De Gemeentelijke Bijstandsteller

Instrument voor het voorspellen van het aantal bijstandsgerechtigden

J. Peter Hop
Marloes Zijl

Onderzoek in opdracht van Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Zuidelijk Noord-Holland (RPA-ZNH)

Amsterdam, oktober 2003

"Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoekingen, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfseconomie, ten dienste van wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven"
(art. 2 der stichtingsakte)

SEO-rapport nr. 715

ISBN 90-6733-249-6

Copyright © 2003 SEO Amsterdam. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt op welke wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Stichting voor Economisch Onderzoek te Amsterdam.

Inhoud

Voorwoord i

1 Waarom een bijstandsteller 1

2 De Bijstandsteller, wat kun je ermee 3
- 2.1 Experimenteren met beleid en uitvoering sociale dienst 3
- 2.2 Doorrekenen van externe veranderingen en 'overig' gemeentelijk beleid 9

3 Wat kan de Bijstandsteller niet 13
- 3.1 Sancties en uitstroompremies 13
- 3.2 Bemiddeling en controle 14
- 3.3 Scholing en training 14
- 3.4 Sociale activering 14
- 3.5 Organisatie sociale dienst 15

Literatuurbijlage 17

Technische bijlage 18

Voorwoord

Bij gemeenten zijn bestuurders en uitvoerend managers op het gebied van Werk en Inkomen op dit moment druk in de weer met het maken van tijdige beleidskeuzes op basis van het vastgestelde beleid en de uitvoeringsvoorschriften in de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB), die per 1 januari 2004 landelijk wordt ingevoerd.

Het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Zuidelijk Noord-Holland heeft een handzaam instrument laten ontwikkelen, waarmee per gemeente het effect zichtbaar kan worden gemaakt van bestuurlijke beslissingen op de kwantiteit van de bijstandspopulatie per jaar. Deze zogeheten **"Bijstandsteller"** is door de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam ontwikkeld voor de zeven CWI gemeenten in Zuidelijk Noord-Holland, die samen 93 % van de totale bijstandspopulatie in onze regio bedienen.

"De Bijstandsteller" laat u zien wat een bepaalde keuze meer of minder oplevert in de aantallen uitkeringsontvangers per jaar. Het is een hulpmiddel waarmee virtueel en vooraf beleidskeuzes en uitvoeringsmaatregelen nader bekeken kunnen worden op hun effecten. Ook kunnen hiermee noodzakelijke bestuurlijke keuzes beter worden onderbouwd.

Ik verwacht dat de gemeenten hun voordeel kunnen doen met dit instrument.

Met welgemeende groet,

Rob Oudkerk
Voorzitter RPA Zuidelijk Noord-Holland

1 Waarom een bijstandsteller

Met de Wet Werk en Bijstand krijgen gemeenten een budget voor de verlening van bijstand én een flexibel en vrij te besteden budget om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar een baan. Zij kunnen bijstanduitkeringen niet langer bij het Rijk declareren. In plaats daarvan krijgen zij een *uitkeringsbudget* dat gebaseerd is op objectieve kenmerken van de gemeente, zoals het aantal inwoners en hun inkomensniveau. Hebben gemeenten meer bijstandstrekkers dan op basis van objectieve kenmerken verwacht zou mogen worden, dan krijgen zij daarvoor geen geld en moeten zij de extra kosten zelf financieren. Hebben ze juist minder bijstandsgerechtigden, dan houden ze geld over. Dit mogen ze voor andere doeleinden gebruiken. Op dit moment krijgen grote gemeenten hun budget voor 25% op basis van het objectieve verdeelmodel (zie kader in bijlage) en voor 75% op basis van historie. Aan de hand van een groeipad van vier jaar gaan we naar een situatie waar het objectief verdeelmodel voor 100% wordt toegepast. In 2004 zal 40% op basis van dit model verdeeld worden en met stappen van 20%-punten wordt de 100% bereikt in het jaar 2007. Het wordt voor gemeenten dus financieel steeds aantrekkelijker om weinig bijstandsgerechtigden te hebben.

Naast het uitkeringsbudget krijgen gemeenten een *reïntegratiebudget* waarmee ze cliënten aan het werk kunnen helpen. Ze mogen zelf bepalen hoe ze dat geld inzetten. Dat kan bijvoorbeeld aan scholing, loonkostensubsidie of een gesubsidieerde baan zijn. Dit budget mag alleen gebruikt worden voor dit specifieke doel: reïntegratie. De kunst voor gemeenten is dus om dit reïntegratiebudget zo te besteden dat zoveel mogelijk bijstandgerechtigden een baan vinden. Dan houden ze immers geld over uit het uitkeringsbudget en dat mogen ze voor andere doeleinden gebruiken.

Maar hoe krijgen ze dat voor elkaar? Welke reïntegratie-instrumenten helpen het meeste bijstandsgerechtigden aan het werk? Hoe moeten gemeenten hun sociale dienst inrichten? Wij presenteren hier 'De Bijstandsteller', een instrument waarmee gemeenten op grond van hun eigen beleid en externe veranderingen het aantal bijstandgerechtigden kunnen voorspellen.

2 De Bijstandsteller, wat kun je ermee

Gemeenten krijgen in de nabije toekomst een steeds groter financieel belang bij het terugdringen van het aantal bijstandscliënten. Inzicht in het verwachte aantal bijstandsgerechtigden is om die reden nuttig. De Bijstandsteller is een model waarmee gemeenten de gevolgen van beleidswijzingen kunnen doorrekenen. Het idee is dat de Bijstandsteller knoppen bevat waaraan gemeenten kunnen draaien. Bijvoorbeeld extra gesubsidieerde banen, of de bouw van een nieuwe woonwijk. Vervolgens kunnen ze zien wat het gevolg is van die virtuele beleidswijziging op het aantal bijstandsklanten binnen de gemeentegrenzen. Een gemeente kan de uitkomst van dit experiment gebruiken bij het maken van een investeringsbeslissing. De Bijstandsteller geeft aan hoeveel bijstandscliënten meer of minder een verandering oplevert. De gemeente kan dit afwegen tegen de kosten van de betreffende verandering.

Het idee achter de Bijstandsteller is een tweedeling binnen de factoren die van invloed zijn op het aantal bijstandsgerechtigden. Er zijn elementen die gemeenten niet kunnen beïnvloeden, maar ook elementen die gemeenten wel zelf in de hand hebben. In de technische bijlage geven we een overzicht van de factoren uit beide groepen die in de Bijstandsteller zijn opgenomen. Om een goede indruk te krijgen van het aantal bijstandscliënten zijn beide factoren van belang en daarom kan men in de Bijstandsteller met beide experimenteren. In dit hoofdstuk geven we hiervan een illustratie. We benadrukken dat de getoonde aantallen vooral indicatief zijn. Een voorspelling van 873 bijstandcliënten betekent niet dat wij er zeker van zijn dat er ook echt 873 bijstandcliënten zullen zijn. Het gaat er meer om de richting en de omvang van het effect van een verandering aan te geven, dan dat u de aantallen 100% serieus moet nemen.

