteerde verklaringsmodel voor de bijstand met de beleidsindicatoren, dan blijkt dat sommige soorten beleid significante effecten hebben (zie tabel 3). Gemeenten die een hoge prioriteit toekennen aan fraudebestrijding geven 6 procent minder uit aan bijstandsuitkeringen dan de overige gemeenten. Gemeenten die de bijstands aanvragen intensief controleren geven bijna drie procent minder uit dan gemeenten die dat niet doen. Deze resultaten geven dus een onderbouwing van de bewering dat de residuen van het verklaringsmodel indicaties geven van gemeentelijke efficiëntie.

Tabel 3. Gemeentelijke beleidsfactoren die invloed hebben op de onverklaarde bijstandsuitgaven op basis van gegevens over 265 gemeenten

beleidsmaatregel

significant

hoge prioriteit fraudebestrijding
controle bij aanvraag bijstand

niet-significant

samenwerkingsverband met arbeidsvoorziening
hoge prioriteit uitstroombeleid

Uit onderzoek blijkt verder 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 factoren.

Beleid heeft dus effect en gemeenten zijn gevoelig voor prikkels. Maar op andere punten is het beeld minder duidelijk.

In de eerste plaats weten we niet hoe groot het effect van het beleid is vergeleken met de rol van bijzondere factoren waarmee het model geen rekening houdt ⁸. Daarom is niet uit te sluiten dat de budgettering onrechtvaardig uitpakt voor een aantal gemeenten.

Een tweede onzekerheid is dat we niet weten of (extra) beleid tot een zodanige vermindering van de uitgaven leidt dat dit opweegt tegen de (extra) kosten van het beleid. Verder kunnen we niet uitsluiten dat gemeenten op basis van een andere prioriteitsstelling 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.

Afwenteling

Verder staat het ook niet vast dat besparingen op gemeentelijk niveau tevens 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 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, maar zullen dan wel bij andere instanties tot kostenverhoging leiden. Ook kunnen bijstandsgerechtigden uit de gemeente worden geweerd, waardoor zij de bijstandsuitgaven in andere gemeenten verhogen ⁹. 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. In de toekomst zal deze afwenteling waarschijnlijk moeilijker worden.

In het regeerakkoord wordt de budgettering van de bijstandsuitgaven breder genomen. Daarin wordt aangekondigd dat een Fonds voor Werk en Inkomen zal worden opgericht, waaruit ook de gesubsidieerde arbeid binnen een gemeente zou moeten worden gefinancierd. Dit

ligt voor de hand, aangezien anders alleen financiële afwegingen ten grondslag zouden kunnen liggen voor verwijzing naar een gesubsidieerde baan. Deze banen worden nu immers door het rijk gefinancierd.

Het is bovendien denkbaar dat het beleid dat de ene gemeente voert, voordelig is voor omliggende gemeenten. Zo kunnen gemeenten proberen werkgelegenheid aan te trekken waarvan ook omliggende gemeenten profiteren, zonder dat zij daarvoor inspanningen leveren. Bij de grote steden is de bijstandspopulatie het meest kansarm. Het is niet denkbeeldig dat extra werkgelegenheid hier nauwelijks kansen biedt aan de eigen bijstandsgerechtigden, maar dat vooral werkzoekenden uit de randgemeenten deze banen zullen vervullen.

Ten slotte zouden gemeenten relatief slechte objectieve omstandigheden kunnen creëren om op die manier meer bijstandsbudget te genereren. Het is niet waarschijnlijk dat gemeenten dit gedrag zullen vertonen. De kenmerken waarop het budget is gebaseerd zijn namelijk door een individuele gemeente nauwelijks te beïnvloeden.

Conclusies

Het is mogelijk meer dan negentig procent van de variantie in de gemeentelijke bijstandsuitgaven te verklaren uit een beperkt aantal 'objectieve' gemeente-kenmerken. De door het model voorspelde bijstandsuitgaven zouden de basis kunnen vormen voor de bepaling van budgetten voor de individuele gemeenten. Gemeenten waarvoor dit berekende budget hoger ligt dan de feitelijke uitgaven houden er van over; zijn de huidige uitgaven hoger dan het berekende budget dan gaat de gemeente erop achteruit. De veronderstelling hierbij is dat het verschil tussen berekende en werkelijke uitgaven te maken heeft met de efficiëntie waarmee de bijstand wordt uitgevoerd.

