NICIS INSTITUTE

Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten

Drs. A.J.E. Edzes
Dr. L. Broersma
Prof. dr. J. van Dijk

Rijksuniversiteit Groningen/
faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Groningen, juni 2009

Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

telefoon +31(0)70 344 09 66
fax +31(0)70 344 09 67
email info@nicis.nl

www.nicis.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Nicis Institute. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Nicis Institute aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting i

Waar draait het onderzoek om? v
Wat kunnen gemeenten doen? v
Verschillen gemeenten? vii
Zijn handelingsstrategieën effectief? ix
Wat is de praktische betekenis? x

1 Inleiding 1

1.1 Van bijstand naar werk 1
1.2 De wil tot verschil 2
1.3 Vraagstelling 3
1.4 Onderzoeksopzet 4
1.5 Leeswijzer 5

2 Arbeidsmarktpolitiek van gemeenten 7

2.1 Inleiding 7
2.2 Ruimte voor de regio: korte historische schets 10
2.3 Arbeidsmarktbeleid: een eerste afbakening 17
2.4 Werkloosheid in de bijstand 20
2.5 Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten 24
2.6 Conclusies 36

3 Verschillen in gemeentelijk beleid 37

3.1 Inleiding 37
3.2 Gemeentelijke verschillen in middelen en besteding 37
3.3 Gemeentelijke verschillen in uitkomsten 42
3.4 Controlerende sociale zekerheid 47
3.5 Activerende sociale zekerheid 52
3.6 Werkgelegenheidsbeleid 54
3.7 Coördinatie 56
3.8 Conclusies 61

4 Effecten van strategieën 65

4.1 Inleiding 65
4.2 Niet beïnvloedbare factoren 65
4.3 Effecten van strategieën 71
4.4 Conclusie en interpretatie 73

5 Convergentie of divergentie 75

5.1 Inleiding 75
5.2 Vier mogelijke gedragspatronen 75

5.3 De ontwikkeling van het bestand 78
5.4 Trajectinspanningen 86
5.5 Middelen 89
5.6 Conclusie 93

6 Geraadpleegde literatuur 97

7 Bijlagen 105

7.1 Gebruikte databestanden 105
7.2 Indicatoren van samenwerking en integraal beleid 106
7.3 Aanvullende tabellen beleidsverschillen en invloed politieke kleur 109
7.4 Modelschattingen effectiviteit 113
7.5 Aanvullende tabellen convergentie-divergentie 123

Managementsamenvatting

Het arbeidsmarktbeleid van gemeenten staat sinds een aantal jaren in de volle belangstelling. Door de decentralisatie van beleid in 1996 (invoering nieuwe Algemene Bijstandswet) en de stapsgewijze budgettering van de bijstand (vanaf 2001) is het voor gemeenten noodzakelijk het aantal mensen met een WWB-uitkering zoveel mogelijk te beperken. De financiële gevolgen voor de gemeentelijke begroting kunnen immers groot zijn. Gemeenten hebben daarom een groot belang bij een goed werkende regionale arbeidsmarkt en via een effectief arbeidsmarktbeleid kunnen ze hier zelf een bijdrage aan leveren. De kredietcrisis zal op korte termijn zorgen voor een sterk oplopende (jeugd)werkloosheid en toename van de WW en de bijstand. Dit kan desastreuze gevolgen hebben voor de gemeentelijke begrotingen. De bal ligt daarom nu zelfs meer dan ooit bij de gemeentelijke bestuurders om samen met sociale partners, UWV, scholingsorganisaties en jeugdzorg tot regionaal werkende actieplannen te komen[1]. Inzicht in de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid is daarom van het grootste belang[2].

Vreemd genoeg is er weinig bekend over de effectiviteit van het gemeentelijk handelen op de arbeidsmarkt. Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat arbeidsmarktbeleid op lokaal of regionaal niveau op vele verschillende manieren wordt ingevuld. In deze studie worden op basis van de literatuur een vijftal strategieën voor arbeidsmarktbeleid nader onder de loep genomen:

1. controlerende sociale zekerheid: handhaving en fraudebestrijding
2. activerende sociale zekerheid: re-integratietrajecten zonder loonkostensubsidie
3. allocatie: betere afstemming van vraag en aanbod[3]
4. werkgelegenheidsbeleid: gesubsidieerde arbeid in de vorm van trajecten met loonsubsidie
5. coördinatie en samenwerking: tussen gemeentelijke afdelingen, tussen gemeenten in de regio, in de keten, etc.

Deze handelingsstrategieën in het arbeidsmarktbeleid zijn vervolgens onderzocht op hun effecten op de in- en uitstroom (naar werk) en de (langdurige) bijstandskans. Daarbij is gecontroleerd voor onafhankelijke

[1] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009) *Actieplan Jeugdwerkloosheid*. Den Haag.

[2] Het initiatief voor dit onderzoek is genomen vóór de economische crisis en is gebaseerd op gegevens over de periode 1998-2007, maar omdat in deze periode ook een weliswaar kleinere recessie is voorgekomen, biedt dit onderzoek de mogelijkheid meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van verschillende typen arbeidsmarktbeleid.

[3] De allocatiestrategie is theoretisch verkend, maar vanwege het gebrek aan geschikte gegevens niet empirisch onderzocht.

factoren als de samenstelling van de bevolking, de situatie op de arbeidsmarkt, regio en grootteklasse van gemeenten.

De conclusie is dat de verschillende soorten arbeidsmarktbeleid een positieve invloed hebben, maar dat de effecten meestal klein zijn. Ook werken de maatregelen meestal niet over de volle breedte maar verminderen sommige maatregelen alleen de instroom en andere alleen de uitstroom. Sommige maatregelen bevorderen wel de uitstroom uit de bijstand in het algemeen, maar niet de uitstroom naar werk. Het omgekeerde komt ook voor. Hieronder volgt een meer gedetailleerde bespreking van de gevonden effecten[4].

Een **controlerende sociale zekerheidsaanpak** is onderzocht door te kijken naar het aantal (opgespoorde) fraudegevallen en instroom WAJONG en WSW over de periode 2005-2007. Zowel de instroom WAJONG als de instroom WSW hebben we gebruikt als indicatoren voor substitutie-effecten (opschoning van het WWB-bestand). Hieruit blijkt dat:

- om één persoon minder te laten instromen in de bijstand, zijn 12 extra opgespoorde fraudegevallen nodig. Het aantal opgespoorde fraudegevallen heeft geen invloed op de uitstroom;
- wij vinden tegen de verwachtingen in op basis van onze gegevens geen substitutie-effecten tussen de instroom in de WAJONG en de in- en uitstroom van de WWB.

Een **activerende sociale zekerheidsaanpak** is onderzocht door te kijken naar het aantal ingezette trajecten zonder loonkostensubsidie over de periode 2004-2007. Hieruit blijkt dat:

- om één persoon minder te laten instromen, zijn 26 extra trajecten zonder loonkostensubsidie nodig. Om één persoon meer te laten uitstromen naar werk zijn 54 extra trajecten nodig. Tellen we beide effecten bij elkaar op dan zijn in totaal 80 trajecten nodig voor een volume daling van twee cliënten. Om twee redenen is dit effect een onderschatting van de werkelijke resultaten. In de eerste plaats duren trajecten vaak langer dan één jaar en in de tweede plaats kunnen cliënten vaak meerdere kortdurige trajecten aangeboden krijgen. Echter ook al zou dit effect met een factor twee of zelfs drie worden vergroot dan nog blijft het uitstroomeffect aan de lage kant. Het effect is echter wel significant.

[4] De gevonden relaties zijn gebaseerd op schattingsresultaten die staan vermeld in bijlage 7.4 en in detail worden besproken in paragraaf 4.3. Voor de leesbaarheid zijn deze resultaten omgerekend naar de invloed die de variabelen hebben om één persoon minder te laten instromen dan wel één persoon meer te laten uitstromen.

Een **werkgelegenheidsaanpak** is onderzocht door te kijken naar het aantal ingezette trajecten met loonkostensubsidie over de periode 2005-2007. Hieruit blijkt dat:

- de omvang van de gesubsidieerde arbeid heeft geen effect op de instroom. Om één persoon meer te laten uitstromen naar werk zijn 15 extra trajecten met gesubsidieerde arbeid nodig. We hebben hierbij niet kunnen controleren voor definitie- en registratiekwesties. Het is bekend dat personen met een loonkostensubsidie, gemeten via de Statistiek Re-integratie Gemeenten, niet (allemaal) in de bijstandsstatistiek terug komen. Dat leidt tot een onderschatting van de resultaten.

Een aanpak gericht op **coördinatie en samenwerking** is onderzocht door het effect te onderzoeken van (a) het aantal externe organisaties waarmee een gemeente in 2006 heeft samengewerkt en (b) het aantal terreinen waarop een gemeente in 2006 intern heeft samenwerkt. Hieruit blijkt dat:

- meer samenwerking met externe partijen (UWV, Brancheorganisaties, ROC, RPA enz.) instroom in de WWB voorkomt. Dat komt vermoedelijk door de betere samenwerking in de keten. Externe samenwerking heeft geen invloed op de uitstroom uit de WWB (naar werk);
- meer interne samenwerking en coördinatie binnen een gemeente op aanpalende beleidsterreinen (voortijdig schooluitval, zorg, onderwijs, economische zaken) draagt bij aan een hogere uitstroom naar werk. Gezien de mate van interne samenwerking over de afgelopen jaren, kan hier veel verbeterd worden. Interne samenwerking heeft geen invloed op de instroom in de WWB.

Dat de onderzochte maatregelen een groter effect hebben op het voorkomen van instroom dan op het bevorderen van uitstroom is opvallend. We zouden mogen verwachten dat de inspanningen van gemeenten direct van invloed zijn op re-integratie en de uitstroom (naar werk). Tegelijk bevestigen de uitkomsten dat de preventieve, afschrikwekkende effecten van het beleid van gemeenten effectiever zijn dan de curatieve, behandeleffecten.

Het onderzoek kent nog **meer opvallende uitkomsten**. Zowel naar regio, naar grootteklasse van gemeente als naar politieke samenstelling van de gemeenteraad doen zich opmerkelijke verschillen voor in de inzet van beleid:

- grotere gemeenten hebben een grotere beleidsintensiteit: ze sporen meer fraude op, zetten meer trajecten in en werken meer samen, zowel binnen de gemeente als met externe partners;
- gemeenten in het Noorden van het land kennen een hogere beleidsintensiteit wanneer deze wordt vergelijken met gemeenten

in andere landsdelen. In het Noorden van het land wordt meer fraude opgespoord, is zowel het aandeel trajecten met en zonder loonkostensubsidie hoger dan elders en wordt in verhouding meer samengewerkt met externe partijen. In het Westen van het land is daarentegen het aandeel trajecten met en zonder loonkostensubsidie lager dan elders. Nogmaals, hierbij is gecontroleerd voor de omvang van de bijstand, zodat de verschillen in beleidsintensiteit niet van doen hebben met verschillen in werkloosheid;

- gemeenten met een hoog aandeel gemeenteraadzetels van linkse signatuur hebben in verhouding een hogere instroom in de WSW en meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie. Verder werken 'linkse' gemeenten meer intern binnen de gemeente en/of meer intergemeentelijk samen. Daarentegen werken 'linkse' gemeenten juist minder samen met externe partijen. Dit duidt op een groot vertrouwen in de rol van de lokale overheid;
- opvallend is verder dat gemeenten in de tijd meer op elkaar gaan lijken, zowel qua bijstandsontwikkeling, de inzet van middelen als de inzet van beleid. Vooral dit laatste is een bevestiging van het feit dat gemeenten van elkaar leren en van de invloed van de wet- en regelgeving die gemeenten eenzelfde kant op 'duwt'.

De onderzoeksresultaten leiden tot de conclusie dat gemeentelijk arbeidsmarktbeleid ertoe doet, maar ook dat **realisme in ambities** op zijn plaats is. In de eerste plaats zijn de gevonden effecten weliswaar significant, maar toch klein. In de tweede plaats hebben gemeenten een beperkte invloed op de hoogte en de regionale verschillen in werkloosheid, zoals de huidige economische crisis laat zien. In de derde plaats moet rekening worden gehouden met neveneffecten als het risico van sociale uitsluiting, verdringingseffecten van andere werkzoekenden en ruimtelijke externe effecten. Onder dit laatste wordt verstaan dat effecten van gemeentelijk beleid ergens anders kunnen neerslaan. Van het aantrekken van bedrijven profiteren bijvoorbeeld ook werkzoekenden uit andere gemeenten. Of: Een streng beleid leidt tot ontmoediging van werkzoekenden die bij andere gemeenten hun heil kunnen zoeken. De slotsom is dat effecten op microniveau niet per definitie leiden tot macro-effectiviteit. Daarnaast hebben we niet gekeken naar de duurzame effecten van verloning en gesubsidieerde arbeid. Dit zijn constructies die tegenwoordig veel voorkomen maar waarvan het de vraag is of deze tijdelijke, kunstmatige 'winst' opleveren of dat deze bijstandsgerechtigden daadwerkelijk toeleiden naar reguliere arbeid.

Tegelijkertijd geven de uitkomsten aan dat een bestuurlijke en beleidsmatige focus van het arbeidsmarktbeleid gericht op **opschalen, investeren en coördinatie** de juiste is. Dat kleinere gemeenten vaker overgaan tot intergemeentelijke samenwerking spreekt haast voor zich, hoewel we noch positieve, noch negatieve effecten vinden van de samenwerking in een intergemeentelijke sociale dienst.

Waar draait het onderzoek om?

Anno 2009 staan de activiteiten van gemeenten op het terrein van werk & inkomen in het teken van de economische recessie. Het voorkomen en bestrijden van (jeugd)werkloosheid heeft alle aandacht. Het is in zoverre een unicum dat gemeenten in hun betrekkelijk nieuwe rol van beleids- en budgetverantwoordelijke voor werk en inkomen niet eerder met een dergelijke economische tegenwind te maken hebben gehad. Dat brengt onder meer de vraag naar voren welke leerervaringen zijn op te tekenen van het gevoerde beleid van de afgelopen jaren en welke effecten daarvan zijn te melden.

Deze rol van beleids- en budgetverantwoordelijke die gemeenten op het terrein van werk en inkomen hebben is gaandeweg de afgelopen twintig jaren gegroeid. Stapsgewijs is eerst medio jaren negentig de beleidsmatige invloed vergroot met de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet in 1996 en de introductie van tal van activeringsinstrumenten. Vanaf 2001 is ook stapsgewijs de financiële verantwoordelijkheid vergroot en met de invoering van de WWB in 2005 volledig aan gemeenten overgedragen. In dezelfde periode is ook de aandacht voor lokaal en regionaal arbeidsmarktbeleid toegenomen, uitmondend in de recente aandacht voor de 'Ruimte voor de regio'.

In deze studie zijn we op zoek gegaan naar de mogelijkheden en verschillen in het arbeidsmarktbeleid van lokale overheden. Het doel van de studie is te proberen de verschillende handelingsstrategieën met het oog op het regionale arbeidsmarktbeleid theoretisch en empirisch te verkennen en de relatie met het functioneren van de regionale arbeidsmarkt na te gaan. Een arbeidsmarktstrategie definiëren we daarbij als een al dan niet bewuste, samenhangende keuze uit het geheel aan handelingsalternatieven dat een gemeente ter beschikking staat om de uitkomsten van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Naast een theoretische verkenning bestaat het onderzoek uit een statistische, econometrische analyse van bestaande gegevens op gemeenteniveau over de jaren 1998-2007. Het voordeel van bestaande gegevens is dat deze over meerdere jaren beschikbaar zijn. Het nadeel is dat bestaande gegevens maar in beperkte mate een inhoudelijke operationalisatie van arbeidsmarktstrategieën mogelijk maken. Op de onderzoeksresultaten is op verschillende bijeenkomsten gereflecteerd door de consortiumgemeenten: Almelo, Achtkarspelen/Kollumerland, Den Haag, Dordrecht, Gouda, Groningen, Haarlem, Lelystad, Oss, Spijkenisse, Utrecht, Roermond en Tytsjerksteradiel.

Wat kunnen gemeenten doen?

De historie laat zien dat met de decentralisatie van de bijstandswetgeving vanaf begin jaren negentig zowel het belang als de invloed van lo-

kale overheden op het terrein van het arbeidsmarktbeleid is toegenomen. Tegelijk blijkt het niet eenvoudig daar handen en voeten aan te geven. In de beleidspraktijk kunnen we drie niveaus onderscheiden:

- het niveau van de *regio*nale arbeidsmarktinitiatieven. Momenteel krijgt deze vorm via het beleidsprogramma van 'Ruimte voor de regio' van de VNG waarin circa 56 ambassadeurgemeenten fungeren als voortrekker voor regionaal arbeidsmarktbeleid. De sturingsvorm om ambassadeurgemeenten aan te wijzen is uiteindelijk een reactie op het achterwege blijven van zelforganiserend vermogen in de regio om effectieve samenwerkingsverbanden tot stand te brengen tussen gemeenten, UWV, werkgevers en scholingsinstellingen;
- het niveau van de *keten*samenwerking tussen UWV en gemeenten. Deze krijgt momenteel vorm via de implementatie van de zogenaamde (plusvestigingen van de) Werkpleinen en de mobiliteitscentra. In tegenstelling tot de variëteit van de regionale arbeidsmarktinitiatieven wordt hier een eenduidig dienstverleningsconcept nagestreefd volgens het toonkamermodel;
- het niveau van de *WWB*-uitvoering: de preventieve en reintegratie-inspanningen die door individuele gemeenten en/of door gemeenten bestuurde werkleerbedrijven worden gevoerd of ingekocht. Hierbij valt te denken aan Workfirst, scholingsinspanningen en gesubsidieerde arbeid.

De huidige actualiteit doet haast vergeten dat alle drie de niveaus een lange voorgeschiedenis kennen waarbij in het verleden getracht is in verschillende institutionele settings tot verbeteringen in beleid en uitvoering te komen. Daarbij is een gegeven dat gemeenten nauwelijks de hoogte en de regionale verschillen in werkloosheid kunnen beïnvloeden. Deze zijn het gevolg van gebeurtenissen die in de meeste gevallen buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen: Internationale conjunctuur, sectorale loonontwikkelingen en nationaal beleid. Gegeven het feit dat arbeid per definitie plaatsgebonden is en gegeven het feit dat regionale werkloosheidsverschillen hoe groot of klein dan ook bestaan, lijkt de ratio achter het regionale arbeidsmarktbeleid te liggen in het minimaliseren van de externe effecten. Wat voor de regio overblijft zijn drie functies van beleid: werkgelegenheidsbevordering, optimaliseren allocatie en schadelastbeperking. Deze functies kunnen op basis van probleemdefinities worden onderverdeeld in vijf handelingsstrategieën: een controlerende sociale zekerheid, een activerende sociale zekerheid, een allocatiebenadering, een werkgelegenheidsaanpak en een coördinatiestrategie. Iedere aanpak kent zijn eigen probleemdefinitie, instrumenten, valkuilen en (neven)effecten. De handelingsstrategieën zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel I: Conceptuele indeling arbeidsmarktstrategieën

	Controlerende sociale zekerheid	***Activerende sociale zekerheid***	***Allocatie***	***Werkgelegenheidsbeleid***	***Coördinatieperspectief***
Nadruk op	Aanbod 'Threat'	Aanbod 'Treatment'	Vraag- en aanbod Bemiddeling	Vraag Werkgelegenheidsbevordering	Transities/ketens Coördinatie en coöperatie
Primair probleem	Moral Hazard	Productiviteitstekort	Informatietekort Vertrouwensproblemen	Onvoldoende vraag	(Deel)marktfalen Inefficiëntie Freeridergedrag
Niveau	Lokaal	Lokaal	Lokaal/regionaal	Regionaal	Lokaal/Regionaal
Instrumenten/aandachtsgebieden	Bestandsanalyse Handhaving Substitutie Workfirst	Workfirst Scholing Begeleiding	Bemiddeling Onderwijs-arbeidsmarkt	Vestigingenbeleid Econ. stimul. beleid Gesubsidieerde arbeid	Regie en samenwerking Partnerships Integraal beleid Gezamenlijke uitvoering
Neveneffect/ dilemma	Sociale uitsluiting	Netto-effectiviteit Verdringing	Publieke taak? Netto-effectiviteit Verdringing	Problematische sociale situaties	Bestuurskracht Visie

Verschillen gemeenten?

Het antwoord daarop is ja. Een verkenning van de handelingsstrategieën laat verschillen tussen gemeenten zien wanneer we kijken naar landsdelen, grootteklasse van gemeenten, mate van stedelijkheid en politieke kleur van de gemeenteraad. Helaas stelde de beschikbare data ons op dit moment niet in staat de allocatiestrategie – waarbij de bemiddeling tussen vraag naar en aanbod van arbeid centraal staat - te operationaliseren. Deze blijft dus in het vervolg achterwege.

Grosso modo is het beeld dat gemeenten verschillen in de inzet van middelen, in hun bijstandsontwikkeling en in de inzet van instrumenten. Voor wat betreft de inzet van middelen valt op dat de uitgaven uit het inkomensdeel als percentage van het WWB-volume niet varieert over de landsdelen, maar wel naar grootteklasse: de G27-gemeenten en gemeenten tussen de 20-50k geven gemiddeld meer uit per bijstandsgerechtigde dan de andere gemeenten. De verklaring daarvoor zit vermoedelijk in de samenstelling van het cliëntenbestand en de keuzes in de 'uitruil' met het W-deel: meer cliënten ten laste brengen van het W-deel leidt tot minder uitgaven uit het I-deel. De uitgaven werkdeel als percentage van het WWB-volume lijkt daarvan het spiegelbeeld te zijn. Hier zien we juist wel regionale variatie (vooral het Noorden en het Oos-

ten geven meer W-middelen uit per bijstandsgerechtigde) evenals gemeenten tussen de 50-100k.

In termen van handelingsstrategieën zien we eveneens verschillen. Eenvoudig gezegd: grotere gemeenten sporen meer fraudegevallen op, kennen een grotere instroom in de Wajong, zetten meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie in en werken meer en intensiever samen, zowel met externe partners als binnen de gemeente. De enige uitzondering vormt de intergemeentelijke samenwerking waaraan juist gemeenten kleiner dan 20k bijdragen. We zien ook regionale variatie waarbij vooral het Noorden meer dan gemiddeld bijdraagt aan de opgespoorde fraude, de instroom in de WAJONG, de trajecten met en zonder loonkostensubsidie en de externe samenwerking. Opvallend is verder dat het westen minder dan gemiddeld bijdraagt aan de trajecten met en zonder loonkostensubsidie.

De regionale variatie kan verschillende oorzaken hebben. Er kan sprake zijn van verschillen in regionale structuurkenmerken (zoals sectorsamenstelling en demografische opbouw), van verschillen in politieke en beleidsmatige keuzes en van historische erfenissen die doorwerken naar het heden (sommige regio's hebben meer een samenwerkingscultuur dan anderen). Vervolgonderzoek zou licht kunnen werpen naar de achterliggende mechanismen.

We vinden ook relaties met de politieke samenstelling van de gemeenteraad. Gemeenten met in verhouding veel linkse (D66, PvdA, Groen Links, SP) gemeenteraadszetels hebben een meer dan gemiddelde instroom in de WSW en meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie (per bijstandsontvanger). Opvallend is verder dat 'linkse' gemeenten meer interne (binnen gemeentelijke) en intergemeentelijke samenwerking kennen terwijl zij juist minder samenwerking met externe partijen zoeken. Het lijkt erop dat 'linkse' gemeenten meer zelf (willen) doen en daarom minder de samenwerking met derden zoeken. Het zou kunnen duiden op een maakbaarheidgedachte en een groot vertrouwen in de rol van de lokale overheid.

Het effect van politieke kleur van de gemeenteraad op de beleidsinzet van gemeenten toont aan dat de WWB niet alleen maar een 'managerswet' is[5]. De politieke kleur heeft wel degelijk invloed op de beleidsoriëntatie van gemeenten.

Al met al duiden de verschillen naar grootteklasse, regio en politieke kleur op enig moment in tijd op differentiatie, aanpassing aan omgevingsfactoren en een politieke wil tot verschil. Kijken we echter naar de ontwikkeling over een lange periode dan groeien de gemeenten echter naar elkaar toe. Dat doet zich haast vanzelfsprekend voor bij de ontwikkeling van de bijstand over de afgelopen tien jaren: Gemeenten met

[5] Vgl. Bosselaar, H. et al. (2007).

een lage bijstandskans vertonen in de jaren daarna meer groei (of minder krimp) dan gemeenten met een hoge bijstandskans. Opvallend is echter dat we dezelfde patronen waarnemen als het gaat om de besteding van middelen, de in- en uitstroom als de inzet van beleid. Het lijkt er op dat gemeenten die het goed doen 'gas' terugnemen of niet beter kunnen terwijl gemeenten die het wat slechter doen extra gemotiveerd zijn om de bij het 'gemiddelde' aan te sluiten.

Zijn handelingsstrategieën effectief?

Om de effecten van handelingsstrategieën vast te stellen zijn in de eerste plaats modellen geschat op basis waarvan we de volumeontwikkelingen in de WWB kunnen verklaren uit omgevings- en demografische kenmerken als het aantal eenoudergezinnen en minderheden, de krapte op de arbeidsmarkt en het aantal WW-ers. De werkwijze is dezelfde als wordt gehanteerd bij het schatten van de uitkeringslasten uit objectieve factoren in het kader van het objectieve verdeelmodel. Wanneer de handelingsstrategieën aan de modellen worden toegevoegd kunnen we vaststellen welke *additionele* bijdragen deze hebben op de in- en uitstroom in de bijstand.

Zoals we hiervoor hebben gesteld hebben alle vier de handelingsstrategieën een significante invloed, hoewel de effecten klein zijn. Tevens verschillen de handelingsstrategieën in de mate waarin ze invloed hebben op de in- of uitstroom dan wel de langdurige bijstandskans. Aan de vermindering van de instroom draagt vooral een controlerende aanpak (fraudebeleid) bij, evenals meer trajectinspanningen zonder loonkostensubsidie en intensievere samenwerking met externe partijen. De achterliggende mechanismen wijzen naar effecten van ontmoediging (door bijvoorbeeld Workfirst en verplichte tegenprestaties) al dan niet in combinatie met verloning en samenwerking in de keten.

Aan een vergroting van de uitstroom naar werk dragen vooral een grotere trajectinzet (met en zonder loonkostensubsidie) en intensiever intern samenwerkingsgedrag (integraal beleid) bij. Dat een hogere trajectintensiteit gepaard gaat met meer uitstroom duidt naast een behandeleffect ('treatment') op een ontmoedigingseffect ('threat') al dan niet in combinatie met verloning. Daarnaast is verloning voor een deel 'kunstmatige' uitstroom naar werk, terwijl de cliënt feitelijk 'in dienst' wordt gehouden door een loonkostensubsidie gefinancierd uit het W-deel. Of verloning leidt tot duurzame uitstroom naar regulier werk, hebben wij binnen het kader van dit onderzoek niet kunnen nagaan.

Opvallend is dat meer interne samenwerking binnen een gemeente (tussen afdelingen leidt tot meer uitstroom naar werk. Dat is een belangrijke constatering. Het onderstreept dat samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen Werk en inkomen, Welzijn, EZ en Onderwijs bij kan dragen aan oplossingen voor cliëntproblemen. Deze samenwerking kan op bestuurlijk niveau gestalte krijgen (wethouders met brede porte-

feuilles), op beleids- en managementniveau en op casemanagementniveau.

De slotsom is dat de handelingsstrategieën effecten hebben op de in- en/of uitstroom (naar werk), zij het dat de effecten klein zijn. Vervolgonderzoek zal naar de onderliggende mechanismen en de duurzaamheid van de effecten moeten kijken. Bijvoorbeeld welke specifieke partners binnen samenwerkingsverbanden dragen bij aan de gevonden effecten, of welke interne samenwerkingsrelaties (met EZ?, Onderwijs?, Welzijn?) zijn van belang? En wat zijn de duurzame effecten van verloningsconstructies?

Wat is de praktische betekenis?

De variëteit in het huidige lokale arbeidsmarktbeleid is groot. Verschillende studies van de VNG, het IWI, Divosa en de Raad voor Werk en Inkomen tonen dit aan[6]. Gemeenten beproeven vele aanpakken, soms samen met andere partijen, soms vanuit doelstellingen die verder weg liggen van de beperking van de bijstandsafhankelijkheid. Dit is ons ook gebleken in de sessies met de consortiumgemeenten gedurende dit onderzoek. Gemeenten hebben vaak behoefte aan antwoorden op vele verschillende vragen: hoe moet ik mijn casemanagement inrichten?, wat is de juiste caseload?, moet ik mijn Workfirst aanpak binnen 24 of 36 uur laten starten, hoe geef ik het sanctiebeleid vorm?, hoe voorkom ik dat bijstandsgerechtigden naar mijn gemeente trekken vanwege de goedkope huurwoningen?, hoe geef ik de werkgeversbenadering concreet vorm? Enz.

In dit onderzoek hebben we getracht de variëteit terug te brengen door een aantal hoofdvragen te beantwoorden (zie onderstaande box). De belangrijkste vraag is welk probleem in essentie moet worden opgelost. Deze exercitie heeft geleid tot het eerdere handelingsschema waarin we op basis van vijf probleemstellingen tot vijf handelingsrichtingen zijn gekomen (zie tabel I). Wij hebben daarbij nadrukkelijk het niveau van de regionale of lokale arbeidsmarkt in het achterhoofd gehad. Het spreekt voor zich dat naarmate vraagstukken zich op een meer operationeel niveau bevinden (dienstverleningsconcepten, methodieken, professionalisering) de indeling anders zal zijn. Door de indeling in een vijftal handelingsstrategieën wordt in ieder geval een kader aangereikt dat gebruikt kan worden om het eigen gemeentelijke arbeidsmarktbeleid tegen het licht te houden. Dat is een belangrijk winstpunt.

[6] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008); Inspectie Werk en Inkomen (2008); Divosa (2005, 2006, 2007, 2008); Raad voor Werk en Inkomen (2006a; 2009a; 2009b).

Box: Relevante hoofdvragen bij indeling gemeentelijk arbeidsmarktbeleid

1. *Wat is het probleem dat moet worden opgelost?*

    a. *Wat is de omvang en samenstelling van het probleem?*
    b. *Vereist het probleem ingrijpen van de lokale overheid of lost (de markt) het vanzelf op?*

2. *Wat zijn gewenste en ongewenste (neven)effecten?*

    a. *Wat zijn mijn doelen en verwachtingen?*
    b. *Wat zijn de risico's en neveneffecten (voor mij en voor anderen)*

3. *Welke instrumenten en middelen zijn beschikbaar?.*

    a. *Over welke mogelijkheden beschik ik zelf?*
    b. *Kan ik meer uitrichten door samen te werken?*

4. *Hoe geef ik de uitvoering en monitoring vorm?*

De studies van de VNG, Divosa, IWI en de Raad voor Werk en Inkomen laten ook zien dat gemeenten risicomijdend zijn, vooral op beperking van de schadelast zijn gericht, een korte termijn oriëntatie hebben en samenwerking niet altijd omhelzen. De onderuitputting van de W-middelen in de afgelopen jaren bewijzen dat gemeenten nog te voorzichtig te werk zijn gegaan bij de activering en re-integratie.

Deze studie toont aan dat dit geen wijze strategie is. Zeker in de huidige recessie zijn twee beleidsstrategieën van belang: Investeren en coordineren.

1. Meer investeren in trajecten met en zonder loonkostensubsidie loont. Het draagt bij aan het voorkomen van instroom en het bevorderen van de uitstroom naar werk. Of de omvang van de effecten de inzet van de middelen rechtvaardigt (doelmatigheid) is een vraag waaraan wij geen aandacht hebben besteed.

2. Een coördinerende aanpak werkt. Externe samenwerking voorkomt instroom, interne samenwerking binnen een gemeente draagt bij aan meer uitstroom naar werk. De resultaten bevestigen de winst van een ketenbenadering voor het voorkomen van instroom als de winst van een meer integrale gemeentelijke aanpak.

Toch is ook realisme in ambitie op zijn plaats. Gemeenten hebben een beperkte invloed op de hoogte en de regionale verschillen in werkloosheid, zoals we in de huidige economische crisis wederom kunnen erva-

ren. Daarbij leidt de verkenning van de literatuur tot voorzichtigheid gelet op mogelijke neveneffecten van handelingswijzen van de lokale overheid, zoals het gevaar van sociale uitsluiting, verdringingseffecten en ruimtelijke externe effecten. Wat op microniveau effectief is, hoeft per saldo op macroniveau de werkgelegenheid en werkloosheid niet ten goede te komen.

1 Inleiding

1.1 Van bijstand naar werk

In de huidige tijd van economische recessie zoeken gemeenten naar mogelijkheden om de gevolgen van de oplopende werkloosheid op te vangen. In een recente ledenbrief van de VNG d.d. 4 maart 2009 inventariseert de koepelorganisatie de crisismaatregelen voor de arbeidsmarkt. De VNG geeft aan dat gemeenten een concrete bijdrage kunnen leveren en dat deze bijdrage zich vertaalt in zowel het behoud van werk, het voorkómen dat mensen werkloos worden én het investeren in mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor kunnen de middelen van het Participatiebudget worden aangewend om mee te werken aan 'van werk naar werk'-trajecten, het investeren in scholing naar tekortsectoren en stimuleren en steunen van ondernemerschap. Door lokale investeringen naar voren te halen kan verder de economie worden gestimuleerd en kunnen werknemers aan het werk blijven[7]. In het meest recente inventarisatieoverzicht van 9 maart 2009 komen 140 gemeenten tot het versneld naar voren halen van grofweg 2 miljard euro aan investeringen, hoofdzakelijk in de fysieke infrastructuur (onderhoud (vaar)wegen, gebouwen en voorzieningen)[8]. In het grootstedelijk bidbook van de G4 en G27 voor de toekomst van het stedelijk economisch beleid tot slot is arbeidsmarktbeleid één van de prioriteiten in het economische beleid. Arbeidsmarktbeleid is immers met de komst van de Wet Werk en Bijstand (WWB) verregaand gedecentraliseerd en gemeenten zijn dan ook de primaire spelers in het aansturen en financieren van re-integratie, aldus de grote steden. Naast re-integratie gaat het vervolgens om (her- of bij-)scholen van mensen en het bij elkaar brengen van vraag en aanbod[9]. Behoud van werk, het voorkómen dat mensen werkloos worden en het investeren in mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat lijken de drie belangrijkste doelstellingen te zijn die in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid worden nagestreefd.

Op het oog is de relatie tussen bijstandsontwikkeling en het functioneren van de arbeidsmarkt min of meer vanzelfsprekend. Als de werkloosheid toeneemt, neemt immers het beroep op inkomensvervangende regelingen, waaronder de bijstand toe. Willen we uitkeringsafhankelijkheid voorkomen of uitstroom uit de bijstand realiseren, dan is voldoende geschikte werkgelegenheid nodig. Toch schuilt achter deze ogenschijnlijke simpele relatie een complexe werkelijkheid waarbij de werking van de (regionale) arbeidsmarkt de institutionele vormgeving en de rol- en taakverdeling tussen gemeenten (onderling), het rijk en andere maat-

[7] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009a).

[8] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009b).

[9] G4/G27 (2009).

schappelijke actoren een belangrijke rol spelen. Simpelweg het feit dat werkloosheid direct in verband wordt gebracht met de handelingsmogelijkheden van gemeenten is van relatief recente datum. Pas vanaf begin jaren negentig ontstond de discussie over lokale sturingsmogelijkheden van de bijstandsafhankelijkheid, onder meer ingegeven door de 'ontoelaatbare tekortkomingen' in de uitvoering van de bijstandswetgeving[10]. Samen met het besef dat gemeenten instrumenten ontbeerden voor de activering van uitkeringsafhankelijkheden betekende dit de opmaat voor decentralisering van de bijstandswetgeving, de introductie van gemeentelijke activeringsinstrumenten, een verreikende arbeidsplicht voor alle bijstandsafhankelijken in 1996[11] en de budgettering van middelen vanaf 2001. Het duidt er ook op dat lang het idee heerste dat gemeenten niet verantwoordelijk konden worden gesteld voor de hoogte en de regionale verschillen in de werkloosheid[12]. Zoals we hierna zullen uitwerken zijn deze het gevolg van nauwelijks door gemeenten te beïnvloeden grootheden. Gemeenten konden dan ook de uitkeringslasten declareren bij het Rijk. Wel konden ze verantwoordelijk worden gesteld voor de juiste uitvoering van de bijstandswetgeving en het re-integratiebeleid. Maar het toedelen en afbakenen van verantwoordelijkheden is stap één, die verantwoordelijkheden moeten ook gevoeld worden[13]. En in dit besturings- en beheersingsvraagstuk, in de internationale literatuur ook wel 'governance' genoemd, tekent zich de ratio achter de decentralisatie en deregulering van de bijstand.

Dat deze bestuurlijke herziening gemeenten op het spoor zet om de bijstandsontwikkeling te beheersen, is duidelijk. Dat daarbij het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt voorop staat spreekt inderdaad voor zich. Maar anders dan een adequate uitvoering van de bijstandswetgeving en het re-integratiebeleid, liggen de instrumenten niet voor het oprapen. In dit onderzoek gaan we na welke handelingsmogelijkheden de gemeente ter beschikking heeft. Tevens verkennen we de onderzoeksliteratuur op de effectiviteit van deze handelingsmogelijkheden en trachten we op basis van bestaande data een eerste inschatting te doen voor de Nederlandse situatie.

1.2 De wil tot verschil

Op de weg van bijstand naar werk zal iedere gemeente zijn eigen keuzes kunnen maken. Dat is de essentie van de decentralisatie en deregulering van de bijstandswetgeving vanaf midden jaren negentig. Dat gemeenten daarbij 'worstelen met hun invloed' en op zoek naar gaan hun

[10] Onderzoekscommissie Toepassing ABW (1993); Olieman, R. et al. (1994).

[11] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000).

[12] Olieman, R. et al. (1995).

[13] Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (1994).

beleidsruimte, is recentelijk door Divosa opgetekend[14]. Op macroniveau wordt de beleidsruimte begrensd door niet door gemeenten te beïnvloeden factoren als demografische en sociaaleconomische factoren, de zogenaamde objectieve factoren in het verdeelmodel voor de uitkerings- en werkbudgetten. Op microniveau werken deze factoren echter verschillend uit waardoor er wel degelijk ruimte ligt voor gemeentelijke beleidsbeïnvloeding[15].