2.1 Experimenteren met beleid en uitvoering sociale dienst

Gemeenten kunnen in de Bijstandsteller virtueel experimenteren met beleid en uitvoeringskenmerken van hun sociale dienst. Om een indruk te geven van deze mogelijkheden geven wij voor een imaginaire gemeente de uitkomsten bij verschillende beleidswijzingen. Deze experimentgemeente heeft 75.000 inwoners en is gemiddeld wat betreft alle andere objectieve kenmerken.[1] Het aantal bijstandgerechtigden van deze gemeente ligt bij ongewijzigd beleid en uitvoeringspraktijk op ruim 750. Figuur 2.1 laat zien hoe dit aantal verspringt als we aan bepaalde knoppen draaien. Voor de duidelijkheid draaien we hier aan één knop per keer. Uiteraard kan ook geëxperimenteerd worden met het gelijktijdig draaien aan meerdere knoppen.

[1] Omdat iedere gemeente op bepaalde punten afwijkt van de experimentgemeente zijn de absolute uitkomsten die we hier presenteren niet direct te vertalen naar andere gemeenten. De richting van het effect geeft wel een indicatie welke veranderingen grote effecten hebben en welke minder.

Caseload

De werklast van de medewerkers van de sociale dienst blijkt erg belangrijk voor het aantal bijstandscliënten. Voor hoe meer bijstandscliënten een medewerker verantwoordelijk is, hoe minder tijd hij kan besteden per cliënt. Logischerwijze leidt dit tot minder aandacht, lagere kwaliteit van de dienstverlening en tragere uitvoering. We zien duidelijk terug in de simulatie dat dit leidt tot een lagere uitstroom uit de bijstand. Onze experimentgemeente heeft 24 cliënten per medewerker.[2] Zou de werkdruk van een medewerker verlaagd worden tot 15 cliënten, dan zouden er 530 bijstandsgerechtigden in de gemeente zijn. Zou een medewerker verantwoordelijk zijn voor 40 cliënten, dan zouden dit er maar liefst 1300 zijn. Overigens betreft het hier aantallen medewerkers inclusief overhead. Hoe het aandeel overhead in het totale personeelsbestand uitwerkt, vermelden we hieronder.

Ziekteverzuim

De Benchmark Abw meldt: "Een hoog percentage ziekteverzuim levert risico's op voor zowel de kwaliteit als de snelheid van uitvoering". Het verhaal hierachter is gerelateerd aan het aantal medewerkers per cliënt. Als het ziekteverzuim hoog ligt, dan is de werklast in de niet-zieke uren hoger. Bovendien kan een hoog ziekteverzuim een teken zijn van een slechte werksfeer of -organisatie. In onze experimentgemeente ligt het ziekteverzuim op 10% Dit lijkt een vrij hoog percentage, maar dit is het gemiddelde van alle gemeenten in de Benchmark.[3] Zou het ziekteverzuim gereduceerd kunnen worden tot 3%, dan zou dit resulteren in 670 bijstandsgerechtigden. Zou het ziekteverzuim nog hoger zijn, bijvoorbeeld 20%, dan zouden er 920 zijn.

Overhead

Behalve de omvang van het personeelsbestand en hun ziekteverzuim, is ook de verdeling tussen uitvoerend personeel en overhead van belang. Des te meer overhead per uitvoerende, hoe hoger het aantal bijstandgerechtigden. We durven wel te beweren dat hier een bepaalde ondergrens aan zit. Het zal veelal niet lonend zijn in het geheel geen overhead te hebben. De overhead neemt namelijk een deel van de taken van het uitvoerende personeel uit handen en verhoogt zo de efficiëntie. Maar zou onze simulatiegemeente in plaats van 23% overhead 10% hebben, dan zou het aantal bijstandscliënten teruglopen van ruim 750 naar minder dan 700.

Inhuur externen

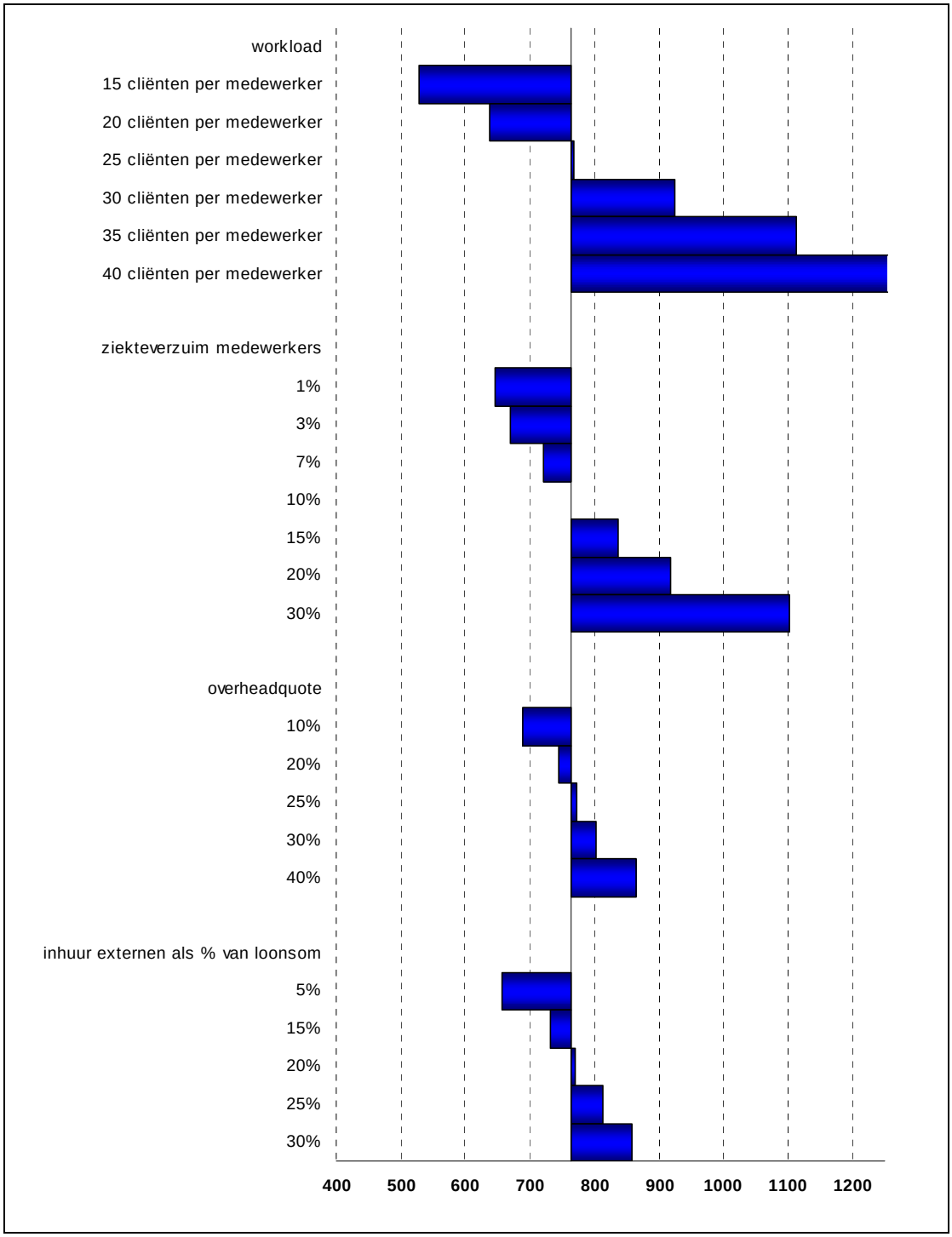
Wanneer het zittende personeel niet in staat is alle taken zelfstandig af te handelen, dan kunnen sociale diensten overgaan tot het inhuren van externe arbeidskrachten. Volgens de Benchmark Abw zijn dit veelal uitzendkrachten. Dit personeel heeft vaak weinig ervaring met het type werk dat bij de sociale dienst wordt verricht en moet daarom worden ingewerkt. Dit heeft tot gevolg dat een hoog percentage inhuur van extern personeel leidt tot meer bijstandscliënten in de gemeente. De kwaliteit van de dienstverlening leidt klaarblijkelijk onder een te groot aandeel externen onder het personeel. Wanneer in de experimentgemeente het aandeel externen daalt van 19% naar 5% dan daalt het aantal