Maar zijn de verschillen tussen berekende en werkelijke uitgaven wel (geheel) toe te schrijven aan verschillen in efficiëntie? Er zijn wel aanwijzingen dat deze verschillen in elk geval gedeeltelijk te maken hebben met verschillen in beleid. Met name de controle op de instroom in de bijstand en het onderzoek naar fraude lijken van belang te zijn. Maar er is reden om aan te nemen dat de verschillen ook te maken hebben met factoren die niet in het model opgenomen zijn, en ook niet door gemeenten beïnvloed kunnen worden. Dit nadeel moet afgewogen worden tegen het mogelijke voordeel van budgettering: effectiever beleid om misbruik tegen te gaan en uitstroom naar werk te bevorderen.

Uit dit laatste volgt dat het systeem voor de burger voordelen kan bieden. Ook de grote meerderheid van de bijstandsgerechtigden die buiten hun schuld op de bijstand aangewezen zijn, zou er voordeel bij kunnen hebben. Maar dit veronderstelt dan wel dat gemeenten ook daadwerkelijk efficiënter beleid gaan voeren. Is de prikkel daarvoor groot genoeg? En leidt dit snel tot resultaten, zodat de burgers niet hoeven te lijden onder de gevolgen van inefficiënt beleid van hun gemeente? Verder is niet uit te sluiten dat budgettering ongewenste neveneffecten oproept, zoals een beleid om vestiging in de gemeente te ontmoedigen van groepen met een verhoogde kans op bijstand.

Men zou ervoor kunnen kiezen om te scherpe kantjes van het systeem af te slijpen, bijvoorbeeld door slechts de helft van de afwijkingen tussen gerealiseerde en voorspelde uitgaven bij de herverdeling te betrekken. Maar de vraag is of de prikkels die ervan uitgaan dan nog wel groot genoeg zijn. Er is in elk geval wel reden om de kleine gemeenten anders te behandelen dan de grote, omdat voor deze groep gemeenten de toevalsfactor beduidend groter is dan voor grote gemeenten.

Al met al concluderen we dat er zeker aanleiding is om het budgetteringssysteem uit te proberen. Het is dan wel belangrijk om de effecten ervan goed te evalueren, want het systeem heeft ook mogelijke nadelen en het is van tevoren niet helemaal uit te sluiten dat de nadelen groter zijn dan de voordelen. Het zou een belangrijk experiment zijn, met ook een belang voor andere sectoren. Want aan te nemen is dat bij toepassing van budgettering op andere beleidsvelden precies dezelfde problemen zullen optreden.

1 Alleen als een gemeente erin slaagt de bijstandsuitgaven terug te dringen, mag men tien procent van de 'winst' zelf houden (de zg. 'incentive-regeling').

2 De hier gepresenteerde resultaten zijn gebaseerd op een onderzoek dat het NEI in opdracht voor het ministerie van Sociale Zaken heeft verricht (P. van Winden, R. Olieman, J. de Koning en M. Arents, *De Bijstand in model*, NEI, 1998). Er heeft een parallel onderzoek plaatsgevonden door Lester/SEO. Het EIT uit Tilburg heeft in het onderzoek een adviesfunctie vervuld. Deze instituten dragen in het geheel geen verantwoordelijkheid voor dit artikel.

3 Met beide typen invloed is bij de schatting van het model rekening gehouden. Voor de gehanteerde schattingsmethode, zie Y. Mundlacker, On the pooling of time series and cross section data, *Econometrica*, 1978, blz. 69-85.

4 Ook voor de kleine gemeenten is een model te schatten, dat vergelijkbare resultaten geeft. Lester/SEO en NEI hebben samen een algemeen model geschat, dat voor alle gemeenten geldt.

5 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, Den Haag, februari 1995.

6 G.J. van den Berg, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, *Arbeidsmarkteffecten van sancties in de RWW*, Werkdocument Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, februari 1998.

7 R. Olieman et al., 1995, op.cit.

8 Voor een poging de invloed van objectieve factoren en beleidsfactoren te scheiden met behulp van zogenoemde 'frontier functies', zie R. Olieman, E.F. van Bokhoven, J. de Koning en E. van Dongen, *Naar een nieuwe financiering van de Bijstand*, NEI, 1997.

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