Dat neemt niet weg dat ondanks herhaaldelijke pleidooien[16] voor differentiatie, pluriformiteit en diversiteit tussen gemeenten er hoegenaamd niets bekend is over feitelijke overeenkomsten en verschillen in aanpakken, laat staan welke mechanismen bepalen of gemeenten in de tijd convergeren of divergeren in hun benadering. Zijn er überhaupt verschillen tussen gemeenten in het gevoerde arbeidsmarktbeleid? En zo ja, zijn deze te herleiden naar verschillen in regionale arbeidsmarktomstandigheden (kenmerken (niet werkend) arbeidsaanbod en werkgelegenheidstructuur) en/of politieke voorkeur van de gemeenteraad. Of zijn overeenkomsten en verschillen in hoge mate afhankelijk van specifieke historische en institutionele verschillen of het resultaat van onderling kopieergedrag.

Vanuit een organisatiewetenschappelijk perspectief zijn verschillende uitkomsten mogelijk. Deze zijn onder meer afhankelijk van de vraag of gemeenten rationeel handelen of zich laten leiden door kwesties van legitimiteit, door de invloed van historie en politiek en bestuurlijke betrokkenheid, door regionale samenwerkingsverbanden of door de regionale arbeidsmarktomstandigheden. Een analyse van overeenkomsten en verschillen kan dus veel licht werpen op de mechanismen die schuil gaan achter de keuzes van gemeenten om voor een bepaalde aanpak te kiezen. Kortom, naast de vraag welke arbeidsmarktstrategieën denkbaar zijn en worden gehanteerd, biedt een analyse van mogelijke overeenkomsten en verschillen zich op de achterliggende mechanismen. Ook deze komen in dit onderzoek aan bod.

1.3 Vraagstelling

Het doel van deze studie is te trachten verschillende handelingsstrategieën met het oog het regionale arbeidsmarktbeleid theoretisch en empirisch te identificeren en de relatie met het functioneren van de regionale arbeidsmarkt na te gaan. Een arbeidsmarktstrategie definiëren we daarbij als een al dan niet bewuste, samenhangende keuze uit het geheel aan handelingsalternatieven dat een gemeente ter beschikking

[14] Divosa (2008).

[15] Voorbeelden van lokale variaties zijn afkomstig uit de quickscan Bijstandswijzer van Atlas voor Gemeenten. Zie: Divosa (2008).

[16] Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006); Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007).

staat om de uitkomsten van de arbeidsmarkt te beïnvloeden, waarbij zij rekening moet houden met de kenmerken van de doelgroepen en de situatie op de arbeidsmarkt.

In het onderzoek staat de volgende vraagstellingen centraal:

1. Welke verschillende beleidsstrategieën zijn in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid te identificeren?

2. Hoe hangen deze strategieën samen met de situatie op de lokale/regionale arbeidsmarkt en/of de politieke voorkeuren en samenstelling van de gemeenteraad?

3. Wat is de effectiviteit van de verschillende beleidsstrategieën op het functioneren van de regionale arbeidsmarkt en in het bijzonder op het bijstandsvolume en de financiële balans van gemeenten?

4. Is er sprake van convergentie of divergentie in de aanpak van gemeenten?

1.4 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek hebben we gekozen voor een theoretische verkenning en een analyse van bestaande gegevens. Er is ondertussen veel informatie beschikbaar op gemeenteniveau die ten behoeve van dit onderzoek in één databestand is opgenomen. Het gaat om gegevens uit de volgende hoofdbronnen:

- Registratiegegevens van het CBS als het gaat om onafhankelijke kenmerken (huishoudens, werkgelegenheid, vacatures, woningprijzen), volume en in- en uitstroomcijfers WWB, WSW en Wajong, trajecten met en zonder loonkostensubsidie enz.;
- Registratiegegevens van het Ministerie van SZW beschikbaar in de Kernkaart Wwb: budget- en uitgavengegevens W- en I-budget, fraude, bijzondere bijstand enz.;
- Enquêtegegevens uit de Divosa-monitoren over 2004-2007 voor een steekproef van gemeenten over (intergemeentelijke en externe) samenwerking, integraal beleid en tal van andere aspecten.

Een volledig overzicht van gebruikte variabelen en bestanden is in bijlage 7.1 weergegeven. Bij de opbouw van het databestand is een aantal hoofdkeuzes gemaakt:

1. Uitgangspunt is dat over meerdere jaren informatie kon worden verzameld. Gekozen is om de jaren 1998-2007 als uitgangspunt te nemen. Vanaf 1998 is de bijstandsstatistiek op gemeenteniveau goed toegankelijk. Tevens biedt het de mogelijkheid zowel

de periode voor de invoering van de WWB als na de invoering van de WWB te beschouwen.

2. In verband met de analyse in de tijd is alle informatie in één (panel)bestand opgenomen, waarbij de gemeentelijst van 2007 als uitgangspunt is genomen. De gemeentelijst bestaat uit in totaal 443 gemeenten. Gegevens uit eerdere jaren zijn herberekend op basis van de herindelingen in de betreffende jaren. Bij verhoudingsgetallen en waarderingsinformatie is de beschikbare informatie van te herindelen gemeenten gewogen naar de omvang van het huishouden in het jaar voorafgaand aan de herindeling.

De keuze voor een analyse op bestaande data biedt zowel voor- als nadelen. De voordelen zijn dat over langere periode de ontwikkelingen kunnen worden gevolgd en dat de registratiedata van het CBS en SZW zorgdragen voor een zekere kwaliteit. De belangrijkste nadelen zijn dat er beperkingen liggen in de mate waarin inhoudelijke concepten kunnen worden geoperationaliseerd.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 verkennen we om te beginnen de inhoudelijke reikwijdte van het concept arbeidsmarktstrategie. Langs een historische schets en vanuit een theoretische analyse komen we tot uiteindelijk vijf mogelijke arbeidsmarktstrategieën. In hoofdstuk 3 verkennen we de gemeentelijke beleidspraktijk langs de lijn van de vijf invullingen van lokaal arbeidsmarktbeleid. Hierbij maken we gebruik van de beschikbare evaluatieliteratuur, bestaande informatiebronnen en monitoren. Hoofdstuk 4 gaat in op de effecten van aanpakken op de in- en uitstroom uit de bijstand. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op vraagstukken van convergentie en divergentie in de gemeentelijke beleidspraktijk.

2 Arbeidsmarktpolitiek van gemeenten

2.1 Inleiding

Zowel in de beleidspraktijk als in de wetenschappelijke literatuur zijn er weinig eenduidige definities van wat onder lokaal of regionaal arbeidsmarktbeleid moet worden verstaan. Dat heeft in de eerste plaats als oorzaak dat de scheidslijnen met en tussen aanpalende beleidsterreinen (sociaaleconomisch beleid, onderwijsbeleid, enz.) diffuus zijn en het lastig maken tot een analytisch heldere definitie te komen[17]. De meest populaire en gebruikte invalshoek is het concept van het activerend arbeidsmarktbeleid dat voor Nederland vanaf midden jaren tachtig door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) op de beleidsagenda is gezet en sindsdien de toon in de lokale praktijk en de wetenschappelijke evaluatieliteratuur heeft gezet[18]. Activerend arbeidsmarktbeleid duidt daarbij op de directe instrumenten die beschikbaar zijn om werkzoekenden te activeren voor en te re-integreren naar de arbeidsmarkt.

Een tweede reden voor de conceptuele verwarring is dat de invulling tijdgebonden is. Daar waar in de jaren '80 en '90 vooral een instrumentele opvatting werd gehanteerd, staat tegenwoordig meer het 'governance'-vraagstuk centraal. Arbeidsmarktbeleid behelst niet alleen de inzet van instrumenten, zoals in het activerend arbeidsmarktbeleid gebruikelijk is, maar betreft vooral een 'governance'-vraagstuk waarbij in 'partnerships' wordt gezocht naar effectieve oplossingen voor arbeidsmarktvraagstukken. Illustratief is de zienswijze van de OECD (1998: 15): 'A local labour market is increasingly viewed as a place of co-operation between local actors, and thus as a level of management, in areas such as problem identification and analysis, implementation and assessment of ALMP's (active labour market policies) and the carrying-out of local initiatives and projects'[19]. We zien deze invulling ook terug in de opvatting van VNG (2007): 'Regionaal arbeidsmarktbeleid bestaat uit het op elkaar aansluiten van gemeentelijke visies op de regionale arbeidsmarktproblemen en het verbinden van de initiatieven van zowel gemeenten als partners die in de regio plaatsvinden in het licht van de-

[17] Voor een verkenning, zie: Mevissen, J.W.M. (1992*).*

[18] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987); Kluve, J. et al. (2007); Koning, J. de eds. (2007

[19] OECD (1998); OECD (2005).

ze regionale visie. Praktisch kan deze verbinding leiden tot samenwerkings- of prestatie afspraken, afstemming van instrumenten, gebruik van elkaars instrumenten of het samen ontwikkelen van een nieuw instrumentarium'[20]. Kortom: Naast de gebruikelijke instrumentele opvatting is steeds meer een 'governance'-opvatting centraal komen te staan.

In de derde plaats gaat de discussie gebukt onder de vraag wat nu eigenlijk onder een regio moet worden verstaan. Met andere woorden, wat is het schaalniveau waarop het arbeidsmarktbeleid plaats moet vinden. De onderliggende kwestie is de vraag wat nu eigenlijk een arbeidsmarktregio is en of hiervan een geografisch omlijning is te geven. De OECD (2000) onderscheid hierin twee benaderingen. De eerste benadering definieert de arbeidsmarkt als 'a homogenous area sharing common labour market characteristics'. De tweede, meer populaire en gebruikte benadering definieert de arbeidsmarkt als een 'a nodal area, the boundaries of which are traced with the goal of containing the interrelations between its constituent entities'. In deze benadering bestaat de functionele arbeidsmarkt op basis van pendel en mobiliteitsgedrag van werkers en werkzoekenden[21]. De arbeidsmarkt is in dat opzicht per definitie regionaal omdat de meeste mensen werk zoeken en vinden in de nabije omgeving[22]. Dat als gevolg van deze ruimtelijke dimensie mismatches ontstaan in de aansluiting tussen vraag en aanbod is herhaaldelijk opgetekend[23]. In een poging beleidsmatig grip te krijgen op de begrenzing van de regionale arbeidsmarkt, introduceerde Atlas voor gemeenten in 2007 het concept van de 'optimale' of 'logische' arbeidsmarktregio. Dit concept is vooral gebaseerd op de vraag welke gemeenten met wie zouden moeten samenwerken[24]. Het is een poging een inhoudelijke onderbouwing te geven van arbeidsmarktregio's die tot op heden vooral langs bestuurlijk administratieve grenzen zijn gedefinieerd.

Tot slot, is de invulling onderhevig aan institutionele veranderingen en ideologische verschuivingen. Zeker in de relatie met de sociale zekerheid zien we belangrijke institutionele verschuivingen in rechten en

[20] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2007), p. 1.

[21] OECD (2000).

[22] Dijk, J. van (2001)

[23] Cremers, M.W.J. et al. (2007); Hensen, M. et al. (2004)

[24] De methode om de optimale regio voor regionaal arbeidsmarktbeleid te bepalen is gebaseerd op het idee dat samenwerking tussen gemeenten het meest effectief is als die gemeenten in potentie een grote bijdrage leveren aan het banenaanbod voor de inwoners van de andere gemeenten. Gemeenten die in potentie de banenkans voor de inwoners van andere gemeenten vergroten zijn logische 'partners' voor arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Beleidsinspanningen die gericht zijn op het verbeteren van de matching tussen banenzoekers in een bepaalde gemeente en de in de regio beschikbare banen zijn naar verwachting het meest effectief in een op die manier samengestelde arbeidsmarktregio. Divosa (2008).

plichten van uitkeringsgerechtigden (van welfare naar workfare), de toegang tot de sociale zekerheid, de privatisering van de uitvoering etc. Ook deze verschuivingen hebben invloed op wat we vandaag de dag onder lokaal of regionaal arbeidsmarktbeleid kunnen verstaan. Zo heeft werkloosheidsbeleid plaatsgemaakt voor een participatieagenda ('iedereen doet mee') en het recht op bijstand plaats gemaakt voor een recht op werk. Illustraties hiervan zijn de conclusies uit twee belangrijke commissierapporten. De Commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker) constateert tegen de achtergrond van de vergrijzing en de globalisering dat de arbeidsmarkt in Nederland aan de vooravond staat van een fundamentele verandering. Nederland heeft snel iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn. Om vervolgens te constateren dat deze nieuwe situatie op de arbeidsmarkt een andere houding ten aanzien van werk vereist, *een andere cultuur* (cursivering is van ons)[25]. De Commissie Fundamentele herbezinning WSW (commissie De Vries) stelt de tweedeling ter discussie die in de loop der jaren is ontstaan tussen mensen met een beperking die wel de kans krijgen om mee te doen op de arbeidsmarkt en mensen die deze kans niet krijgen[26]. Door verschillende (ideologische, financiële en organisatorische) mechanismen zijn bepaalde groepen bevoordeeld terwijl vergelijkbare groepen juist zijn benadeeld. De door de commissie voorgestelde individuele benadering van de 'feitelijke afstand naar de arbeidsmarkt' plaats de gemeenten nu voor andere beleidsuitdagingen dan zij voorheen hadden. In het te voeren arbeidsmarktbeleid moet zij nu met een bredere doelgroep rekening houden.

In dit hoofdstuk willen we komen tot een hanteerbare indeling van arbeidsmarktstrategieën van lokale overheden. Daartoe zullen we om te beginnen in paragraaf 2.2 een korte historische schetst geven van de discussie van de afgelopen twintig jaren, te beginnen bij de jaren negentig. In paragraaf 2.3 komen we tot een eerste afbakening waarbij we zullen beargumenteren dat het niet zonder meer in het vermogen ligt van regionale of lokale overheden om de hoogte of de regionale verschillen in werkloosheid op te lossen. Zij hebben namelijk niet de mogelijkheid banen te creëren en langs die weg de hoogte van de uitkeringen te beïnvloeden. Wat kunnen ze dan wel doen? In paragraaf 2.4 schetsen we een van de belangrijkste legitimaties voor gemeenten om zich met arbeidsmarktbeleid bezig te willen houden, namelijk de werkloosheid in de bijstand. Dat betekent dat het vertrekpunt voor arbeidsmarktbeleid ligt bij de sociale zekerheid. Anders gezegd, zonder sociale zekerheid is er geen noodzaak voor het voeren van arbeidsmarktbeleid[27]. Zoals we hieronder zullen uitwerken bestaat de bijstand daarnaast uit een niet voor de arbeidsmarkt bruikbare onderkant. Voor hen zit de legitimatie vooral in de sociale en niet-markteffecten: verbetering van de gezond-

[25] Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

[26] Commissie Fundamentele herbezinning WSW (2008).

[27] Koning, P.W.C. et al. (2002).

heid, grotere sociale participatie, vergroting veiligheid[28]. Omdat sociale problemen vooral bij langdurige werkloosheid optreden, is het verminderen hiervan op zichzelf al waardevol, zelfs als het totale werkloosheidsvolume hierdoor niet zou verminderen. In paragraaf 2.5 komen we tot een indeling in vijf strategieën die de handelingsmogelijkheden van gemeenten kunnen dekken: controlerende sociale zekerheid, activerende sociale zekerheid, allocatie, werkgelegenheidsbeleid en coördinatievraagstukken. Aan de hand van de literatuur zullen we voor- en nadelen van deze strategieën bespreken.

2.2 Ruimte voor de regio: korte historische schets

Wie anno 2009 de website 'Ruimte voor de regio: regionaal arbeidsmarktbeleid' van de VNG bezoekt, kan interessante voorbeelden zien van gemeentelijke beleids- en actieplannen voor de arbeidsmarkt[29] In het beleidsplan 'Een werkend netwerk' van de gemeente Groningen lezen we bijvoorbeeld dat in het arbeidsmarktbeleid economie, sociaal beleid en onderwijs elkaar ontmoeten. Arbeidsmarktbeleid is zodoende per definitie afstemmen, coördineren en samenwerken. De gemeente Groningen wil een regionaal 'werkend netwerk' tot stand brengen en onderhouden: een werkend netwerk waarin alle betrokken partijen en instanties (overheid, bedrijfsleven, onderwijsveld, zorg en welzijn, reintegratie) elkaar weten te vinden en samen werken aan hetzelfde doel: mensen actief laten deelnemen aan de samenleving. Groningen kiest voor vier beleidssporen: Behouden bestaande en aantrekken nieuwe werkgelegenheid, zorgen voor voldoende en gekwalificeerd personeel, toeleiden van mensen naar werk en stimuleren van participatie anders dan via betaald werk[30]. Volgens de gemeente Dordrecht draagt integraal arbeidsmarktbeleid bij aan het beter afstemmen/functioneren van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, het stimuleren van de werkgelegenheid in randvoorwaardelijke sfeer, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en de ontwikkeling van specifieke projecten, ook op het gebied van zorg. Het voorkomt hiermee in principe ook dat mensen in werkloosheid of inactiviteit belanden, aldus de gemeente[31]. Het Eindhovense arbeidsmarktbeleid ten slotte richt zich op de invulling van de bestaande werkgelegenheid en tracht bij te dragen aan het ontwikkelen van nieuwe werkgelegenheid. Daarbij ziet Eindhoven de arbeidsmarkt als het gemeenschappelijke speelveld van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen/onderwijs en de overheid[32]. We kunnen zo nog wel even doorgaan, maar we laten het bij de vaststelling dat de voorbeelden een

[28] Vgl. Koning, J. de (2001).

[29] http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF\&id=76963 d.d. 6 maart 2009.

[30] Gemeente Groningen (2005).

[31] Gemeente Dordrecht (2007).

[32] Gemeente Eindhoven (2007).

grote variëteit aan probleemdefinities, doelstellingen, instrumenten en partnerschappen laten zijn. Voor het aanjagen van regionaal beleid zijn momenteel 57 ambassadeurgemeenten actief[33].

Daar waar in het regionale of gemeentelijke arbeidsmarktbeleid variëteit wordt beproefd, geldt dit niet voor de samenwerking op dienstverleningsniveau. Via de website van het Algemeen Ketenoverleg (AKO) 'Samen voor de klant' kunnen we de samenwerking tussen de twee belangrijkste (keten)partners volgen: gemeenten en UWV Werkbedrijf[34]. De achtergrond hiervan is de gedachte dat samenwerking op het niveau van concrete dienstverlening van de twee partijen bij kan dragen aan het voorkomen van instroom en het bevorderen van de uitstroom uit de uitkering. De uitdaging voor de keten – zo lezen we in het SUWI-Ketenprogramma 2008 – is het blijvend vergroten van de arbeidsparticipatie door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op een effectieve, efficiënte, klantgerichte en transparante manier aan elkaar te verbinden[35]. De actuele stand is dat momenteel 100 zogenaamde Loketten voor Werk en Inkomen (de zogenaamde Werkpleinen) uniform worden ingericht volgens het 'toonkamermodel'. Het toonkamermodel betreft een integraal dienstverleningsconcept waarbij één integraal en ontschot ketenwerkproces voor alle burgers/werkzoekende en werkgevers in de *werkketen*. Vanwege het feit dat 'slechts' 100 werkpleinen worden ingericht betekent dit voor de gemeenten automatisch een opschaling (en dus regionalisering) van de ketendienstverlening. De website stelt ons in staat tot op de procentpunt nauwkeurig de implementatie van de loketten voor Werk en inkomen te volgen. Op 6 maart 2009 is 61% gerealiseerd. Naast de ketensamenwerking op het terrein van werk en inkomen in de zogenaamde Loketten voor Werk en Inkomen, worden momenteel twee andere initiatieven op dienstverleningsniveau beproefd. In de eerste plaats de invoering van zogenaamde Mobiliteitscentra die gekoppeld aan het Werkbedrijf mee werken om in de huidige recessie met ontslag bedreigde werknemers zo snel mogelijk naar ander werk te begeleiden. Belangrijkste taak van de mobiliteitscentra is alle regionale publieke en private partijen zoals uitzendbureaus bij elkaar te brengen, ervoor te zorgen dat er een intensieve samenwerking ontstaat. In de tweede plaats zijn door werkgevers in bepaalde regio's zogenaamde Poortwachtercentra ingericht. Een Poortwachtercentrum is een regionaal werkend arbeidsmarktinstrument om waarin grote, maar vooral ook kleine(re) bedrijven en instellingen gezamenlijk invulling kunnen geven aan hun primaire verantwoordelijkheid voor de eigen personeelsvoorziening om met ontslag bedreigde werknemers zo snel mogelijk naar ander

[33] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009c).

[34] Het Algemeen Ketenoverleg (AKO) is een bestuurlijk platform van de ketenpartners. Tot 2009 waren deze de gemeenten, CWI en UWV. Vanaf 2009 is het CWI overgenomen door het UWV en heet het voortaan UWV Werkbedrijf. http://www.samenvoordeklant.nl/index.php?id=153, d.d. 6 maart 2009.

[35] Algemeen Ketenoverleg (2007).

werk te begeleiden[36]. Medio november 2008 zijn er ongeveer 18 poortwachtercentra in beeld, acht daarvan zijn in meer of mindere mate operationeel.

Tot slot kunnen we kijken naar de concrete investeringen van gemeenten via de Kernkaart WWB van het Ministerie van SZW of de WWB-monitoren van Divosa. Sinds 2002 is stapsgewijs de financiële verantwoordelijkheid voor de uitkeringslast verschoven naar gemeenten, uitmondend in een 100% budgettering van de uitkerings- en re-integratiemiddelen in 2004 bij de invoering van de Wet werk en bijstand. De WWB prikkelt gemeenten tot schadelastbeperking. Vanuit dit belang ontstaat als vanzelf een wens meer te doen. De actuele stand is dat de WWB als bestuurlijk arrangement succesvol is beoordeeld[37], zo succesvol dat in 2008 is overgegaan om meer regelingen te ontschotten en te budgetteren: eerst de budgettering van WSW-middelen in 2008 en vanaf 2009 ook de inburgerings- en educatiegelden. Tevens vindt budgettering over meerdere jaren plaats.

De bovenstaande drie ontwikkelingslijnen - regionaal arbeidsmarktbeleid, samenwerking in de keten en (activerende) bijstand – geven goed de *niveaus* aan die in de huidige beleidsdiscussie rondom het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid spelen. Gemeenten hebben een individuele re-integratieverantwoordelijkheid voor uitkeringsafhankelijken en niet-actieven. Samen met het UWV Werkbedrijf hebben zij een ketenverantwoordelijkheid voor het voorkomen van instroom en het zorgdragen voor uitstroom. De voorbeelden geven ook goed aan dat arbeidsmarktbeleid meer is dan de inzet van instrumenten; arbeidsmarktbeleid lijkt vooral een samenwerkings- en een managementvraagstuk te zijn waarbij 'organiserend vermogen' een doel lijkt te zijn[38]. Dat daarbij vervolgens ook politieke aspecten een rol spelen, blijkt wel uit het feit dat de taakstellingen zijn vastgelegd in de bestuursakkoorden voor verdere volumebeperking in de sociale zekerheid. Zo hebben de gemeenten in het bestuursakkoord tussen rijk en VNG van 4 juni 2007 afgesproken dat in de periode tot 2011 het WWB-bestand onder de 65 jaar daalt met 75.000 huishoudens / uitkeringen. Voorts is afgesproken dat 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) naar werk worden begeleid of maatschappelijk participeren. Om dat te realiseren streven SZW en VNG naar '..het samenbrengen van het decentraal arbeidsmarktbeleid en re-integratie in één loket op lokaal/regionaal niveau. Dat versterkt de mogelijkheden voor gemeenten om een vraaggericht re-integratiebeleid te voeren. Gemeenten gaan verder met deze ontwikkeling en spannen zich in om werkgevers, onderwijs, werknemers, CWI en UWV op het niveau van de regionale arbeidsmarkt bijeen te brengen en concrete prestatieafspraken te maken over de wederzijdse inzet, kwaliteit en effectiviteit

[36] Piek, P. et al. (2008).

[37] Bosselaar, H. et al. (2008).

[38] Arents, M. et al. (2004).

van de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. Om tot een regionaal arbeidsmarktbeleid te komen en te kunnen functioneren als slagvaardige gesprekspartners van regionaal opererende partijen, zullen gemeenten hun beleids- en/of organisatiekracht regionaliseren.'[39]. Tevens moet de samenwerking in de werkpleinen – gekoppeld aan de overname van het CWI door het UWV leiden tot de in het regeerakkoord afgesproken bezuiniging van 190 miljoen euro vanaf 2012[40]. Hoe reëel en haalbaar de in juni 2007 afgesloten taakstellingen zijn in het licht van de huidige recessie zal de tijd moeten uitwijzen.

Deze korte kenschets van de huidige uitvoeringspraktijk in de regio illustreert een aantal zaken. In de eerste plaats dat de thematiek van arbeidsmarktbeleid leeft in de regio, vooral bij gemeenten. In de tweede plaats illustreert het de enorme diversiteit en 'drukte', getoonzet door een groot vertrouwen in de mogelijkheden om de werking en uitkomsten van de regionale arbeidsmarkt te kunnen beïnvloeden. Tegenover deze diversiteit staat in de derde plaats het schijnbare onvermogen in de praktijk handen en voeten te geven aan het arbeidsmarktbeleid. Twee studies schetsen een half jaar na de ondertekening van het Bestuursakkoord de stand van zaken. Allereerst constateert de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) dat bij de onderzochte voortrekkersgemeenten het initiatief om tot één visie voor regionaal arbeidsmarktbeleid te komen nog hoofdzakelijk in de planfase zit. Opvallend is de afwezigheid van kennis over de knelpunten op de arbeidsmarkt[41]. De VNG zelf concludeert dat er veel in gang is gezet, maar ook nog veel moet gebeuren. Er worden knelpunten gesignaleerd ten aanzien van de wijze van aansturing, verantwoording en financiering van CWI, UWV en gemeenten, maar bovenal in het onderlinge vertrouwen tussen partijen. Ook zijn er twijfels over de te behalen efficiencywinst bij de geïntegreerde dienstverlening[42].

Voor het eerst is het vertrouwen in regionaal beleid zichtbaar bij de totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningswet in 1990. Destijds uit onvrede over het functioneren van de door het Rijk aangestuurde openbare arbeidsvoorziening, de versnippering van maatregelen ter bevordering van plaatsing van kansarmen op de arbeidsmarkt en de toename van inspanningen van derden (gemeenten, provincies, sociale partners) werd de oplossing gezocht in een breder maatschappelijk draagvlak voor het arbeidsvoorzieningsbeleid[43]. Hoewel de Arbeidsvoorzieningswet

[39] Bestuursakkoord VNG-SZW, 4 juni 2007. Recentelijk is een nieuw Bestuursakkoord gesloten (d.d. 13 oktober 2008) waarbij gemeenten een inspanningsverplichting leveren voor om nog eens 10.000 extra niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden aan werk te helpen.

[40] Brief J. Linthorst, d.d. 15 mei 2007.

[41] Inspectie voor Werk en Inkomen (2008a).

[42] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008).

[43] Fenger, M. (2002); Sol, E, (2000); Sol, E. & A.C. Glebbeek (1998).

zorg droeg voor een tripartiet bestuur (het breed maatschappelijk draagvlak) en de demonopolisering van de arbeidsbemiddeling interesseert ons hier vooral de regionalisering van het arbeidsvoorzieningsbeleid. De idee hierachter leek te zijn dat regionale deelmarkten aanzienlijk van elkaar verschillen in termen van op te lossen problemen en dat het beleid daarop moet aansluiten om effectief te kunnen zijn[44]. Eerst werden 28 Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) ingericht (van 1991-1995), later – na een uitermate kritische evaluatie van de commissie Van Dijk - zijn deze teruggebracht naar 18 RBA's[45]. Het bestuur van de RBA's werd gevormd door werkgevers- en werknemersorganisaties en gemeenten, soms vertegenwoordigd door de provincie. Deze tripartiete regionale besturen kregen een coördinerende taak op de regionale arbeidsmarkt, ook wel aangeduid met de regiefunctie. Regie duidt hier op de rol in het planmatig samenwerken met andere organisaties in beleidsactiviteiten. De regiefunctie moet bijdragen aan een optimale arbeidsallocatie en deze functie kan alleen dan gerealiseerd worden, wanneer de arbeidsvoorzieningsorganisatie een effectieve rol weet te vervullen in het proces van beleidsafstemming tussen alle organisaties die betrokken zijn bij de arbeidsvoorziening en bij de andere onderdelen van het sociaaleconomische beleid die van belang zijn voor de arbeidsvoorziening[46].

Deze regionale opzet is geen lang leven beschoren geweest[47]. Achteraf gezien, moet de teloorgang van deze regionalisering worden afgezet tegenover de fundamentele (bestuurlijke) reorganisaties in het sociale zekerheidsbeleid. Het primaat vanaf de tweede helft van de jaren negentig kwam te liggen bij de versterking van het existentiële belang van reintegratie (waaronder budgettering van uitkeringslasten), de toenemende vervlechting tussen sociale zekerheid en arbeidsvoorziening in de uitvoering en marktwerking. Arbeidsvoorziening werd ontvlecht in een privaat re-integratiebedrijf Kliq en het publieke Centrum voor Werk en Inkomen, de Uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werden samengevoegd in het UWV, de re-integratiedienstverlening werd geprivatiseerd met uit- en aanbestedingsverplichting voor gemeenten en UWV en de bijstand werd gedecentraliseerd en gebudgetteerd. De topdown regionalisatie maakte plaats voor een bottom-up benadering. Met SUWI (2002) kwam de taak voor regionale coördinatie in handen te liggen bij gemeenten[48]. Aan hen het verzoek Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's) in te richten met als voornaamste taken:

[44] Edzes, A.J.E. & A.C. Glebbeek (1992), pp. 303.

[45] Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (Commissie Van Dijk) (1995).

[46] Sol, E. & A.C. Glebbeek (1998), p. 7.

[47] Voor een uitvoerige beschrijving van de op- en ondergang van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, zie: Sol, E, (2000).

[48] Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen. Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, Memorie van toelichting, p. 44.

1. afstemming, consultatie en advisering aangaande regiospecifieke (arbeidsmarkt)vraagstukken;
2. afstemming over de regionale beleids- en middelencoördinatie;
3. het bevorderen van een sluitende dienstverlening aan werkzoekenden tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties.

Anders dan de RBA's hadden de RPA's geen bestuurlijke bevoegdheden en middelen. Eind november 2001 is er een landelijk dekkend geheel van 25 platforminitiatieven in Nederland ontwikkeld, aangejaagd door een landelijke financiële stimuleringsregeling die in 2003 is stopgezet. In een buitengewoon kritisch advies concludeert de Raad voor Werk en Inkomen in 2004 dat '…belangen en prikkels in de keten (..) primair (zijn) gericht naar schadelastbeperking voor organisaties, het scherpst zichtbaar in de WWB (….)'. Een tweede belangrijke tekortkoming vindt de Raad dat de keten nog onderpresteert in het verbinden van de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt. Er is slechts beperkt sprake van een gezamenlijk regionaal of lokaal arbeidsmarktbeleid. De hiervoor beschreven institutionele belangen leiden ertoe dat de ketenpartijen de voorkeur geven aan een per organisatie apart opgetuigd uitstroombeleid. Budgetten voor re-integratie worden weinig gecombineerd en verschillende partijen jagen op dezelfde vacatures. Ondanks de vele, goede projectmatige activiteiten, mede opgezet door de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's) of geïnitieerd vanuit de regionale ketenoverleggen (Reko's), is er nog nauwelijks sprake van een gestructureerd regionaal arbeidsmarktbeleid'[49].

Vrijwel tegelijkertijd lanceren VNG/SZW in 2004 een gezamenlijke beleidsagenda 'Gemeentelijk Arbeidsmarktbeleid', een aansporing om het beleidsperspectief van gemeenten te verbreden. De gezamenlijke visie leidt tot doelstellingen als de verhoging van de arbeidsparticipatie, de verhoging van aandeel werkenden en werklozen met een startkwalificatie enz. Naar het oordeel van het Ministerie en de VNG zouden gemeenten zich met 7 issues bezig moeten houden[50]:

1. Arbeidsmarktbeleid is breder dan re-integratie: meer aandacht voor voorzorg, proactief beleid, werkgelegenheidsontwikkeling, zorg voor bedrijventerreinen enz.;
2. Integraal beleid: meer aandacht voor verknopen van beleid en activiteiten op de terreinen van welzijn, economie, onderwijs en sociale zaken;
3. Regionale samenwerking in het arbeidsmarktbeleid: arbeidsmarkten zijn regionaal en niet locaal van aard. Voor effectieve aanpak moeten inspanningen van vele partijen worden gebundeld en gecoördineerd;

[49] Raad voor Werk en Inkomen (2004), p. 2.

[50] Vereniging van Nederlandse gemeenten/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004).

4. Samenwerking in de keten: meer en betere samenwerking is nodig, niet alleen in de Suwi-keten, maar ook in de keten van voortijdig schooluitval en zorg;
5. Vraaggerichte, werkgeversbenadering: de personele vraag van werkgevers dient veel meer leidend te zijn in de re-integratie van werkzoekenden;
6. Inzicht in WWB-bestand: er is een beter inzicht nodig in kwantiteit en kwaliteit van het Wwb-bestand;
7. Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt: de relatie tussen de vraag van werkgevers en het onderwijsaanbod dient te worden verbeterd.

Dat deze aansporing niet de gewenste resultaten heeft valt te lezen in een adviesaanvraag van het Ministerie van SZW aan de Raad voor Werk en Inkomen van december 2005. Hierin stelt het ministerie om te beginnen vast dat de Nederlandse arbeidsmarkt in menig opzicht regionaal is[51]. Dat betekent in de woorden van SZW dat voor tal van nationale arbeidsmarktvraagstukken en doelstellingen de antwoorden in de regio's moet worden gezocht. Maar concludeert het Ministerie: 'Regionaal arbeidsmarktbeleid vindt over het algemeen nog weinig plaats'. Het ontbreekt volgens het ministerie aan organiserend vermogen, duidelijke trekkers en een inhoudelijke agenda. Belangrijk reden hiervoor is dat de deelnemende partijen vaak geen gezamenlijke win-win situatie voor ogen hebben en/of deze weten te operationaliseren. Naar de mening van SZW is het van belang dat er een helder beeld komt van mogelijkheden en onmogelijkheden van regionaal beleid en de rol van de diverse partijen daarin. De RWI komt in 2006 met haar advies[52]. De RWI constateert dat het Rijk de regio onderwaardeert. De houding 'de regio is van de partijen zelf' van het Rijk acht de Raad te terughoudend. De raad komt met een advies in de richting van het Rijk c.q. de Staatssecretaris en in de richting van de regionale partijen. De staatssecretaris krijgt het advies meer financiële ondersteuning te bieden aan regionale arbeidsmarktinitiatieven, een coördinerend bewindspersoon voor regionaal arbeidsmarktbeleid aan te stellen, Europese fondsen (ESF) te verknopen aan regionaal beleid en de vraag op de arbeidsmarkt (meer) centraal te stellen. De deelnemende partijen krijgen het advies beschikbare arbeidsmarktinformatie beter te benutten en aan te sluiten bij bestaande, flexibele netwerken en samenwerkingsverbanden van waaruit concrete projecten geïnitieerd kunnen worden (geen structuuroplossingen). Inhoudelijk stuurt de RWI aan op drie aandachtsgebieden voor regionaal beleid: 1. Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt, 2. Vraaggerichte re-integratie en 3. Voorkomen uitval door ziekte en werkloosheid via opscholing en van werk naar werk trajecten.

En dan zijn we weer terug bij waar we begonnen waren. Bij de 56 ambassadeurgemeenten, de 100 loketten voor werk en inkomen en de re-

[51] Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (2005).

[52] Raad voor Werk en Inkomen (2006a); Zie ook: Raad voor Werk en Inkomen (2006b), Raad voor Werk en Inkomen (2004).

integratie-inspanningen van 443 gemeenten. Hoewel in deze korte opsomming nooit recht kan worden gedaan aan de achterliggende institutionele betekenis kunnen we desondanks de conclusie trekken dat in de afgelopen tien jaren vele pogingen zijn gedaan voor het totstandbrengen van samenwerking van onderop, maar tot op heden met twijfelachtige resultaten[53]. De 'prikkels' in de uitvoering leiden niet als vanzelf tot het gewenste arbeidsmarktbeleid.

2.3 Arbeidsmarktbeleid: een eerste afbakening

Wat moeten we nu onder het containerbegrip arbeidsmarktbeleid verstaan? En wat is hierin de regionale of lokale component?. Albeda (1967) maakt een eerste belangrijk onderscheid: 'De arbeidsmarkt, in functionele zin, kan men omschrijven als het samentreffen van de vraag naar en het aanbod van arbeid, waardoor de loonvorming en de arbeidsverhouding tot stand komt. Gegeven de omstandigheid, dat door de wijze van organisatie van de arbeidsmarkt de loonvorming en de allocatie der arbeidskrachten doorgaans van elkaar gescheiden plaatsvinden, is het gebruikelijk, met betrekking tot de arbeidsmarkt te onderscheiden tussen een loonmarkt, waar de 'prijsvorming' plaatsvindt in de vorm van het proces der collectieve onderhandelingen, en de allocatiemarkt, waar de 'ruil' tot stand komt, waar dus de arbeidsverhouding ontstaat'[54]. Hoewel het citaat meer dan veertig jaren oud is, geeft het in essentie wel een eerste belangrijke afbakening. In de Nederlandse context vindt de loonvorming (voor het overgrote deel) plaats op centraal en sectoraal niveau waarbij het Rijk (samen met de sociale partners) de instrumenten heeft om deze te beïnvloeden: loonpolitiek, arbeidsvoorwaardenbeleid, fiscaal en monetair beleid en sociale zekerheidsbeleid. Door ruimtelijke verschillen in vraag- en aanbodverhoudingen kunnen werkloosheid en non-participatie ontstaan bij afwezigheid van de corrigerende werking van regionale prijsverschillen (loonhoogte) van arbeid én tekortschietende geografische mobiliteit van de beroepsbevolking[55]. Overigens impliceert dit niet direct dat regionale arbeidsmarkten bestaan, omdat verschillen in regionale werkloosheid ook andere oorzaken kunnen hebben, waaronder (schoksgewijze) aanpassingsmechanismen in vraag en aanbod[56]. Sterker nog, het CPB komt in 2006 op basis van bovenstaande argumentatie en doorrekeningen tot de conclusie dat zowel vanuit een internationaal perspectief, als in vergelijking met variatie van kansen op de arbeidsmarkt tussen hoog- en laagconjunctuur, de

[53] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008); Inspectie voor Werk en Inkomen (2008).

[54] Albeda, W. (1967). pp. 739.

[55] Vermeulen, W. (2006). Een overzicht van de regionaal-economische theorie in dit verband is te vinden in het standaardwerk: Armstrong, H. & J. Taylor (2000).

[56] Elhorst, P. et al. (2007).

regionale dimensie van arbeidsmarkten in Nederland klein lijkt te zijn[57]. Mocht regionaal arbeidsmarktbeleid wenselijk zijn – zo stelt het CPB vast – dan is het verstandig deze te richten op weinig mobiele groepen als vrouwen, lager opgeleiden en jongeren.