---

[2] Dit is het gemiddelde van alle gemeenten in de Benchmark. In de Benchmark varieerde het aantal cliënten per medewerken van 15 tot 49.

[3] In de Benchmark varieerde het ziekteverzuim van 1% tot 29%.

Figuur 2.1 Kenmerken personeelsbestand en het aantal bijstandscliënten



bijstandgerechtigden van ruim 750 naar ruim 650. Zou het aandeel toenemen tot 30%, een percentage dat in verschillende gemeenten wordt aangetroffen, dan zou dit een stijging tot ruim 850 bijstandcliënten opleveren.

Tijdsbesteding van het personeel

Niet alleen de omvang, samenstelling en ziekte van het personeel spelen een rol als determinant van de bijstandspopulatie. Uiteraard is erg belangrijk waaraan het personeel de tijd besteedt. Personeelsleden moeten hun tijd grofweg verdelen over het behandelen van aanvragen, heronderzoeken, arbeidstoeleiding, debiteurenbeheer, en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. In de ene gemeente wordt veel meer tijd besteed per aanvraag, terwijl een andere gemeente veel tijd besteedt per heronderzoek of debiteur. Figuur 2.2 laat zien welke invloed dit heeft op de bijstandspopulatie.

Aanvragen beschikking Abw

In onze simulatiegemeente, dat wil zeggen gemiddeld over alle gemeenten, wordt per aanvraag Abw ruim 400 Euro aan personeelskosten besteed. Het verschil tussen gemeenten is groot: variërend van 70 tot meer dan 1000 Euro. De ene gemeente steekt dus veel meer tijd in het afhandelen van een aanvraag dan in de andere. Meer tijd betekent in het algemeen een hogere kwaliteit en een stengere selectie aan de poort. Dit zien we ook duidelijk in de experimenten. Laten we de personeelskosten per aanvraag dalen van 400 naar 100 Euro, dan stijgt het aantal bijstandscliënten van ruim 750 naar ruim 900. Het personeel heeft dan minder tijd per aanvraag ter beschikking en kan dus minder grondig te werk gaan. Dit leidt tot een aanzienlijk stijging in het bestand. Zou het personeel juist meer tijd hebben per aanvraag, zodat de personeelskosten per aanvraag bijvoorbeeld op 900 Euro zouden komen te liggen, dan daalt het aantal bijstandsgerechtigden naar minder dan 600.

Debiteurenbeheer

Ook het debiteurenbeheer blijkt belangrijk. "Terugvordering en verhaal zijn twee onderdelen van het taakgebied debiteurenbeheer. Wanneer een (ex)cliënt teveel bijstand heeft ontvangen, dient dit te worden teruggevorderd door de sociale dienst. Er kunnen verschillende redenen zijn voor het ontstaan van een vordering. Wat regelmatig voorkomt, is dat een uitkering iets te lang is doorbetaald na een beëindiging. Verder zou er bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van fraude. Vorderingen kunnen ook op een andere wijze ontstaan. Bijvoorbeeld wanneer een ex-partner onderhoudsplichtig is of wanneer sprake is van een cliënt van jonger dan 21 jaar die nog ouders heeft. In die gevallen kan de uitkering op derden worden verhaald" (Benchmark Abw). Een gemeente die veel tijd steekt in het debiteurenbeheer is streng en schrikt daarmee bijstandsgerechtigden af. Dit blijkt heel duidelijk uit figuur 2.2. Zou de experimentgemeente meer tijd steken in debiteurenbeheer, bijvoorbeeld 500 Euro personeelskosten per openstaande vordering/verhaal dan daalt de bijstandspopulatie aanzienlijk, tot ongeveer 400 cliënten. Zou er daarentegen slechts 50 Euro personeelskosten aan dit onderdeel van het werk besteed worden, dan resulteert een aantal dat boven de 1000 ligt.[4]

Heronderzoek

"Het heronderzoek heeft volgens de Abw twee functies. Ten eerste gaat de sociale dienst in het heronderzoek na of de cliënt nog aan de voorwaarde voldoet die aan de uitkering zijn verbonden (rechtmatigheid). Ten tweede speelt het heronderzoek een rol in het bevorderen van de uitstroom.

[4] In de Benchmark varieerden de personeelskosten per openstaande vordering/verhaal van 22 tot 573 Euro.