Het idee dat regionale verschillen in werkloosheid (en welvaart) kunnen worden 'opgelost' door een vorm van regionaal-economisch beleid wordt zowel in de literatuur als in de beleidspraktijk betwist. Traditioneel is het regionaal-economische beleid gericht op het wegwerken van regionale achterstanden, tegenwoordig wordt het meer ingezet voor het exclusief stimuleren van 'regiospecifieke kansen van nationaal belang', de zogenaamde Pieken in de Delta[58]. In het daaraan voorafgaande Interdepartementale Beleidsonderzoek naar het regionaal economisch beleid constateerde de commissie in navolging van het CPB om te beginnen dat de regionale verschillen klein zijn en tot de laagste van Europa behoren. Vervolgens stelt zij dat verschillen in economische prestaties vanwege agglomeratie-effecten onvermijdelijk zijn en door het gevoerde generieke beleid (langdurig) in stand blijven. Los daarvan, zo constateert de commissie, brengt dit voor lokale overheden weinig soelaas aangezien regionaal economisch beleid van het Rijk is, waarvan hooguit de vormgeving of inhoud per regio verschilt[59].

Kortom, wanneer de hoogte en regionale verschillen niet direct door lokale overheden te beïnvloeden zijn, dan is de vervolgvraag welke bijdragen regionale en lokale partijen kunnen leveren aan het functioneren van de arbeidsmarkt?. Of anders gezegd, wat legitimeert dat regionale en lokale partijen zich met de arbeidsmarktbezig houden?. Gegeven het feit dat arbeid per definitie plaatsgebonden is en gegeven het feit dat er regionale verschillen hoe groot of klein dan ook bestaan, lijkt de ratio achter het regionale arbeidsmarktbeleid uit het minimaliseren van de externe effecten te bestaan. In de literatuur kent dit verschillende uitwerkingslijnen met ieder voor zich verschillen in doeleinden, probleemdefinities, instrumenten en valkuilen. We onderscheiden voor dit moment drie functies: de werkgelegenheidsfunctie, de allocatiefunctie en de schadelastfunctie. Later zullen we deze verder uitwerken in een vijftal handelingsstrategieën.

1. De werkgelegenheidsfunctie betreft in feite de inspanningen op lokaal of regionaal niveau om de werkgelegenheid te behouden of te bevorderen. We zouden het in navolging van Van Dam (1992) een afgeleide van het meer (regionaal) economische ge-

[57] Vermeulen, W. (2006).

[58] Ministerie van Economische Zaken (2006); Vgl. Witteloostuijn. A. van & J. Oosterhaven (2006).

[59] Interdepartementaal beleidsonderzoek (2005). Onder generiek beleid verstaat de commissie: nationale versus regionale loonvorming, de sociale zekerheid, de woonruimteverdeling, overdrachtsbelasting en de ruimtelijke druk in het westen, p. 10.

oriënteerde beleid kunnen noemen[60]. Het omvat maatregelen gericht op commerciële bedrijvigheid (marketing, vestigingenbeleid, bedrijventerreinen, dienstverlening voor werkgevers enz.) en op gesubsidieerde werkgelegenheid (sociale werkvoorziening, gesubsidieerde arbeid).

2. De allocatiefunctie betreft de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in het licht van de plaatsgebondenheid van de factor arbeid. De allocatiefunctie wordt traditioneel in verband gebracht met de (publieke) bemiddelingsfunctie. Het idee hierachter is dat zonder inmenging van de overheid de arbeidsbemiddelingmarkt faalt[61].

3. De schadelastfunctie betreft het voorkomen van vrijwillige en onvrijwillige werkloosheid vanwege de schadelast voor de sociale zekerheid. Vanuit deze schadelastfunctie ontstaat de noodzaak voor preventie en re-integratie van werkloos werkzoekenden. De schadelastfunctie is vooral van belang omdat de legitimiteit van arbeidsmarktbeleid door gemeenten voor een belangrijk deel zit in welvaartsverschillen en de te besparen uitkeringslasten: zonder uitkeringen geen bespaarde lasten en geen legitimatie voor arbeidsmarktbeleid[62].

Het belang van de schadelastfunctie is eenvoudig zichtbaar te maken door te kijken naar het aandeel van de lasten die de bijstandsuitkeringen en inkomensvervangende regelingen leggen in de gemeentebegroting. De sociaal-maatschappelijke paragraaf (WWB/WMO/WSW) neemt over 2009 bijna 30% van de gemeentelijke lasten in beslag. Nemen we daarbij in acht dat sinds 2004 de financiële verantwoordelijkheid geheel bij gemeenten is komen te liggen, dan spreekt voor zich dat hier een belangrijke legitimatie ligt voor het lokale arbeidsmarktbeleid. Hier tegenover staat een kleine 2% voor de EZ-portefeuille in de gemeentelijke begroting voor 2009.

[60] Van Dam, M. (1992).

[61] Dit lang geldende uitgangspunt is omstreden. Voor een uitgebreide discussie, zie Glebbeek, A.C. et al. (1998).

[62] Glebbeek, A.C. (2005); Koning, P.W.C. et al. (2002).

Tabel 2.1: Gemeentelijke lasten naar sector, per inwoner, op basis van gemeentebegrotingen. Bron: CBS Statline

	2004	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***
Sociale voorziening	797	776	759	807	830	938
w.v. bijstand/uitk.[1]	*403*	*420*	*396*	*372*	*353*	*343*
w.v. werkgelegenheid[2]	*189*	*169*	*175*	*168*	*186*	*278*
Ruimtelijke ordening	398	395	432	469	530	554
Volksgezondheid & milieu	257	262	266	276	290	305
Cultuur & recreatie	249	254	259	267	274	296
Verkeer, vervoer, waterschap	242	242	247	225	235	247
Onderwijs	304	295	278	259	228	213
Algemeen bestuur	157	155	161	164	174	185
Openbare orde & veiligheid	67	74	79	82	92	100
Economische zaken	34	35	43	45	48	51
Totaal	2703	2665	2763	2883	2992	3204

1. Hieronder vallen de uitkeringslasten in het kader van de WWB, minimaregelingen en overige uitkeringsverstrekkingen waaronder de IOAW/IOAZ.
2. Hieronder vallen het Werkfonds van de WWB en de middelen in het kader van de sociale werkvoorziening.

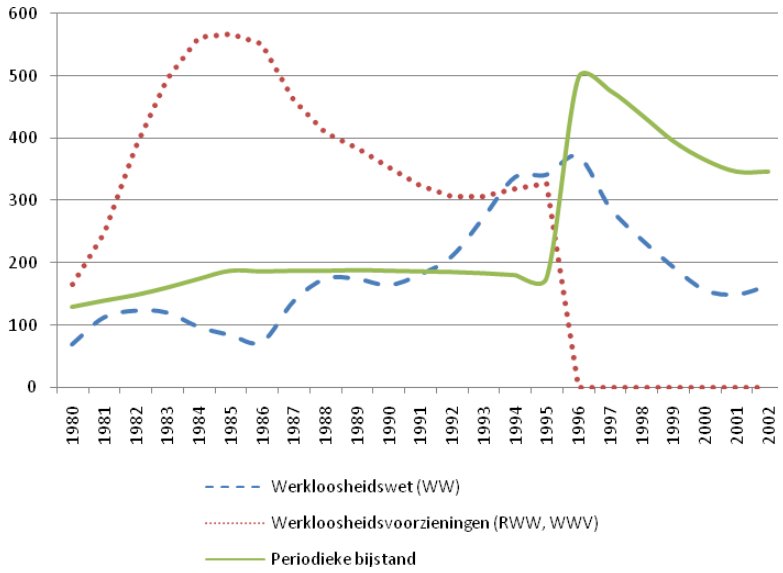
2.4 Werkloosheid in de bijstand

Één van de meest fundamentele veranderingen in de bijstandswetgeving van de afgelopen veertig jaren is dat het karakter langzaam is verschoven van bijstand- en steunverlening naar een participatie- en een werkloosheidsvoorziening. Nog steeds is de bijstand voorbehouden aan cliënten die niet kunnen werken. Maar anders dan bij het begin van de bijstandswetgeving heeft de gedachte dat inactiviteit iemand overkomt plaatsgemaakt voor het liberale gedachtegoed van eigen verantwoordelijkheid en zelfbeschikking.

De bijstand (ABW) was traditioneel voorbehouden voor mensen die om wat voor reden dan ook niet konden werken: alleenstaande moeders met een zorgtaak voor kinderen, de thuis- en daklozen, de verslaafden, de zieken en de ouderen. Het betrof de niet voor arbeid geschikte en/of onbruikbare onderkant van de samenleving. Voor niet-verzekerde, maar wel onvrijwillige werklozen waren andere regelingen en voorzieningen beschikbaar zoals de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW, Wet van 1964, opgeheven in 1996) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV, Wet van 1963, opgeheven in 1988). De WWV was bedoeld als een uitloopregeling van de aan maximale duren onderhevige Werkloosheidswet en bood aan ex-WW-ers nog een half jaar respijt om op eigen kracht werk te zoeken, zonder gelijk terug te vallen op de RWW. De RWW was bedoeld voor arbeidsgeschikte onvrijwillig werklozen zonder arbeidsverleden: de schoolverlaters en kortdurende werklozen. Zowel de ABW, de RWW als de WWV werden uitgevoerd door de gemeenten.
In het huidige volume aan uitkeringsgerechtigden van gemeenten zijn deze componenten terug te vinden en te onderscheiden in een werkloosheids- en een bijstandscomponent. Van belang is dat beide componenten of doelgroepen in 1996 via de nieuwe Algemene Bijstandswet onder één wettelijke paraplu zijn gebracht en met de WWB vanaf 2004

onder een gelijk financieel regime zijn geplaatst. Niet voor niets heet de wetgeving vanaf dan de Wet *Werk* en *Bijstand*.

In de onderstaande figuur 2.1 is te zien dat van oudsher de bijstandscomponent – de periodieke bijstand aan thuiswonenden - in verhouding tot de werkloosheidscomponent (werkloosheidsverzekering (WW) en de werkloosheidsvoorzieningen (WWV, RWW)) in de tijd redelijk constant is en daarmee ook redelijk conjunctuurongevoelig. Het gebruik van de werkloosheidsregelingen echter is begin jaren tachtig fors opgelopen met de stijgende werkloosheid. De grote stijging in de periodieke bijstand in 1996 wordt zoals gezegd veroorzaakt doordat de doelgroepen van (vooral) de RWW in het bijstandsvolume zijn ondergebracht. Daarmee is ook het bijstandsvolume conjunctuurgevoelig geworden.



Figuur 2.1: Volume ontwikkeling WW, WWV/RWW, Bijstand, in uitkeringsjaren (x 1000). Bron: Sociale Nota 1999, 2003.

Sinds kort hebben we via de WWB-monitoren van Divosa een inschatting van managers van sociale zaken van de bijstands- en de werkloosheidscomponent[63]. Aan respondenten is gevraagd een inschatting te maken van het huidige WWB-bestand in drie groepen. Ten eerste een groep cliënten die de capaciteiten heeft om uit te stromen, mits er voldoende werkgelegenheid is. Deze groep wordt in 2008 op 30% geschat. Ten tweede een groep cliënten die blijvend zal zijn aangewezen op gesubsidieerd werk. Deze groep wordt op 31% geschat. En tenslotte is er een groep cliënten die niet zal kunnen uitstromen en ook niet zal kunnen werken. Deze groep wordt op 39% geschat. Op basis van het volume van 274.000 cliënten op 31 december 2007 gaat het hier steeds om groepen van tussen de 90.000 en 100.000 bijstandsgerechtigden. Ten opzichte van de inschatting van 2007 zijn de percentages in 2008 iets

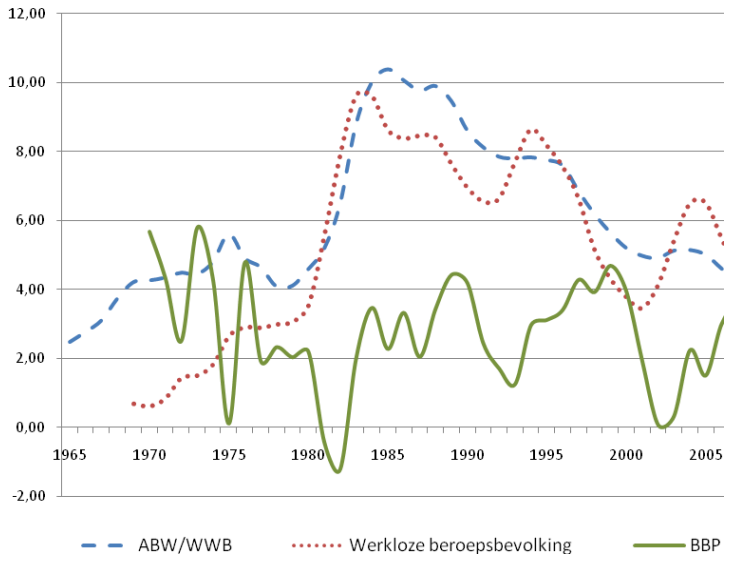
[63] Divosa (2007, 2008).

gunstiger, maar gezien de daling van het bestand blijft de absolute omvang van de laatste twee groepen ongeveer gelijk.

Dat vervolgens de ontwikkeling van de bijstand een nauwe relatie heeft met de ontwikkeling van de conjunctuur en de werkloosheid, is eenvoudig zichtbaar te maken. In figuur 2.2 is de bijstandskans – aantal bijstandsontvangers gedeeld door het aantal huishoudens afgezet tegen de werkloze beroepsbevolking (als percentage van de beroepsbevolking) en de economische groei (bruto binnenlands product). De ontwikkeling van de bijstand(skans) verloopt min of meer tegengesteld aan de conjunctuur. Dat is het meest duidelijk te zien in het begin van de jaren tachtig toen de economische recessie een ongekende volumestijging in de bijstand tot gevolg had. Dat geldt ook voor de economische groeiperiode vanaf begin jaren negentig die tot een forse daling in het bijstandsvolume heeft geleid. Deze daling – vooral vanaf 1996 – is opmerkelijk aangezien dit dalingstempo niet eerder is gerealiseerd[64]. De figuur verbloemt daarnaast een tweede belangrijke trend, namenlijk de enorme groei van het aantal (eenpersoons)huishoudens, een gevolg van gezinsverdunning en individualisering[65]. Vooral het aantal eenpersoonshuishoudens steeg aanzienlijk van 513.000 in 1965 naar 2,5 miljoen in 2007. In grote lijnen is ook de verandering in de institutionele vormgeving van de sociale zekerheid en in het bijzonder de bijstand zichtbaar. Het tekent de op- en uitbouwfase van de bijstandswetgeving, de crisisjaren aan het begin van de jaren 80 en vanaf daar de stelselmatige aanpassingen in polisvoorwaarden (1987), bestuurlijke aanpassingen (1996) en verdere decentralisering (2004). Vanaf het keerpunt in 1984 heeft na iedere instititutionele ingreep het bijstandsniveau niet meer het niveau van de voorgaande piek bereikt.

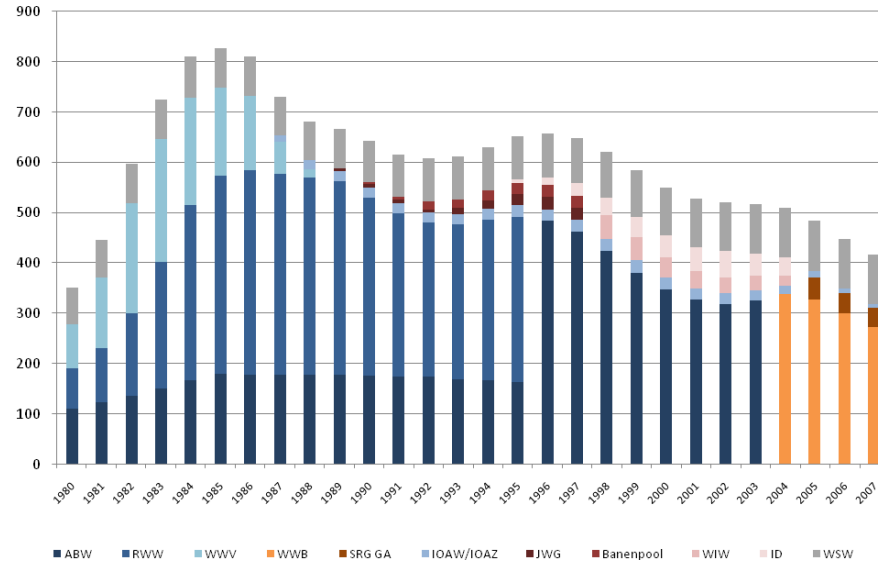
[64] Hoeben, J. et al., (2002).

[65] Sociaal en Cultureel Planbureau (1998); Teulings, C. et al. (1997).



Figuur 2.2: Bijstandskans (jaargemiddelde aantal ontvangers gedeeld door het aantal huishoudens x 100), werkloze beroepsbevolking (in % ten opzichte van de beroepsbevolking) en economische groei (BBP), 1970-2006. Bron: CBS, statline; CPB

Om gemeenten beter in staat te stellen de werkloosheid in de bijstand te bestrijden, hebben zij sinds begin jaren negentig meer instrumenten in handen gekregen. Deels hadden deze instrumenten ten doel (beschutte) werkgelegenheid te creëren (banenpool, ID-regeling), deels om een re-integratie-instrumentarium te bieden om werklozen te activeren en te re-integreren naar reguliere arbeid. Zonder tot op detail op alle regelingen in te gaan, kunnen we in de onderstaande grafiek zien dat het totale beroep op de regelingen in de tijd afneemt, dat de ontstane versnippering in regelingen in de jaren negentig vanaf 2004 fors is afgenomen en tot slot dat gesubsidieerde arbeid als instrument vanaf begin 2002 een forse daling heeft ingezet.



Figuur 2.3: Beroep op gemeentelijke regeling met betrekking tot werk en inkomen, jaargemiddelden in personen (x 1000), ruwe schatting (niet gecorrigeerd voor overlap). Bronnen: Sociale Nota's 1999, 2003; CBS-Statline: WIW- en ID-monitoren 2003.

2.5 Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten

De meest basale vraag in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid is kort-om welk probleem nu eigenlijk moet worden opgelost. Op basis van de drie eerder genoemde functies en in de veelheid van probleemdefinities die we in de literatuur en in de praktijk tegenkomen onderscheiden we zes probleemstellingen.

1. Moral hazard

Het eerste vraagstuk is direct gelieerd aan de uitvoering van de sociale zekerheid en staat bekend als het 'moral hazard' probleem[66]. Moral hazard duidt op onbedoeld (en ongewenst) gedrag van de cliënt ('de opdrachtnemer') als gevolg van de onmogelijkheden (informatieasymmetrie) van de gemeente ('de opdrachtgever') om de situatie van de cliënt goed te kunnen beoordelen. Een voorbeeld is het sollicitatiegedrag van de cliënt dat bij de werkgever plaatsvindt en daardoor buiten de waarneming van de gemeente valt. In essentie is het niet te controleren of de cliënt oprecht handelt of dat hij of zij 'verborgen' agenda's heeft.

Het moral-hazard probleem volgt rechtstreeks uit de kenmerken van de bijstandswetgeving. Het eerste is de mogelijkheid tot *individualisering*, dat wil zeggen dat de bijstandsverlening moet worden afgestemd op omstandigheden waarin de cliënt verkeert. Het tweede kenmerk is de

[66] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994).

beoordeling van *noodzakelijkheid*, in de zin dat de burger zich eerst zelf verantwoordelijk moet betonen voor de voorziening in het eigen bestaan. Van der Veen (1990) kwam indertijd na bestudering van de uitvoeringspraktijk tot de conclusie dat het vooral de onmogelijkheid is om een helder beeld te krijgen van de situatie van de cliënten (de controlefunctie) die maakt dat de plichten van de cliënten moeilijk geëffectueerd kunnen worden[67]. Toch is dit de kern van de beleidsruimte die gemeente hebben. Het probleem is dat van de informatieasymmetrie: actoren (rijk, gemeenten, ambtenaren) kunnen niet meer onderling bepalen of verplichtingen worden nagekomen en het beroep op voorzieningen tot het noodzakelijke wordt beperkt. Het probleem ligt besloten in de relatie tussen cliënt en consulent, maar het verplaatst zich naar de hogere verantwoordingsschakels in de keten, vooral tussen gemeenten en Rijk[68]. Doordat gemeenten de kosten van uitkeringen kunnen declareren (afwentelen) bij het rijk, hebben zij nauwelijks een prikkel om het lastige controlevraagstuk aan te pakken. Daartegenover stelt het rijk een uitgebreide toezichts- en verantwoordingssystematiek om toch zicht te krijgen op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Illustratief voor de problemen die dit oproept is de evaluatie van deze uitvoeringspraktijk aan het begin van de jaren negentig. Kort gezegd waren de conclusies van twee commissies (Van der Zwan, 1991 en Doelman-Pel, 1992) dat de uitvoeringspraktijk rondom de bijstandsverlening 'een onbeheerst proces' was geworden, waarin vanuit het oogpunt van wetshandhaving een onverantwoorde uitvoeringscultuur was ontstaan (geen controle aan de poort, gebrekkige activerende werking, bijstandsfraude enz.) met een tekortschietende toezichtstructuur[69].

In termen van handelingsmogelijkheden is het gemeentelijke antwoord op moral-hazard problemen in feite tweeledig: een dreigings- en/of een controlestrategie. Beide strategieën hebben ten doel de waarde van het werkloos-zijn te doen dalen waardoor de stimulans om werk te zoeken stijgt[70]. In feite wordt de aantrekkelijkheid van een uitkering verminderd. De dreigingsstrategie is daarbij gericht op verplichte en generieke tegenprestaties voor iedere potentiële cliënt die zich voor een uitkering aanmeldt. In plaats van af te wachten of de cliënt zelf actief zoekgedrag vertoont, zoals tot aan het begin van dit millennium gebruikelijk was, wordt de omgekeerde weg bewandeld: van cliënten wordt eerst een tegenprestatie verlangd, bijvoorbeeld door deelname aan een activeringsprogramma, alvorens hij of zij een uitkering ontvangt. De idee is dat potentiële cliënten zich wel een paar keer bedenken wanneer tegenover een uitkering een plicht staat om voor bijvoorbeeld 32 uur lijm in te

[67] Van der Veen, R.J. (1990).

[68] Wolfson, D.J. (2005).

[69] Onderzoekscommissie Toepassing Abw (1993); Ministerie van SZW (2000).

[70] Ours, J.C. van (2007).

pakken of te schoffelen[71]. Naast of aanvullend op de dreigingsstrategie is een controlestrategie nodig. Immers om effectief te kunnen dreigen zal controle op de naleving plaats moeten vinden[72]. Controle kan daarnaast plaatsvinden op de naleving van andere uitkeringsvoorwaarden, als de juiste verstrekking van persoonlijke gegevens, de aanwezigheid van alternatieve inkomens en vermogensbronnen enz. Uitkeringsfraude kan langs deze weg worden opgespoord. Controle heeft daarnaast nog een geheel ander (bij)effect. Ook cliënten die weliswaar geen frauduleuze handelingen hebben verricht, maar op grond van wet- en regelgeving eigenlijk aanspraak zouden kunnen maken op alternatieve regelingen, kunnen worden opgespoord. In dat geval leidt controle tot substitutie-effecten met andere sociale zekerheidsregelingen.

In Nederland heeft het antwoord op moral-hazard problemen vorm gekregen via het dreigingskarakter van Workfirst programma's en het hoogwaardig handhaven. We maken hier met nadruk een onderscheid in het dreigings- en het behandelkarakter van Workfirst omdat deze laatste een andere achtergrond kent dan het ontmoedigingseffect dat met dreiging vergezeld gaat. Bunt et al. (2008) maken hiervoor het onderscheid in negatieve prikkels dat de Workfare-benaderingen kenmerkt en de positieve prikkels die de Human Capital-benaderingen kenmerken[73]. Dat Workfirst succesvol is als afschrikmiddel blijkt uit onderzoek op basis van ondervraging van gemeenten: van de mensen die zich bij het CWI melden en die in aanmerking komen voor een Workfirst-project ontvangt gemiddeld 33% geen uitkering. Deze mensen kiezen ervoor om zelf op eigen kracht een baan te zoeken, zich te laten bemiddelen door het CWI of op een andere wijze in hun onderhoud te voorzien[74]. Uit een inventarisatie van in totaal 49 Workfirst-projecten bij in totaal 65 (individuele dan wel samenwerkende) gemeenten, blijkt dat de helft van de projecten gericht is op de nieuwe instroom, de andere helft op een combinatie van nieuwe instroom en zittend bestand. De gerichtheid op de nieuwe instroom heeft als achtergrond dat bij gemeenten het beperken van de schadelast de belangrijkste drijfveer is geweest om met Workfirst te starten[75].

Het dreigingseffect wordt ook in internationaal onderzoek bevestigd, zij het dat de verrichte onderzoeken verschillende effecten melden wat waarschijnlijk wordt veroorzaakt doordat de institutionele situatie en vormgeving van de tegenprestatie in en tussen landen verschilt[76]. De

[71] '*Werkloze is niet verplicht te schoffelen'*, De Volkskrant, d.d. 9 oktober 2008, p. 5.

[72] '*Op zoek naar de bijstandsfraudeurs'*, Trouw, d.d. 22 september 2007, p. 7.

[73] Bunt, S. et al. (2008); Zie ook: Dostal, J. M. (2008).

[74] Sol, E. et al. (2007).

[75] Bunt, S. et al. (2008) p. 27.

[76] Graversen & Van Ours, (2009); Rosholm, M. & M. Svarer (2008); Graversen, B.K. & J.C. van Ours (2008); Geerdsen, L.P. (2006); Black, D.A. et al. (2003).

grote valkuil van een dreigingsstrategie is sociale uitsluiting en armoede. Een deel van de 'afhakers' zal om de voor hen moverende redenen hun toevlucht zoeken tot alternatieve bronnen van bestaan, dikwijls in de illegaliteit en vaak gepaard met sociaal ongewenste neveneffecten. Het ministerie zelf komt op basis van een analyse van tien gemeentelijke onderzoeken tot de conclusie dat het aantal afhakers rond de 10%-20% ligt waarvan het grootste deel (60%-80%) op andere manieren (werk, studie of uitkering) in hun levensonderhoud weten te voorzien[77]. Wat er met de restgroep gebeurt is onbekend.

2. Productiviteitstekort

Een tweede probleemstelling ligt in het productiviteitstekort van de werkzoekenden. Anders dan het dreigingseffect wordt hier uitgegaan van het 'treatment-effect'. De essentie van het probleem hier is dat werklozen onvoldoende productiviteit hebben om een loon te verdienen boven de uitkeringshoogte[78]. De tekortschietende productiviteit kan meerdere redenen hebben waaronder tekortschietende kwalificaties, onvoldoende werkervaring of beperkingen om arbeid te verrichten. Het productiviteitstekort ligt aan de basis van het instrumentarium van het activerende arbeidsmarktbeleid gericht op de herintreding van werklozen in de arbeidsmarkt, kort gezegd het re-integratiebeleid. Gemeenten beschikken over instrumenten zoals scholing, werkervaringsubsidies en gesubsidieerde arbeid.

Nu zijn er weinig thema's in de sector van werk en inkomen die zoveel discussie oproepen als de kwestie van de effectiviteit van re-integratietrajecten. De aanleiding voor deze discussie is de grote financiële inzet tegenover de vaak gerapporteerde geringe effectiviteit[79]. De achtergrond is fundamenteler en draait vooral om de vraag wat de juiste maatstaf is waarlangs het succes van re-integratiebeleid moet worden afgemeten. De gangbare, vooral economische benadering gaat uit van de meting van de 'zuivere'-effecten van re-integratie bijvoorkeur langs de weg van de experimentele opzet op microniveau. Langs deze weg zouden vooral selectiviteitsproblemen ('Hebben werkzoekenden dankzij scholing een grotere kans op werk of kiezen werkzoekenden die toch al kansrijker waren eerder voor scholing?') het hoofd kunnen worden geboden. In plaats van bruto-effectiviteit ('hoeveel werkzoekenden met een re-integratietraject hebben werk gevonden') is de netto-

[77] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007).

[78] In essentie wordt dit probleem veroorzaakt door institutionele achtergronden waaronder de hoogte van het minimumloon, Het probleem staat ook wel bekend als de 'productivity-trap'. Martin, J.P. & D. Grubb (2001).

[79] Zie: Commissie Stedelijke Innovatie (2008); Moes, M. et al. (2004).

effectiviteit ('hoeveel werkzoekenden hebben dankzij het re-integratietraject werk gevonden') de ultieme succesmaatstaf[80].

Het effect van (instrumenten van) het activerende arbeidsmarktbeleid is zowel nationaal als internationaal uitgebreid onderzocht en met wisselende resultaten in termen van effectiviteit[81]. Het Ministerie van SZW somt de belangrijkste lessen op[82]:

- Ten tijde van een hoogconjunctuur is de inzet van re-integratietrajecten minder effectief dan in geval van een laagconjunctuur.
- Zowel in de bijstand als de WW is re-integratie het meest effectief voor kansarme groepen, zoals personen die langdurig op een uitkering zijn aangewezen, ouderen, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen.
- Re-integratietrajecten zijn doorgaans positief voor vrouwen en wisselend voor mannen;
- Leer/werkplaatsen zijn effectief voor vooral niet-westerse allochtonen;
- Begeleiding en bemiddeling zijn effectieve middelen, zolang deze met maatwerk worden benaderd (afstemmen op de cliënt)
- Scholing is niet effectief voor jongeren; dit geldt zeker voor jongeren zonder startkwalificatie. Zeer effectief is scholing in combinatie met werk (duale trajecten). Dit geldt zowel voor jongeren, herintredende vrouwen als niet-westerse allochtonen.

[80] Beleidsmatig is dit standpunt gehuldigd in een interdepartementaal beleidsonderzoek van begin 2001. Ook in de recente beleidsdoorlichting naar re-integratiebeleid staat deze lijn centraal evenals in de handreikingen die aan gemeenten worden geboden over de wijze waarop de lokale evaluatiepraktijk zou moeten worden vormgegeven. Tegenover deze mainstream-evaluatiepraktijk staan critici als Glebbeek die betogen dat deze evaluatiepraktijk tot onrealistische en weinig bruikbare uitkomsten leidt. IBO (2001); Ministerie van SZW (2008); Glebbeek, A.C. (2005).

[81] Ministerie van SZW (2008); Kluve, J. et al. (2006); De Koning, J. de et al. (2005); Martin, J.P. (1998.

[82] Ministerie van SZW (2008).

Box 2.1 Intermezzo: micro versus macro-effectiviteit

Voor zowel het moral-hazard-probleem als het productiviteitsprobleem betreffen de onderzoeken vooral de werking op micro-niveau (micro-effectiviteit). Op het individuele niveau kan er sprake zijn van (netto-) effectiviteit, maar voor de arbeidsmarkt als geheel hoeft er geen sprake te zijn van voordelige effecten (macro-effectiviteit). Negatieve effecten liggen vooral op het niveau van verdringing van regulier werk en concurrentievervalsing. Simpel gesteld, tegenover iedere gere-integreerde werkzoekende kan in potentie een nieuwe werkloze staan. Positieve effecten hebben betrekking op de algemene evenwichtseffecten als gevolg van vergroting van het effectieve aanbod van arbeid. Via verschillende mechanismen, waaronder het loonmechanisme, leidt een groter aanbod op den duur tot meer werkgelegenheid[83]. De empirische aanwijzingen zijn echter flinterdun[84]. Het effect doet zich daarbij voor op de middellange en lange termijn en is daarom voor een individuele lokale overheid alléén nauwelijks te beïnvloeden. Verder geldt dat de effecten niet direct zijn te herleiden naar het individuele presteren van een gemeente en dus niet als 'winst' kunnen worden ingeboekt. Anders gezegd, gegeven een – vanuit het perspectief van de lokale overheid - onbeïnvloedbare situatie op de arbeidsmarkt ontstaat het risico dat het activerende arbeidsmarktbeleid op macroniveau enkel en alleen leidt tot het rondpompen van uitkeringsgerechtigden en werklozen en sociale uitsluiting door een strengere poortwachtersrol[85].

3. Allocatieproblemen

Het allocatieprobleem ligt in het hart van de publieke bemiddelingsfunctie, zoals wij dat al decennialang kennen. De achterliggende idee is dat de vraag naar en het aanbod van arbeid niet als vanzelf bij elkaar komen of vanwege marktfalen niet het gewenste optimum bereiken. Vooral het transparant maken van de arbeidsmarkt - via informatievoorziening over werkzoekenden en vacatures – zou bij kunnen dragen aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Dat is ook op dit moment nog een veelgehoord argument[86]. Vooral de regionale verschillen in nonparticipatie en werkloosheid gerelateerd aan openstaande vacatures duiden op aansluitingsproblemen.

In de huidige beleidsdiscussie kent de allocatieproblematiek verschillende uitwerkingslijnen:

1. Competentiegericht bemiddelen. De idee is dat bemiddelen op basis van competenties in plaats van personalia, opleidings- en werkervaringsgegevens de kans op werk wordt vergroot en het zelfvertrouwen en zelfkennis van de werkzoekende zal toenemen. In feite wordt getracht het risico dat zowel werkgevers als werkzoekenden ervaren om een verkeerde match te maken te verkleinen. Dit risico is inherent aan bemiddelingstransacties waarbij door informatietekorten op voorhand de juiste beslissing niet kan worden gemaakt. Bemiddeling is in economische termen een ervaringsgoed (experience-good) waarvan pas achteraf de juistheid van de beslissing

[83] Koning, J. de (2003); Broersma, L. et al. (2000)

[84] De Koning, J. de et al. (2005).

[85] Koning, J. de (2003.

[86] Raad voor Werk en Inkomen (2009).

kan worden vastgesteld. Niet voor niets claimt het UWV werkbedrijf dat het belangrijke voordeel van bemiddeling op basis van competenties is dat deze een grotere 'voorspellende waarde' heeft voor het toekomstig functioneren van de werkzoekende.

2. Vraaggericht bemiddelen. Hoewel vraaggericht bemiddeling ook wel als een variant van het competentiegericht bemiddelen kan worden beschouwd, heeft zij als specifieke invalshoek dat de werkgever en de vacature in het bemiddelingsproces centraal moeten staan[87]. In feite kent het vraaggericht bemiddelen verschillende achtergronden:

   a. Het matchingsargument betreft de veronderstelling dat door meer kennis van de (personele) problematiek van de werkgever een betere match tot stand kan worden gebracht met het beschikbare arbeidsaanbod. Dit is in feite de variant op het competentiegerichte bemiddelingsmodel waarbij meer kennis van behoeften en beweegredenen – in dit geval van de werkgever - een inhoudelijk betere match tot stad gebracht kan worden en risico's kunnen worden vermeden.

   b. Het vertrouwensargument betreft de veronderstelling dat door een beter relatiebeheer met de werkgevers het vertrouwen van de werkgever in het beoordelingsvermogen van de bemiddelaar toeneemt. Bemiddeling is bij uitstek dienstverlening met een 'zwakke technologie' waarvan de waarde eerst moet worden bewezen. Deze argumentatie lag onder meer ten grondslag aan de 'slipstreamgedachte' van arbeidsvoorziening in de jaren negentig[88]. Een bemiddelingsorganisatie heeft een groot marktaandeel nodig om zich in de richting van de werkgever te kunnen bewijzen en een voldoende betrouwbaar imago te hebben om in de slipstream ook langdurig werkzoekenden te kunnen bemiddelen. Illustratief is ook de recente oproep van de Raad voor Werk en Inkomen (2009) om de bemiddelingsdienstverlening meer persoonlijk te maken: 'Naar mate de bemiddeling meer persoonlijk is, wordt de dienstverlening als beter ervaren door de werkgevers en worden ook de matchingsresultaten beter'[89].

[87] Raad voor Werk en Inkomen (2009), p 5.

[88] Voor een uitvoering verhandeling, zie: Glebbeek, A. et al. (1998).

[89] Raad voor Werk en Inkomen, p.4.

Box 2.2 Intermezzo: Publieke taak versus marktwerking

Is er vanuit een arbeidsmarktperspectief in de huidige tijd een taak weggelegd voor bemiddeling door de overheid? Daarover bestaan verschillen van inzicht in de literatuur. De discussie betreft de vraag of de klassieke marktfaalfactoren (non-rivaliteit van informatie, dalende kostencurve c.q. natuurlijke monopolie en informatieasymmetrie) nopen tot een publieke bemiddelingsfunctie. Onlangs heeft de Raad voor Werk en Inkomen (2009) nog gepleit voor een publieke 'basisdienstverlening' door het UWV Werkbedrijf naast publiek-private samenwerking bij 'vraaggerichte arrangementen'. De basisdienstverlening betreft in dat geval: het bevorderen van transparantie op de arbeidsmarkt, zorgen voor intensieve bemiddeling, voorselectie van kandidaten en het organiseren van één publiek aanspreekpunt samen met gemeenten.

Belangrijker wellicht dan het arbeidsmarktperspectief is dat vanuit de sociale zekerheid wel degelijk een behoefte bestaat aan een bemiddelingsfunctie. Niet vanuit de oplossing van knelpunten op de arbeidsmarkt, maar vanwege de controletaak in de sociale zekerheid. Vanuit de beperking van 'moral hazard' in de sociale zekerheid ontstaat een noodzaak om vast te kunnen stellen of potentiële uitkeringsgerechtigden een kans hebben om regulier werk te vinden. Niet voor niets is het CWI sinds SUWI eerder geassocieerd met de 'poortwachtersfunctie' dan met de 'bemiddelingsfunctie'. Nederland was tot aan 2009 één van de weinige Europese landen die de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling in aparte organisaties had ondergebracht[90]. Met de fusie tussen UWV en CWI is dit voor Nederland historische onderscheid komen te vervallen.

De Raad voor Werk en Inkomen (2009) bevestigt de ontwikkeling en schetst het dilemma: 'Op dit moment is de sturing (…) nog sterk gefocust op het voorkomen van instroom en het bevorderen van uitstroom uit de uitkering: efficiency en schadelastbeperking. Met andere woorden: Zorgen dat cliënten geen beroep doen op de uitkering is in deze sturingsvisie een doel op zichzelf. Het is bepaald niet vanzelfsprekend dat die cliënten aan het werk worden geholpen. Uit het oogpunt van het terugdringen van de uitkeringslasten is deze aanpak efficiënt en effectief. Uit het oogpunt van het matchen van vraag- en aanbod (…) niet[91].