Voor zover de arbeidsverplichting aan een cliënt is opgelegd, gaat de sociale dienst na of de cliënt in de voorafgaande periode voldoende activiteiten heeft ontplooid, gericht op het verkrijgen van een betaalde baan. Daarnaast bespreekt de sociale dienst in het heronderzoek met de cliënt welke activiteiten gericht op reïntegratie zullen worden ondernomen." (Benchmark Abw). Hoeveel tijd een medewerker per heronderzoek te besteden heeft blijkt van groot belang voor de omvang van de bijstandspopulatie. De experimentgemeente heeft 207 Euro aan personeelskosten per heronderzoek.[5] Zou dit toenemen tot 500 Euro, dan daalt het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente van ruim 750 tot minder dan 500.

Arbeidstoeleiding

In de heronderzoeken zit een belangrijke component gericht op uitstroom, namelijk controle op uitvoering van gemaakte afspraken. Dit bleek erg belangrijk te zijn. Het is echter ook belangrijk per succesvolle plaatsing niet teveel uren te besteden. Een sociale dienst moet wel efficiënt weten te plaatsen. De ene gemeente slaagt hier klaarblijk beter in dan de andere.[6] Hoe meer personeelskosten per geslaagde uitstroom, hoe inefficiënter de arbeidstoeleiding, hoe groter het bestand bijstandscliënten. Wel helpt het om veel gesubsidieerde arbeidsplaatsen aan te bieden. Een gemeente heeft voor de reïntegratie van bijstandcliënten gesubsidieerde banen tot zijn beschikking. De gemeente betaalt dan niet langer de bijstandsuitkering, maar het loon voor de arbeidsplaats. Hoe meer van dit soort banen worden aangeboden aan de eigen bijstandsgerechtigden, hoe kleiner de bijstandspopulatie wordt. Bovendien heeft dergelijk beleid een afschrikfunctie. De dreiging van gesubsidieerde arbeid kan bijstandsgerechtigden stimuleren een 'gewone' baan te accepteren. Momenteel heeft onze imaginaire gemeente een jaarlijkse uitstroom van bijstandscliënten naar een gesubsidieerde arbeidsplaats van 5%.[7] Zou dit opgeschroefd worden tot 10%, dan zouden er 520 bijstandsgerechtigden overblijven. Zouden er in het geheel geen gesubsidieerde arbeidsplaatsen worden aangeboden aan bijstandscliënten, dan zou de gemeente bijna 900 bijstandsgerechtigden hebben.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik is ook een taak van de gemeente. Een goede selectie aan de poort, door goede behandeling van aanvragen, en kwalitatief hoogwaardige heronderzoeken, kunnen hierin al een belangrijke rol spelen. Het fraudeonderzoek dat hier bovenop komt blijkt niet zo belangrijk als deze eerdergenoemde factoren. Wanneer per geconstateerd fraudegeval veel personeelskosten zijn gemaakt, daalt het aantal bijstandscliënten nauwelijks. Dit betekent dat de tijd besteed aan misbruik en oneigenlijk gebruik wel efficiënt en effectief moet zijn.

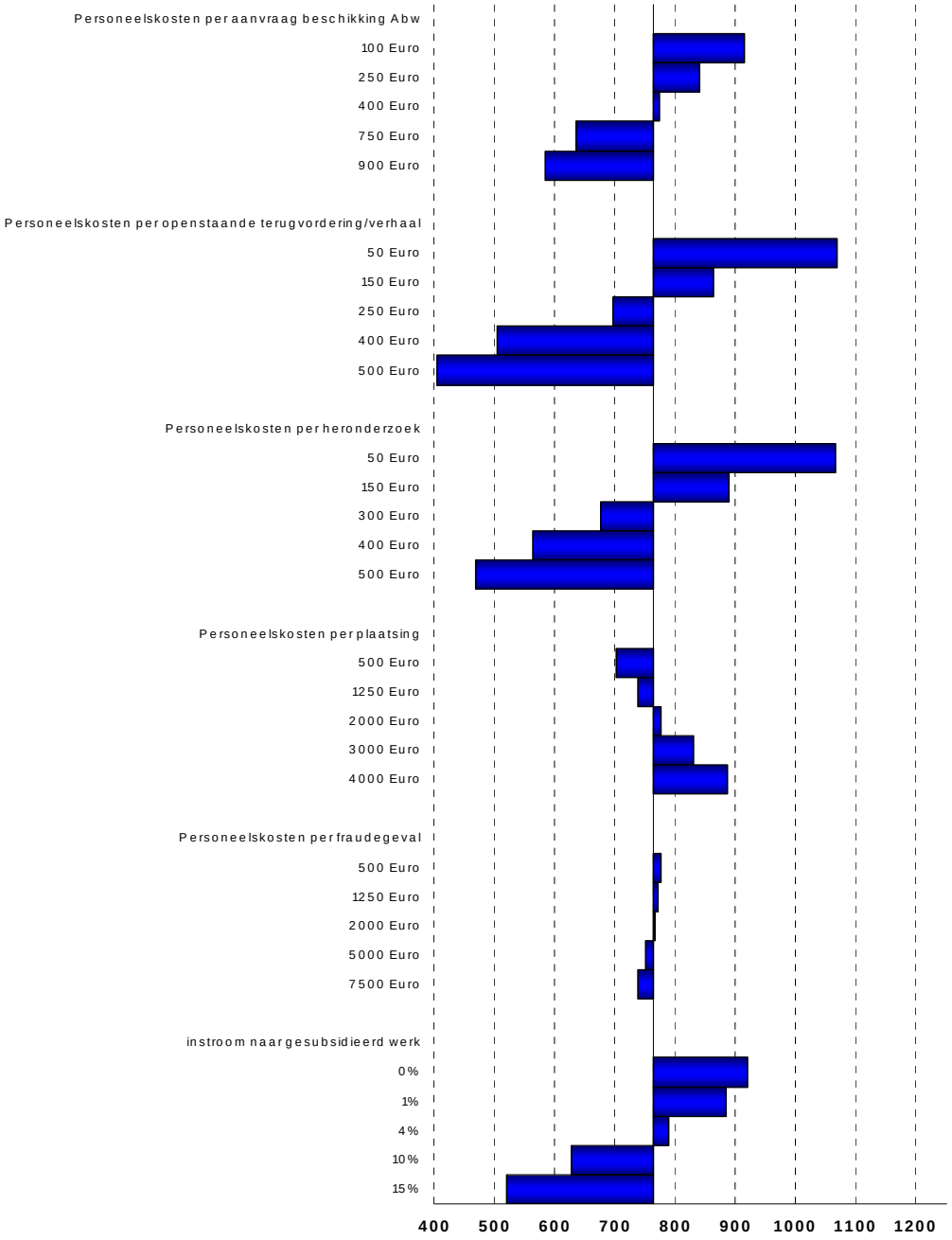
---

5 Dit is het gemiddelde van alle gemeenten in de Benchmark. In de Benchmark varieerden de personeelskosten per heronderzoek van 47 tot 771 Euro.

6 In de Benchmark varieerden de personeelskosten per succesvolle plaatsing van 212 tot 5531 Euro.

7 Dit is het gemiddelde van alle gemeenten in de Benchmark. In de Benchmark varieerde het percentage instroom naar gesubsidieerd werk 0,5 tot 19,3%.

Figuur 2.2 Verdeling personeelskosten over verschillende taken en invloed op cliëntenbestand



2.2 Doorrekenen van externe veranderingen en 'overig' gemeentelijk beleid

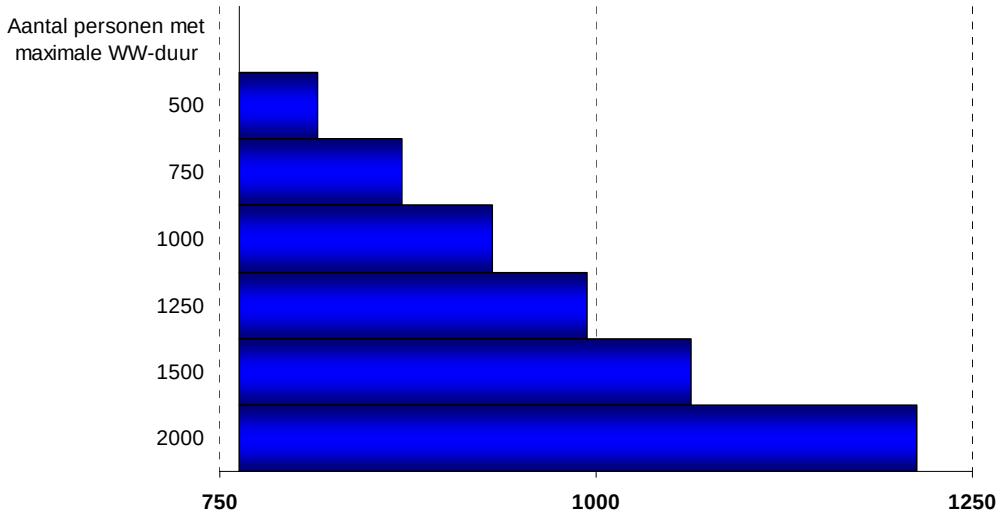
Behalve experimenteren met het eigen beleid, stelt de Bijstandsteller gemeenten ook in staat de invloed van externe veranderingen door te rekenen. In de technische bijlage geven we een overzicht van de factoren waarvan wijzigingen kunnen worden doorgerekend.

Afschaffen vervolguitkering WW

Een goed voorbeeld is de voorgestelde afschaffing van de vervolguitkering WW. Wanneer deze vervolguitkering voor alle WW'ers wordt afgeschaft, komt in één klap een grote groep mensen aan hun maximale WW-duur. Overschrijden zij die duur, dan komen ze mogelijk in aanmerking voor de bijstand. Dat zal een eenmalige verhoogde instroom in de bijstand tot gevolg hebben. Een deel van de groep zal echter een werkende partner hebben, waardoor ze niet in aanmerking komt voor bijstand. Of hun financiële vermogen is te hoog. Bovendien weten we dat mensen bij het naderen van de maximale WW-duur minder eisen gaan stellen aan een baan. We zien rond de maximale WW-duur een piek in de uitstroom naar werk. De bijstand is financieel immers veel minder aantrekkelijk dan de WW. Om al deze redenen vertaalt een groei van de WW-max groep zich niet voor 100% in een groei van de bijstandspopulatie. Hoeveel invloed het wel heeft op het aantal bijstandcliënten in de experimentgemeente, laten we zien in de onderstaande figuur.

Momenteel heeft de experimentgemeente van 75000 inwoners jaarlijks ongeveer 250 inwoners die de maximale WW-duur bereiken. We laten het aantal geleidelijk stijgen van 500 tot 2000. Zou door een beleidswijziging zoals het afschaffen van de vervolguitkering WW een groep van 2000 mensen de maximale WW-duur bereiken, dan krijgt de experimentgemeente te maken met ruim 1200 in plaats van 760 bijstandscliënten.

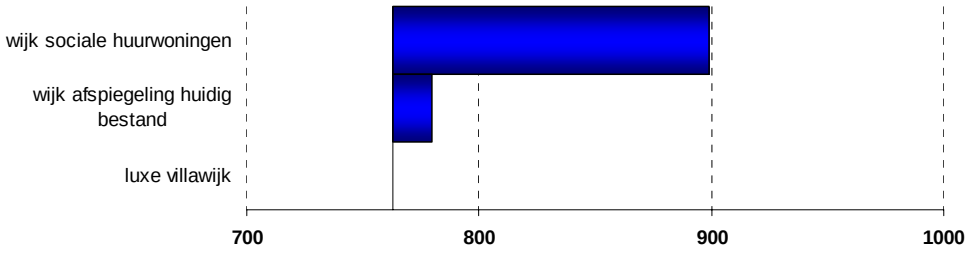
Figuur 2.3 Toename aantal mensen met maximale WW-duur



Bouw nieuwe woonwijk

Stel de experimentgemeente is van plan een nieuwe woonwijk te bouwen en is benieuwd welk effect dit heeft voor het aantal bijstandsgerechtigden. Dat kunnen we doorrekenen met de Bijstandsteller. In tegenstelling tot de voorgaande experimenten, moeten we voor dit experiment aan verschillende knoppen tegelijkertijd draaien. Want zo'n nieuwe woonwijk heeft invloed op verschillende factoren: het aantal inwoners, het aandeel huurwoningen in de gemeente, het aantal mensen met een maximale WW-duur, het aandeel mensen met een laag inkomen en het aandeel eenoudergezinnen. Uit deze opsomming blijkt dat het type woonwijk van cruciaal belang is. We laten hier het verschil zien door te experimenteren met de bouw van een wijk sociale huurwoningen, een wijk die een afspiegeling is van de huidige gemeentekenmerken en ten slotte een villawijk.