4. Vraaguitbreiding

Een vierde probleemstelling stelt dat er onvoldoende vraag is naar arbeidskrachten. Om uitkeringsafhankelijkheid te vermijden en werkloosheid te bestrijden zal de werkgelegenheid moeten worden uitgebreid. Een blik door de geschiedenis leert dat gemeenten lang getracht hebben hun invloed op dit terrein te vergroten, maar binnen de marges van het Rijksbeleid over een gering instrumentarium beschikken[92]. Wel leert de recente historie dat met de toename van de werkloosheid vanaf begin jaren '80 en de toenemende decentralisatie het 'zelfbewustzijn' op sociaaleconomisch terrein is toegenomen. Werkgelegenheidsbeleid van gemeenten kent daarin twee uitwerkingslijnen. De eerste betreft de inspanningen om reguliere werkgelegenheid en lokale bedrijvigheid te bevorderen. Meestal zijn deze inspanningen een afgeleide van het regionaal of lokaal economische beleid. De tweede uitwerkingslijn betreft de inspanning om via gesubsidieerde arbeid de vraag te vergroten.

Om met de eerste te beginnen, we hebben aan het begin al aangegeven dat de belangrijkste instrumenten voor werkgelegenheidsgroei in handen van de Rijksoverheid zijn, al dan niet samen met sociale partners. Via macro-economische en regionaal-economische instrumenten kunnen zij in beperkte mate invloed uitoefenen op de hoogte als de verdeling

[90] Sol, E, (2000).

[91] Raad voor Werk en Inkomen (2009), p. 19.

[92] Kraaijestein, M. (1995); Terpstra, R.P.A. (1986).

van de werkgelegenheid. Hooguit kunnen gemeenten langs de weg van eigen investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur de werkgelegenheid vergroten of via bedrijfsacquisitie en aantrekkelijkheid van bedrijventerreinen proberen bedrijven binnen de eigen gemeentegrenzen te krijgen. Dat hierbij succes niet is gegarandeerd illustreren Van Dam en Denters in één van de weinige studies die naar gemeentelijk arbeidsmarktbeleid is verricht[93]. In hun studie van begin jaren negentig definiëren zij gemeentelijk arbeidsmarktbeleid als een optelsom van economisch en werkgelegenheidsbeleid aan de ene kant en werkloosheidsbeleid aan de andere kant. Zij hanteren twee argumenten waarom de effectiviteit van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid waarschijnlijk gering is. In de eerste plaats stellen zij dat arbeidsmarkten een sterk regionaal karakter hebben en in de praktijk meerdere gemeenten overstijgen. Door ruimtelijke externe effecten kunnen de revenuen van inspanningen van een gemeente elders – bij andere gemeenten - terechtkomen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij economisch beleid waarbij bedrijfsacquisitie leidt tot banengroei waarvan niet alleen werkzoekenden in de eigen gemeente, maar ook werkzoekenden van andere gemeenten profiteren. Waarom zou je als gemeente dan investeren, wanneer je kunt meeliften op de inspanningen van anderen?[94] De essentiële vraag volgens Van Dam en Denters is dan ook of voldoende intergemeentelijke bestuurlijke coördinatie wordt gerealiseerd om dit liftersgedrag tegen te gaan. In de tweede plaats stellen zij de vraag aan de orde of gemeentelijke beleidsinspanningen wel leiden tot een groei van het aantal banen en vervolgens of deze groei van banen ook leidt tot een daling van de lokale werkloosheid. Ook hier hierbij hebben zij vraagtekens onder meer vanwege het feit dat de meest relevante bedrijfsvestigingsvoorwaarden voor een gemeente nauwelijks manipuleerbaar zijn. Bij de locatiekeuze spelen een groot aantal factoren een rol waaronder geografische ligging van de gemeente, de infrastructuur, de al aanwezige bedrijvigheid, de status enz. Dat de houding en opstelling van gemeenten een geringe rol speelt bij het keuzeproces van ondernemers is in tal van onderzoek vastgelegd[95]. Mocht een gericht economisch beleid toch leiden tot banengroei, dan leidt dit nog niet tot een daling van de werkloosheid, vanwege de al eerder genoemde weglekeffecten naar andere gemeenten of door het toetreden van nieuwe deelnemers, pendelaars en migranten[96]. Empirisch wijst hun onderzoek dan ook 'ontnuchterend' uit dat de mate

[93] Dam, M. van & S.A.H. Denters (1993); Dam, M. van (1992).

[94] Van Dam & Denters volgen hier Olson's logica van de collectieve actie wat in dit geval uitmond in een problematische sociale situatie. De angel van problematische situaties schuilt in het ontbreken van de mogelijkheden om actoren van consumptie uit te sluiten. Aangezien de baten van het collectieve goed aan niemand kunnen worden onthouden, kan elke actor de eigen bijdrage minimaliseren. Immers als een actor niet bijdraagt, verkrijgt hij toch de baten. Gemeenten die beleid voeren dat voor de ander voelbaar is, zullen in zo'n situatie trachten van elkaars inspanningen te profiteren.

[95] Pellenbarg, P., P. van Steen & L. Wissen (2005); Meester, W.J. & P.H. Pellenbarg (1986); Pellenbarg, P.H. (1985).

[96] Vgl.: Broersma, L. & J. van Dijk (2002).

waarin gemeenten zich inspannen op het terrein van het arbeidsmarktbeleid niet is gerelateerd aan de ontwikkelingen in de werkloosheid ter plaatse[97]. Elhorst, Broersma, Zeilstra & Oosterhaven (2007) komen zelfs tot de conclusie dat het niet fair is de prestaties van lokale politici en beleidsmakers te beoordelen op de mate waarin zij erin slagen de participatiegraad te doen stijgen en de werkloosheidsvoet te doen dalen, omdat hun invloed hierop gering is[98].

De tweede invalshoek betreft de vergroting van de werkgelegenheid langs de weg van de gesubsidieerde arbeid. Sinds begin jaren negentig hebben gemeenten hiervoor meerdere instrumenten beschikbaar gehad: de Banenpool en de Jeugdwerkgarantiewet, beide opgeheven in 1997 en opgegaan in de Wet Inschakeling Werkzoekenden en de Melkert-banen (overgegaan in de Instroom-Doorstroomregeling). Beide laatste regelingen zijn in 2004 opgeheven en opgegaan in de Wet werk en bijstand). Net als bij re-integratie zijn de effecten van gesubsidieerde arbeid (inter)nationaal uitgebreid onderzocht. Om te beginnen draagt gesubsidieerde arbeid bij aan het aan het werk brengen van werklozen. Een groot deel van de tewerkgestelden zou zonder de regeling werkloos zijn gebleven. Dat geldt echter alleen gedurende de looptijd van de subsidie, na afloop is de kans van ex-deelnemers om aan het werk te blijven of ander (regulier) werk te vinden, niet of nauwelijks groter dan van vergelijkbare werkzoekenden die geen gesubsidieerde werk hebben gehad[99]. Wel zijn er andere, meer subjectieve en indirecte, effecten te melden. De tevredenheid onder cliënten die gesubsidieerde arbeid verrichten is groot[100]. Vooral de meer immateriële zijde van het werken ('mensen leren kennen', 'het doen van zinvol werk') blijkt een belangrijke rol te spelen. Er is overigens een indicatie dat deze waardering afneemt naarmate de duur van de dienstbetrekking toeneemt. Deze waardering is belangrijk omdat deze effecten heeft op andere aspecten, als welzijn en geluk, minder geestelijke en lichamelijke klachten en een verminderd gebruik van (en indirecte besparing op) de gezondheidszorg[101]. Vervolgens kunnen we kijken naar de effecten op macroniveau. Leidt gesubsidieerde arbeid ook tot vermindering van de werkloosheid, een toename van de werkgelegenheid of het oplossen van discrepanties op de arbeidsmarkt? Deze vraag is empirisch veel moeilijker te onderzoeken. Echter ook hier laten de overzichtsstudies geen gunstig beeld zien. De Koning (2002) constateert dat op korte termijn verdringingseffecten (werklozen verdringen werkenden) aanzienlijk zijn[102]. Hoewel dit

[97] Dam, M. van & S.A.H. Denters (1993), p. 154.

[98] Elhorst, P. et al. (2007), p. 4..

[99] Werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (2001); Koning, J. de et al. (2005). Vergelijkbare resultaten worden gevonden in overzichtstudies van de OECD: Martin, J.P. & D. Grubb (2001).

[100] Aalst, M. van der et al. (1993).

[101] Edzes, A.J.E. & M. Moes (2007).

[102] Koning, J. de et al. (2005)..

ten goede komt aan de werkloze, die per saldo zijn positie verbetert, betekent dit voor de vermindering van de werkloosheid hoegenaamd niets.

Anno 2009 heeft gesubsidieerde arbeid in de WWB vooral het karakter van de inzet van loonkostensubsidie. De term 'verloning' wordt gebruikt om aan te duiden dat met middelen vanuit het werkdeel cliënten een arbeidscontract krijgen bij een inlener (re-integratiebedrijf, detacheringsbedrijf, WSW-bedrijf) die deze cliënten dan wel zelf te werk stelt dan wel detacheert bij reguliere overheids- en private organisaties. Het volume-effect – en dus financieringseffect – is voor een gemeente op korte termijn profijtelijk. Een cliënt komt niet in aanmerking voor een uitkering wat een besparing oplevert op het I-deel. Deze besparingen kunnen door de gemeenten naar eigen goeddunken worden ingezet. Het is hierbij niet helder in hoeverre er sprake is van additionele arbeid of reguliere werkgelegenheid. Verder zijn de lange termijn effecten (re-integratie) niet helder.

5. Coördinatievraagstukken

Hiervoor hebben we ten aanzien van werkgelegenheidsvraagstukken het probleem van de tekortschietende samenwerking naar voren gebracht. Door onderlinge concurrentie en freeridergedrag ontstaat suboptimalisatie die vermeden zou kunnen worden wanneer beter zou worden samengewerkt. Deze redenering geldt in brede zin wanneer we ons realiseren dat de gemeenten wellicht niet *zelf* en *direct* te werking van de arbeidsmarkt kunnen beïnvloeden, maar wel samen met anderen. Zo hebben Sol & Glebbeek (1998) uitvoerig de behoefte aan coördinatie op de arbeidsmarkt geïdentificeerd en beargumenteerd[103]. Hun analyse draait om het vraagstuk van de 'regiefunctie', een destijds bij de invoering van de Arbeidsvoorzieningwet (1991) in het leven geroepen taak, die de afgelopen jaren ook steeds meer in verband wordt gebracht met de taak van de gemeente[104]. Hun analyse van de arbeidsmarkt in relatie tot ondersteunende markten vertoont verwantschap met het in populariteit winnende concept van *de transitionele arbeidsmarkt*, waarin geldt dat de grenzen tussen arbeidsmarkten en andere sociale domeinen (huishouden, onderwijs, welzijn enz.) vervagen en meer open moeten worden om transities tussen productieve arbeid en productieve niet-marktactiviteiten mogelijk te maken[105]. De implicatie is dat gemeenten beleidsmogelijkheden kunnen verruimen door in deze aangrenzende domeinen in te grijpen en zo de langetermijn ontwikkelingen van vraag

[103] Sol, E & A.C. Glebbeek red. (1998).

[104] Nieuwkerk, T. van & B. Wiendels (2003).

[105] De kern van het transitionele arbeidsmarktmodel is de veronderstelling dat indien mensen op pro-actieve wijze in staat gesteld worden regelmatig transities te maken, daartoe in staat gesteld door arrangementen op de bedrijfsorganisatieniveau en/of via wet- en regelgeving, dit per saldo werkgelegenheid voor een ieder kan genereren (in de vorm van een gemiddeld aantal uren over de hele levensloop. Muffels, R. et al. (2004); Wilthagen, T. (2003); Schmid, G. (1998).

en aanbod te beïnvloeden. In het concept van de transitionele arbeidsmarkt staan vijf transities centraal.

1. Van baan naar baan: Huidige toespitsingen doen zich momenteel voor in mobiliteitscentra;
2. Van werkloosheid naar baan en vice versa: Dit betreft in feite de toespitsing zoals wij die hiervoor hebben gezien;
3. Van onderwijs naar baan en vice versa: Toespitsingen liggen op het terrein van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, duaal leren, bestrijding voortijdig schooluitval enz.;
4. Van zorg naar baan en vice versa: Toespitsingen liggen op het terrein van combinaties arbeid en zorg, zorg-werkarrangementen;
5. Van baan naar pensioen: Toespitsingen liggen onder meer op het terrein van leeftijdsbewust personeelsbeleid.

Box 2.3 Intermezzo: Heuristiek of theorie

De vraag of het concept van de transitionele arbeidsmarkt (TAM) een arbeidsmarkttheorie is wordt door Muffels et al. (2004) ontkennend beantwoord. De transitionele arbeidsmarkt kent geen eigen theoretisch fundament dat zich onderscheidt van andere benaderingswijzen (zoals rationele keuze-theorie, institutionele arbeidsmarkttheorie). Hooguit benadrukt zij de notie van dynamiek en de levenslooptheorie.

Vanuit beleidsoptiek biedt de TAM wel degelijk een interessant model omdat het intuïtief goed aansluit bij vraagstukken die verder reiken dan alleen de arbeidsmarkt maar daar wel degelijk een relatie mee hebben: participatie-, zorg en onderwijsbeleid, levensloopbeleid enz. Het levert een onderliggende onderbouwing voor kwesties als integraal beleid en samenwerking. De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) heeft zo onder meer de Transitionele Arbeidsmarkt gebruikt als kader voor het arbeidsmarktbeleid.

In de zienswijze van de OECD is coördinatie enerzijds bedoeld voor de verbetering van de lokale uitvoeringspraktijk (het 'governance-vraagstuk') anderzijds dient het de verbetering van de effectiviteit van het actieve arbeidsmarktbeleid. Ook de OECD echter plaatst arbeidsmarktbeleid in bredere context waarbij de samenhang met andere beleidsterreinen en markten in ogenschouw wordt genomen: ' The main reason is the important interactions that labour market policy has with economic development and social inclusion, two key policy areas at local level. Indeed, *co-ordination* of labour market policy with social and economic policies is perhaps the most crucial aspect of local governance'[106].

In de praktijk kent coördinatie een aantal verschijningsvormen: samenwerking met en tussen actoren die zich bewegen op de arbeidsmarkt (partnerships), samenwerking binnen organisaties voor de onderlinge en interne afstemming van taken en beleid (integraal beleid) en het managen van gezamenlijke uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld intergemeentelijke sociale diensten óf de loketten voor Werk en Inkomen).

[106] OECD (2001, 2004)

2.6 Conclusies

De bovenstaande beschouwing leidt tot een aantal conclusies. In de eerste plaats dat de thematiek van arbeidsmarktbeleid leeft in de regio, maar dat het niet eenvoudig is daar concreet handen en voeten aan te geven. Onderdeel van het probleem is de vraag hoe arbeidsmarktbeleid moet worden gedefinieerd en afgebakend. In de tweede plaats kent de aandacht voor lokaal of regionaal arbeidsmarktbeleid zijn oorsprong in de institutionele veranderingen in de sociale zekerheid, in het bijzonder de decentralisering en deregulering van de bijstandswetgeving. Dat levert naast de vraag naar de inhoud van het beleid vooral ook vragen op naar de wijze van uitvoering. In de derde plaats kunnen we vaststellen dat gemeenten nauwelijks verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor de hoogte of de regionale verschillen in werkloosheid. Deze zijn simpelweg de resultante van macro- en regionaal-economisch beleid en voor individuele gemeenten nauwelijks te beïnvloeden. Wat rest zijn een vijftal handelingsstrategieën. Deze zijn in de onderstaande tabel samengevat

Tabel 2.2: Conceptuele indeling arbeidsmarktstrategieën

	Controlerende sociale zekerheid	***Activerende sociale zekerheid***	***Allocatie***	***Werkgelegenheidsbeleid***	***Coördinatieperspectief***
Nadruk op	Aanbod	Aanbod	Vraag- en aanbod	Vraag	Transities en ketens
	'Threat'	'Treatment'	Bemiddeling	Werkgelegenheidsbevordering	Coördinatie en coöperatie
Primaire probleem	Moral Hazard	Productiviteitstekort	Informatietekort Vertrouwensproblemen	Onvoldoende vraag	(Deel)marktfalen Inefficiëntie Freeridergedrag
Niveau	Lokaal	Lokaal	Lokaal/regionaal	Regionaal	Lokaal/Regionaal
Instrumenten/aandachtsgebieden	Bestandsanalyse Handhaving Substitutie Workfirst	Workfirst Scholing Begeleiding	Bemiddeling Onderwijsarbeidsmarkt	Vestigingenbeleid Econ. stimul. beleid Gesubsidieerde arbeid	Regie en samenwerking Partnerships Integraal beleid Gezamenlijke uitvoering
Neveneffect/ dilemma	Sociale uitsluiting	Nettoeffectiviteit Verdringing	Publieke taak? Nettoeffectiviteit Verdringing	Problematische sociale situaties	Bestuurskracht Visie

Iedere handelingsstrategie kent zijn voor- en nadelen. Verder geldt dat de effectiviteit van de handelingswijzen op microniveau niet zonder meer leidt tot meer werkgelegenheid op macroniveau. Verdringings- en substitutie-effecten, concurrentievervalsing, 'freerider'-gedrag en problematische sociale situaties kunnen voor de één tot succes leiden terwijl de ander daar nadeel van ondervindt.

3 Verschillen in gemeentelijk beleid

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we vijf mogelijke gemeentelijke arbeidsmarktstrategieën onderscheiden en van kritische kanttekeningen voorzien. In dit hoofdstuk verkennen we de wijze waarop gemeenten hieraan in de praktijk invulling geven. Anders dan in veel evaluatieonderzoek gebruikelijk is focussen we niet alleen op de overeenkomsten, maar vooral op de verschillen. Het achterliggende idee is dat verschillen tussen gemeenten ons iets kunnen vertellen over welke aanpakken succesvol zijn (zie hoofdstuk 4).

We hebben in de onderzoeksopzet gekozen voor een analyse van bestaande data. Dat heeft voor- en nadelen. De voordelen zijn dat gebruik kan worden gemaakt van administratieve en registratiedata, vaak over meerdere jaren en voor alle gemeenten. Het grote nadeel is we voor de operationalisering van de handelingsstrategieën aangewezen zijn op bestaande variabelen. Dat betekent onder meer dat we de handelingsstrategieën maar in beperkte mate empirisch kunnen operationaliseren. Voor de allocatiestrategie hebben we zelfs helemaal geen data voorhanden, deze laten we dan ook in het vervolg achterwege.

In paragraaf 3.2. gaan we allereerst in op de gemeentelijke verschillen in budgetten en bestedingen. Dit geeft een eerste indruk van de verschillen in startposities, maar ook van de verschillen in investeringen in cliënten. In paragraaf 3.3. gaan we in op de verschillen in uitkomsten. Hierbij kijken voor naar de in- en uitstroom uit het bijstandsbestand. Vervolgens gaan we in de vier volgende paragrafen in op de verschillen in handelingsstrategie, exclusief de allocatiestrategie. Daarbij zullen we nagaan in hoeverre verschillen zijn waar te nemen naar landsdelen, grootteklasse, mate van stedelijkheid en politieke kleur van de gemeenteraad. We ronden in paragraaf 3.8 af met enkele conclusies.

3.2 Gemeentelijke verschillen in middelen en besteding[107]

Gemeenten beschikken over budgetten om de uitkeringslasten te dekken (het I-budget) en de re-integratie te financieren (het W-budget).

[107] De hier gepresenteerde cijfers betreffen de lopende prijzen en zijn niet gecorrigeerd voor de jaarlijkse inflatie. Dat betekent dat een vergelijking over de jaren heen met enige voorzichtigheid moet worden gemaakt en dat verschillen in de tijd minder groot zijn dan hier is weergegeven.

Beide budgetten leveren de belangrijkste financiële middelen voor uitgaven en beleidsvorming ten aanzien van werk en inkomen van uitkeringsgerechtigden. We zouden mogen verwachten dat budgetten zo verdeeld zijn dat gerekend per bijstandsontvanger de gemeenten grosso modo eenzelfde bedrag te besteden hebben. In tabel 3.1. zijn van zowel het I-deel als het W-deel de budgetten, de uitgaven en de saldo's weergegeven. Om een vergelijkingsbasis te krijgen zijn de cijfers afgezet tegen de omvang van het aantal bijstandsontvangers in een gemeente.

Het gemiddelde uitkeringsbudget per bijstandsontvanger en de gemiddelde uitgaven per bijstandsontvanger schommelen over de jaren 2004-2007 rond de € 12.000,-. Uitgezonderd 2007 lagen de gemiddelde uitgaven lager dan het budget. Tot en met 2006 is het gemiddelde saldo positief en oplopend, in 2007 treedt voor het eerst een daling in, hoewel het saldo per bijstandsontvanger positief blijft. Het is opvallend hoe groot de verschillen zijn tussen gemeenten. De spreidingsmaten laten grote afwijkingen zien, van ruim 5.600 euro tot meer dan 23.000 euro per bijstandsgerechtigde. De gemiddelde standaarddeviatie ligt voor het I-budget rond de € 1.400 en rond de € 1.000,- voor de uitgaven.

Ook qua financiële prestaties verschillende gemeenten aanzienlijk. Er zijn gemeenten die in enig jaar een tekort hebben van ruim 4.500 euro per bijstandsgerechtigde, maar ook gemeenten met een overschot van 29.000 euro per bijstandsgerechtigde. Dezelfde conclusies gelden eigenlijk ook voor het W-budget. Opvallend is hier dat zowel de gemiddelde budgetten en uitgaven per bijstandsontvanger over de jaren 2004-2007 toenemen, maar dat de gemiddelde uitgaven fors achterblijven bij de gemiddelde budgetten. Uiteindelijk resulteert dit in positieve saldi per bijstandsontvanger die oplopen van gemiddeld € 1.400 per bijstandsontvanger in 2004 naar een kleine € 3.400 in 2007. Omdat in de tabel uit is gegaan van het beschikbare budget, dat wil zeggen het toegekende budget plus de overheveling van reserves uit het vorig jaar, is hier de trend naar oppotten van reserves in meegenomen. Dat biedt een verklaring voor het feit dat over de jaren 2004-2007 ieder jaar een kleiner percentage (van 69% in 2004 naar 59% in 2005) van het beschikbare budget daadwerkelijk wordt besteed.

Tabel 3.1: Gemiddelden en spreiding budgetgegevens 2004-2007, alle gemeenten, niet gecorrigeerd voor inflatie. Bron: kernkaart SZW, eigen berekeningen.

	N	*Gem.*	*Min*	*Max*	*Std. Dev.*
		In euro's			
Inkomensbudget[1]					
I-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	443	12.179	5.678	19.163	1.482
I-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	443	12.137	6.809	16.657	1.285
I-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	443	12.372	8.369	19.835	1.392
I-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	443	11.940	8.519	23.389	1.484
I-uitgaven 2004/ gem. aantal bijstandsontv.	443	11.884	6.159	16.792	910
I-uitgaven 2005/ gem. aantal bijstandsontv.	443	11.993	-595	17.641	1.019

I-uitgaven 2006/ gem. aantal bijstandsontv.	443	12.193	5.684	17.890	963
I-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv.	443	12.383	4.373	16.610	998
Saldo I-deel 2004 / bijstandsontv. ultimo	443	142	-4.569	7.767	1.331
Saldo I-deel 2005 / bijstandsontv. ultimo	443	162	-4.397	15.415	1.439
Saldo I-deel 2006 / bijstandsontv. ultimo	443	792	-3.811	10.422	1.587
Saldo I-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo	443	64	-3.818	29.012	2.044
Werkbudget					
Toegekend W-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	443	4.132	1.381	10.926	1.453
Toegekend W-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	443	4.107	1.257	11.491	1.460
Toegekend W-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	443	4.132	1.499	18.518	1.438
Toegekend W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	443	4.419	1.488	16.402	1.470
Beschikbaar W-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	443	4.468	1.226	15.116	1.512
Beschikbaar W-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	443	5.445	1.467	16.974	1.971
Beschikbaar W-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	443	6.192	1.033	21.565	2.203
Beschikbaar W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	442	6.969	-1.158	19.756	2.452
W-uitgaven 2004/ gem. aantal bijstandsontv.	443	3.328	134	10.521	1.503
W-uitgaven 2005/ gem. aantal bijstandsontv.	443	3.070	291	8.887	1.328
W-uitgaven 2006/ gem. aantal bijstandsontv.	443	3.468	211	19.061	1.690
W-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv.	443	4.136	-1.435	23.271	1.975
Saldo W-deel 2004 / bijstandsontv. ultimo	443	1.436	-2.753	9.904	1.127
Saldo W-deel 2005 / bijstandsontv. ultimo	443	2.432	-4.425	12.519	1.751
Saldo W-deel 2006 / bijstandsontv. ultimo	443	3.271	-4.157	16.672	2.266
Saldo W-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo	443	3.411	-5.373	47.299	3.239
Uitgaven W-deel als perc. van W-budget 2004	443	69	2	139	20
Uitgaven W-deel als perc. van W-budget 2005	443	58	3	269	23
Uitgaven W-deel als perc. van W-budget 2006	443	56	2	444	31
Uitgaven W-deel als perc. van W-budget 2007	443	59	-364	407	36

[1] Het I-budget bestaat hier uit het toegekende inkomensbudget, de uitgaven betreffen de netto-uitgaven, d.w.z. de uitgaven minus de inkomsten over het betreffende jaar.

In de tabel zijn alle gemeenten over één kam geschoren. Dat doet onrecht aan het feit dat budgetten van kleinere gemeenten (< 30.000 inwoners) in de onderzoeksperiode nog volledig op basis van het historische verdeelmodel zijn verdeeld. Dat betekent dat ook historische verschillen doorwerken in de onderlinge verschillen. Verder geldt dat een verklaring voor de grote min-max verschillen kan liggen in het feit dat vooral in kleine gemeenten schommelingen in uitkeringsaantallen grote financiële gevolgen hebben. In beide gevallen zou dit betekenen dat de spreiding van uitkomsten in grotere gemeenten kleiner zou moeten zijn dan in de rest. Dat blijkt ook zo te zijn. In de onderstaande tabel 3.2. hebben we budgetten, uitgaven en saldi over 2007 weergegeven voor de G4 en de G27. De tabel laat veel minder grote uitschieters zien dan in de voorgaande tabel en de standaarddeviatie is ook fors kleiner. Verder valt in vergelijking met de voorgaande tabel op dat de budgetten per bijstandscliënt voor de G4 en de G27 gemiddeld hoger liggen dan gerekend over alle gemeenten. De G4 heeft in 2007 gemiddeld het

hoogste inkomens- en werkbudget. Niettemin geldt ook hier dat tussen de 27 grote steden de verschillen in budgetten kunnen oplopen van 1.000 euro per cliënt voor het inkomensdeel en 1.700 euro per cliënt voor het werkdeel. Opvallend zijn ook de grote verschillen in besteding van het werkbudget, van minimaal 24% tot maximaal 84%.

Tabel 3.2: Gemiddelden en spreiding budgetgegevens over 2007, naar G4 en G27. Bron: kernkaart SZW, eigen berekeningen.

	N	*Gem.*	*Min*	*Max*	*Std. Dev.*
		In euro's			
Inkomensbudget[1]					
I-budget 2007 / bijstandsontv. t-1 G4	4	13.174	12.421	14.090	799
I-budget 2007 / bijstandsontv. t-1 G27	27	12.808	11.412	15.284	1.059
I-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv. G4	4	13.792	13.099	14.386	537
I-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv. G4	27	13.016	12.187	14.669	505
Saldo I-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo G4	4	56	-786	554	587
Saldo I-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo G27	27	456	-1.261	4.055	1.256
Werkbudget					
Toegekend W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1 G4	4	6.304	5.918	6.827	379
Toegekend W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1 G27	27	5.543	3.832	6.528	684
Beschikbaar W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1 G4	4	9.123	7.861	11.230	1.460
Beschikbaar W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1 G27	27	8.341	4.621	11.389	1.701
W-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv. G4	4	6.203	5.316	6.975	757
W-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv. G27	27	5.177	2.219	8.010	1.396
Saldo W-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo G4	4	3.738	2.531	5.867	1.546
Saldo W-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo G27	27	3.825	826	7.155	1.482
Uitgaven W-deel als perc. van W-budget 2007 G4	4	64	55	74	9
Uitgaven W-deel als perc. van W-budget 2007 G27	27	60	24	84	12

Voor zowel de uitgaven I-deel als de uitgaven W-deel hebben we modellen geschat waarbij de invloed van landsdeel, grootteklasse en politieke kleur van de gemeenteraad zijn meegenomen. Voor wat betreft landsdeel zijn de gegevens afgezet tegen het Zuiden, voor wat betreft grootteklasse zijn de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners de referentiegroep en voor wat betreft politieke kleur is het aandeel gemeenteraadszetel van centrum en rechtse partijen (CDA, VVD enz.) de referentiegroep. De coëfficiënt geeft de invloed van de variabele weer, een positief dan wel negatief teken voor de coëfficiënt geeft aan of dit kenmerk ten opzichte van de referentiegroep minder (negatief) dan wel meer (positief) invloed heeft. De probability geeft de kans aan dat de gevonden relatie op toeval berust. Hoe lager de waarde, hoe betrouwbaarder de schatting. In dit geval hanteren we 5% als significantiegrens (de waarden moeten in dat geval kleiner of gelijk zijn dan 0,05). In tabel

3.3. is de schatting opgenomen van de uitgaven van het I-deel. Hierin valt voor de uitgaven op het I-deel op dat verschillen tussen landsdelen wegvallen. De conclusie is dat er geen regionale verschillen zijn in de uitgaven uit het I-deel per bijstandsontvanger. Wel blijkt dat gemeenten groter dan 100k en tussen de 20-50k inwoners significant meer uitkeringsmiddelen uitgeven per bijstandsgerechtigde. Er wordt geen invloed van politieke kleur gevonden.

Tabel 3.3.: Modelschatting uitgaven Inkomensdeel als percentage van Wwb-volume

Aantal crossecties = 443, periode 2005 – 2007 (3 perioden), obs: 1327

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	3.211663	1.261688	2.545529	0.0110
Waarde afhankelijke variabele (t-1)	0.659621	0.134964	4.887371	0.0000
Aandeel lokale partijen	-0.000951	0.001226	-0.776019	0.4379
Aandeel linkse partijen	0.002119	0.001900	1.115049	0.2650
Noord	-0.009203	0.009987	-0.921519	0.3569
Oost	-0.000283	0.007553	-0.037414	0.9702
West	0.003384	0.008233	0.411050	0.6811
> 100 k	0.024429	0.011531	2.118567	0.0343
50-100k	0.018771	0.012309	1.524959	0.1275
20-50k	0.009968	0.005497	1.813409	0.0700
R-squared	0.582001			
Adjusted R-squared	0.579145			

Voor de uitgaven Werkdeel (tabel 3.4) valt op dat de regio er wel toe doet. Het Noorden en het Oosten blijken significant meer uitgaven uit het werkbudget per bijstandsontvanger te doen dan de overige regio's. Hetzelfde geldt voor gemeenten tussen de 50-100k inwoners. Ook hier wordt geen relatie met politieke kleur gevonden.

Tabel 3.4.: Modelschatting uitgaven Werkdeel als percentage van Wwb-volume

Aantal crossecties = 443, periode 2006 – 2007 (2 perioden), obs: 885

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	3.094856	0.377509	8.198107	0.0000
Vertraagde endogeen (t-1)	0.425509	0.064357	6.611736	0.0000
Vertraagde endogeen (t-2)	0.202722	0.062227	3.257792	0.0012
Aandeel lokale partijen	0.010992	0.008625	1.274464	0.2028
Aandeel linkse partijen	0.004940	0.008566	0.576764	0.5642
Noord	0.134998	0.047366	2.850124	0.0045
Oost	0.120137	0.039297	3.057139	0.0023
West	-0.041945	0.036955	-1.135010	0.2567
> 100 k	0.060578	0.044735	1.354178	0.1760
50-100k	0.099557	0.045047	2.210079	0.0274
20-50k	0.044695	0.030282	1.475969	0.1403
R-squared	0.443912			
Adjusted R-squared	0.437549			

3.3 Gemeentelijke verschillen in uitkomsten

Vervolgens kunnen we kijken naar de verschillen in bijstandsproblematiek: de bijstandskans, de in- en uitstroom en de volumeontwikkeling (tabel 3.5). Kijken we allereerst naar het aantal bijstandsontvangers per 100 huishoudens dan ligt het aantal over de periode 1998-2003 gemiddeld op 3,8 bijstandsontvangers en daalt het in de periode na de invoering van de WWB naar 3,4 bijstandsontvangers op 100 huishoudens. De min-max waarden laten een enorme spreiding zien, van nog geen 1 bijstandsontvanger per 100 huishoudens naar ruim 17. Hierbij moeten we voorzichtig zijn omdat de cijfers van het CBS vanwege anonimiteit worden afgerond op vijftallen wat vooral in kleine gemeenten kan leiden tot afrondingsfouten, grote schommelingen en uitschieters. De gemiddelde standaardafwijking ligt op 2,4 bijstandsontvanger per 100 huishoudens in de periode vóór de WWB en 2,1 in de periode 2004-2007. De daling suggereert dat de onderlinge verschillen kleiner zijn geworden. Dezelfde patronen zien we wanneer we kijken naar het aantal instromers dat daalt van 1,3 naar 1,2 instromers per 100 huishoudens in de twee onderzochte perioden. Ook hier neemt de standaarddeviatie af. De uitstroomkans neemt licht toe, van 27,4 naar 27,7 uitstromers per 100 bijstandsontvangers in de twee perioden, maar in tegenstelling tot de bijstands- en de instroomkans neemt hier de gemiddelde afwijking toe. Dit wijst erop dat de onderlinge gemeentelijke verschillen groter zijn geworden over de twee meetperioden. Datzelfde geldt voor de gemiddelde groei over de twee perioden. Over de periode 1998-2003 is de gemiddelde jaarlijkse daling -1,5%, over de periode 2004-2007 is de jaarlijkse gemiddelde daling van -6,7 aanzienlijk toegenomen. We kunnen concluderen dat op basis van de aantallen gemeenten aanzienlijk verschillen qua bijstandsproblematiek.

Tabel 3.5: Gemiddelden en spreiding bijstand, instroom, uitstroom en ontwikkeling over periode 1998-2003 en 2004-2007. Bron: CBS., eigen berekeningen.

	N	*Gem.*	*Min*	*Max*	*Std. Dev.*
Aantal bijstandsontvangers per 100 huishoudens (bijstandskans) , gem. over 1998-2003	443	3,8	0,8	17,7	2,4
Aantal bijstandsontvangers per 100 huishoudens (bijstandskans) , gem. over 2004-2007	443	3,4	0,7	17,5	2,1
Aantal instromers per 100 huishoudens (instroomkans), gem. over 1999-2003	443	1,3	0,4	4,2	0,75
Aantal instromers per 100 huishoudens (instroomkans), gem. over 2004-2007	443	1,2	0	3,8	0,68
Aantal uitstromers als % van bijstandsvolume ultimo t-1 plus instroom t (uitstroomkans), gem. over 1999-2003	443	27,4	10,0	46,7	3,8
Aantal uitstromers als % van bijstandsvolume ultimo t-1 plus instroom t (uitstroomkans), gem. over 2004-2007	443	27,7	18,2	54,2	4,1
Gemiddelde jaarlijkse groei 1999-2003	443	-1,5	-10,0	14,8	3,3
Gemiddelde jaarlijkse groei 2004-2007	443	-6,7	-15,7	11,1	3,4

Twee andere uitkomstmaten zijn in de onderstaande tabel 3.6 weergegeven. Het gaat hier om de uitstroom naar werk als percentage van de totale uitstroom en de mate van terugval, d.w.z. het aandeel terugvallers ten opzichte van het totale aantal beëindigde bijstandsuitkeringen in de periode 1 januari t/m 31 december van het verslagjaar. De gemiddelde uitstroom naar werk over de periode neemt toe van 36% in 2004 naar 46% in 2007, een percentage dat fors hoger ligt dan de 39% die op basis van opgave van managers sociale zaken over 2007 wordt gemeld[108]. De mate van terugval loopt tussen 2004 en 2006 toe van 18% naar 21%, maar daalt in 2007 weer naar het beginniveau van 2004. Voor beide variabelen zien we forse verschillen tussen gemeenten, getuige de min-max waarden en de standaarddeviatie.

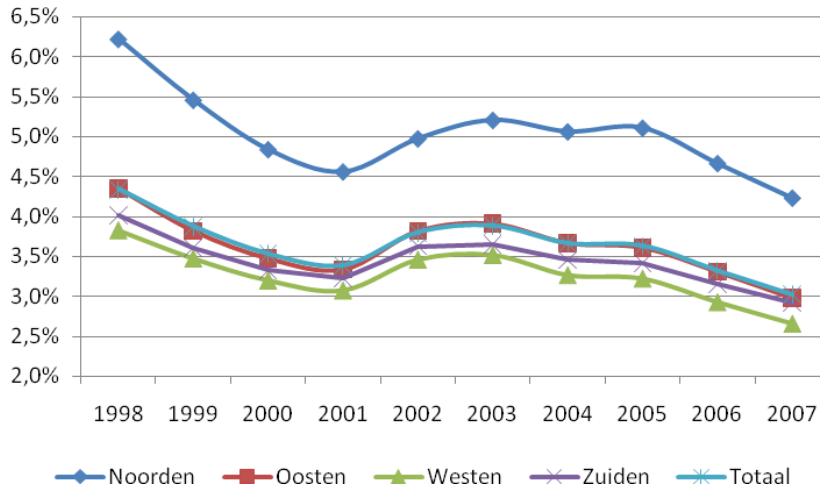
Tabel 3.6: Uitstroom naar werk en terugval over de periode 2004-2007. Bron: Kernkaart SZW/CBS, eigen berekeningen.

	N	*Gem.*	*Min*	*Max*	*Std. Dev.*
Uitstroom naar werk als percentage van totale uitstroom					
2004	443	36	8	65	8
2005	443	40	0	78	9
2006	443	43	18	70	8
2007	443	46	14	100	10
Terugval als % van beëindigde uitkeringen in jaar t-1					
2004	443	18	0	42	8
2005	443	19	0	60	8
2006	443	21	0	65	12
2007	443	18	0	60	9

Landsdelen

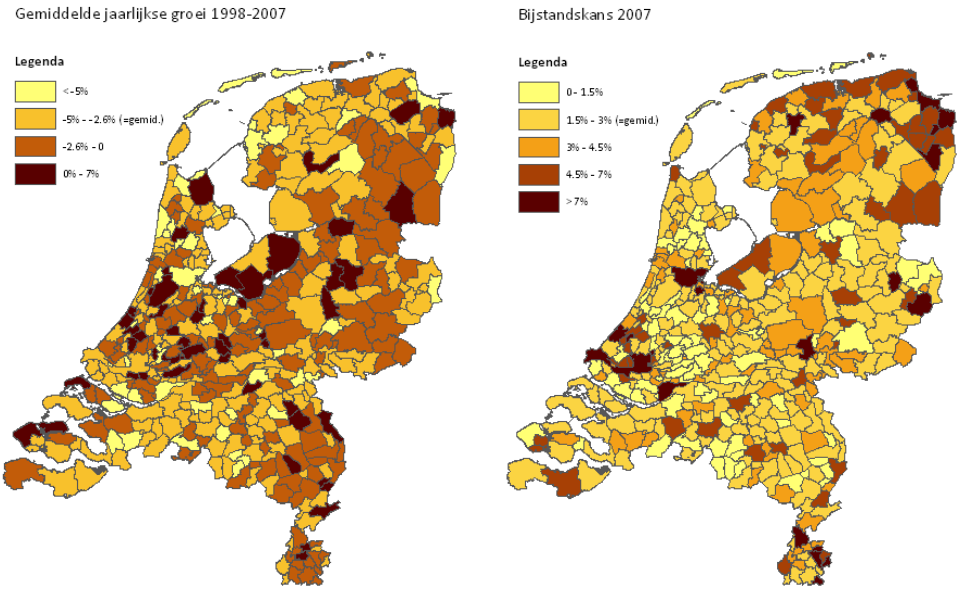
De bijstandskans over de afgelopen tien jaren naar landsdelen is in de onderstaan figuur 3.1 weergegeven. Alle landsdelen volgen hetzelfde ontwikkelingspatroon met dat verschil dat de onderlinge verschillen in stand blijven. Het is duidelijk te zien dat het Oosten van het land bijna naadloos het gemiddelde in Nederland volgt. Het Noorden kent de hoogste bijstandskans, het westen de laagste.