Figuur 2.4 Bouw nieuwe woonwijk (± 1350 woningen)



In alle gevallen wordt er een wijk van 1350 woningen geplaatst, waar ongeveer 3000 mensen kunnen wonen. Bestaat de hele wijk uit sociale huurwoningen, dan stijgt het aandeel huurwoningen, het aantal mensen met een laag inkomen, het aantal eenoudergezinnen en het aantal mensen dat mogelijk het einde van de WW-duur bereikt. Bovendien zijn deze woningen dichter op elkaar gebouwd, wat ervoor zorgt dat de omgevingsadressendichtheid toeneemt. De figuur laat duidelijk zien dat dit leidt tot een toename van het verwachte aantal bijstandcliënten, met ongeveer 150 personen. Zou de nieuw te bouwen wijk een afspiegeling zijn van de gemeente zoals hij nu is, dan zouden er minder bijstandsklanten bijkomen (ongeveer 20). Zou de nieuwe wijk een villawijk betreffen, dan stijgt de bevolking wel, maar het aandeel huurwoningen daalt, het aantal mensen met een laag inkomen stijgt niet, net als het aantal eenoudergezinnen. De omgevingsadressendichtheid zou enigszins verlaagd worden. Het gevolg is dat het verwachte aantal bijstandsgerechtigden niet toeneemt ten opzicht van de huidige situatie.

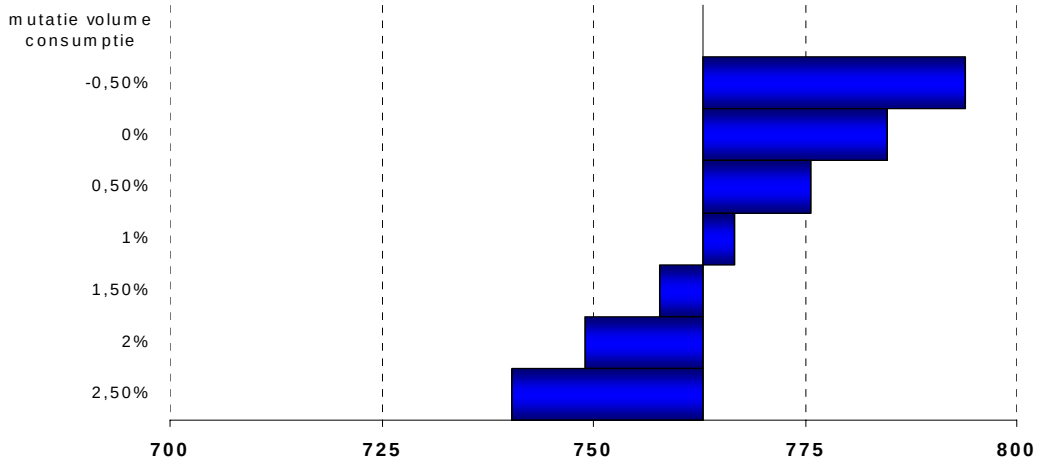
Conjunctuur

Gaat het goed met de economie, dan is de instroom in de bijstand laag. De werkloosheid is laag, dus er zijn weinig mensen die hun maximale WW-duur bereiken en schoolverlaters stromen de arbeidsmarkt op in plaats van naar de bijstand. In principe is het ook gemakkelijker om in zo'n situatie een baan te vinden voor het bestand bijstandscliënten. Hoewel op een gegeven moment bij langdurig gunstige conjunctuur alleen de moeilijkst plaatsbare cliënten overblijven. Maar in principe is uitstroom uit de bijstand hoog bij een opgaande conjunctuur, terwijl de instroom laag is. Dit

betekent dat hoogconjunctuur gepaard zal gaat met een laag aantal bijstandcliënten en laagconjunctuur met een hoog aantal bijstandscliënten.

Figuur 2.5 geeft het aantal bijstandcliënten weer bij verschillende conjuncturele situaties. We simuleren een toe- of afname van het groei van het volume huishoudconsumptie in Nederland. In een conjunctureel dal groeit dit volume niet of nauwelijks, terwijl het in hoogconjunctuur juist er hard groeit. Het CBS geeft voorspellingen van deze groei. Het is duidelijk dat de conjunctuur invloed heeft op de bijstandspopulatie.

Figuur 2.5 Conjunctuur en aantal bijstandscliënten



3 Wat kan de Bijstandsteller niet

Belangrijk is om te beseffen dat we niet alle relevante informatie tot onze beschikking hadden bij het ontwikkelen van de Bijstandsteller. We waren afhankelijk van reeds verzamelde gegevens in de Benchmark Abw. En de informatie die daarin is opgenomen is niet alomvattend. Bijvoorbeeld de samenwerking in de keten, met UWV en CWI, ontbreekt. Ongetwijfeld zal deze samenwerking zijn weerslag hebben op het functioneren van de sociale dienst en derhalve op het aantal bijstandsgerechtigden. Doordat deze informatie niet in de Benchmark is opgenomen, konden wij hem niet gebruiken in de Bijstandsteller. Dit betekent dat de Bijstandsteller uitgaat van een zekere mate van samenwerking met UWV en CWI. Mogelijkerwijze heeft de samenwerking invloed op elementen die wel in het model opgenomen worden, en dit is dan het enige effect van verbeterde of verslechterde samenwerking dat we terugzien in de modeluitkomsten.

Ook het effect van verschillende type reïntegratie-instrumenten kon niet in de Bijstandsteller worden meegenomen. Informatie hierover was te gebrekkig beschikbaar in de Benchmark Abw. Er zijn echter wel enkele inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, die gemeentelijke sociale diensten kunnen helpen bij het kiezen van hun beleid. We bespreken ze hieronder stuk voor stuk.[8]

3.1 Sancties en uitstroompremies

Sancties helpen. Mensen die zich onvoldoende inspannen om uit de bijstand te geraken kunnen effectief geprikkeld worden door een korting op de uitkering. Dit resultaat is keer op keer gevonden in verschillende studies. Er is één Nederlandse studie specifiek gericht op sancties voor bijstandsgerechtigden. Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours tonen aan dat de kans op uitstroom van bijstandscliënten naar een baan verdubbelt na het opleggen van een sanctie. Het bedrag van de sanctie hoeft niet hoog te zijn, het psychologische effect is minstens zo belangrijk. Bovendien heeft een effectief sanctiebeleid een afschrikkende werking. Wanneer mensen zich ervan bewust zijn dat ze een grote kans hebben om gestraft te worden, zullen ze zich meer inspannen.

Enkele andere studies analyseren het effect van sancties voor WW'ers. Hoewel de effecten op werklozen niet direct vertaalbaar zijn naar de effecten op bijstandsgerechtigden, zijn ze illustratief voor het effect van financiële stimulansen op zichzelf. Alle studies, Nederlandse en buitenlandse, vinden een verhoging van de kans op het accepteren van een baan na het opleggen van een sanctie.

Over uitstroompremies, een financiële beloning bij het vinden van een baan, zijn minder studies bekend. Onderzoek uit de Verenigde Staten toont aan dat uitstroompremies leiden tot een verhoogde uitstroom uit de uitkeringssituatie (niet specifiek bijstand). Daarbij kunnen we wel een

[8] Wij baseren ons hierbij op een literatuuranalyse die wij voor een eerder onderzoek hebben verricht: zie Zijl e.a. (2002)

kanttekening maken. Het bedrag van de uitstroompremie wordt namelijk niet automatisch terugverdiend. En wellicht is een vrij hoge premie vereist voordat ze mensen daadwerkelijk overhalen een baan te accepteren. Uitstroompremies zijn dus een duur instrument.

3.2 Bemiddeling en controle

Bemiddeling en controle zijn evenals sancties relatief goedkope reïntegratie-instrumenten. Puur het helpen van cliënten bij het zoeken van een geschikte baan, en het controleren van het zoekproces, nemen weinig middelen in beslag, anders dan tijd van de medewerkers van de sociale dienst. Bovendien toont onderzoek aan dat deze vorm van werken vooral voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt helpt om de uitkeringsduur te verkorten. En dat zijn bijstandscliënten. Wellicht geeft het de mensen een extra stimulans om serieus een baan te gaan zoeken. Of het vergroot hun mogelijkheden, doordat er opties boven water komen waar ze zelf niet aan hadden gedacht.

3.3 Scholing en training

Scholing en training zijn dure reïntegratie-instrumenten. De uitstroom van bijstandsgerechtigden moet aanzienlijk vergroot worden voordat de kosten van scholing en training worden terugverdiend. Bovendien kost een scholingstraject tijd. Dit heeft tot gevolg dat de uitkeringsduur veelal verlengd wordt door dit traject en niet verkort. Uiteraard helpt scholing en/of training wel om meer opties voor verschillende banen te creëren. Maar de internationale wetenschappelijke literatuur laat zelden positieve effecten van scholing zien. Waar positieve effecten worden gevonden, is dit voor kleinschalig opgezette trainingsprojecten en projecten gericht op huisvrouwen.

Als kanttekening hierbij moeten we constateren dat we geen onderzoek kennen dat specifiek de invloed van scholing van bijstandsgerechtigden bekijkt. Laat staan voor zogenaamde 'draaideurcliënten' in de bijstand. In de politiek roept iedereen om 'scholing, scholing en nog eens scholing'. Iedereen zou een startkwalificatie moeten behalen en allochtonen moeten een basiscursus Nederlands volgen. Op grond van het bovenstaande zetten wij onze vraagtekens bij het rendement van (een deel van) het geld dat hierin gepompt wordt. Maar we geven toe dat dit onderwerp nadere bestudering waard is.

3.4 Sociale activering

Er gaat veel geld om in sociale activering. Het algemene gevoel heerst dat het doel hiervan veeleer sociaal-politiek van aard is dan dat het daadwerkelijk een verhoging van de uitstroom uit de bijstand

tot gevolg heeft. In de bijstandsteller is geen sociale activeringscomponent ingebouwd, wegens gebrek aan informatie. Voor de toekomst is het wellicht interessant hieraan meer aandacht te besteden.

3.5 Organisatie sociale dienst

De Benchmark Abw maakt melding van enkele kenmerken van de organisatie van de sociale dienst. Vanwege het kleine aantal gemeenten waarvoor wij Benchmark gegevens tot onze beschikking hadden, waren we niet in staat deze organisatiekenmerken in de uiteindelijke versie van de bijstandsteller op te nemen. Wel kunnen we melden dat enkele van deze kenmerken van invloed bleken op het aantal bijstandcliënten. Dit betreft:

- het aantal overdrachtsmomenten;
- gebruik Beslissingsondersteunende systemen;
- toepassing werkverdelingssysteem waarbij de cliënt gekoppeld is aan een vaste medewerkers;
- vaststellen van concreet meetbare uitstroomdoelstellingen;
- registratie van de tijd die besteed wordt per onderdeel van het werkproces;
- beschrijving administratieve organisatie;
- intern controleplan.

Literatuurbijlage

Aarts, L., E. Brouwer, E. Mot, P. van Winden, R. Olieman, J. de Koning, E. de Vries (1998), *Berekende bijstand in model: eindrapport; vervolgonderzoek t.b.v. de interdepartementale Projectgroep Objectief Verdeelmodel naar de haalbaarheid van een objectief verdeelmodel in de financiering van de gemeentelijke ABW-uitgaven*, SEO-rapport 478, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Aarts, L.J.M., P.R. de Jong, E.S. Mot (1996), *Berekende bijstand: een onderzoek t.b.v. de interdepartementale werkgroep heroverweging bijstandsregelingen naar de haalbaarheid van een objectief verdeelmodel in de financiering van de gemeentelijke ABW-uitgaven*, SEO-rapport 402, Leiden: LESTER RU Leiden, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Berg, G.J. van der, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998), *Punitive sanctions and the transition from welfare to work*, TI-discussion paper no. 98-076/3, Amsterdam: Tinbergen Instituut.

Brouwer, E., E. Mot en I. Overtoom (1999), *Actualisatie berekende bijstand in model*, SEO-rapport 501, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Goudriaan, R., R.S. Halbersma, L.J.M. Aarts (2003), *Een nieuw verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand*, Ape rapport nr. 112, Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE).

Heyma, A. (2002), Het effect van, In: E.L. de Vos et. al., Daadwerkelijk effectief; Prestatiemeting van reïntegratie en activering, TNO-rapport, Hoofddorp: TNO-Arbeid.

Keuzenkamp, H.A, M.H.C. Kok, E. Brouwer (2000), *Van verklaren naar verdelen: eindrapport van het onderzoeksproject van een potentieel verdeelmodel naar een toepasbar verdeelmodel*, SEO-rapport 564, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Mot, E.S., F.F Felsö en E. Brouwer (1999), *Beantwoording aanvullende vragen bij geactualiseerd objectief verdeelmodel voor de bijstand*, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Zijl, M., M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser en H. Keuzenkamp (2002), *Dutch experiences with the European Employment Strategy*, SEO-rapport 611, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

.

Technische bijlage

Beïnvloedbare versus niet-beïnvloedbare factoren

Zoals we reeds in hoofdstuk 2 beschreven, is het idee achter de Bijstandsteller de opdeling in twee type factoren: beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare. De basis voor de set 'niet-beïnvloedbare factoren' ligt in het verdeelmodel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de loop der jaren zijn verscheidene onderzoeken verricht naar het optimale model om de bijstandmiddelen te verdelen op basis van objectieve kenmerken (voor de meest recente versie: zie kader). Daarbij is een vaste groep kenmerken in steeds wisselende samenstelling de kern. Wij hebben uit dezelfde groep kenmerken een keuze gemaakt (de cijfers hiervoor zijn beschikbar gesteld door het ministerie van SZW). De variabelen in ons voorspelmodel zijn de volgende:

- aantal inwoners;
- aantal inwoners met een laag inkomen;
- aantal eenouderhuishoudens;
- aantal personen met een maximale WW-duur;
- percentage huurwoningen in het totale woningbestand;
- omgevingsadressendichtheid.