[108] Vgl: Divosa (2008).



Figuur 3.1 Bijstandskans (WWB-volume < 65 jaar als percentage van het aantal huishoudens) naar landsdeel, periode 1998-2007.

In de onderstaande twee figuren zijn de gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van het WWB-volume over de periode 1999-2007 (links) en de bijstandskans over 2007 (rechts) naar gemeente weergegeven. Beide figuren laten grote gemeentelijke verschillen zijn. De bijstandskans anno 2007 is het hoogste in de perifere gebieden in het Noorden en in Limburg en in de vier grote steden.



Figuur 3.2: Gemiddelde jaarlijkse groei WWB 1998-2007 en bijstandskans 2007, naar gemeente.

Grootteklasse

Van het totale bijstandsvolume in 2007 woont één derde in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (zie tabel 3.7). Gezamenlijk herbergen de 19 honderdduizendplus-gemeenten 54% van het bijstandsvolume. Overigens doet hier zich wel een verschuiving voor

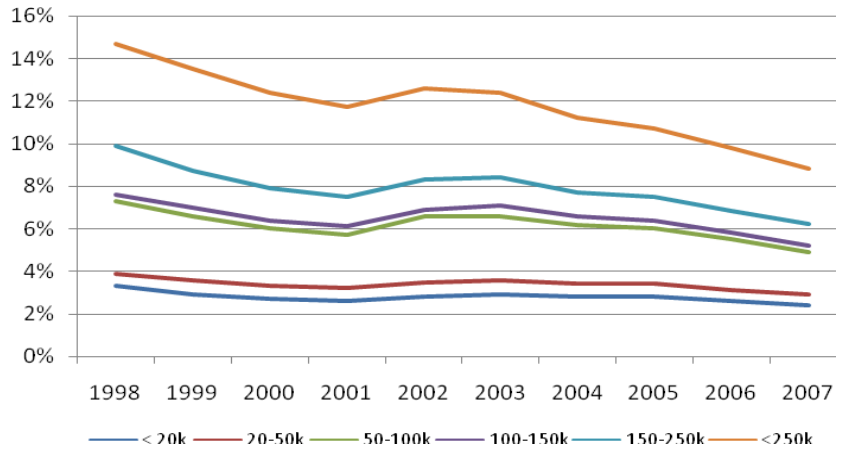
aangezien het aandeel van het bijstandsvolume in de grote steden geleidelijk aan terugloopt van 57% in 1998 naar 54% in 2008. Daar staat vooral een relatieve toename van het bijstandsvolume in de grootteklassen 20.000 – 100.000 tegenover.

Tabel 3.7: Aandeel bijstandvolume (< 65 jaar) naar grootteklasse 1998-2008, in percentages. Bron: CBS, statline.

	1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008**
Totaal (x 1000)	397	363	335	322	320	336	339	328	301	274	259
< 20k inw.	9	9	8	8	8	7	8	7	7	7	7
20k-50k inw.	18	18	18	18	18	18	19	20	20	20	20
50k-100k inw.	16	16	16	17	18	18	19	19	19	19	19
100k-250k inw.	26	26	26	23	24	24	24	24	24	24	24
> 250k inw.	31	32	32	34	33	32	31	30	30	30	30
G4	31	32	32	34	33	32	31	30	30	30	30
G27	30	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29

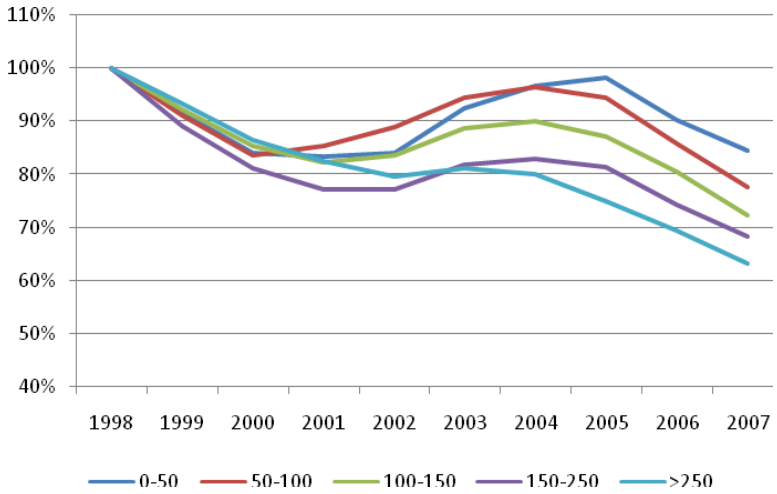
* Voor 2008 zijn dit de voorlopige cijfers.

Een andere indicatie dat de bijstandsproblematiek zich concentreert in grotere gemeente, is in de onderstaande figuur 3.3. te zien. De bijstandskans is hoger in grotere gemeenten, ook wanneer we deze over langer periode beschouwen. Opnieuw is zichtbaar dat de onderlinge verschillen in de tijd langzaam kleiner worden.



Figuur 3.3: Bijstandskans (WWB-volume < 65 jaar als percentage van het aantal huishoudens) over periode 1998-2007 naar grootteklasse

Die verkleining van de onderlinge verschillen komt grotendeels voor rekening van een bovengemiddelde daling van het bijstandsvolume in de gemeenten groter dan 100.000 inwoners. In figuur 3.4 is de ontwikkeling weergegeven en geïndexeerd vanaf 1998. In de vier grote gemeenten is het bijstandsvolume met 38 procentpunt gedaald, tegenover 16 procentpunt in de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners. Gezien de absolute omvang van het bijstandsvolume in de grotere steden, valt te constateren dat de totale daling hoofdzakelijk voor rekening komt van de grote gemeenten.



Figuur 3.4. Ontwikkeling bijstandsvolume jonger dan 65 jaar naar grootteklasse, 1998-2007, 1998=100. Bron: CBS Statline

Tabel 3.8 laat zien dat achter de daling naar grootteklasse verschillende mechanismen schuil gaan. Daar waar de G4 een in verhouding lage instroomkans kent, kent zij eveneens een lage uitstroomkans. De lagere instroomkans is deels te wijten aan een noemereffect in de zin dat het absolute bijstandsvolume in de G4 in verhouding groter is dan in de andere steden. Wanneer de instroom als een percentage wordt voorgesteld van het aantal huishoudens in de betreffende gemeente, dan is de instroomkans hoger in de grotere gemeenten en varieert zij van 2,9% in de G4 naar 1,1% in de kleinste gemeenten.

Tabel 3.8: Gemiddelde bijstandskans, instroomkans, uitstroomkans en jaarlijkse groei over de jaren 1998-2007, naar grootteklasse. Bron: CBS Statline, eigen berekeningen.

	Gemiddelde bijstandskans	*Gemiddelde jaarlijkse groei 1998-2007*	*Gemiddelde instroomkans 1998-2007*[1]	*Gemiddelde uitstroomkans 1998-2007*[2]
> 250.000 inwoners	13	-4.8	23,5	21,8
150.000 – 250.000 inwoners	8	-3,9	32,5	26,6
100.000 – 150.000 inwoners	7	-3,3	30,3	24,9
50.000 – 100.000 inwoners	6	-3,4	32,6	26,2
20.000 – 50.000 inwoners	4	-2,9	45,5	27,0
10.000 - 20.000 inwoners	3	-3,1	36,3	28,3
< 10.000 inwoners	3	-3,2	36,1	28,0

[1] De instroomkans is hier gedefinieerd als de instroom in jaar t gedeeld door stand ultimo jaar t.

[2.] De uitstroomkans is hier gedefinieerd als de uitstroom in jaar t gedeeld door stand ultimo t-1 plus de instroom in t.

De daling in de grote steden komt hoofdzakelijk voor rekening jongeren en kortdurige uitkeringsontvangers. In verhouding met de andere gemeenten is de daling minder bij de langdurige uitkeringsontvangers en oudere leeftijdscategorieën.

Resumerend, er zijn aanzienlijke verschillen in bijstandskans, in- en uitstroom en volumeontwikkeling wanneer we kijken naar regio en grootteklasse van de gemeente. In het hoofdstuk 4 gaan we nader in op de invloed van omgevingsfactoren op deze grootheden.

3.4 Controlerende sociale zekerheid

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven dat de handelingstrategie ten aanzien van een controlerende sociale zekerheid twee elementen bevat: een dreigings- en/of een controlestrategie. Aangezien we geen informatie hebben waarmee we de dreigingsstrategie in beeld kunnen brengen, concentreren we ons op de controlestrategie. We hebben daarbij beargumenteerd dat de controlestrategie uiteen kan vallen in het handhavingsbeleid, gericht op de naleving van rechtmatige en doelmatige verplichtingen van een cliënt en een substitutiebeleid, gericht op zuivering van de doelgroep van mogelijke aanspraken op andere sociale zekerheidsregelingen.

Handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid in gemeenten kent een lange historie waarbij in verschillende periodes gemeenten zijn aangesproken op 'ontoelaatbare tekortkomingen' bij de toekenning van bijstand. Met de invoering van de Wet werk en bijstand hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid gekregen bij de invulling en uitvoering van het lokale handhavingsbeleid. Met de bijbehorende financiële prikkel aangezien vorderingen op ten onrechte uitgekeerde uitkeringen mogen worden behouden. Vooruitlopend daarop zijn handhavingsinstrumenten ontwikkeld in een zogenaamde Kennisbank Hoogwaardig Handhaven, door het Rijk en de VNG afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een lokaal handhavingsbeleid in de Agenda voor de Toekomst en konden gemeenten vanaf 2003 gebruik maken van de Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven. Dat leidt tot twee vragen: hoe hebben gemeenten invulling gegeven aan het handhavingsbeleid en wat is de relatie tussen het gevoerde handhavingsbeleid en de dynamiek in het bijstandsvolume.

De kern van het hoogwaardig handhaven is om door vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren, de spontane nalevingsbereidheid van de cliënt te vergroten[109]. Daarbij kent de handhavingsketen vier activiteiten: preventie, controle, opsporing en afdoening. De gedane onderzoeken naar het handhavingsbeleid bij gemeenten de afgelopen jaren geven een gemengd, en vooral kwalitatief, beeld: 'De aandacht voor handhaving is toegenomen'[110] en 'gemeenten hebben hier de afgelopen

[109] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005b).

[110] Bunt, S. et a. (2007).

jaren fors op ingezet'[111]. Er is een verschuiving zichtbaar dat gemeenten meer preventief handhaven, de aandacht voor repressieve handhaving is over het algemeen gelijk gebleven[112]. Wel blijkt uit onderzoek dat goede intenties en doelstellingen niet altijd leiden tot een doorvertaling naar de uitvoeringspraktijk. Vooral de afdoening – de daadwerkelijke sanctionering na de constatering van fraude – lijkt te wensen over te laten[113].

Ondanks of dankzij deze veranderingen is het aantal fraudegevallen gedaald van een kleine 44.000 gevallen in 2002 tot 32.250 gevallen in 2007 (tabel 3.9). De sprong die tussen 2004 en 2005 is gemaakt, is naar het oordeel van het Ministerie van SZW te wijten aan het wegwerken van een stuwmeer aan 'oude' belastingsignalen in de voorafgaande jaren en een effect van de invoering van de WWB op de effectiviteit van de fraude-inspanningen[114]. Het gemiddelde fraudebedrag is toegenomen van 2.280 euro tot 3.765 euro. Het is niet eenvoudig dit te interpreteren, aangezien niet vast kan worden gesteld of de daling (of stijging) het gevolg is van intensiteit van inspanningen of van verandering in fraudegedrag.

Tabel 3.9: Fraude. Bron: CBS , SZW.

Geconstateerde fraude	*Totaal aantal fraudegevallen*	*Totaal fraudebedrag (mln euro)*	*Gemiddeld Fraudebedrag*
2002	43.860	100,1	2.280
2003	41.020	106,4	2.595
2004	41.590	113,9	2.740
2005	34.920	119,6	3.425
2006	35.060	134,3	3.830
2007	32.520	122,4	3.765

Kijken we naar gemiddelden en spreidingsmaten (tabel 3.10) dan blijkt dat het gemiddeld aantal fraudeurs als percentage van het aantal bijstandsontvangers tussen 2005 en 2007 toeneemt van 4,2 naar 5,8 en dat het geconstateerde fraudebedrag daalt van 1,6% van de uitgaven aan uitkeringen naar 1,4%. De spreidingsmaten laten grote verschillen in gemeentelijke uitkomsten.

Tabel 3.10: Gemiddelden en spreiding beleidsvariabelen. Bron: Divosa, SZW-Kernkaart, CBS-statline; eigen berekeningen.

	N=	*Gem.*	*Min*	*Max*	*Std. Dev.*
Aantal fraudeurs / aantal bijstandsontv. 2005	286	4,2	0	17,9	3,7
Aantal fraudeurs / aantal bijstandsontv. 2006	276	4,5	0	20,9	3,9
Aantal fraudeurs / aantal bijstandsontv. 2007	298	5,8	0	43,0	5,5

[111] Bosselaar, H. et al. (2007).

[112] De Levita, B. & F. Oort (2008). Inspectie voor Werk en Inkomen (2007); Inspectie voor Werk en Inkomen (2008b).

[113] Inspectie voor Werk en Inkomen (2007).

[114] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005c).

Totale fraudebedrag / totaal uitgaven 2004	443	1,6	0	13,9	1,9
Totale fraudebedrag / totaal uitgaven 2005	443	1,5	0	24,2	2,4
Totale fraudebedrag / totaal uitgaven 2006	443	1,6	0	29,1	2,9
Totale fraudebedrag / totaal uitgaven 2007	443	1,4	0	17,7	2,5

Om deze verschillen tussen gemeenten te duiden kijken we naar een uitsplitsing van het aantal fraudegevallen als percentage op het aantal huishoudens naar landsdeel, grootteklasse van gemeenten en mate van stedelijkheid (tabel 3.11). Kijken we eerst naar de regio-indeling dan valt op dat vooral het Noorden een gemiddeld hoog aantal fraudeurs kent. De verschillen tussen landsdelen over 2005 en 2007 worden echter wel kleiner waarbij vooral de landsdelen Oost en Zuid een grote inhaalslag laten zien. Voor wat betreft grootteklasse en mate van stedelijkheid zijn de patronen eenduidig. Over alle jaren doen zich ten aanzien van het aantal fraudegevallen verschillen voor over de grootteklassen waarbij het percentage toeneemt naarmate de gemeente groter wordt. Voor de mate van stedelijkheid geldt dat het percentage geconstateerde fraudegevallen toeneemt met de mate van stedelijkheid.

Tabel 3.11: Aantal fraudegevallen als percentage van het aantal uitkeringen, naar landsdeel en grootteklasse. Bron: Divosa, SZW-Kernkaart, CBS-statline; eigen berekeningen.

	2005	*2006*	*2007*
Nederland	4,2	4,5	5,8
Noord	6,1	5,7	6,8
Oost	3,6	4,5	5,6
West	4,0	4,3	5,2
Zuid	4,2	4,3	6,6
< 20k	3,3	3,0	2,8
20-50k	3,8	4,0	5,6
50-100k	5,4	6,3	9,0
>100k	6,5	8,6	10,3
Zeer sterk stedelijk	6,5	8,1	9,5
Sterk stedelijk	5,6	6,5	9,1
Matig stedelijk	3,8	3,8	5,9
Weinig stedelijk	3,7	4,1	4,9
Niet stedelijk	3,6	3,4	3,8

Kijken we naar de modelschatting van het aantal fraudegevallen over de hele periode (tabel 3.12) dan blijkt dat het Noorden inderdaad significant bijdraagt aan het aantal fraudegevallen. Voor de andere regio's geldt dit niet. Daarnaast is de grootteklasse van gemeenten van belang: hoe groter de gemeente, hoe groter de verklaring voor de fraudeintensiteit. We vinden geen relatie met de politieke kleur van de gemeenteraad.

Tabel 3.12: Modelschatting aantal fraudegevallen als percentage van de Wwb

Aantal crossecties = 276, periode 2006 en 2007 (2 perioden), obs: 276

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-3.580540	0.437274	-8.188326	0.0000
Vertraagde endogeen	0.529265	0.033871	15.62589	0.0000
Aandeel lokale partijen	-0.044395	0.088159	-0.503579	0.6148

Aandeel linkse partijen	0.007623	0.070421	0.108244	0.9138
Noord	0.792486	0.376397	2.105456	0.0357
Oost	0.009299	0.303427	0.030645	0.9756
West	-0.079096	0.285732	-0.276820	0.7820
> 100 k	2.399866	0.462567	5.188149	0.0000
50-100k	2.215335	0.396916	5.581374	0.0000
20-50k	1.708550	0.303654	5.626624	0.0000
R-squared	0.453388			
Adjusted R-squared	0.443779			

Substitutie

De controlestrategie kan ook leiden tot zuivering van de doelgroep van cliënten die aanspraak kunnen maken op andere sociale zekerheidsregelingen. In dat geval is er sprake van een substitutie-effect. Er zijn indicaties dat gemeenten bewust of onbewust een 'uitruil' hebben gepleegd tussen de WWB en de Wajong, onder meer als resultaat van een strengere poortwachtersfunctie en eenmalige opschoningsacties in het klantenbestand[115]. Het UWV rapporteert op basis van dossieronderzoek dat de invoering van de WWB heeft geleid tot gemeentelijke screeningsacties van het bestand op potentiële jonggehandicapten[116]. De toename van de WAJONG valt dan ook voor een deel te wijten aan de doorstroom uit de bijstand. Bestond de instroom in 2002 voor 8% uit doorstroom vanuit de bijstand, in 2006 is dit percentage opgelopen naar 14%. Het UWV constateert wel gemeentelijke en regionale verschillen, wat betekent dat óf gemeenten verschillen in de objectieve samenstelling van het cliëntenbestand óf in verschillen in afwentelingsstrategie. De doorstroom vanuit de WWB naar de WAJONG houdt verband met de grootteklasse, dat wil zeggen dat de doorstroom groter is naarmate de omvang van de gemeente toeneemt. Tot slot constateert het UWV dat vrijwel alle gemeenten in de top-10 van doorstroom, zogenoemde nadeelgemeenten zijn: gemeenten die door de toepassing van het objectieve verdeelmodel zijn gekort op het inkomensdeel van de WWB[117]. Deze gemeenten staan daarom onder grote druk het bijstandsvolume te verminderen waarbij de route naar de WAJONG een relatief eenvoudige oplossing is. Voor de Wet op de Sociale Werkvoorziening geldt dat vanwege de doelgroepvervaging tussen de 'onderkant' van de Wwb en de 'bovenkant van de Wsw' eenvoudig tot uitruil kan worden overgegaan. Er zijn ons geen landelijke onderzoeken bekend over de mate waarin substitutie tussen de WWB en de WSW plaatsvindt.

In de onderstaande tabel 3.13 is de gemiddelde jaarlijkse groei van de instroom in de WAJONG en WSW weergegeven over twee periode (vóór en na invoering van de WWB), uitgesplitst naar landsdeel, grootteklasse en mate van stedelijkheid. De gemiddelde jaarlijkse groei van de instroom in de WAJONG over de twee perioden laat zien hoezeer de in-

[115] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008b*);* Suijker, F.W. (2007).

[116] UWV (2007).

[117] UWV (2008).

stroom is gegroeid van 4,6% gemiddeld in de periode 1999-2003 tot 15,6% gemiddeld in de periode 2004-2007. De verschillen tussen landsdelen zijn daarbij aanzienlijk, hoewel de onderlinge verschillen in groeipercentages in de periode 2004-2007 wel minder zijn geworden. Grotere en stedelijke gemeenten hebben daarbij hogere gemiddelde jaarlijkse groeipercentages dan kleinere en minder stedelijke gemeenten. In tegenstelling tot de instroom in de WAJONG is de gemiddelde groei per jaar in de na WWB-periode gedaald ten opzichte van de periode daarvoor. Uitzondering daarop vormen gemeenten in het zuiden, gemeenten groter dan 100.000 inwoners en plattelandsgemeenten. De gegevens zeggen vanzelfsprekend niets over de mate van substitutie met de WWB. Daarvoor is onderzoek op microdata nodig. Wel kunnen we op dit geaggregeerde niveau de relatie met de volumeontwikkeling verkennen. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

Tabel 3.13: Gemiddelde jaarlijkse groei instroom Wajong en WSW over twee perioden, totaal, naar landsdeel, grootteklasse en mate van stedelijkheid. Bron: SZW, CBS, UWV; eigen berekeningen.

	Groei instroom WAJONG		*Groei instroom WSW*	
	1999-2003	2004-2007	2001-2003	2004-2007
Nederland	4,6	15,6	7,3	4,9
Noord	2,7	13,0	1,0	0,6
Oost	12,3	17,9	9,9	3,8
West	0,8	16,3	9,2	2,8
Zuid	5,8	14,1	5,9	11,5
< 20k	2,8	13,5	-2,2	,42
20-50k	5,7	15,8	13,9	5,8
50-100k	5,9	20,4	11,5	9,2
>100k	6,9	20,9	12,5	16,8
Zeer sterk stedelijk	3,6	26,3	13,7	11,8
Sterk stedelijk	5,1	18,8	18,2	16,5
Matig stedelijk	2,2	20,6	14,9	5,6
Weinig stedelijk	6,1	14,0	4,4	-1,3
Niet stedelijk	4,3	11,4	-0,9	4,9

Een modelschatting van de instroom in de WAJONG (zie 3.14) bevestigd de bovenstaande uitkomsten. De instroom in de WAJONG over 2002-2007 blijkt vooral in het Noorden en het Oosten meer dan gemiddeld te zijn, in het Westen daarentegen is juist sprake van een minder dan gemiddelde bijdrage aan de instroomontwikkeling. Daarnaast geldt dat hoe groter de gemeente, hoe hoger de bijdrage aan de gemiddelde instroomontwikkeling. De politieke kleur van de gemeenteraad heeft hierop geen invloed.

Tabel 3.14: Modelschatting gemiddelde groei per jaar instroom Wajong als percentage van potentiële beroepsbevolking

Aantal crossecties = 443, periode 2002 – 2007 (6 perioden), obs: 2658

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-5.446738	0.360675	-15.10151	0.0000
Vertraagde endogeen (t-1)	0.239094	0.026562	9.001309	0.0000
Vertraagde endogeen (t-2)	0.200287	0.025399	7.885738	0.0000
Aandeel lokale partijen	0.049621	0.031655	1.567546	0.1171
Aandeel linkse partijen	-0.027557	0.042541	-0.647790	0.5172

Noord	0.479594	0.180274	2.660366	0.0079
Oost	0.309619	0.143643	2.155478	0.0312
West	-0.349770	0.153549	-2.277908	0.0228
> 100 k	1.697015	0.158740	10.69051	0.0000
50-100k	1.731070	0.167651	10.32544	0.0000
20-50k	1.373908	0.157901	8.701047	0.0000
R-squared	0.316115			
Adjusted R-squared	0.313532			

Aan de instroomontwikkeling in de WSW over 2004-2007 (tabel 3.15) draagt vooral het Zuiden van het land meer dan gemiddeld bij, terwijl de andere regio's juist minder dan gemiddeld bijdragen (het Westen het minste, dan het Oosten en dan het Noorden). Daarnaast geldt ook hier dat hoe groter de gemeente, hoe hoger de bijdrage aan de gemiddelde instroomontwikkeling. We vinden hier ook voor het eerst een invloed van politieke kleur: gemeenten met een hoog aandeel linkse partijen in de gemeenteraad dragen meer dan gemiddeld bij aan de instroomontwikkeling in de WSW.

Tabel 3.15: Modelschatting gemiddelde groei per jaar instroom WSW als percentage van potentiële beroepsbevolking

Aantal crossecties = 443, periode 2004 – 2007 (4 perioden), obs: 1772

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-4.394915	0.396973	-11.07107	0.0000
Vertraagde endogeen (t-1)	0.131821	0.033124	3.979552	0.0001
Vertraagde endogeen (t-2)	0.168965	0.036630	4.612763	0.0000
Vertraagde endogeen (t-3)	0.119160	0.032467	3.670206	0.0002
Aandeel lokale partijen	0.039413	0.031463	1.252691	0.2105
Aandeel linkse partijen	0.075282	0.038923	1.934139	0.0533
Noord	-0.370592	0.140580	-2.636161	0.0085
Oost	-0.446700	0.120952	-3.693186	0.0002
West	-0.955877	0.134117	-7.127201	0.0000
> 100 k	0.724537	0.139140	5.207238	0.0000
50-100k	0.655788	0.160558	4.084437	0.0000
20-50k	0.544069	0.117176	4.643164	0.0000
R-squared	0.208385			
Adjusted R-squared	0.203437			

Resumerend, wanneer fraude-intensiteit en instroom WAJONG/WSW als indicatoren voor een controlerende sociale zekerheid worden opgevat, dan blijken vooral gemeenten in het Noorden (en in mindere mate het Oosten) van het land én grotere gemeenten hiervan gebruik te maken.

3.5 Activerende sociale zekerheid

Voor de handelingsstrategie van de activerende sociale zekerheid gebruiken we het aantal trajecten zonder loonkostensubsidie en de gemiddelde trajectprijs als indicator. Volgens de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) van het CBS is een traject gedefinieerd als een periode

waarin één of meer voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden ingezet, gelijktijdig of opeenvolgend[118]. Een voorziening gericht op arbeidsinschakeling is datgene dat dient om de belanghebbende aan ongesubsidieerd werk te helpen. Onder voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling vallen:

- diagnostisch onderzoek;
- een zorgtraject;
- schuldhulpverlening
- kinderopvang
- een inburgeringstraject
- sociale activering
- scholing & training
- stage
- inzetten van loonkostensubsidie
- inzetten van onkostenvergoedingen
- inzetten van een premie t.b.v. re-integratie
- nazorg, jobcoaching, begeleiding op de werkplek, werkaanpassing.

In verband met de deregulering en vermindering van administratieve lasten wordt het type voorziening niet meer geregistreerd, uitgezonderd de inzet van loonkostensubsidie. In de onderstaande tabel 3.16 hebben we de gemiddelden en spreidingsmaten weergegeven van de trajecten zonder loonkostensubsidie. Deze zijn weergegeven als percentage van het aantal huishoudens. De reden daarvoor is tweeledig. In de eerste plaats kunnen ook niet WWB-ers een re-integratietraject zonder loonkostensubsidie ontvangen (waaronder niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden) en in de tweede plaats omdat het aantal huishoudens minder schommelt dan het WWB-volume. Uit de tabel kunnen we het volgende afleiden. In de eerste plaats dat het middelde aantal trajecten in de tijd toeneemt van 1,9 trajecten per 100 huishoudens in 2005 naar 2,2 trajecten per 100 huishoudens in 2007. In de tweede plaats dat de onderlinge verschillen tussen gemeenten groot zijn. De standaarddeviatie in de drie jaren ligt constant op 1,9.

Tabel 3.16: Gemiddelden en spreiding beleidsvariabelen. Bron: Divosa, SZW-Kernkaart, CBS-statline; eigen berekeningen.

	N=	*Gem.*	*Min*	*Max*	*Std. Dev.*
Trajecten zonder loonk. 2005 / aantal huish. (X 100)	421	1,9	0	12,6	1,9
Trajecten zonder loonk. 2006 / aantal huish. (X 100)	436	2,0	0	12,6	1,8
Trajecten zonder loonk. 2007 / aantal huish. (X 100)	431	2,2	0	12,7	1,9

Voor een verdere duiding van deze gemeente verschillen splitsen we de trajecten zonder loonkostensubsidie uit naar landsdelen, grootteklasse van gemeenten (excl. < 20k) en mate van stedelijkheid (tabel 3.12). Het Noorden van het land blijkt het hoogste percentage trajecten zonder loonkostensubsidie te kennen, een positie die over de jaren heen constant is. Verder neemt de trajectintensiteit toe met grootteklasse en mate van stedelijkheid. Qua groei heeft vooral het Oosten en in mindere

[118] CBS (2005).

mate het westen een groeisprong gemaakt. Dat geldt overigens ook voor gemeenten tot 100.000 inwoners en niet tot matige stedelijke gemeenten.

Tabel 3.17: Trajecten zonder loonkostensubsidie als percentage op het aantal huishoudens, naar landsdeel en grootteklasse. Bron: Divosa, SZW-Kernkaart, CBS-statline; eigen berekeningen.

	2005	*2006*	*2007*
Nederland	1,8	2,0	2,2
Noord	2,8	2,9	3,2
Oost	1,7	2,0	2,3
West	1,5	1,6	1,8
Zuid	2,1	2,3	2,4
< 20k	1,3	1,5	1,7
20-50k	1,8	2,0	2,2
50-100k	3,2	3,3	3,7
>100k	4,6	4,1	3,9
Zeer sterk stedelijk	4,8	4,8	4,6
Sterk stedelijk	3,3	3,4	3,4
Matig stedelijk	2,1	2,4	2,4
Weinig stedelijk	1,6	2,0	2,0
Niet stedelijk	1,2	1,6	1,6

De modelschatting over de hele periode (tabel 3.18) laat inderdaad zien dat het Noorden meer dan gemiddeld bijdraagt aan de trajectintensiteit zonder loonkostensubsidie en het Westen juist minder dan gemiddeld. De andere twee regio's kennen geen afwijkende verschillen. De trajectintensiteit zonder loonkostensubsidie neemt daarnaast toe naarmate de gemeente groter wordt. Gemeenten met een hoog aandeel gemeenteraadszetels van linkse partijen hebben een meer dan gemiddelde trajectintensiteit zonder loonkostensubsidie.

Tabel 3.18: Modelschatting trajecten zonder loonkostensubsidie als percentage van de potentiële beroepsbev.

Aantal crossecties = 435, periode 2006 – 2007 (2 perioden), obs: 850

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-3.274689	0.391072	-8.373623	0.0000
Vertraagde endogeen (t-1)	0.324514	0.079288	4.092857	0.0000
Aandeel lokale partijen	0.029322	0.019121	1.533491	0.1255
Aandeel linkse partijen	0.045096	0.015901	2.836043	0.0047
Noord	0.251492	0.075723	3.321189	0.0009
Oost	-0.054990	0.064888	-0.847468	0.3970
West	-0.325898	0.086286	-3.776950	0.0002
> 100 k	0.834113	0.138107	6.039624	0.0000
50-100k	0.763138	0.145483	5.245537	0.0000
20-50k	0.244044	0.068659	3.554445	0.0004
R-squared	0.407466			
Adjusted R-squared	0.401118			

3.6 Werkgelegenheidsbeleid

In de onderstaande tabel (tabel 3.19) hebben we de gemiddelden en spreidingsmaten weergegeven van de trajecten met loonkostensubsidie, ook hier als percentage van het aantal huishoudens. Daaruit kunnen we

twee zaken afleiden. In de eerste plaats dat het gemiddelde aantal trajecten met loonkostensubsidie in de tijd afneemt van 4,8 trajecten per 1000 huishoudens in 2004 naar 4,1 trajecten per 1000 huishoudens in 2007. In de tweede plaats geldt ook hier dat de onderlinge verschillen tussen gemeenten groot zijn.

Tabel 3.19: Gemiddelden en spreiding omvang gesubsidieerde arbeid als percentage van het aantal huishoudens. Bron: Divosa, SZW-Kernkaart, CBS-statline; eigen berekeningen.

	N=	*Gem.*	*Min*	*Max*	*Std. Dev.*
Gesubs. Arbeid / aantal huish. 2004 (X 100)	443	,48	0	3,7	0,50
Gesubs. Arbeid / aantal huish. 2005 (X 100)	421	,37	0	3,5	0,46
Gesubs. Arbeid / aantal huish. 2006 (X 100)	433	,36	0	3,1	0,43
Gesubs. Arbeid / aantal huish. 2007 (X 100)	431	,41	0	2,7	0,48

Het Noorden van het land kent verreweg de meeste trajecten met loonkostensubsidie per huishouden, daarna het Oosten en het Zuiden, het Westen kent in verhouding de minste trajecten met loonkostensubsidie per huishouden. De verschillen over de jaren zijn constant met dat verschil dat de gemiddelde daling hoger ligt dan elders. Verder valt op dat de intensiteit van trajecten met loonkostensubsidie toeneemt met de omvang van de gemeente en de mate van stedelijkheid.

Tabel 3.20: Gemiddelde omvang gesubsidieerde arbeid als percentage van het aantal huishoudens, naar landsdeel, grootteklasse en mate van stedelijkheid. Bron: Divosa, SZW-Kernkaart, CBS-statline; eigen berekeningen.

	2004	*2005*	*2006*	*2007*
Nederland	,48	,37	,36	,41
Noord	,85	,72	,70	,75
Oost	,54	,45	,40	,48
West	,34	,23	,23	,27
Zuid	,41	,33	,31	,38
< 20k	,36	,31	,29	,32
20-50k	,42	,31	,31	,34
50-100k	,72	,58	,57	,79
>100k	1,3	,97	,81	,98
Zeer sterk stedelijk	1,3	1,0	,93	,94
Sterk stedelijk	,78	,52	,47	,62
Matig stedelijk	,49	,39	,37	,40
Weinig stedelijk	,38	,32	,29	,37
Niet stedelijk	,37	,31	,31	,31

De modelschatting is weergegeven in tabel 3.21. Hieruit blijkt in feite hetzelfde regionale verschil als met de trajecten zonder loonkostensubsidie namelijk dat het Noorden een meer dan gemiddelde omvang van het aantal trajecten met loonkostensubsidie heeft in tegenstelling tot het Westen dat juist een minder dan gemiddelde omvang kent. Ook voor de trajecten met loonkostensubsidie geldt dat aandeel als percentage van de potentiële beroepsbevolking toeneemt naarmate de gemeente groter wordt. Gemeenten met een hoog aandeel gemeenteraadszetels van linkse partijen hebben een meer dan gemiddelde omvang van trajecten met loonkostensubsidie.

Tabel 3.21: Modelschatting trajecten met loonkostensubsidie als percentage van potentiële beroepsbevolking

Aantal crossecties = 435, periode 2005 – 2007 (3 perioden), obs: 1266

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-3.711065	0.385431	-9.628352	0.0000
Vertraagde endogeen (t-1)	0.524894	0.045218	11.60810	0.0000
Aandeel lokale partijen	0.081391	0.050403	1.614793	0.1066
Aandeel linkse partijen	0.105292	0.051312	2.051988	0.0404
Noord	0.677962	0.185465	3.655471	0.0003
Oost	0.228997	0.182108	1.257478	0.2088
West	-0.735924	0.196019	-3.754345	0.0002
> 100 k	1.400477	0.236475	5.922301	0.0000
50-100k	0.961087	0.275277	3.491348	0.0005
20-50k	0.567133	0.159334	3.559410	0.0004
R-squared	0.359432			
Adjusted R-squared	0.354842			

3.7 Coördinatie

Tot slot kijken we naar de coördinatie als handelingsstrategie. Dit valt in drie indicatoren uiteen: intergemeentelijke samenwerking, externe samenwerking en interne samenwerking.

Intergemeentelijke samenwerking

Één van de meest opvallende reacties van gemeenten van de afgelopen tien jaren is de trend naar schaalvergroting in de uitvoering. Op de toegenomen beleidsvrijheden en financiële verantwoordelijkheden hebben gemeenten gezocht naar meer spankracht en risicodeling. Werd in 1999 nog 2% van het totaal aantal gemeenten vertegenwoordigd door een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD), in 2007 is dit percentage opgelopen naar 25%. Één op de vier gemeenten voert momenteel de Wwb uit in een samenwerkingsverband met andere gemeenten.

Tabel 3.22: Totaal aantal gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten in de periode 1999-2007. Bron: CBS, Divosa.

	1999	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
Totaal aantal gemeenten	538	537	504	496	483	467	467	458	443
Aantal Intergemeentelijke sociale diensten (ISD)	1	2	3	7	7	12	16	20	28
Aantal vertegenwoordigde gemeenten[1]	8	10	13	30	30	50	65	78	110
Aandeel ISD-gemeenten in totaal aantal gemeenten	2%	2%	3%	6%	6%	11%	14%	17%	25%

[1] Het betreft hier de gemeenten anno 2007. Een aantal van de gemeenten binnen een ISD zijn in de periode 1999-2007 geherindeeld, waardoor het feitelijk aantal gemeenten dat in een jaar door een ISD wordt vertegenwoordigd groter is.

In de onderstaande tabel 3.23 is de intergemeentelijke samenwerking uitgesplitst naar verschillende beleidsterreinen. De score is een optelsom van 1=ja (wel samenwerking) en 0=nee (geen samenwerking) antwoorden. De totaalscore van .59 over 2006 is als nulmeting lastig te

interpreteren. Wel kunnen we voorzichtig constateren dat de intergemeentelijke samenwerking tussen 2005 en 2006 licht is toegenomen. Gemeenten werken het meeste samen op de terreinen als de vormgeving van de WSW, ketenvraagstukken met CWI/UWV, handhaving en re-integratie. Gemeenten werken in verhouding het minste samen op de meer technische en bedrijfsvoeringsvraagstukken als personele voorziening, juridische zaken uitkeringsadministratie.

Tabel 3.23: Intergemeentelijke samenwerking. Bron: Divosa-monitor.

	2005		*2006*	
Domeinen	Score	St. dev.	Score	St. dev.
Totaal	.59	.29	.66	.27
WSW			.95	.23
Ketenvraagstukken	.86	.35	.87	.34
Handhaving	.77	.43	.82	.39
Re-integratie	.76	.43	.77	.42
Werkgeversbenadering	.54	.50	.73	.44
Inburgering			.73	.45
Aanbestedingsbeleid	.75	.43	.71	.46
Arbeidsmarktbeleid	.65	.48	.71	.45
Voortijdig Schoolverlaten	.65	.48	.68	.47
Schuldhulpverlening	.56	.50	.61	.49
WMO			.60	.49
Bijzondere bijstand	.55	.50	.57	.50
Uitkeringsadministratie	.36	.48	.52	.50
Verhaal	.33	.47	.51	.50
Juridische zaken	.34	.47	.49	.50
Personele voorziening	.53	.50	.46	.50

Kijken we naar de modelschatting van de intergemeentelijke samenwerking over 2006 (tabel 3.24) dan valt op dat vooral in het Westen en het Oosten minder intergemeentelijk wordt samengewerkt. Dat geldt qua grootteklasse ook voor de gemeenten groter dan 50k. Vooral over 2006 heeft het aandeel linkse gemeenteraadszetels een positieve invloed op de mate van intergemeentelijke samenwerking. In bijlage tabel 7.3.3 is een aparte modelschatting over 2005 opgenomen.

Tabel 3.24: Modelschatting Gemeentelijke samenwerking 2006

Aantal crossecties = 150, periode 2006 (1 perioden), obs: 150

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	0.903848	0.079740	11.33493	0.0000
Aandeel locale partijen	0.003395	0.014915	0.227634	0.8203
Aandeel linkse partijen	0.031712	0.017294	1.833638	0.0688
Noord	-0.113691	0.074231	-1.531581	0.1279
Oost	-0.187801	0.066363	-2.829906	0.0053
West	-0.100349	0.057396	-1.748362	0.0826
> 100 k	-0.251500	0.079067	-3.180838	0.0018
50-100k	-0.225353	0.078331	-2.876938	0.0046
20-50k	-0.077373	0.053513	-1.445872	0.1504
R-squared	0.180388			
Adjusted R-squared	0.133886			

Externe samenwerking

De complexiteit van de gemeentelijke omgeving is groot. Zowel bij de beleids- als in de uitvoeringspraktijk hebben gemeenten met tal van organisaties te maken. De mate waarin de gemeenten samenwerken met andere (niet) gemeentelijke organisaties is in de onderstaande tabel 3.25 weergegeven. In bijlage 7.2. is het indicatorenstel weergegeven. We onderscheiden twee maten. In de eerste plaats het samenwerkingsbereik: een maat die aangeeft met hoeveel van de organisaties de respondent bij beleid en uitvoering van de Wwb samenwerkt, teruggebracht tot een waarde tussen 0 (met geen van de organisaties wordt samengewerkt) en 1 (met alle organisaties wordt samengewerkt). Op basis van deze mate kunnen stellen dat de samenwerking tussen 2005 en 2007 licht is toegenomen. In de tweede plaats is een intensiteitsmaat berekend op basis van antwoorden die op een vijftal aspecten de mate van samenwerking meten (informatievoorziening, doelformulering, instrumentformulering, middelentoekenning en resultaatformulering). De score is teruggebracht tot een waarde tussen 0 (geen samenwerkingsintensiteit) en 10 (maximale samenwerkingsintensiteit). In tegenstelling tot de maat van samenwerkingsbereik, dat alleen de hoeveelheid organisaties meet waarmee wordt samengewerkt, tracht de samenwerkingsintensiteit meer inzicht te krijgen in de aard van de samenwerking. Op een schaal van 0-10 is een samenwerkingsintensiteit van 3.0 aan de lage kant. Tevens kunnen we constateren dat de intensiteit tussen 2004 en 2006 nauwelijks is toegenomen. De conclusies lijkt gerechtvaardigd dat vanuit het perspectief van de manager sociale zaken de overall samenwerking aan de lage kant is. Met de ketenpartners CWI en UWV wordt het meeste samengewerkt, gevolgd door de Kredietbank, waarschijnlijk in verband met schuldenproblematiek van de bijstandscliënten.

Tabel 3.25: Externe samenwerking. Bron: Divosa-monitor.

	2004		*2006*	
	Score	St. dev.	Score	St. dev.
Samenwerkingsbereik	.56	.20	.70	.24
Intensiteit samenwerking totaal	3.0	.56	3.2	.70
CWI	5,0	1.5	5.6	1.8
Kredietbank			5.2	2.3
UWV	2,5	2.3	4.7	2.0
Ziektekostenverzekeraars	2.0	2.2	4.2	2.0
WIW	5.5	2.2	3.8	2.2
WSW	5.9	1.7	3.7	3.2
Welzijnsorganisaties			3.2	2.1
ROC	3.1	2.1	3.0	2.1
Woningsbouworg.			2.8	1.9
Zorginstellingen			2.7	2.1
Reg. Platforms arbeidsm.	3.4	2.6	2.5	2.6
PROV	1.2	1.9	2.3	2.2
Brancheorg.	1.0	1.7	2.0	2.0
Energiebedrijven			1.9	1.8

Jeugdzorg			1.6	1.9
Regionale Innovatiecentra	.2	.85	1.1	2.0

De modelschattingen van externe samenwerking (tabel 3.26 over 2006 en in de bijlage tabel 7.3.4 over 2004) laten zien dat over beide jaren in het Noorden meer dan gemiddeld extern wordt samenwerkt. Ook zien we dat de mate van externe samenwerking toeneemt met de grootteklasse van gemeente (in 2004) dan wel juist hoog is de >100k gemeenten. Voor beide jaren geldt een negatieve relatie met het aandeel linkse gemeenteraadszetels.

Tabel 3.26: Modelschatting Externe samenwerking 2006

Aantal crossecties = 150, periode 2006 (1 perioden), obs: 150

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	2.690547	0.388649	6.922817	0.0000
Aandeel lokale partijen	-0.018324	0.072696	-0.252063	0.8014
Aandeel linkse partijen	0.145426	0.084292	1.725269	0.0867
Noord	0.769801	0.361798	2.127708	0.0351
Oost	0.263666	0.323451	0.815165	0.4164
West	0.293785	0.279744	1.050192	0.2954
> 100 k	1.161975	0.385370	3.015222	0.0030
50-100k	0.254213	0.381780	0.665862	0.5066
20-50k	0.361458	0.260820	1.385852	0.1680
R-squared	0.143949			
Adjusted R-squared	0.095378			

Integraal beleid

De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van de lokale/regionale bestuursorganen is dat deze hierdoor in het beleid dat zij voeren, kunnen zorgen voor meer *maatwerk* (inspelen op specifiek lokale problemen), dat zij daarbij ook *slagvaardiger* kunnen opereren (het beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen) en het beleid *integraal* kunnen opzetten (het beleid afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren). Hierdoor zouden maatschappelijke problemen *effectiever* kunnen worden bestreden, terwijl het Rijk kan vasthouden aan het globaal aanwijzen van de bestemming van de middelen[119]. Naast deze bestuurlijk getinte achtergrond is er nog een meer specifiek op de arbeidsmarkt gerichte argumentatie, n.l. dat van coördinatie van marktfalen op voor de arbeidsmarkt ondersteunende markten, als het onderwijs, de zorg enz.[120].

De mate waarin de gemeenten verbindingen leggen met andere terreinen is in de onderstaande tabel 3.27 weergegeven. In bijlage 7.2. is het indicatorenstel weergegeven. We onderscheiden wederom twee maten. In de eerste plaats het integraliteitsbereik: een maat die aangeeft met hoeveel van de aangeven terreinen de respondent bij de beleidsvorming rekening houdt, teruggebracht tot een waarde tussen 0 (met geen van

[119] Tweede Kamer der Staten Generaal (2006); Giguere, S. (2004).

[120] Glebbeek, A.C. et al. (1998).

de terreinen wordt rekening gehouden) en 1 (met alle terreinen wordt rekening gehouden). In de periode van ondervraging van gemeentelijke vertegenwoordigers – 2004 en 2006 – neemt het bereik licht toe, van .51 in 2004 naar .64 in 2006. In de tweede plaats is een intensiteitsmaat berekend op basis van antwoorden die op een vijftal aspecten de mate van integraliteit (informatievoorziening, doelformulering, instrumentformulering, middelentoekenning en resultaatformulering) meet. De score is teruggebracht tot een waarde tussen 0 (geen integraliteitsintensiteit) en 10 (maximale integraliteit). Als eerste valt op dat de intensiteit waarmee gemeenten bij de uitvoering van de Wwb rekening houden met andere terreinen aan de lage kant is. Dit bevestigt conclusies uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005) dat het lastig blijkt om integraal beleid te realiseren. De Algemene Rekenkamer concludeert dat gemeenten de bundeling van bestaande uitkeringen (i.c. de brede doeluitkeringen zoals budgettering van bijstandsmiddelen) vaak niet aangrijpen om zelf tot een heroverweging van de inzet van middelen te komen. Decentrale overheden maken vaak in beperkte mate werk van de analyse van de eigen, lokale problemen en betrekken relevante doelgroepen onvoldoende bij de formulering van het beleid.[121] Wel kunnen we constateren dat de integraliteitsintensiteit licht is toegenomen tussen 2004 en 2006. Ten tweede valt op gemeenten prioriteit toekennen aan beleidsterreinen die meer met het arbeidsaanbod van doen hebben of direct invloed hebben op de instroom in de uitkering. De hoge posities van 'inburgering' en 'WSW' hebben onder meer te maken met het feit dat gemeenten in 2006 te maken kregen met de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers en de gemoderniseerde Wet op de Sociale Werkvoorziening. Beide wetten hebben een directe relatie met de werkzaamheden van de sociale dienst als het gaat om re-integratie en klantmanagement. Gemeenten hebben in verhouding een geringe aandacht voor (scholings)vraagstukken bij werkgevers of de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De gemiddelde afwijkingen geven aan dat de onderlinge verschillen tussen gemeenten groot zijn

Tabel 3.27: Integraal beleid. Bron: Divosa-monitor, eigen berekeningen.

	2004		*2006*	
	Score	St. dev.	Score	St. dev.
Integraliteitsbereik	.51	.23	.64	.19
Intensiteit integraal beleid totaal	2.2	1.5	3.5	1.7
Inburgering	.	.	6.7	2.7
Instroompreventie	3.9	2.9	5.2	3.1
Startende Ondernemers	3.1	2.8	5.0	3.1
Kinderopvang	4.7	2.6	4.6	3.2
WSW	.	.	4.5	3.1
Gesubsidieerde arbeid	.	.	4.1	3.5
Voortijdig Schoolverlaten	3.8	3.1	3.8	3.1

[121] Tweede Kamer der Staten Generaal (2005) *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*, vergaderjaar 2005-2006, 20 498, nr. 3.

Personele voorziening werkg.	.8	1.9	3.8	2.9
Kennis van de arbeidsmarkt	2.3	2.3	3.0	2.7
Zorgwerk-arrangementen	1.3	2.4	2.9	3.0
Afspraken vacaturemelding	1.5	2.4	2.8	2.8
Scholingsafspr. Bedrijven	.8	1.8	2.3	2.6
Leeftijdsbewust personeelsbel.	2.8	3.2	1.9	2.5
Arbeidskansen opleidingen	1.1	1.9	1.5	2.3
Kwaliteit beroepsonderwijs	.7	1.7	.5	1.3

In de modelschattingen van de interne samenwerking (tabel 3.28 over 2006 en in de bijlage tabel 7.3.5 over 2004) blijkt er geen onderscheid in mate van interne samenwerking tussen landsdelen. Wel met grootteklasse van gemeenten waarbij geldt dat de mate van interne samenwerking toeneemt naarmate de omvang van de gemeente groter is. Opvallend is verder dat het aandeel linkse gemeenteraadszetels over 2006 een positieve relatie heeft met interne samenwerking.

Tabel 3.28: Modelschatting Integraal beleid 2006

Aantal crossecties = 150, periode 2006 (1 perioden), obs: 150

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	3.704629	0.483135	7.667891	0.0000
Aandeel lokale partijen	0.101143	0.090369	1.119223	0.2649
Aandeel linkse partijen	0.270855	0.104785	2.584869	0.0108
Noord	0.545094	0.449757	1.211977	0.2275
Oost	0.340711	0.402086	0.847357	0.3982
West	-0.545523	0.347754	-1.568703	0.1190
> 100 k	1.378875	0.479059	2.878301	0.0046
50-100k	1.228133	0.474596	2.587742	0.0107
20-50k	0.353582	0.324229	1.090533	0.2773
R-squared	0.215025			
Adjusted R-squared	0.170488			

3.8 Conclusies

Gemeenten verschillen in hun inzet van middelen, in hun uitkomsten en in de inzet van instrumenten. De modelschattingen geven dit overduidelijk aan. Voor wat betreft de inzet van middelen valt op dat de uitgaven inkomensdeel als percentage van het WWB-volume niet varieert over de landsdelen, wel naar grootteklasse: honderduizendplus-gemeenten en gemeenten tussen de 20-50k geven gemiddeld meer uit dan de andere gemeenten. De verklaring daarvoor zit vermoedelijk in de samenstelling van het cliëntenbestand en de keuzes in de 'uitruil' met het W-deel; meer cliënten ten laste brengen van het W-deel leidt tot besparingen op het I-deel. De uitgaven werkdeel als percentage van het WWB-volume lijken het spiegelbeeld van de uitgaven I-deel. Hier zien we juist wel regionale variatie (vooral het Noorden en het Oosten geven meer W-middelen uit per bijstandsgerechtigde) en gemeenten tussen de 50-100k geven meer W-middelen uit per bijstandsgerechtigde.

In termen van handelingsstrategieën zien we eveneens verschillen. De onderstaande tabel 3.20 vat deze samen. Qua grootteklasse zien we op alle handelingsstrategieën verbanden met grootteklasse. Eenvoudig gezegd: hoe groter de gemeente, hoe meer opgespoorde fraude en substitutie-effecten, hoe meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie en hoe meer coördinatie. De enige uitzondering vormt de intergemeentelijke samenwerking waaraan juist gemeenten kleiner dan 20k bijdrage. Het is niet eenvoudig de verschillen te duiden. Het lijkt erop dat grotere gemeenten slagvaardiger, meer investeringsbereid zijn en wellicht meer risiconemend zijn dan de kleinere gemeenten. Zij geven simpelweg meer geld uit (als percentage van het beschikbare budget, zie tabel 8.3.2.) dan kleinere gemeenten.

We nemen ook regionale variatie waar: Vooral het Noorden draagt meer dan gemiddeld bij aan de fraude-intensiteit, de instroom WAJONG, de trajecten met en zonder loonkostensubsidie en de externe samenwerking. Het Noorden draagt minder dan gemiddeld bij aan de instroom WSW, iets wat ook geldt voor het Oosten en Westen. Opvallend is verder dat het westen minder dan gemiddeld bijdraagt aan de trajecten met en zonder loonkostensubsidie. De regionale variatie kan verschillende oorzaken hebben. Er kan sprake zijn van verschillen in regionale structuurkenmerken (zoals sectorsamenstelling en demografische opbouw), van verschillen in politieke en beleidsmatige keuzes en van historische erfenissen die doorwerken naar het heden (sommige regio's hebben meer een samenwerkingscultuur dan anderen).

Tot slot, vinden we relaties met de politieke samenstelling van de gemeenteraad. Gemeenten met in verhouding veel linkse (D'66, PvdA, Groen Links, SP) gemeenteraadszetels hebben een meer dan gemiddelde instroom in de WSW en meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie (per bijstandsontvanger). Opvallend is verder dat 'linkse' gemeenten meer interne (binnen gemeentelijke) en intergemeentelijke samenwerking kennen terwijl zij juist minder samenwerking met externe partijen zoeken. Het lijkt erop dat 'linkse' gemeenten meer zelf (willen) doen en daarom minder de samenwerking met derden zoeken. Het zou kunnen duiden op een maakbaarheidgedachte en een groot vertrouwen in de rol van lokale overheid.

Tabel 3.20: Overzicht uitkomsten strategieën, op basis van modelschattingen.

		Controlerende sociale zekerheid			Activerende sociale zekerheid	Werkgelegenheid	Coördinatie		
		Fraude	WAJONG	WSW	Trajecten z. loonkosten	Trajecten met loonk.	Intergem. Samenw.	Externe samenw.	Interne samenw.
Grootte-klasse	> 100k	++	++	++	++	++	--	++	++
	50-100k	++	++	++	++	++	--	++	++
	20- 50 k	++	++	++	++	++		++	
	< 20k						++		

		Controlerende sociale zekerheid			Activerende sociale zekerheid	Werkgelegenheid	Coördinatie		
		Fraude	WAJONG	WSW	Trajecten z. loonkosten	Trajecten met loonk.	Intergem. Samenw.	Externe samenw.	Interne samenw.
Landsdeel	Noord	++	++	--	++	++		++	
	Oost		++	--			--		
	West		--	--	--	--			
	Zuid			++					
Politiek	Links			++	++	++	+	--	++
	Lokaal					+			

++ = positief verband, sign. at level 0,05, + = positief verband, sign. at level 0,10,

-- = negatief verband, sign. at level 0,05, - = negatief verband, sign. at level 0,10,

4 Effecten van strategieën

4.1 Inleiding

Nu we de verschillen in handelingsstrategieën in beeld hebben gebracht, is de vervolgvraag wat de effectiviteit is van deze strategieën. In dit hoofdstuk verkennen we deze vraag. We doen dat als volgt. Allereerst schatten we modellen die de omgeving van gemeenten in beeld brengen. Deze modellen kennen een grote gelijkenis met de verdeelmodellen die zijn opgesteld in het kader van de budgettering van de bijstand, met dat grote verschil dat wij niet de uitkeringslasten in beeld willen brengen maar de ontwikkelingen in het bijstandsvolume. De opgenomen omgevingskenmerken zijn voor gemeenten nauwelijks en zeker niet op korte termijn te beïnvloeden, maar bepalen wel in hoge mate de uitkomsten. In de tweede plaats voegen we aan deze modellen de handelingsstrategieën toe en beoordelen de mate van effectiviteit.

In paragraaf 4.2. gaan we allereerst in op den niet-beïnvloedbare factoren en de schatting van de modellen. In paragraaf 4.3. voegen we de handelingsstrategieën toe en beoordelen de mate van effectiviteit. We ronden af met conclusies.

4.2 Niet beïnvloedbare factoren

Welke omgevingskenmerken van een gemeente beïnvloeden de volumeontwikkelingen in de bijstand?. Om deze vraag te beantwoorden hebben we om te beginnen modellen geschat aan de hand van onafhankelijke factoren die (mede) het niveau en de veranderingen in bijstand verklaren. Er zijn in totaal zes modellen geschat: twee om het niveau van de bijstand en de langdurige bijstand in een gemeente te verklaren en vier om de veranderingen – de in- en uitstroom, de uitstroom naar werk en de mutatie in de bijstand te schatten. Van deze zes zijn uiteindelijk vier uitgekozen om de effecten van de handelingstrategieën te meten: de in- en uitstroom, de uitstroom naar werk en de langdurige bijstandskans. De in- en uitstroom bepalen gezamenlijk de dynamiek in het bestand maar we verwachten dat de handelingsstrategieën verschillende effecten te zien zullen geven op hetzij de instroom, hetzij de uitstroom. De langdurige bijstandskans drukt de moeilijkheidsgraad van het cliëntenbestand uit.

Eerst zijn de modellen op basis van de volledige steekproef geschat. Daarna zijn ze opnieuw geschat op basis van het aantal waarnemingen waarvoor ook (de diverse) beleidsvariabelen beschikbaar zijn en wordt

gekeken naar hun effect[122]. Deze uitkomsten komen in paragraaf 4.3. aan de orde. Voor de gebruikte onafhankelijke factoren is aangesloten bij de verdeelmaatstaven van de Financiële Verhoudingswet, aangevuld met de uit de literatuur bekende factoren. In de onderstaande tabel 4.1 zijn de gebruikte onafhankelijke factoren, hun definitie en de verwachte invloed op het bijstandsvolume weergegeven. De onafhankelijke factoren zijn aangevuld met variabelen die de politieke kleur van de gemeenten meten, de deelname van een gemeente aan een intergemeentelijke sociale dienst en de vraag of de gemeente een voortrekkersgemeente is in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid.

Tabel 4.1.: Gebruikte onafhankelijke factoren voor modelschattingen

Naam	*Verwachte invloed*	*Definitie*
Eenoudergezinnen	++	Aantal eenoudergezinnen als percentage van het totaal aantal huishoudens onder 65 jaar
Lage inkomens	++	Aantal huishoudens met een laag inkomen (in laagste 40% van landelijke inkomensverdeling) als percentage van het totaal aantal huishoudens onder 65 jaar
Minderheden	++	Aantal minderheden die tot de minderheden behoren volgens definitie Financiële Verhoudingswet gedeeld door totale bevolking
Woningwaarde	--	Totale waarde van alle woningen gedeeld door totaal aantal woningen
WW	+/-	Aantal ontvangers van een werkloosheidswetuitkering als percentage van de bevolking tussen 15-64 jaar.
Laag opgeleiden	++	Aantal inwoners tussen 15-64 jaar met een laag inkomen als percentage van de bevolking tussen 15-64 jaar
VU-ratio: krapte-indicator	--	Aantal openstaande vacatures (bron: CWI) in de corop waarin gemeente valt gedeeld door aantal personen in de werkloze beroepsbevolking in de corop waarin gemeente valt
Werkgelegenheids-graad	++	Aantal banen van werknemers gedeeld door de bevolking tussen 15-64 jaar
Omgevingsadressen-dichtheid	++	Aantal adressen dat een adres in zijn omgeving heeft gedeeld door de oppervlakte
Regio	+/-	Dummies voor Noord, Oost en West. Zuid vormt het complement
Grootteklasse	+/-	Dummies voor groot (> 100.000 inwoners), midden (50.000 – 100.000 inwoners) en klein (20.000-50.000 inwoners). Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners vormen het complement van de andere drie.
Politieke kleur	+/-	Dummies voor aandeel gemeenteraadszetels van linkse partijen (vanaf D66 naar links) en lokale, ongebonden partijen, centrum/rechtse partijen vormen het complement
IGS	+/-	Deelname van een gemeente aan een Intergemeentelijke Sociale Dienst
Voortrekkersgemeente	+/-	Is de gemeente een voortrekker in het regionaal arbeidsmarktbeleid

[122] Diagnostische toetsen naar de gewenste statistische specificatie van de modellen geschiedt op basis van $\overline{R}^2$, standaard deviatie van de residuen (σ), Durbin-Watson (DW) en het Schwarz-criterium. Er is al aangetoond bij welke combinatie van verklarende variabelen er mogelijk hinderlijke multi-correlatie kan optreden. De specificatie-analyse is van algemeen naar specifiek, met in achtneming van de diagnostische toetsen. In geen van de modellen worden crosssectie of tijd fixed effects mee gemodelleerd omdat dit de rol die we willen meegegeven aan onafhankelijke factoren en gemeentelijke beleidseffecten vertroebelen.

In de onderstaande tabel 4.2. is het niveau van de bijstand in een gemeente – gemeten als (de logaritme van) het Wwb-volume als percentage van het aantal huishoudens – en de langdurige bijstandskans - gemeten als (de logaritme van) het Wwb-volume dat langer dan 1 jaar een uitkering heeft als percentage van het aantal huishoudens – over de periode 1999-2007 geschat. Uit de tabel blijkt dat de variatie in bijstandsniveaus voor bijna 97% ($\overline{R}^2$) en de variatie in langdurige bijstandskans voor 96% ($\overline{R}^2$) te verklaren zijn uit onafhankelijke factoren. De cijfers in de tweede en derde kolom geven de coëfficiënt weer en de t-waarde (tussen haakjes). De coëfficiënt geeft weer met welk percentage de bijstandskans en de langdurige bijstandskans verandert als een van de verklarende variabelen verandert. Bijvoorbeeld, als het aandeel eenoudergezinnen in de gemeente verdubbelt (stijgt met 100%) dan stijgt de bijstandskans met 6,1%. De getoonde t-waarde tussen haakjes geeft de significantie weer d.w.z. hoe hoger de t-waarde, hoe kleiner de kans dat de schatting onbetrouwbaar is. In dit geval hebben we gekozen voor een 5%-significantiegrens, dat wil zeggen dat de kans dat de gevonden relatie niet bestaat (dat wil zeggen het effect is nul) minder is dan 5%. De bijbehorende significantieniveaus (t-waarden) moeten in dat geval groter zijn dan 2 (en kleiner dan -2). Een min-teken voor de coëfficiënt en t-waarde geeft aan dat de relatie negatief is, zoals het geval is bij de VU-ratio (krapte-indicator van de arbeidsmarkt): hoe minder krap – of ruimer – de arbeidsmarkt, hoe hoger de bijstandskans.

Aangezien we over een panelbestand beschikken (uitkomsten over in totaal 9 jaren), kunnen we verwachten dat een belangrijk deel van de bijstandskans in een jaar wordt bepaald door de waarde in het voorgaande jaar, de zogenaamde vertraagde afhankelijke variabele. Opvallend zijn verder de sterke effecten van bevolkingskenmerken (eenoudergezinnen, minderheden), de WW en de VU-ratio in de omgeving van de gemeente. Een hoog percentage eenoudergezinnen en minderheden verhoogt de bijstandskans, maar een hoog percentage WW-ers heeft hierop een negatieve invloed. Dat laatste duidt op een flexibele arbeidsmarkt waarbij cliënten na een kortdurig verblijf in de WW terugkeren naar de arbeidsmarkt. De VU-ratio – een indicator voor de krapte op de arbeidsmarkt- heeft het verwachte effect: een krappere arbeidsmarkt leidt tot een langere bijstandskans. Het model voor de langdurige bijstandskans is overeenkomstig aan het model voor de bijstandskans. Opvallend is wel dat hier het percentage WW-ers een positieve bijdrage heeft aan de langdurige bijstandskans: hoe hoger het percentage WW-ers, hoe hoger de dat cliënten langdurig in de bijstand zitten. Dat geeft voeding aan het idee dat het percentage WW-ers twee verschijnselen meet: de eerste is een indicatie van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, de tweede is een indicatie voor lokale werkloosheid en het voorportaal voor de bijstand. Er zijn verder verschillen in (langdurige) bijstandskans naar landsdeel waarbij vooral het Noorden zich onderscheidt door een negatieve bijdrage: zowel de bijstandskans als de langdurige bijstandskans is in het Noorden lager dan elders. We vinden geen invloed van de politieke kleur van de gemeenteraad, evenals van

de deelname aan een IGSD en de rol van voortrekkersgemeente, deze waarden zijn vanwege de overzichtelijkheid niet vermeld.

Tabel 4.2: Modelschattingen (t-waarden) (langdurige) bijstandskans op basis van onafhankelijke factoren, < 65 jaar.

	Bijstandskans	***Langdurig bijstandskans***
Afhankelijke variabele	*WWB als percentage van het aantal huishoudens*	*WWB > 1 jaar als percentage van het aantal huishoudens*
N=	3985 (T=9) 1999-2007	3044 (T=7) 2001-2007
Constante	-0.451	-0.086
	(-13.45)	(-2.299)
Afhankelijke variabele t-1	0.763	0.619
	(52.83)	(33.31)
Afhankelijke variabele t-2		0.289
		(13.24)
Afhankelijke variabele t-3	0.184	0.035
	(13.72)	(1.923)
Percentage eenoudergezinnen	0.061	0.036
	(3.557)	(2.176)
Percentage minderheden	0.016	0.016
	(5.363)	(5.113)
Woningwaarde	-0.064	
	(-7.127)	
Percentage WW-ers	-0.077	0.020
	(-10.35)	(2.896)
VU-ratio	-0.079	-0.088
	(-13.13)	(-16.62)
Noord	-0.044	-0.049
	(-5.556)	(-6.246)
Oost	-0.029	
	(-4.767)	
West	-0.044	
	(-7.529)	
$\overline{R}^2$	0.971	0.962

In de onderstaande tabel 4.3 worden de schattingen gepresenteerd van (de logaritme van de) jaarlijkse verandering (bijstandsontwikkeling), instroom, uitstroom en uitstroom naar werk gedurende een jaar, als aandeel van het WWB-volume (aan het begin van de periode). In eerdere ronden is geëxperimenteerd met andere noemers. Er is toen voor gekozen om met deze noemer te schalen. Als op die manier het verschil tussen instroom- en uitstroomquote wordt genomen kom je ongeveer uit op de groei van het bijstandsvolume[123]:

[123] $\left(\frac{instroom}{wwb_{-1}}\right)-\left(\frac{uitstroom}{wwb_{-1}}\right)=\left(\frac{\Delta wwb}{wwb_{-1}}\right)\approx\Delta\log(wwb)$

Tabel 4.3: Modelschattingen ontwikkeling, in- en uitstroom op basis van onafhankelijke factoren.

	Instroom	***Uitstroom***		***Volume-ontw.***
Afhankelijke variabele	*Instroom in de WWB (<65) in jaar t als percentage van WWB volume t-1*	*Uitstroom uit de WWB (>65 jaar) in jaar t als percentage van WWB volume t-1*	*Uitstroom naar werk uit de WWB (>65 jaar) in jaar t als percentage van WWB volume t-1*	
*Onafhankelijke variabelen (voor de schatting van de volume-ontwikkelingen zijn de **veranderingen** in de onafhankelijke variabelen gebruikt)*				
N=	1769 (T=4) 2004-2007	1772(T=4) 2004-2007	1328 (T=3) 2005-2007	3099 (T=7) 2001-2007
Constante	-1.586	-0.292	-1.156	-0.018
	(-13.07)	(-2.837)	(-12.20)	(-4.317)
Afhankelijke variabele t-1	0.166	0.281	0.361	-0.222
	(6.909)	(15.28)	(16.00)	(-15.88)
Afhankelijke variabele t-1	0.070			-0.197
	(2.880)			(-14.97)
Afhankelijke variabele in t-3	0.172			
	(7.226)			
Percentage lage inkomens			0.188	
			(2.919)	
Percentage eenoudergezinnen	-0.322	-0.084		0.122
	(-7.164)	(-5.935)		(3.377)
Percentage minderheden	-0.027	-0.033	-0.045	
	(-3.654)	(-4.291)	(-4.500)	
Woningwaarde / woningvoorraad		0.054		
		(2.872)		
Percentage WW-ers	0.061			
	(2.515)			
Percentage WW-ers (t-1)				0.089
				(8.324)
Krapte-indicator	-0.137			-0.207
	(-9.841)			(-27.17)
Werkgelegenheidsgraad				-0.142
				(-4.651)
Noord	0.048	0.120	0.186	0.013
	(3.014)	(7.010)	(5.871)	(2.530)
Oost		0.030	0.093	
		(2.296)	(3.551)	
West			0.056	
			(2.418)	
> 100k		0.221		
		(4.923)		
50-100K		0.162		
		(5.140)		
20-50k		0.052		
		(3.132)		
Linkse partijen				-0.039
				(-3.039)
Lokale partijen / onafhankelijken	-0.008			
	(-2.356)			
R^2	0.346	0.381	0.592	0.885

Voor de volume-ontwikkeling is uitgegaan van de periode 2001-2007, voor de in- en uitstroomcijfers is uitgegaan van de periode 2004-2007. De keuze hiervoor is tweeledig. In de eerste plaats is in 2004 de Wwb ingevoerd en in de tweede plaats hebben we van enkele beleidsvariabelen alleen maar waarnemingen in deze periode. De schattingen van de modellen over de gehele periode van 1999-2007 wijken overigens niet fundamenteel af van de hier gepresenteerde schattingen.

Kijken we allereerst naar de in- en uitstroom. Deze wordt in hoofdzaak bepaald door het percentage minderheden en eenoudergezinnen in een gemeente, maar wel met verschillende effecten. Enerzijds draagt een hoog percentage eenoudergezinnen en minderheden aan een lage instroom, anderzijds dragen ze ook bij aan een lage uitstroom. Aangezien eenoudergezinnen en minderheden wel in positieve zin bijdragen aan de bijstandskans en de volumeontwikkeling is het effect dat deze bevolkingsgroepen hebben op de lagere uitstroom groter dan de lagere instroom. Het duidt er vervolgens op dat de preventieve werking van de WWB vooral op deze bevolkingsgroepen effect heeft gehad. Een hoog percentage WW-ers heeft hier een positief effect op de instroom wat duidt op een indicatie voor lokale werkloosheid. De krapte-indicator geeft het verwachte beeld: hoe krapper de arbeidsmarkt, hoe lager de instroom. Het Noorden kent zowel een hogere instroom als uitstroom (naar werk) wat duidt op een flexibelere arbeidsmarkt[124]. Het effect van grootteklasse van gemeenten is op de instroom afwezig, wel op de uitstroom: hoe groter de gemeente, hoe hoger de uitstroom. Een opvallend relatie vinden met politieke kleur: gemeenten met een hoog aandeel gemeenteraadszetels van lokale partijen/onafhankelijken kennen een lagere instroom.

De totale volume-ontwikkeling over de periode 2001-2007 wordt in sterke mate negatief beïnvloedt door het percentage eenoudergezinnen en het percentage WW-ers (in het jaar voorafgaand wat duidt op een werkloosheidseffect) en positief door de krapte op de arbeidsmarkt en de omvang van het aantal banen. Tevens daalt in het Noorden de bijstand minder snel dan in andere regio's. In gemeenten met een hoog aandeel gemeenteraadszetels van linkse partijen daalt de bijstand sneller dan in andere gemeenten. Gezien de afwezigheid van zo'n verband bij de in- en uitstroom in de bijstand is het de vraag hoe dit verband te duiden. We vinden wederom geen invloed van de deelname aan een intergemeentelijke sociale dienst op de in- en uitstroom en de volume-ontwikkeling. Ook hier zijn deze waarden vanwege de overzichtelijkheid niet vermeld.

[124] Dit wordt ook in ander onderzoek gevonden. Vgl. Broersma, L. & J. van Dijk (2002).

4.3 Effecten van strategieën

Om te beoordelen of de verschillende handelingsstrategieën ook effect sorteren is gebruik gemaakt de hiervoor gepresenteerde modellen voor de schattingen van in- en uitstroom (incl. naar werk) en de langdurige bijstandskans. Aan deze modelschattingen zijn telkens de beleidvariabelen gecombineerd toegevoegd die we als indicator of indicatoren voor de handelingsstrategie hebben gehanteerd. De schatting heeft plaatsgevonden op basis van het aantal waarnemingen die voor de (diverse) beleidsvariabelen beschikbaar zijn. Ook voor het mindere aantal waarnemingen blijven de modellen echter robuust. Doordat de beleidsvariabelen zijn toegevoegd aan de bovenstaande modellen, betekent onder meer dat de gevonden effecten zich voor doen ongeacht de regio en de grootteklasse van de gemeente en specifieke samenstelling van de bevolking[125].

Voor de leesbaarheid volstaan we hier met de betekenis van de uitkomsten en hebben we de modelschattingen integraal opgenomen in de bijlage 7.4. De in de analyses gevonden coëfficiënten zijn elasticiteiten: ze geven de sterkte tussen twee procentuele veranderingen weer. Wederom voor de leesbaarheid hebben we deze waarden teruggerekend naar de vraag hoeveel van de waarde moet veranderen om 1 persoon meer te laten in- of uitstromen.

Controlerende sociale zekerheid

Als indicator voor de controlerende sociale zekerheid hebben we gekeken naar het effect van het aantal (opgespoorde) fraudegevallen (periode 2005-2007), de instroom WAJONG (periode 2004-2007) en instroom WSW (periode 2002-2007). Hieruit blijkt dat:

- om één persoon minder te laten instromen in de bijstand, zijn 12 extra opgespoorde fraudegevallen nodig. Het aantal opgespoorde fraudegevallen heeft geen invloed op de uitstroom (naar werk);
- wij vinden geen substitutie-effecten tussen de instroom in de WAJONG en de in- en uitstroom van de WWB;

Ten aanzien van de handelingsstrategie van de controlerende sociale zekerheid kunnen we vaststellen dat het aantal opgespoorde fraudegevallen daadwerkelijk bijdraagt aan een vermindering van de instroom, zij het dat het effect klein is. Een strenger controleregiem lijkt inderdaad van invloed op de bereidheid van de cliënt zijn uitkeringsaanvraag door te zetten dan wel op een rechtmatige vaststelling van de uitkeringsclaim. De fraude-intensiteit heeft geen invloed op de uitstroom in zijn algemeenheid en de uitstroom naar werk in het bijzonder. Het effect doet zich voor aan de poort. We vinden geen indicaties voor de mate van substitutie en afwenteling zoals door het UWV op basis van dos-

[125] Er is hierbij in dit stadium van het onderzoek niet gecontroleerd voor endogeniteit.

sieronderzoek is gevonden[126]. Dat heeft vermoedelijk te maken met het feit dat in de geaggregeerde dataset waarover wij beschikken deze effecten of te klein zijn of weg worden gemiddeld over meerdere jaren.

Activerende sociale zekerheid
Als indicator voor de activerende sociale zekerheid hebben we gekeken of de omvang van het aantal trajecten zonder loonkostensubsidie (periode 2005-2007) een invloed heeft op de in- en uitstroom uit de WWB. Hieruit blijkt dat:

- om één persoon minder te laten instromen, zijn 26 extra trajecten zonder loonkostensubsidie nodig. Om één persoon meer te laten uitstromen zijn 54 extra trajecten nodig. Om twee redenen is dit effect een onderschatting van de werkelijke resultaten. In de eerste plaats duren trajecten vaak langer dan één jaar en in de tweede plaats kunnen cliënten vaak meerdere kortdurige en kleine trajecten aangeboden krijgen. Echter ook al zou dit effect met een factor twee of zelfs drie worden vergroot dan nog blijft het uitstroomeffect aan de lage kant. Het effect is echter wel significant.

Ten aanzien van de handelingsstrategie van de activerende sociale zekerheid kunnen we concluderen dat de omvang van het aantal trajecten – de trajectdichtheid - verband houdt met zowel de instroom als de uitstroom naar werk. Enerzijds lijkt een hoge trajectdichtheid instroom te voorkomen, wat duidt op een ontmoedigingseffect, anderzijds draagt een hoge trajectdichtheid (zwak) bij aan uitstroom naar werk.

Werkgelegenheid
Een werkgelegenheidsaanpak is onderzocht door te kijken naar de invloed van het aantal ingezette trajecten met loonkostensubsidie over de periode 2005-2007 op de in- en uitstroom WWB. Hieruit blijkt dat:

- de omvang van de gesubsidieerde arbeid heeft geen effect op de instroom. Om één persoon meer te laten uitstromen zijn 15 extra trajecten met gesubsidieerde arbeid nodig. We hebben hierbij niet kunnen controleren voor registratiekwesties zoals de samenloop van de bijstandsstatistiek en de Statistiek Reintegratie Gemeenten (SRG). Het is bekend dat personen met een loonkostensubsidie, gemeten via de SRG, niet (allemaal) in de bijstandsstatistiek en dus ook niet in de in- en uitstroom terug komen. Dat maakt de interpretatie lastig. Voor de instroom maakt de kwestie nauwelijks verschil, want óf de cliënt nou snel wordt verloond (en dus buiten de bijstandsstatistiek valt!) óf na verloop van tijd (na eerst een bijstandsuitkering te hebben ontvangen), feit is en blijft dat er geen effecten op de instroom zijn. Voor de uitstroom is de kwestie wel lastig. Immers, in het

[126] UWV (2007)

geval de cliënt niet in de bijstandsstatistiek staat geregistreerd kan hij of zij ook niet uitstromen. Naarmate dit meer het geval is, betekenen de resultaten een onderschatting van het uitstroomeffect.