Dat de keuze anders uitvalt dan in de laatste versie van het verdeelmodel is terug te voeren op twee redenen. Ten eerste verklaren wij het aantal bijstandsgerechtigden, waar het verdeelmodel de bijstandsuitgaven verklaart. Ten tweede is het verdeelmodel geschat onder de restrictie dat er niet teveel herverdeeleffecten mogen zijn. Wij doen dit niet en dat heeft mogelijk consequentie voor de geselecteerde variabelen.

Bij de selectie van de objectieve variabelen zijn we als volgt te werk gegaan. We hebben het model (zie volgende paragraaf) geschat door middel van stapsgewijze toevoeging respectievelijk stapsgewijs weglaten van de variabelen. De eerste methode houdt in dat je begint met een model met alleen een intercept term. Vervolgens voeg je één voor één de variabelen toe die de grootste extra bijdrage leveren aan de verklarende kracht van het model (de R^2). De tweede methode start met een model waarin alle mogelijke variabelen zijn opgenomen. Vervolgens worden een voor een de variabelen verwijderd die de minste daling van de R^2 veroorzaken. Beide methoden leiden tot een verschillende set verklarende variabelen. Maar een aantal variabelen komt hoe dan ook telkens om de hoek kijken. Dat is een teken dat ze onafhankelijk van het gekozen selectiecriterium belangrijk zijn. Deze variabelen hebben we vervolgens in het uiteindelijke model gestopt.

Box: meest recente versie van het Verdeelmodel voor de Bijstand

Er zijn twee verdeelmodellen voor de bijstand: een model voor kleine gemeenten en een model voor grote gemeenten. Omdat dit onderzoek slechts betrekking heeft op grote gemeenten bespreken we hier kort het verdeelmodel voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Omwille van de transparantie bestaat het model uit een beperkt aantal indicatoren die gezamenlijk de bijstandsuitgaven moeten voorspellen.

In de meest recente versie van het verdeelmodel gaat het om de volgende kenmerken van gemeenten:

- Aantal lage inkomens
- Aantal eenoudergezinnen
- Aantal arbeidsongeschikten
- Aantal allochtonen
- Aantal eenpersoonshuishoudens
- Aantal werklozen met een maximale WW-duur
- Regionaal klantenpotentieel (indicator voor centrumfunctie binnen regio)
- Omgevingsadressendichtheid (indicator voor stedelijkheid)
- Banen in handel, horeca en schoonmaak

Bron: Goudriaan e.a. (2003)

Voor elke gemeente wordt op basis van de genoemde kenmerken een normaantal bijstandsgerechtigden vastgesteld. Gemeenten krijgen (in de toekomst) alleen nog budget voor dit normaantal uitkeringen. Gemeenten die meer bijstandstrekkers hebben dan de norm komen geld tekort en moeten zelf middelen vinden om de uitkeringen te financieren. Gemeenten die minder bijstandsgerechtigden hebben dan hun normaantal houden geld over. Dit mogen ze vrij besteden aan andere doelen.

Aan het model met alleen deze objectieve factoren hebben we vervolgens de door gemeenten beïnvloedbare kenmerken toegevoegd. Deze hebben we gedestilleerd uit de zogenaamde Benchmark Abw. De variabelen die een statistisch significant effect bleken te hebben boven op de objectieve factoren zijn:

- aantal cliënten per medewerker fte (incl overhead);
- ziekteverzuim onder medewerkers van de sociale dienst;
- percentage overhead in totale personeelskosten;
- percentage inhuur externen in totale personeelskosten;
- personeelskosten besteed aan een aanvraag beschikking Abw;
- personeelskosten besteed per openstaande vordering/verhaal;
- personeelskosten besteed per heronderzoek;

- personeelskosten arbeidstoeleiding per plaatsing;
- personeelskosten misbruik en oneigenlijk gebruik per fraudegeval;
- aantal bijstandsgerechtigden dat is gestart met gesubsidieerd werk in een jaar.

Schattingsmethode

Voor het schatten van het voorspelmodel hebben we gekozen voor een zogenaamd fixed-effects model. Dit is een methode die gebruik maakt van cijfers op gemeenteniveau voor verschillende jaren. Het voordeel van deze methode boven een cross-sectie analyse, die alleen cijfers voor één jaar gebruikt en daarmee verschillen tussen gemeenten verklaart, is dat we op gemeenteniveau de ontwikkeling over de tijd bepalen. En dat is precies wat we willen met een voorspelmodel. Bovendien leidt een panelanalyse tot zuiverdere en stabielere coëfficiënten dan een cross-sectieanalyse.

Een fixed-effects model ziet er als volgt uit:

$$Y_{it} = X_{it}\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

Y_{it} is het aantal bijstandgerechtigden per inwoner van 20-65 jaar, i is een gemeente en t een jaar. Het idee is dat de storingsterm bestaat uit een gemeentespecifiek effect, dat over de tijd constant is (α_i) en een werkelijke storingsterm (ε_{it}). Per gemeente schat je dus een constante, waar boven op een variabel deel komt dat afhankelijk is van de gemeentekenmerken (X_{it}).

Doordat je per gemeente een aparte constante schat, is deze methode erg geschikt voor het maken van een voorspelmodel. Deze term omvat namelijk alle specifieke kenmerken van een gemeente die niet zijn opgenomen in de verklarende variabelen.

Probleem dat we tegenkwamen bij het schatten betrof de beschikbaarheid van gegevens. De objectieve kenmerken zijn beschikbaar voor de jaren 1998-2001. De benchmarkgegevens daarentegen hebben we alleen voor 2001. Daarom hebben we noodgedwongen voor een variant op bovenstaand model gekozen. Deze variant houdt in dat we bovenstaand model schatten, met als X_{it} alleen de objectieve kenmerken. Vervolgens verklaarden we de α_i uit de benchmarkgegevens.

Modelmatig zit dit er als volgt uit:

Stap 1 $Y_{it} = X_{it}\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it}$

Stap 2 $\alpha_i = Z_i\delta + \mu_i$

Als je hiermee gaat voorspellen, dan krijg je:

$$\hat{Y}_{it} = X_{it}\beta + Z_{it}\delta + \hat{\mu}_i$$

hierin is μ_i de gemeentespecifieke constante, zijn X_{it} de niet-beïnvloedbare gemeentekenmerken en Z_{it} de beïnvloedbare kenmerken van de gemeentelijke sociale dienst.