Ten aanzien van de werkgelegenheidsstrategie – de omvang van de gesubsidieerde arbeid – geldt een overeenkomstig beeld als bij de activerende sociale zekerheid, zij het dat de achterliggende mechanisme kunnen verschillen. Daar waar een hoge trajectdichtheid eerder een ontmoedigingseffect heeft, kan een hoge mate van gesubsidieerde werkgelegenheid ook een substitutie-effect hebben. Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten die cliënten niet laten instromen in de WWB, maar deze gelijk verlonen aan re-integratie- of uitzendbedrijven waarbij uit het werkdeel een loonkostensubsidie wordt betaald aan de 'inlener' (zie hiervoor als het gaat om de samenloop van registraties). Zo worden twee vliegen in een klap geslagen, instroom wordt voorkomen waardoor het beroep op de uitkering kan worden vermeden en de cliënt is gelijk weer aan het werk. Zoals gezegd, vinden we geen aanwijzingen dat dit effectief is gebleken op de instroom in de bijstand. Voor de relatie tussen de omvang van de gesubsidieerde arbeid en de uitstroom naar werk geldt eenzelfde redenering. Vanuit de uitkering wordt de cliënt verloont waarbij hij of zij vaak een tijdelijk arbeidscontract krijgt bij de inlener en dus uitstroomt naar werk. Hoewel deze werkwijze op het oog profijtelijk is voor de gemeente en we positieve effecten vinden op de uitstroom naar werk, is tot op heden weinig bekend over de langere termijn kans op reguliere arbeid.

Coördinatie
Tot slot kijken we naar de mate van samenwerking. Hoe meer samenwerking met externe partijen, hoe lager de instroom, zij het dat het hier een zwak verband betreft. Dat is geheel in lijn met de ketengedachte waarbij de samenwerking aan de voorkant kan bijdragen aan het voorkomen van instroom. De mate van externe samenwerking houdt echter geen verband met de uitstroom. Als externe samenwerking al bijdraagt aan een betere werking van de lokale arbeidsmarkt, dan is dit in ieder geval niet zichtbaar in de uitstroom uit de Wwb.

Daarentegen draagt de mate van interne samenwerking (integraal beleid) wel bij aan zowel de totale uitstroom als de uitstroom naar werk. In een coördinatieperspectief heeft uitstroom dus meer van doen met de vraag of gemeenten intern goed samenwerken dan of zij meer samenwerken met externe organisaties.

4.4 Conclusie en interpretatie

We hebben in dit hoofdstuk modellen geschat op basis waarvan we de volume-ontwikkelingen in de Wwb kunnen verklaren uit omgevings- en demografische kenmerken als het aantal eenoudergezinnen en minderheden, de krapte op de arbeidsmarkt en het aantal WW-ers. Deze oefe-

ning is nodig om vervolgens de indicatoren van de handelingsstrategieën te kunnen toevoegen om te beoordelen of welke bijdragen deze hebben op de in- en uitstroom in de bijstand.

Alle vier de handelingsstrategieën lijken hun invloed te hebben, echter in verschillende gradaties en in wisselende mate op de in- en uitstroom en de langdurige bijstandskans. Op de instroom hebben alle handelingsstrategieën, uitgezonderd de werkgelegenheidsstrategie via gesubsidieerde arbeid hun effect. Dat neemt niet weg dat de achterliggende mechanisme van doen hebben met ontmoediging en en samenwerking in de keten. Op de uitstroom (naar werk) heeft een controlerende aanpak nauwelijks effect, wel een hoge trajectdichtheid, gesubsidieerde arbeid/verloning en interne samenwerking binnen een gemeente. Het effect van externe samenwerking is niet zichtbaar in de uitstroom.

5 Convergentie of divergentie

5.1 Inleiding

De essentie van de decentralisatie en deregulering van de WWB is dat gemeenten eigen keuzes kunnen maken in beleid en uitvoering van werk en bijstand. We hebben in hoofdstuk 3 laten zien dat gemeenten ook op enig moment in de tijd daadwerkelijk verschillen in de inzet van middelen en instrumenten. Nu rest de vraag of deze verschillen in de tijd groter of kleiner worden. Een antwoord hierop kan zichtgeven op de vraag waardoor overheidsorganisaties zich laten leiden. Streven gemeenten naar de meest efficiënte wijze van organiseren of kopiëren ze simpelweg elkaars aanpak in de veronderstelling dat wanneer iedereen dat doet, het wel goed zal zijn. Of kiezen ze juist voor een afwijkende aanpak omdat politieke keuzes of de omstandigheden dat vraagt.

In dit hoofdstuk kijken we naar de convergerende of divergerende ontwikkelingen ten aanzien van de bijstandsontwikkeling, de inzet van middelen en de beleidsinzet. Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek is een efficiencyanalyse achterwege gelaten. Vervolgonderzoek zal licht kunnen werpen of de gevonden patronen te herleiden zijn naar verbetering van de efficiency of niet.

In paragraaf 5.2. beschrijven we allereerst vier mogelijke gedragspatronen op basis van twee dimensies: convergeren of divergeren gemeenten in hun aanpak en is dit efficiënt gedrag of niet. In paragraaf 5.3, 5.4. en 5.5. gaan we achtereenvolgens in op convergerende dan wel divergerende patronen in bijstandsproblematiek, de inzet van instrumenten en de inzet van middelen. In paragraaf 5.6. ronden we af met conclusies.

5.2 Vier mogelijke gedragspatronen

De dimensies van convergentie/divergentie en al dan niet efficiënte aanpassing combinerend, kunnen we voor het geval van de gemeenten vier mogelijke reactiepatronen onderscheiden (zie tabel 5.1). De 'inefficiënte' (d.w.z. niet meest kosteneffectieve) keuzes kunnen daarbij theoretisch gesproken zowel tot divergente patronen leiden (bijvoorbeeld als gevolg van specifieke politieke voorkeuren) als tot convergente patronen (als gevolg van onderling kopieergedrag). We zullen deze mogelijke reactiepatronen hieronder nader uitwerken.

Tabel 5.1: Matrix van mogelijke uitkomsten gebaseerd op twee dimensies.

	Convergentie van werkwijze	*Divergentie van werkwijze*
Efficiënt gedrag	Efficiënte aanpassing door verbeteren uitvoeringsorganisatie, o.m. door benchmarking ('one best way of organizing') Bureaucratietheorieën Neo-institutionele economische benaderingen (waaronder agency-theorie)	Efficiënte aanpassing aan de specifieke eisen vanuit de omgeving Contingentie-theorie
Inefficiënt gedrag	Inefficiënte aanpassing door onderling kopieergedrag en legtimiteitsoverwegingen Institutionele theorie 'New Institutionalism'	Aanpassing door eigen (afwijkende) keuzes in beleid en doelstellingen 'Strategic choice'-benadering Padafhankelijkheid ('historisch institutionalisme')

De optimale sociale dienst

Bij 'de optimale sociale dienst' convergeren gemeenten en worden zij efficiënter. Dit lijkt een uitkomst te zijn die verklaard kan worden uit de agencybenadering. De achterliggende gedachte is dat organisaties streven naar efficiënte oplossingen om zich te kunnen handhaven in onzekere omgevingen en markten. Om te overleven zullen zij de eigen resultaten en werkwijze vergelijken met andere organisaties en die aanpak overnemen die elders efficiëntere resultaten laat zien. Het resultaat is een convergentie naar de meest efficiënte aanpak. Er is met andere woorden een 'optimale sociale dienst'. Dat dit punt nog niet is bereikt, concludeert de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelf doordat '..(nog) niet is vast te stellen wat de optimale sociale dienst is'[127]. Het Rijk formuleert ook zelf een verwachting in deze trant: 'Gemeenten kunnen via meting en vergelijking van resultaten de uitvoering verbeteren. Gemeenten die een tekort hebben op het aan hen toegekende budget zullen aangezet worden om zich te meten met vergelijkbare gemeenten die wel besparingen realiseren op hun budget. Door middel van benchmarking en uitwisseling van best practices door gemeenten wordt deze beweging gestimuleerd. De benchmark kan dienen als hulpmiddel voor gemeenten om tot een beter inzicht te komen in de eigen prestaties van de gemeenten ten opzichte van de prestaties van andere gemeenten en daarmee bijdragen aan de kwaliteit van eigen beleid en uitvoering'[128]. Sinds 1999 hebben meerdere initiatieven geleid tot benchmarks op het terrein van werk en inkomen[129]

[127] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005d), p. 1.

[128] Tweede Kamer der Staten Generaal (1999).

[129] De Benchmark WWB van SGBO/Stimulansz (sinds 1999), de kernkaart WWB van het Ministerie van SZW (sinds 2004), de WWB-monitor van Divosa (sinds 2004) en de VNG Benchmark 'Waar staat je gemeente.nl' (sinds 2006)

Regionale aanpassing

Een tweede mogelijkheid is dat gemeenten blijken te divergeren en efficiënter te worden. Deze uitkomst kan worden verondersteld vanuit het regionaal arbeidsmarktperspectief. Ook hier handelen gemeenten rationeel, maar de rationaliteit zit juist in de aanpassing van beleid en uitvoering aan de specifieke omstandigheden van de regionale arbeidsmarkt of kenmerken van de omgeving. In het hiervoor aangehaalde Kamerstuk vinden we ook een verwachting daaromtrent: 'Niet alleen de integrale beleidsaanpak is (…) van belang, waardoor er een geïntegreerde aanpak van de verschillende beleidsterreinen mogelijk wordt, maar ook het rekening houden met de specifiek lokale situatie. De arbeidsmarktsituatie is immers voor een deel weliswaar landelijk bepaald, maar hangt daarnaast ook af van regiospecifieke factoren. De gemeente is in de gelegenheid om daarop adequaat in te spelen[130]. In feite zijn alle oproepen, adviezen en afspraken voor regionale beleidsvorming te plaatsen binnen dit kader.

Ceremonieel gedrag

We kunnen echter ook verwachten dat gemeenten convergeren, maar daarin niet efficiënt zijn. De verklaring ligt hier in het feit dat gemeenten weliswaar naar elkaar kijken en elkaars aanpak overnemen, maar dit hoeft anders dan in de eerste variant niet noodzakelijkerwijs de meest efficiënte aanpak te zijn. Hier kunnen tal van redenen aan ten grondslag liggen, maar de belangrijkste is wel een gebrek aan kennis en informatie ('onzekerheid') om te kunnen bepalen wat efficiënt is. In deze onzekere omgeving telt eerder de legitimiteit van de gevolgde procedures en werkwijzen dan het gokken op maximale effectiviteit[131]. Door de sector zelf gehanteerde normatieve uitgangspunten ('maatwerk', 'werk boven inkomen', 'persoonlijke begeleiding') bepalen dan wat de meest geaccepteerde werkwijze is, die veelal een in hoge mate ceremonieel karakter heeft. Meyer & Scott duiden dit verschijnsel aan met de term 'rational mythe': ' .. the beliefs are rational in the sense that that they identify specific social purposes and then specify in a rule-like manner what activities are to be carried out (..). However these beliefs are myths in the sense that they depend for their efficacy, for their reality, on the fact that they are widely shared, or are promulgated by individuals or groups that have been granted the right to determine such matters[132]. Deze praktijken worden vervolgens bestendigd door landelijke beleidsprogramma's, stimuleringsmaatregelen en opleidingspakketten, zonder dat kan worden vastgesteld of deze wel tot de meest efficiente werkwijze leiden. De uitkomst kan zijn dat organisaties convergeren "..around short-term behavioural equilibria that may be less effi-

[130] Tweede Kamer der Staten Generaal (1999). p. 6-7.

[131] DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1983); Meyer, J.W. & B. Rowan (1991).

[132] Meyer, J.W. & W.R. Scott (1983), p. 14.

cient than rejected alternatives"[133]. Gemeenten zullen langs deze lijn van denken eveneens naar elkaar kijken, maar anders dan in de vorige variant zich met die gemeenten vereenzelvigen die een zelfde referentiekader (cultuur, normen en waarden) of naar hun opvatting autoriteit hebben. In termen van uitkomsten zullen we dat in ieder geval terug moeten zien in een convergentie in structuren, procedures en werkwijzen. Wat betreft het bijstandsvolume hoeven we een dergelijke verwachting niet te koesteren, omdat de gelijkvormigheid in aanpak geen recht hoeft te doen aan lokale verschillen in omstandigheden.

Pad afhankelijkheid

Een laatste mogelijkheid is dat gemeenten divergeren, maar niet efficienter worden. De verklaring ligt hier eveneens in de wens tot legitiem handelen, maar anders dan in de vorige variant spelen gegroeide historische verschillen in aanpakken ('path dependency'), cultuur en politieke strijd een belangrijke rol. Vooral het feit dat gemeenten democratische en politiek gecontroleerde organisaties zijn, maakt dat het geformuleerde beleid het resultaat is van conflicten tussen partijen met verschillende opvattingen en belangen. Ook zou het kunnen betekenen dat gemeenten er voor kiezen om af te wijken van de landelijke doelstellingen en op grond van eigen politieke keuzes eigen afwegingen maken[134]. Of het zou kunnen betekenen dat vanwege compromissen in het lokale politieke krachtenveld verschillende – al dan niet suboptimale – oplossingen worden gekozen. Links georiënteerde gemeentebesturen zullen bijvoorbeeld meer de nadruk leggen op de inkomenswaarborg en de maatschappelijke verantwoordelijkheid, terwijl rechtsgeoriënteerde gemeenten meer de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal zullen stellen. In termen van uitkomsten zou dit betekenen dat we een divergentie moeten zien in procedures en werkwijzen, terwijl de ontwikkeling van het lokale bijstandsvolume weinig verband meer houdt met regionale arbeidsmarktomstandigheden of zelfs met de landelijke ontwikkeling in het bijstandsvolume.

Resumerend, we mogen ervan uitgaan dat de WWB gemeenten aanzet tot een eigen, meer op activering gerichte aanpak. Maar anders dan door de rijksoverheid wordt verondersteld kunnen daarbij meerdere uitkomsten mogelijk zijn, waarvan een convergentie naar 'de ideale sociale dienst' er slechts één is.

5.3 De ontwikkeling van het bestand

Laten we om te beginnen kijken naar de ontwikkeling van het bijstandsbestand. De vraag is of de verschillen op gemeenteniveau in de tijd groter dan wel kleiner worden. Om deze vraag te beantwoorden hebben we in de onderstaande grafieken telkens het aantal bijstandsuitkeringen

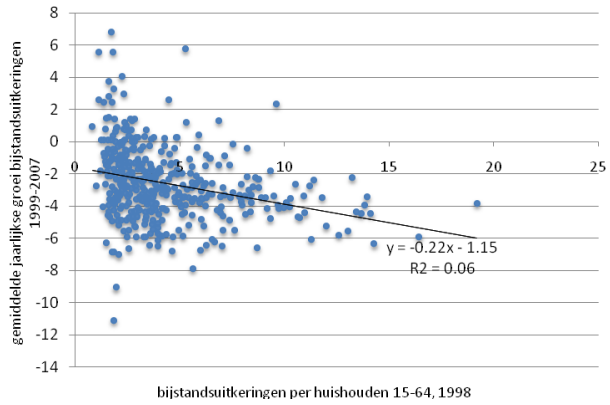
[133] DiMaggio, P. (1998). p. 697.

[134] Bredgaard, T., L. Dalsgaard & F. Larsen (2003).

per huishouden in 1998 (de bijstandskans) afgezet tegen de gemiddelde jaarlijkse groei. In de eerste grafiek is de bijstandskans in 1998 afgezet tegen de gemiddelde jaarlijkse groei over de hele periode 1998-2007. De puntenwolk die zo ontstaat geeft voor iedere gemeente een bepaalde waarde. De relatie tussen de bijstandskans in 1998 en de gemiddelde jaarlijkse groei kan worden uitgedrukt in een regressielijn. Deze geeft het verband tussen de gemiddelde groei van het bijstandsvolume en de bijstandskans voor alle gemeenten. Een positief of negatief verband correspondeert met respectievelijk een stijgende dan wel dalende helling van de regressielijn.

In dit geval is de relatie in figuur 5.1 negatief. Dat wil zeggen dat gemeenten met een hoge bijstandskans in 1998 gemiddeld een lagere jaarlijkse groei (c.q. grotere krimp) van het bijstandsvolume hebben doorgemaakt, terwijl gemeenten met een lage bijstandskans in 1998 gemiddeld een hogere jaarlijkse groei (c.q. kleinere krimp) kenden. Dit betekent dat tussen 1998 en 2007 de bijstandskans van de gemeenten dichter bij elkaar in de buurt is komen te liggen. Met andere woorden, dit negatieve verband duidt op een convergerende trend. De bijstandskansen bewegen naar elkaar toe, verschillen in de startsituatie worden in de tijd kleiner. Omgekeerd is een positief verband op te vatten als een divergerende trend: de verschillen in de startsituatie worden in de tijd alleen maar groter[135].

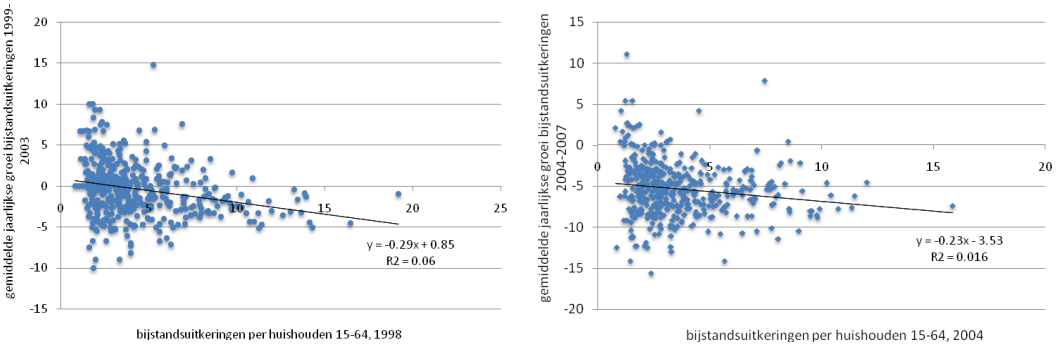
[135] In wiskundige zin kan deze regressielijn ook worden weergegeven in termen van een afhankelijke (y=gemiddelde jaarlijkse volumegroei) en verklarende variabele (x=bijstandskans): $y=\alpha+\beta x$, waarbij α en β constante coëfficiënten zijn. De waarden van die coëfficiënten kan worden geschat. Het teken van de coëfficiënt β geeft de helling van de regressielijn aan: een positieve β betekent een postieve helling en vice versa. De betrouwbaarheid van de beide coëfficiënten α en β kan worden uitgedrukt in de zgn. *t*-waarde. Hoe hoger de *t*-waarden, hoe groter de kans dat α of β van nul verschilt, dat wil zeggen dat er daadwerkelijk een verband tussen x en y is (als $\alpha=\beta=0$ is er geen verband). De kritieke grens waarboven een *t*-waarde een daadwerkelijk (of significant) verband aangeeft ligt bij een waarde van 2 of hoger, dan wel -2 en lager.



Figuur 5.1: Puntenwolk van de gemiddelde jaarlijkse groei bijstandsuitkeringen 1999-2007 afgezet tegen de bijstandsuitkeringen per huishouden in 1999

Een ander aspect dat uit de puntenwolk blijkt is de grote variatie in zowel bijstandskans als gemiddelde jaarlijkse groei van het bijstandsbestand op, getuige de spreiding van de puntenwolk. Het illustreert wat we in de vorige hoofdstukken ook hebben gesignaleerd namelijk dat de onderlinge verschillen tussen gemeenten qua uitkomsten aanzienlijk zijn.

De twee onderstaande grafieken (figuren 5.2.) splitsen de gegevens verder uit over twee perioden 1998-2003 afgezet tegen de bijstandskans in 1998 en 2004-2007 afgezet tegen de bijstandskans in 2004. Hieruit blijkt dat de convergentie in verhouding meer in de periode 1998-2003 heeft plaatsgevonden dan in de periode ná de WWB. De trendlijn is in de eerste periode steiler dan in de tweede periode.



Figuren 5.2: Puntenwolken van de gemiddelde jaarlijkse groei bijstandsuitkeringen in de periode 1999-2003 en 2004-2007 afgezet tegen respectievelijk de bijstandsuitkeringen per huishouden in 1999 en 2004.

De negatieve trend is opvallend. Intuïtief zouden we mogen verwachten dat een hoge bijstandskans in 1998 duidt op slechte economische omstandigheden, ongunstige demografische kenmerken of simpelweg inefficiënt beleid. Wanneer deze lijn zou worden doorgetrokken dan zou dat juist voor deze gemeenten kunnen leiden tot een hoge gemiddelde jaarlijkse groei. Slechte omstandigheden in 1998 kunnen even zo goed lei-

den tot slecht presteren in de jaren daarna. Dat blijkt in ieder geval niet het geval te zijn.

Om de convergerende trend verder te kunnen duiden hebben we in de onderstaande tabel 5.1 de waarden weergegeven van uitsplitsingen van gemeenten naar grootteklasse, landsdeel en mate van stedelijkheid. Voor de overzichtelijkheid presenteren we alleen de uitkomsten over de hele periode 1998-2007. In de bijlagen (7.5) zijn de tabellen uitgesplitst naar de subperioden. De convergerende trend doet zich voor in alle grootteklassen van gemeenten, in de landsdelen oost en west en in de matig tot zeer sterk stedelijke gebieden. De afwezigheid van convergentie in het noorden hangt samen met het feit dat juist hier veel gemeenten vrij dunbevolkt zijn. Wanneer gemeenten met minder dan 20.000 inwoners buiten beschouwing worden gelaten, dan is ook in het noorden sprake van convergentie in volume-ontwikkeling (b=-.249, t=-2.546). Voor het zuiden geldt een samenloop met kleinere gemeenten niet. Ook wanneer kleinere gemeenten buiten beschouwing worden gelaten, is er voor gemeenten in het zuiden nog steeds geen verband (b=.070, t=-.792). Een uitsplitsing naar de periode vóór en na de invoering van de WWB (zie bijlage 7.5.1) laat zien dat de convergentie zich vooral voor heeft gedaan vóór 2004. Dit blijkt ook al uit de puntenwolken voor beide subperioden 1998-2003 en 2004-2007. Na 2004 zijn bij gemeenten groter dan 50.000 inwoners geen convergerende relaties meer gevonden. Dat geldt ook voor de zeer sterk stedelijke gemeenten.

Tabel 5.1: Gemiddelde jaarlijkse volume-ontwikkeling over de periode 1998-2007 als functie van het percentage ontvangers van een bijstandsuitkering per huish. in 1998, totaal, naar grootteklasse, landsdeel en stedelijkheid. Bron: CBS.

			B	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	1998-2007		-.155	-4.464**	
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-.302	-3.896**	Convergentie
		50-100k	-.306	-4.021**	Convergentie
		20- 50 k	-.226	-3.436**	Convergentie
		< 20k	-.114	-1.667*	Lichte convergentie
Landsdeel	1998-2007	Noord	.030	.288	
		Oost	-.177	-2.255**	Convergentie
		West	-.238	-4.225**	Convergentie
		Zuid	-.068	-.991	
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-.206	-2.033**	Convergentie
		Sterk	-.321	-4.008**	Convergentie
		Matig	-.228	-3.035**	Convergentie
		Weinig	-.099	-1.248	
		Niet	-.208	-1.744*	Lichte convergentie

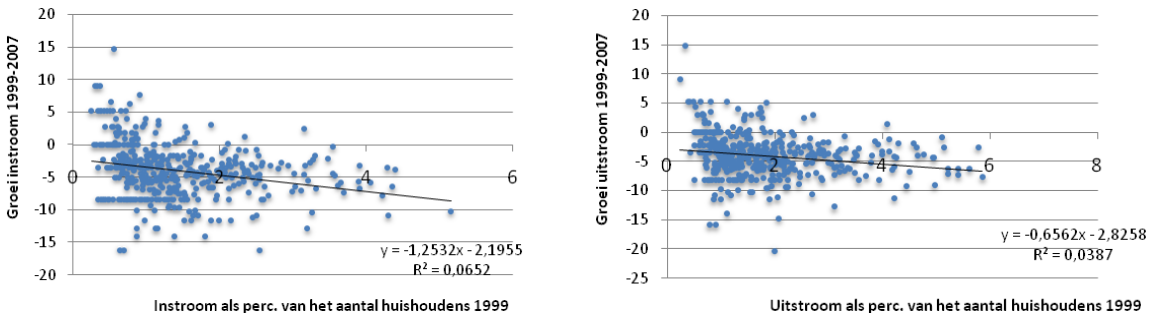
Vanwege de weinig eenduidige relaties naar landsdeel zijn in de onderstaande tabel 5.2. de waarden weergegeven per provincie. Daarbij hebben we eerst de uitkomsten berekend voor alle gemeenten in de provincie en vervolgens hebben we de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners buiten beschouwing gelaten. De resultaten zijn voor een aantal provincies niet berekend omdat het aantal waarnemingen dermate laag is dat op basis daarvan geen betrouwbare uitspraken kunnen worden

gedaan. Sterke convergerende relaties worden gevonden in Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland, lichte convergerende relaties in Gelderland, Zeeland en Noord-Brabant. Wanneer we de kleinere gemeenten buiten beschouwing laten dan blijven de patronen grotendeels overeind, uitgezonderd Limburg waar nu een convergerende relatie wordt gevonden. In Friesland, Drenthe en Overijssel blijven de verschillen voor wat betreft de ontwikkeling van het bestand in de tijd constant.

Tabel 5.2: Gemiddelde jaarlijkse volume-ontwikkeling over de periode 1998-2007 als functie van het percentage ontvangers van een bijstandsuitkering per huishouden in 1998, naar provincie. Bron: CBS.

	Alle gemeenten				***Gemeenten > 20k***			
Y	*N=*	*B*	*T-waarde*	*Conclusie*	*N=*	*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Groningen	25	.025	.157		5			
Friesland	31	.104	.646		11	-.131	-.788	
Drenthe	12	-.006	-.024		11	-.077	-.327	
Overijssel	25	-.175	-1.332		22	-.045	-.459	
Flevoland	6				4			
Gelderland	56	-.166	-1.751*	Lichte convergentie	41	-.243	-3.155**	Convergentie
Utrecht	29	-.533	-2.674**	Convergentie	16	-.554	-2.327**	Convergentie
Noord-Holland	61	-1.97	-2.148**	Convergentie	29	-.227	-2.551**	Convergentie
Zuid-Holland	77	-.207	-2.592**	Convergentie	43	-.307	-3.696**	Convergentie
Zeeland	13	-.287	-2.024*	Lichte convergentie	11	-.337	-2.666**	Convergentie
Noord-Brabant	68	-.189	-1.808*	Lichte convergentie	44	-.184	-1.840*	Lichte convergentie
Limburg	40	-.077	-.941		16	-.165	-1.815*	Lichte convergentie

Hoe moeten we deze verschillen duiden? Op het oog liggen er relaties met regio, kleinere en weinig tot niet stedelijke gemeenten en de periode van waarneming. Zijn dit de effecten van de conjunctuur, van beleid of wellicht van de verschillende snelheden waarmee gemeenten hun bestanden hebben afgebouwd? Kunnen de verschillen in volumeontwikkeling van de bijstand tussen gemeenten worden verklaard uit verschillen in ontwikkelingen tussen in- en uitstroom? Opnieuw hebben we de gemiddelde jaarlijkse groei van de in- en uitstroom afgezet tegen de instroom in het jaar 1999. Daarbij hebben we geëxperimenteerd met verschillende noemers: de in- en uitstroom als percentage van het bijstandbestand en de in- en uitstroom als percentage van het aantal huishoudens in de leeftijd van 15-64 jaar. Het nadeel van de bijstand als noemer is dat deze een resultaat kan zijn van beleid. Wanneer we met de bijstand als noemer een laag instroompercentage vinden, zegt dit dan wat over de hoogte van de instroom of de hoogte van het bijstandsvolume? Om deze reden hebben we uiteindelijk gekozen voor het aantal huishoudens. In de onderstaande twee figuren hebben we de puntenwolken van de in- en uitstroom weergegeven. Het is duidelijk te zien dat de instroom als percentage van het aantal huishoudens in 1999 een negatieve – en dus convergerende - relatie heeft met de gemiddelde jaarlijkse instroomontwikkeling over de periode 1999-2007. Voor de uitstroom is een dergelijke relatie iets minder sterk aanwezig.



Figuren 5.3: Puntenwolken van de gemiddelde jaarlijkse groei van de in- en uitstroom in de periode 1999-2007 afgezet tegen respectievelijk de in- en uitstroom per huishouden in 1999.

Wederom presenteren we alleen de cijfers over de gehele periode 1999-2007. Voor informatie over de verschillende periodes – 1999-2003 en 2004-2007 – verwijzen we naar bijlage 7.5.2. In tabel 5.3 is te lezen dat over alle gemeenten er sprake is van een convergerende trend: een lage instroom als percentage van het aantal huishoudens in 1999 leidt in de daarop volgende jaren tot een hogere jaarlijkse instroomgroei en omgekeerd. De convergerende trend is opnieuw sterker in de periode voorafgaand aan de WWB dan daarna, waarbij vooral opvalt dat bij (zeer) sterk stedelijke gemeenten geen verband wordt gevonden. Over de hele periode valt vooral op dat de landelijke trend niet aanwezig is in zeer sterk stedelijke gemeenten. Een verdere uitsplitsing naar provincie laat zien dat de convergentie in het Noorden voor rekening komt van de provincie Drenthe en in het Oosten voor rekening van de provincie Gelderland. Groningen, Friesland en Overijssel kennen geen convergerende instroomontwikkeling. Datzelfde geldt voor Utrecht, Zeeland en Limburg. Wanneer de kleinere gemeenten echter buiten beschouwing worden gelaten worden wel convergerende instroomontwikkelingen gevonden in Utrecht. Ook hier zijn geen betrouwbare waarden beschikbaar voor Flevoland vanwege het kleine aantal gemeenten.

Tabel 5.3: Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de instroom over de periode 1998-2007 als functie van het percentage instromers per huishouden in 1998, totaal, naar grootteklasse, landsdeel en stedelijkheid. Bron: CBS.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	1998-2007		-1.253	-5.495**	Convergentie
	1998-2003		-2.617	-6.117**	Convergentie
	2004-2007		-2.108	-3.912**	Convergentie
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-1.787	-3.861**	Convergentie
		50-100k	-1.031	-2.128**	Convergentie
		20- 50 k	-2.036	-5.434**	Convergentie
		< 20k	-1.328	-2.594**	Convergentie
Landsdeel	1998-2007	Noord	-1.165	-2.659**	Convergentie
		Oost	-2.535	-4.346**	Convergentie
		West	-1.477	-3.391**	Convergentie
		Zuid	-1.337	-2.270**	Convergentie
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-.721	-1.058	
		Sterk	-1.284	-2.642**	Convergentie
		Matig	-1.437	-3.020**	Convergentie
		Weinig	-1.390	-3.090**	Convergentie

	Y		B	T-waarde	Conclusie
		Niet	-1.930	-3.273**	Convergentie

Voor de uitstroomontwikkeling geldt eveneens dat de convergerende trend vooral in de periode voorafgaand aan de WWB sterker is dan daarna. Vooral de landsdelen Noord en Zuid kennen geen convergerende trend. In tegenstelling tot de volume-ontwikkeling heeft dit in het Noorden niet van doen met het hogere aantal gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners. Ook als deze buiten beschouwing worden gelaten blijven de verschillen qua uitstroom constant. De convergentie in het oosten komt voor rekening van Gelderland. De provincie Overijssel laat geen convergerende uitstroomontwikkelingen zien, ook niet wanneer de kleinere gemeenten buiten beschouwing worden gelaten. In het westen komt de convergerende ontwikkeling voor rekening van Noord- en Zuid-Holland, de provincie Utrecht en Zeeland kennen geen convergerende uitstroomontwikkelingen, ook niet na het buiten beschouwing laten van de kleinere gemeenten. In het Zuiden tenslotte komt de convergerende uitstroomontwikkeling voor rekening van Limburg. De provincie Noord-Brabant kent geen convergerende uitstroomontwikkeling, ook niet wanneer kleinere gemeenten buiten beschouwing worden gelaten.

Tabel 5.4: Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de uitstroom over de periode 1998-2007 als functie van het percentage uitstromers per huishouden in 1998, totaal, naar grootteklasse, landsdeel en stedelijkheid. Bron: CBS.

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	1998-2007		-.656	-4.176**	Convergentie
	1998-2003		-1.350	-4.434**	Convergentie
	2004-2007		-1.134	-1.844*	Lichte convergentie
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-1.350	-4.126**	Convergentie
		50-100k	-1.022	-3.148**	Convergentie
		20- 50 k	-.926	-3.944**	Convergentie
		< 20k	- .937	-2.562**	Convergentie
Landsdeel	1998-2007	Noord	-.064	-.181	
		Oost	-1.104	-3.495**	Convergentie
		West	-.877	-2.725**	Convergentie
		Zuid	-.612	-1.486	
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-1.045	-2.260**	Convergentie
		Sterk	-.957	-3.131**	Convergentie
		Matig	-.621	-1.890*	Lichte convergentie
		Weinig	-.855	-2.923**	Convergentie
		Niet	-1.049	-2.313**	Convergentie

Tot slot kijken we naar de ontwikkeling van de uitstroom naar werk over de periode 2004-2007 gerelateerd aan de uitstroom naar werk als percentage van het aantal huishoudens in 2004. In tegenstelling tot de totale instroom en de totale uitstroom, blijven de gemeentelijke verschillen in uitstroom naar werk in de tijd constant. Dat wil zeggen er is dus geen significant verband tussen de startsituatie wat betreft uitstroom naar werk in 2004 en de ontwikkeling daar in tussen 2004-2007. Alleen de (zeer) sterk stedelijke gemeenten en de gemeenten groter dan 100.000 inwoners laten een convergerende trend zien. Uitsplitsingen naar provincie laten zien dat alleen de provincie Gelderland een conver-

gerende uitstroomontwikkeling naar werk heeft. Laten we de kleine gemeenten buiten beschouwing dan blijken de gemeenten in de provincie Noord-Brabant een convergerende uitstroomontwikkeling naar werk te hebben, vreemd genoeg verdwijnt in dat geval de convergerende ontwikkeling in Gelderland. Dat laatste duidt erop dat de convergerende ontwikkeling in de provincie Gelderland juist voor rekening komt van de kleine gemeenten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Noord-Brabant.

Tabel 5.5: Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de uitstroom naar werk over de periode 2004-2007 als functie van het percentage uitstromers naar werk per huish. in 2004, totaal, naar grootteklasse, landsdeel en stedelijkheid. Bron: CBS.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2004-2007		-.869	-1.576	
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-2.528	-2.082**	Convergentie
		50-100k	-1.610	-1.426	
		20- 50 k	-.127	-.134	
		< 20k	-.442	-.322	
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.754	-.637	
		Oost	-2.485	-1.859*	Lichte convergentie
		West	-1.470	-1.451	
		Zuid	-1.371	-1.149	
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-2.665	-2.761**	Convergentie
		Sterk	-2.683	-2.728**	Convergentie
		Matig	1.035	.908	
		Weinig	-.913	-.765	
		Niet	-.550	-.318	

Uit het voorgaande zijn een aantal conclusies te trekken. In de eerste plaats is het opvallend dat zowel volume-ontwikkeling als in- en in mindere mate de uitstroomontwikkeling een landelijk convergerende trend kent. Gemeenten met een gunstige startsituatie laten gemiddeld een minder florissante ontwikkeling zien en gemeenten met een ongunstige startsituatie laten daarentegen gemiddeld een florissante ontwikkeling zien. In de tweede plaats is het een opvallende conclusie dat deze trend sterker is in de periode 1999-2003 dan in de periode 2004-2007. Beide perioden kenmerken zich door een aanzienlijke economische groei met korte economische stagnatie in 2002 en 2003. De eerste periode volgt op de invoering van de nABW in 1996, de tweede op de invoering van de WWB in 2004. We zouden daaruit een voorzichtige conclusie kunnen trekken dat gekeken naar de uitkomsten de invoering van de WWB in ieder geval niet tot meer convergentie heeft geleid dan de periode daarvoor heeft laten zien. In de derde plaats is de convergerende trend sterker bij de instroomontwikkeling dan bij de uitstroomontwikkeling. Vooral bij de uitstroomontwikkeling naar werk is zelfs geen landelijke trend meer aanwezig, alleen de honderdplusgemeenten en/of (zeer) sterk stedelijke gemeenten convergeren in de uitstroom naar werk. In de vierde plaats gelden de trends niet voor alle gemaakte uitsplitsingen in even sterke mate of zelfs helemaal niet. Gemeentelijke verschillen blijven vooral in niet tot weinig stedelijke gebieden en bij gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners constant: de onderlinge verschillen worden niet groter, maar ook niet kleiner. Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland kennen de meeste convergerende patronen. Tevens lijkt er

sprake te zijn van verschillende patronen: convergeren vooral matig tot niet stedelijke gemeenten qua instroom, qua uitstroom naar werk convergeren vooral (zeer) sterk stedelijke en/of honderdplus-gemeenten. Kortom, hoewel de algemene trend er één van convergentie lijkt te zijn, is er grond om aan te nemen dat de achterliggende mechanismen zeer verschillend kunnen zijn. Om daar achter te komen, gaan we in de volgende paragrafen nader in op de trajectinspanningen van de gemeenten en de uitgavenpatronen.

5.4 Trajectinspanningen

In de vorige hoofdstukken hebben we laten zien dat er grote variaties zijn bij de inzet van beleid en dat de verschillende beleidsstrategieën ook tot verschillende uitkomsten leiden. Zo draagt een hogere trajectintensiteit bij aan hogere uitstroom (naar werk) en hebben loonkostensubsidies een positieve bijdrage aan de instroom- en de uitstroomkans.

In de onderstaande tabel 5.6 is de jaarlijkse gemiddelde groei van het aantal trajecten met loonkostensubsidie afgezet tegen de startsituatie in 2001. Uitgezonderd de niet-stedelijke gemeenten doen zich over de periode 2001-2007 geen convergerende of divergerende patronen voor. We zouden ook kunnen stellen dat de verschillen in de tijd constant blijven: gemeenten die een hoog percentage loonkostensubsidies hebben in 2001 hebben in verhouding niet een hogere groei of daling dan gemeenten die een laag percentage hebben. Dat is om twee redenen een opvallende waarneming. De geconstateerde daling van de loonkostensubsidies die vanaf 2002 is ingezet komt niet uitsluitend voor rekening voor gemeenten die op dat moment in verhouding veel trajecten met loonkostensubsidies hadden, maar doet zich over de gehele linie voor. In de tweede plaats kunnen we opmerken dat wanneer we kijken naar de jaarlijkse gemiddelde groei de inzet van loonkostensubsidies als arbeidsmarktinstrument niet varieert tussen de verschillende uitsplitsingen die we hebben gemaakt, uitgezonderd de verschillende startsituaties in 2001. Alleen in niet-stedelijke gebieden zien we een convergerend patroon.

Tabel 5.6: Gemiddelde jaarlijkse groei trajecten met loonkostensubsidie 2001-2007 als functie van percentage trajecten met loonkostensubsidie per huishouden in 2001.

			B	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2001-2007		.146	.168	
	2001-2003		-4.142	-2.995**	
	2004-2007		-6.424	-2.210**	
Grootteklasse	2001-2007	> 100k	1.665	1.039	
		50-100k	1.336	.498	
		20- 50 k	-1.650	-1.025	
		< 20k	-.523	-.246	
Landsdeel	2001-2007	Noord	-2.063	-1.059	
		Oost	-.157	-.110	
		West	2.032	1.158	
		Zuid	-1.836	-.726	

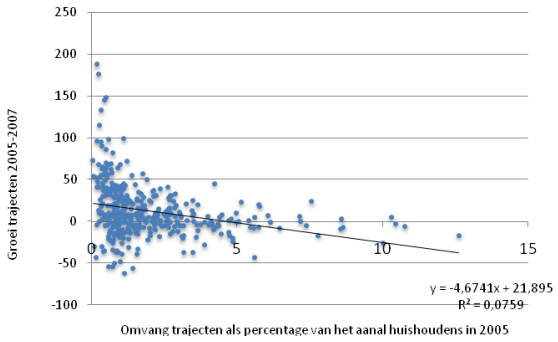
			B	*T-waarde*	*Conclusie*
Stedelijkheid	2001-2007	Zeer sterk	.759	.395	
		Sterk	2.220	1.187	
		Matig	.984	.481	
		Weinig	1.082	.625	
		Niet	-5.711	-2.303	Convergentie

Het beeld wordt iets genuanceerde wanneer we een uitsplitsing maken naar twee perioden: 2001-2003 en 2004-2007. Over de periode 2001-2003 is wel degelijk sprake van convergentie, maar deze komt voor rekening van de gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners, het oosten van het land en niet-stedelijke gemeenten. Uitsplitsingen naar provincies laten zien dat in de periode 2001-2003 convergerende ontwikkelingen zich voor hebben gedaan in Groningen, Gelderland, Brabant en Limburg. Laten we hier de kleine gemeenten buiten beschouwing dan blijven alleen convergerende ontwikkelingen in Gelderland over wat er op duidt dat vooral kleinere gemeenten in het noorden en zuiden convergerende ontwikkelingen laten zien. Dat lijkt ook op te gaan voor de periode 2004-2007. Weliswaar is hier een landelijke convergerende trend aanwezig, maar laten we de kleine gemeenten buiten beschouwing dan blijft er geen verband meer over. De convergentie in het Noorden komt voor rekening van de kleine gemeenten in de provincie Friesland.

Tabel 5.7: Gemiddelde jaarlijkse groei trajecten met loonkostensubsidie in 2001-2003 en 2004-2007 als functie van respectievelijk het percentage trajecten met loonkostensubsidie per huishouden in 2001 en 2004. Bron: CBS, Kernkaart SZW.

		2001-2003			***2004-2007***		
		B	*T-waarde*	*Conclusie*	*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.		-4.142	-2.995**	Convergentie	-6.424	-2.210**	Convergentie
Grootteklasse	> 100k	-.130	-.116		-2.318	-.698	
	50-100k	-3.801	-1.288		-16.502	-1.577	
	20- 50 k	-6.725	-2.623**	Convergentie	-10.453	-1.726**	Lichte convergentie
	< 20k	-5.350	-1.431		-7.741	-1.178	
Landsdeel	Noord	-5.093	-1.414		-19.139	-2.518**	Convergentie
	Oost	-6.535	-2.905**	Convergentie	-10.214	-1.822*	Lichte convergentie
	West	-3.169	-1.298		-.949	-.203	
	Zuid	-11.23	-2.595**		-9.217	-1.246	
Stedelijkheid	Zeer sterk	1.579	1.440		-7.567	-1.463	
	Sterk	-1.370	-.633		-.813	-.153	
	Matig	-3.519	-1.033		-3.470	-.574	
	Weinig	-3.728	-1.385		-1.686	-.293	
	Niet	-12.33	-2.782**	Convergentie	-28.471	-2.560**	Convergentie

Een geheel ander beeld zien we wanneer we kijken naar de trajecten zonder loonkostensubsidie. Hoewel we maar over drie jaren gegevens hebben is het opvallend dat gerekend naar de stand in 2005 er duidelijk sprake is van een convergerende trend: gemeenten met een hoog aandeel trajecten zonder loonkostensubsidie in 2005 hebben een lagere jaarlijkse gemiddelde groei en andersom.



Figuur 5.4: Puntenwolk van de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal trajecten zonder loonkostensubsidie in de periode 2005-2007 afgezet tegen het aantal trajecten per huishouden in 1995.

Echter ook hier is enige nuance op zijn plaatst. In het noorden blijkt bijvoorbeeld dat de convergerende relaties wegvallen wanneer de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners buiten beschouwing worden gelaten. Uitsplitsingen naar provincie laten zien dat de convergerende relatie in het noorden voor rekening komt van de kleinere gemeenten in Friesland. Drenthe kent geen convergerende ontwikkelingen in trajecten. In het oosten kennen alle drie de provincies convergerende ontwikkelingen, zowel met als zonder de kleine gemeenten. In Utrecht en Noord-Holland worden over alle gemeenten geen convergerende ontwikkelingen, wel wanneer de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners buiten beschouwing worden gelaten. In Zuid-Holland geldt precies het omgekeerde. Zeeland kent geen convergerende ontwikkeling. In het zuiden kent Noord-Brabant convergerende ontwikkelingen, met of zonder buiten beschouwing laten van de kleine gemeenten. In Limburg daarentegen lijken net als in Friesland alleen de kleine gemeenten qua ontwikkeling te convergeren.

Tabel 5.8: Gemiddelde jaarlijkse groei trajecten zonder loonkostensubsidie 2005-2007 als functie van percentage trajecten zonder loonkostensubsidie per huishouden in 2005.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2005-2007		-4.674	-5.688**	Convergentie
Grootteklasse	2005-2007	> 100k	-2.832	-2.392**	Convergentie
		50-100k	-5.826	-2.871**	Convergentie
		20- 50 k	-4.877	-3.963**	Convergentie
		< 20k	-5.204	-2.708**	Convergentie
Landsdeel	2005-2007	Noord	-2.883	-2.120**	Convergentie
		Oost	-10.409	-4.383**	Convergentie
		West	-3.639	-2.818**	Convergentie
		Zuid	-5.835	-3.002**	Convergentie
Stedelijkheid	2005-2007	Zeer sterk	-3.261	-1.883*	Lichte convergentie
		Sterk	-3.739	-2.036**	Convergentie
		Matig	-3.936	-2.137**	Convergentie
		Weinig	-4.455	-3.343**	Convergentie
		Niet	-9.154	-2.840**	Convergentie

Resumerend, het ontstane beeld lijkt er één van landelijke convergentie te zijn, zowel als het gaat om trajecten met loonkostensubsidie als om de trajecten zonder loonkostensubsidie. Steeds duidelijker wordt dat dit niet voor alle gemeenten geldt en zeker niet voor alle regio's. In het noorden, in het bijzonder Friesland, en in het zuiden, vooral Limburg, lijken vooral kleinere gemeenten convergerende ontwikkelingen door te maken. In Noord-Holland en Zeeland daarentegen doet zich het omgekeerde voor.

De vraag is wat dit ons leert? Een paar conclusies. In de eerste plaats doet convergentie in beleid, gemeten aan de hand van de trajectinzet, zich maar in verschillende regio's en verschillende grootteklassen en maten van stedelijkheid voor. In de tweede plaats nemen we geen divergerende ontwikkelingen waar tussen 2000-2007 respectievelijk 2005-2007. Ook dat is een opmerkelijke uitkomst aangezien gemeenten in de tijd niet meer van elkaar gaan verschillen. Hooguit blijven verschillen gemeten naar de startsituatie in de tijd constant.

5.5 Middelen

In paragraaf 3.2 hebben we laten zien dat er grote verschillen zitten in beschikbare budgetten en uitgaven per uitkeringsgerechtigde. Aangezien de verdeling van de inkomensbudgetten objectief worden bepaald of voor de kleine gemeenten op basis van historische kosten, is de ontwikkeling in de tijd een indicatie van de verandering (met enige vertraging) van de verdeelmaatstaven. In de eerste tabel kijken we naar gemiddelde jaarlijkse groei van het inkomensbudget ten opzichte van de stand in 2004. De conclusie is dat over alle gemeenten bekeken er sprake is van convergerende ontwikkelingen, zij het dat bij kleinere gemeenten deze ontwikkelingen in mindere mate zichtbaar is. Dat de budgetten voor gemeenten groter dan 50.000 inwoners convergeren is overigens wel opmerkelijk, zeker wanneer we ons realiseren dat deze de uitkomst zijn van de objectieve wijze van verdelen. Convergentie suggereert namelijk dat de onderlinge verschillen in objectieve factoren kleiner lijken te worden. Minder duidelijke ontwikkelingspatronen zien we in de landsdelen. Uitgesplitst naar regio's blijken de provincies Groningen, Overijssel en Utrecht convergerende budgetontwikkelingen te kennen. Laten we kleine gemeenten buiten beschouwing dan betreft het de provincies Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland en Limburg.

Tabel 5.9: Gemiddelde jaarlijkse groei van het inkomensbudget 2004-2007 als functie van inkomensbudget per huishouden in 2004.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2004-2007		-.003	-3.809**	Convergentie
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.006	-5.074**	Convergentie
		50-100k	-.006	-6.773**	Convergentie
		20- 50 k	-.002	-1.697*	Lichte convergentie
		< 20k	-.004	-1.964**	Convergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.003	-1.508	
		Oost	-.004	-2.119**	Convergentie

	Y		B	T-waarde	Conclusie
		West	-.003	-2.577**	Convergentie
		Zuid	-.002	-1.261	
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-.005	-3.181**	Convergentie
		Sterk	-.004	-3.438**	Convergentie
		Matig	-.001	-.914	
		Weinig	-.003	-1.439	
		Niet	-.004	-1.701*	Lichte convergentie

De uitgavenpatronen daarentegen convergeren niet, maar dat wordt veroorzaakt doordat de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners in hun uitgavenontwikkeling divergeren. Laten we de kleine gemeenten buiten beschouwing dan is er sprake van een landelijke convergerende uitgavenontwikkeling (b=-.002, t=-3.451). Deze convergentie komt echter geheel voor rekening van de gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en de landsdelen oost en west. Opmerkelijk is dat we bij de kleine gemeenten en/of niet stedelijke gemeenten en in het Noorden zelfs divergentie waarnemen: verschillen in de startsituatie nemen in de tijd eerder toe dan af. De divergentie in het Noorden komt voor rekening van de kleine gemeenten in Friesland.

Tabel 5.10: Gemiddelde jaarlijkse groei van de uitgaven van inkomensbudget 2004-2007 als functie van uitgaven I-deel per huishouden in 2004.

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2004-2007		.000	-.491	
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.001	-1.195	
		50-100k	-.004	-2.096**	Convergentie
		20- 50 k	-.001	-1.194	
		< 20k	.005	2.291**	Divergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	.007	2.200**	Divergentie
		Oost	-.004	-2.730**	Convergentie
		West	-.002	-2.087**	Convergentie
		Zuid	.001	.426	
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	.000	-.265	
		Sterk	-.002	-1.720*	Lichte convergentie
		Matig	-.002	-1.267	
		Weinig	-.000	-.225	
		Niet	.009	2.600	Divergentie

Hoe zit het dan met het werkbudget? We maken hierbij om te beginnen een onderscheid in het toegekende en het beschikbare werkbudget. Het toegekende budget is tot en met 2005 gebaseerd op de historische kosten in het jaar t-2 en vanaf 2006 op basis van mix van historische kosten en het een objectief verdeelmodel (in 2006: 5/6 historische kosten, 1/6 verdeelmodel, in 2007: 4/6 historische kosten, 2/6 verdeelmodel). Dat betekent dat in de budgetontwikkeling vanaf 2006 de invloed van een nieuwe wijze van verdelen van belang is.

We zien dat over de hele periode de gemiddelde jaarlijkse groei van het toegekende werkbudget licht convergeert. Vooral de convergerende budgetontwikkeling bij kleine gemeenten is groot. Laten we deze buiten beschouwing dan is de landelijke ontwikkeling in zijn geheel niet con-

vergerend, een effect dat waarschijnlijk wordt veroorzaakt doordat de gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners geen convergerende toegekende budgetontwikkeling kennen. Aangezien verreweg het grootste deel van de toegekende budgetten nog worden bepaald aan de hand van de historische kosten, kunnen we de conclusie trekken dat de verschillen langzaam kleiner worden. Het meest opmerkelijk is nog wel dat er geen enkele relatie wordt gevonden wanneer de budgetgegevens worden uitgesplitst naar landsdelen en provincies. Regionale verschillen blijven in de toegekende budgetten in de tijd constant.

Tabel 5.11: Gemiddelde jaarlijkse groei van het toegekende werkbudget 2004-2007 als functie van het toegekende W-budget per huishouden in 2004.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2004-2007		-.003	-1.655*	Lichte convergentie
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.006	-.2166**	Convergentie
		50-100k	-.012	-2.712**	Convergentie
		20- 50 k	-.001	-.346	
		< 20k	-.012	-3.697**	Convergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.002	-.779	
		Oost	-.004	-.835	
		West	-.002	-.580	
		Zuid	.006	1.639	
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-.011	-2.279**	Convergentie
		Sterk	-.008	-2.343**	Convergentie
		Matig	-.004	-1.295	
		Weinig	-.010	-2.466**	Convergentie
		Niet	-.008	-2.121**	Convergentie

Het toegekende budget is vanzelfsprekend maar een deel van het verhaal aangezien gemeenten de reserves of de overschotten uit het voorgaande jaar (voor 75%) mogen overhevelen naar het volgende jaar. Het beschikbare budget is de optelsom van het toegekende budget plus de overheveling. In tabel .. kijken we naar de gemiddelde jaarlijkse groeiontwikkeling van het beschikbare werkbudget als functie van het beschikbare werkbudget in 2004 per huishouden. De conclusie is dat er geen divergerende of convergerende relaties worden gevonden, uitgezonderd de (zeer) sterk stedelijke gemeenten. De conclusie is dat de verschillen in de startsituatie in 2004 in de daarop volgende jaren niet groter of kleiner zijn geworden.

Tabel 5.12: Gemiddelde jaarlijkse groei van het beschikbare werkbudget 2004-2007 (toegekend budget plus overheveling/reserve) als functie van het beschikbare W-budget per huishouden in 2004.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2004-2007		-.001	-.231	
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.008	-1.501	
		50-100k	-.002	-.282	
		20- 50 k	.019	1.428	
		< 20k	-.011	-2.076**	Convergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.003	-.383	
		Oost	-.002	-.274	
		West	.002	.399	
		Zuid	.017	.985	

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-.024	-4.057**	Convergentie
		Sterk	-.009	-1.947*	Lichte convergentie
		Matig	-.001	-.099	
		Weinig	.004	.327	
		Niet	-.008	-.904	

Kijken we tot slot naar de uitgaven uit het werkdeel. Deze lijken te convergeren over de tijd: gemeenten met een relatief hoog uitgavenpatroon in 2004 en 2005 geven in de jaren daarna minder uit en gemeenten met een relatief laag uitgavenpatroon geven in de jaren daarna meer uit. Dit beeld is constant over alle uitsplitsingen uitgezonderd het landsdeel Noord. Maken we verdere uitsplitsingen naar provincies dan zijn met name Gelderland, Zuid-Holland en Limburg verantwoordelijk voor de convergerende uitgavenontwikkeling.

Tabel 5.13: Gemiddelde jaarlijkse groei van de uitgaven uit het werkbudget 2004-2007 als functie van de uitgaven werkbudget per huishouden in 2004.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2004-2007		-.026	-3.859**	Convergentie
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.017	-1.746*	Lichte convergentie
		50-100k	-.034	-2.797**	Convergentie
		20- 50 k	-.043	-3.032**	Convergentie
		< 20k	-.032	-1.924*	Lichte convergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.008	-.614	
		Oost	-.045	-3.102**	Convergentie
		West	-.025	-2.208**	Convergentie
		Zuid	-.035	-1.683*	Lichte convergentie
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-.035	-3.041**	Convergentie
		Sterk	-.032	-3.052**	Convergentie
		Matig	-.026	-1.757*	Lichte convergentie
		Weinig	-.030	-1.926*	Lchte convergentie
		Niet	-.040	-1.929*	Lichte convergentie

Op basis van de uitkomsten trekken we de volgende conclusies. In de eerste plaats, gemeten over alle gemeenten convergeren de ontwikkelingen op het inkomensbudget en het toegekende werkbudget over 2004-2007. Aangezien de budgetten worden verdeeld op basis van objectieve en/of historische verdeelmaatstaven suggereren de uitkomsten dat de onderlinge verschillen zowel in objectieve omstandigheden als in historische uitkomsten kleiner worden. In de tweede plaats, bij de uitgaven uit het inkomensbudget zien we twee tegengestelde ontwikkelingen. Gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners en/of niet stedelijke gebieden divergeren in hun uitgavenontwikkeling, gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners convergeren in hun uigavenontwikkeling, evenals stedelijke gemeenten. Bij de uitgaven uit het werkbudget zien we convergerende uitgavenontwikkelingen, hoewel niet overal in even sterke mate en in alle landsdelen.

5.6 Conclusie

In de onderstaande tabel 5.14 hebben we alle uitkomsten op een rij gezet.

Tabel 5.14: Overzicht uitkomsten convergentie-divergentie over 11 variabelen.

			Volume-ontw.			Instroom	Uitstroom	Uitstroom	Loonkosten-subsidies		Trajecten	Budget I	Uitgaven I	Budget W	Besch. W	Uitg W,
			071999-20	1999-2003	2004-2007	2001-2007	1999-2007	2004-2007	2001-2004	2004-2007	2004-2007	2004-2007	2004-2007	2004-2007	2004-2007	2004-2007
	Totaal		**	**	**	**	**		**	**	**	**		*		**
	> 20k		**	**	**	**	**			*	**	**	**			**
	< 20k		**	**		**	**				**	**	**	**	**	*
Grootte-klasse	> 100k		**	**		**	**	**			**	**		**		*
	50-100k		**	**	*	**	**				**	**	**	**		**
	20- 50 k		**	**	*	**	**		**	**	**	**				**
	< 20k		*	**		*	**				**	**	**	*		
Landsdeel	Noord					**				**	**		**			
		Groningen							*			*			**	
		Friesland								**	**		*			
		Drenthe			*	**							*			
	Oost		**		*	**	**	*	**	*	**	**				**
		Overijssel									**	*				
		Flevoland	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b
		Gelderland	*			**	**	**	**		**		**			**
	West		**	**	**	**	**				**	**				**
		Utrecht	**		**							*	*			
		N-Holland	**	*		**	**									
		Z-Holland	**		**	**	**				**					**
		Zeeland	*	**											*	
	Zuid			**		**			**		**					*
		N-Brabant	*			**			**		**					
		Limburg		*			*		*		**					**
Stedelijkheid	Z. sterk		**				**	**			**	**		**	**	**
	Sterk		**	**	**	**	**	**			**	**	*	**	*	**
	Matig		**	**	*	**	*				**					*
	Weinig			*		**	**				**			**		*
	Niet		*	**		**	**		**	**	**		**	**		*

** = significant at level 0,05, *=sigificant at level 0,10. Alle aangegeven relaties duiden op convergentie, uitgezonderd de grijs gearceerde cellen, hier betreft het een divergerende relatie. N.B = Niet berekend/niet bekend vanwege het geringe aantal waarnemingen/gemeenten in de provincie.

In de eerste plaats is de grote lijn er één van convergentie, zowel in uitkomsten, in inzet van beleid als in uitgaven. De uitzonderingen zijn de uitstroom naar werk en de uitgaven uit het I-deel. Voor wat betreft dit laatste is er bij de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners zelfs sprake van divergentie hetgeen spoort met het feit dat we ook geen convergerende volume-ontwikkeling vinden over de periode 2004-2007 voor de kleinere gemeenten. Laten we de kleine gemeenten buiten be-

schouwing dan scoren de gemeenten in zijn totaliteit op nagenoeg alle variabelen een convergerende ontwikkeling. Gemeenten groeien kortom naar elkaar toe, zowel in volumeontwikkeling, de in- en uitstroom, de trajectinspanningen en de uitgaven op het I- en W-budget.

In de tweede plaats kunnen we constateren dat op basis van de volume-ontwikkeling en de in- en uitstroomcijfers de convergerende ontwikkeling sterker is in de periode 1999-2003 dan in de periode 2004-2007. Dit verschil komt voor rekening van de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners die in de periode 2004-2007 een divergerend patroon laten zien en de afwezigheid van convergentie bij de gemeenten groter dan 100.000 inwoners. Over de gehele linie zijn het vooral de gemeenten tussen de 20.000 en 100.000 inwoners en/of de sterk stedelijke gemeenten die de meeste convergerende ontwikkelingen te zien geven.

In de derde plaats is het regionale beeld diffuus. De uitkomsten suggereren de meeste convergentie in het westen en het oosten, hoewel een uitsplitsing naar provincie laat zien dat de effecten sterk kunnen verschillen. Opvallend is de afwezigheid van convergentie in de meer perifere regio's: Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Zeeland en Limburg. Aangezien dit minder van doen lijkt te hebben met de mate van stedelijkheid en grootteklasse – deze indelingen laten immers convergerende ontwikkelingen zien, lijkt het erop dat er een zelfstandig effect van de regio zichtbaar is óf dat er verschillende mechanismen schuil gaan in verschillende gebieden.

Keren we terug naar de vier mogelijk verklaringen van gedragsreacties zoals we in paragraaf 5.2 hebben geformuleerd dan is de conclusie dat over de beschouwde periode van 1999-2007 respectievelijk 2004-2007 divergentie in uitkomsten, trajectinzet en beschikbaarheid en besteding van middelen niet voorkomt. De enige uitzondering vormen kleine gemeenten in Friesland waar als het gaat om de uitgaven uit het inkomensdeel een divergerend patroon wordt gevonden. Het is echter niet duidelijk of dit veroorzaakt wordt door de relatief kleine aantallen waardoor uitschieters snel mogelijk zijn of van bewust beleid. Feit is wel dat wanneer de kleine gemeenten buiten beschouwing worden gelaten de divergentie wegvalt. Er zijn kortom geen aanwijzingen voor toenemende regionale diversiteit wanneer we kijken naar de ontwikkelingspatronen of trajectintensiteit.

In plaats van divergentie vinden we óf convergentie óf we vinden helemaal geen ontwikkelingspatroon. Laten we met de laatste bevinding beginnen: bij de afwezigheid van verbanden blijven de onderlinge verschillen in de startsituatie in de daarop volgende periode dezelfde. Dat is een opmerkelijk gegeven aangezien de invoering van de nABW in 1996 en de WWB in 2004 wel hebben geleid tot een algehele volumedaling, maar in bepaalde regio's, bepaalde grootteklassen of maten van stedelijkheid niet naar de verkleining van de onderlinge verschillen. De verschillen hebben klaarblijkelijk een structurele achtergrond of hebben van doen met een verschillend tempo waarin veranderingen worden

doorgevoerd die we in de beschouwde periode niet hebben kunnen waarnemen. Een aanwijzing voor de structuurkenmerken als basis voor het achterwege blijven van convergerende of divergerende relaties, is te vinden in het feit dat de onderlinge verschillen in vooral zwakkere economische en dunbevolkte regio's (Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Zeeland en Limburg) niet groter of kleiner worden, ondanks dat deze regio's wel convergeren in trajectinzet.

Voor wat betreft de convergentie moeten we drie conclusies nader duiden. In de eerste plaats de verklaring voor de sterkere convergentie in termen van volume-ontwikkelingen en in- en uitstroom in de periode vóórafgaand aan de WWB dan in de periode er na. De meest voor de hand liggende verklaring is waarschijnlijk de omstandigheid dat de grootste volumedaling in de bijstand zich heeft voortgedaan in de periode 1996-2001, na de invoering van de nABW in 1996 en tijdens de economische hoogconjunctuur van eind jaren negentig. De economie zorgde voor voldoende werkgelegenheid en de nABW voor een activeringsregiem waardoor in verhouding veel bijstandsgerechtigden zijn uitgestroomd. Daar komt bij dat de WWB in tegenstelling tot de nABW een grotere keuzevrijheid met zich meebracht, een reden waarom we weinig specifieke convergerende ontwikkelingspatronen vinden bij de inzet van loonkostensubsidies.

In de tweede plaats de reden voor de convergentie in wat lijkt de meer stedelijke en/of grotere gemeenten in hoofdzakelijk het westen en oosten van het land. De meest voor de hand liggende verklaring is of economische groei of de dichte nabijheid waardoor onderling leer- en kopieergedrag eenvoudiger kan plaatsvinden.

In de derde plaats – en tot slot – de duiding van de algemene trend. naar convergentie. Volgens het verklaringskader kunnen hier twee oorzaken voor zijn: of gemeenten hebben van elkaar geleerd en zijn samen efficiënter geworden of platitudes zijn richtinggevend geweest. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen welke van deze twee verklaringen de juiste is.

6 Geraadpleegde literatuur

Aalst, M. van der, S. Bavinck, D. Grijpstra & C. van der Werf (1993). *Landelijke evaluatie Banenpool: eindrapport.* Rijswijk: Arbeidsvoorziening.

Albeda, W. (1967). *Een actief arbeidsmarktbeleid*. De economist, 115, 5, 739-767.

Algemeen Ketenoverleg (2007). *Doorpakken en veranderen: Suwi-ketenprogramma 2008.* De Haag.

Arents, M., L. van Geffen, J. van Velden & C. Zoon (2004). *Organiserend vermogen voor regionaal arbeidsmarktbeleid: succesfactoren en handreikingen.* Rotterdam: Ecorys/Deloitte.

Armstrong, H. & J. Taylor (2000). *Regional economics and policy, 3rd ed*.. Oxford: Blackwell Publishers.

Berg, M.R. van den, P.A. Risseeuw & O. Scheikh (2007). C*edris bedrijfsvergelijkend onderzoek 2006: resultaten op hoofdlijnen*. Amsterdam: SEO.

Berkhout, P., N. Niessen, W. Etty, R. van Lustgraaf & A. Op het Veld (2008). *Evaluatie Verdeelmodel Wet werk en bijstand*. Amsterdam: SEO/AEF.

Black, D.A., J.A. Smith, M.C. Berger & B.J. Noel (2003). Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Evidence from random assignment in the UI System*. The American Economic Review*. 93, 4, 1313-1327.

Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen & W. Trommel (2007). *Werkt de Wwb? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen rijk en gemeenten*. Utrecht: Meccano i.s.m. de Universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek.

Brief J. Linthorst, d.d. 15 mei 2007. Adviesaanvraag optimalisatie SUWI-keten.

Broersma, L. & J. van Dijk (2002). Regional labour markets dynamics in the Netherlands. *Papers in Regional Science*, 81, 343-364.

Broersma, L., J. Koeman & C.N. Teulings, C.N. (2000). Labour supply, the natural rate and the welfare state in the Netherlands: the wrong institutions at wrong point in time. *Oxford Economic Papers*, Vol 52, 96-118

Bunt, S., M. Grootscholte, D.R. Kemper & C. van der Werf (2008). *Workfirst en Arbeidsmarktperspectief: onderzoek naar de werking van Workfirst.* Den Haag: RWI.

Bunt, S., M. Grootscholte en D.R. Kemper (2007). *De Wwb gewogen: gemeenten aan het woord. Een onderzoek in het kader van de evaluatie van de Wwb*. Leiden: Research voor Beleid.

CBS (2005). *Richtlijnen voor de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG*), versie 1.08. Voorburg: CBS.

Coelli, T.J. (1996). *A guide to frontier version 4.1: A computer program for stochastic frontier production and cost function estimation.* New England: CEPA.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag.

Commissie Fundamentele herbezinning WSW (2008). *Werken naar vermogen*. Den Haag.

Commissie Stedelijke Innovatie (2008). *Aan de slag met een doeltreffend arbeidsmarktbeleid.* Den Haag: NICIS.

Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007). *De eerste overheid*. Den Haag: VNG.

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006). *Wil tot verschil: gemeenten in 2015*. Den Haag.

Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (Commissie Van Dijk) (1995). *Arbeidsvoorziening in perspectief*. DenHaag: VUGA.

Cremers, M.W.J., V.H.P. Backerra & H.M.F.G.M. Faun (2007). *Afstand tot werk of afstand tot de arbeidsmarkt*. Maastricht: E,til.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2001). *Aan de slag: eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid.* Den Haag.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2005). *Regionaal economische beleid in de toekomst, 2003—2005*. Den Haag.

Dam, M. van (1992). *Regio zonder regie: verschillen in en effectiviteit van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*. Groningen: ICS.

Dam, M. van & S.A.H. Denters (1993). De effectiviteit van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. *Beleidswetenschap*, 7, 141-157.

De Levita, B. & F. Oort (2008). *Doorgroeien: onderzoek naar borging en verankering van handhaven in de WWB*. Amsterdam: Radar.

DiMaggio, P. (1998). The new institutionalisms: avenues of collaboration. *Journal of institutional and Theoretical Economics*, 154, 696-705.

DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.

Divosa (2006). Meer perspectief voor mensen: twee jaar Wet werk en bijstand. Utrecht: Divosa.

Divosa (2007). *Verschil maken: drie jaar Wet werk en bijstand*. Utrecht: Divosa.

Divosa (2008). *Worstelen met invloed; Vier jaar Wet werk en bijstand*. Utrecht: Divosa.

Dostal, J. M. (2008). The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case. *Social Policy & Administration*, vol. 42, no. 1, 19-42.

Dijk, J. van (2001). *Arbeidsmarkt en regio.* Groningen: Rug.

Dijkstra, G.A.Q.J., W.J. Feil, W.S.A. Franssen, D.W. Hommes & H.M.P. Torremans (2001). *Evaluatieonderzoek WIW/WSW: de regiefunctie van gemeenten.* Den Haag: SZW.

Edzes, A.J.E. (2008). De arbeidsmarktpolitiek van gemeenten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 24, 1, 53-67.

Edzes, A.J.E. & M. Moes (2007). Investeren of herstellen. Doorten, I. & R. Rouw (red.). *Opbrengsten van sociale investeringen*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

Edzes, A.J.E., J.D. Gardenier, P. Vrieze & T. Horsten (2006*). Schaalvraagstukken rond werk en bijstand: een overzicht.* Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.

Edzes, A.J.E., M. Moes & E. Westerhof (2005). *Wwb monitor: één jaar Wet werk en bijstand, mei 2005.* Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.

Edzes, A.J.E. & A.C. Glebbeek (1992). De arbeidsvoorzieningswet: beleidstheorie en evaluatie. *Sociaal Maandblad Arbeid*, 47, 5, 303.

Elhorst, P., L. Broersma, A.S. Zijlstra & J. Oosterhaven (2007). *Regionale arbeidsmarktdynamiek: werkloosheid, centraal overleg en infrastructuur*. Groningen: RUG.

Fenger, M. (2002). *Sturing van samenwerking: institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen.*

Geerdsen, L.P. (2006). Is there an threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system. *The Economic Journal*, 116, 3, 738-750.

Gemeente Groningen (2005). *Een werkend netwerk: activerend arbeidsmarktbeleid gemeenten Groningen 2006-2010*.

Gemeente Dordrecht (2007). *Naar een regionaal actieplan integraal arbeidsmarktbeleid*.

Gemeente Eindhoven (2007). *Eindhoven Één in werk: actieplan.*

G4/G27 (2009). *Bidbook Toekomst stedelijk economisch beleid*.

Glebbeek, A.C., A.J.E. Edzes, A. van Bruggen & H. Oosten (1998). Het beleid van de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening. In: Sol, E & A.C. Glebbeek e.a. (1998) *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur: de positie van derde-belanghebbenden in een tripartite structuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Glebbeek, A.C. (2005). De onrealistische evaluatie van arbeidsmarktbeleid. *Tijdschrijft voor Arbeidsvraagstukken*, 21, 1, 28-48

Goudriaan, R., L.J.M. Aarts & P.J.M. Wilms (2001). *Naar een operationeel verdeelmodel met beperkte herverdeeleffecten.* Den Haag: APE.

Graversen, B.K. & J.C. van Ours (2009). *How a mandatory activation program reduces unemployment durations: The effects of distance*. Bonn: IZA.

Graversen, B.K. & J.C. van Ours (2008) How to help unemployed find jobs quickly: experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of public economics*, 92, 2020-2035.

Hensen, M. & R. de Vries (2004). *Geografical mobility and education-job mismatches*: Maastricht: ROA.

Hoeben, J., H. Nieuwenhuijssen, P. Voogd & H. de Wolf (2002). *De invloed van conjunctuur en beleid op de Abw: een analyse op macroniveau*. Den Haag: SZW.

Have, K. ten (1995). *Personeels- en opleidingsbeleid in een isolement. Markt, organisatie en personeel in de industrie*. Tilburg: Tilburg University Press.

Inspectie voor Werk en Inkomen (2007). *Gemeentelijke afdoening: de laatste schakel in de handhavingsketen*. Den Haag: IWI.

Inspectie voor Werk en Inkomen (2008a). *Regionale samenwerking arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: IWI.

Inspectie voor Werk en Inkomen (2008b). *Handhaving: preventie boven repressie*. Den Haag: IWI.

Keuzenkamp, H.A., M.H.C. Kok & E. Brouwer (2000). *Verklaren en verdelen: eindrapport van het onderzoeksproject 'van een potentieel verdeelmodel naar een toepasbaar verdeelmodel*. Den Haag: APE.

Kluve, J. et al. (2007). *Active labour market policies in Europe: performances and perspectives.* Essen: Springer.

Koning, J. de eds. (2007). *The evaluation of active labour market policies: measures, public private partnerships and benchmarking*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Koning, J. de (2003). *Wat niet weet, wat niet deert: over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid.* Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Koning, P.W.C., C.N. Teulings & G.J. van den Berg (2002). Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen? *ESB*, jrg. 87, nr. 4372.

Kraaijestein, M. (1995). *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk: 1945-1990.* Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Lundin, M. & P. Skedinger (2000). *Decentralisation of active labour market policy: the case of Swedish local employment service committees*., Stockholm: Office of labour market policy evaluation.

Martin, J.P. & D. Grubb (2001). *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies.* Stockholm: Office of labour market policy evaluation.

Meester, W.J. & P.H. Pellenbarg (1986.) *Subjectieve waardering van bedrijfsvestigingsmilieus in Nederland*. Girug/Sociaal-geografische reeks, nr. 39.

Mevissen, J.W.M. (1992*). Interactie met beleid: een verkenning van het arbeidsmarktgedrag van overheid en ondernemingen.* Amsterdam: Swetz & Zeitlinger.

Meyer, J.W. & B. Rowan (1991). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In W.W. Powell & P.J. DiMaggio (ed.). *The new institutionalism in organizational analyses* (pp. 41-62). Chicago: The University of Chicago press.

Meyer, J.W. & W.R. Scott (1983). *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Pieken in de delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*. Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). Actieplan Jeugdwerkloosheid. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Wekgelegenheid (2008a). *Beleidsdoorlichting reintegratie*. Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Wekgelegenheid (2008b*). Kerncijfers Wet werk en bijstand: resultaten na de evaluatie*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Wekgelegenheid (2007). *Meta-analyse 'Afhakers aan de poort'*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Wekgelegenheid (2005a). *Adviesaanvraag regionaal arbeidsmarktbeleid*, d.d. 22 december 2005.

Ministerie van Sociale Zaken en Wekgelegenheid (2005b). *Hoogwaardig handhaven: gemeenten uit de startblokken*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005c). *Integrale rapportage handhaving 2005*. Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005d). *Brief staatssecretaris aan Tweede Kamer betreffende 'Verdeelmodellen Wet werk en bijstand'*, 9 mei 2005. Den Haag: Szw.

Ministerie van Sociale Zaken en Wekgelegenheid (2000). *Lijnen naar de toekomst: evaluatie Algemene Bijstandswet 1996-1999.* Den Haag: SZW.

Moes, M. et al. (2004). *Monitor re-integratie Oost-Groningen: rapport tussenmeting juni 2004.* Groningen: CAB.

Muffels, R. et al. (2004). *De transitionele arbeidsmarkt: naar een nieuwe sociaaleconomische dynamiek.* Tilburg: OSA.

Nieuwkerk, T. van & B. Wiendels (2003). *Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: gericht op participatie voor iedereen*. Den Haag: VNG.

OECD (2005). Managing decentralisation: a new role for labour market policy. Paris: OECD.
OECD (2000). *Employment Outlook 2000*. Paris: OECD.
OECD (1998). *Local management for more effective employment policies.* Paris: OECD.
Olieman, R., E.F. van Bokhoven, J. de Koning & E. van Dongen (1996). *Naar een nieuwe financiering van de bijstand.* Rotterdam: NEI.
Olieman (1994). *Lokale sturingsmogelijkheden voor de bijstand*. Rotterdam: NEI.
Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
Onderzoekscommissie Toepassing Abw (1993). *Het recht op bijstand, naar een beheerst proces bij de toekenning van de bijstand*. Den Haag; VUGA.
Ours, J.C. van (2007). *Compulsion in active labour market programs*. Tilburg; CentER.

Pellenbarg, P., P. van Steen & L. Wissen (2005). *Ruimtelijke aspecten van bedrijvendynamiek in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
Pellenbarg, P.H. (1985). *Bedrijfsrelokatie en ruimtelijke kognitie*. Girug/Sociaal-geografische reeks, nr. 33.
Piek, P. & B. Fermin (2008). *Het regionale domein en het functioneren van poortwachtercentra*. Hoofddorp: TNO.
Pröpper, I., H. Kessens & E. Westeijn (2005). *Trendstudie: samenwerking decentrale overheden*. Vught: Partners + Pröppers.

Raad voor Werk en Inkomen (2009a). *Match! Publiek-private en regionale samenwerking bij vacaturevervulling.* Den Haag: RWI.
Raad voor Werk en Inkomen (2009b). Diagnose bij re-integratie: Analyse en aanbevelingen. Den Haag: RWI.
Raad voor Werk en Inkomen (2006a). De *regio centraal: advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: RWI.
Raad voor Werk en Inkomen (2006b). *Samenwerking tussen gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt.* Den Haag: RWI
Raad voor Werk en Inkomen (2004). Advies Ketensamenwerking en –informatisering SUWI. Den Haag: RWI.
Rieken, J. (1999). *Liberalisering en zelfsturing: krijtlijnen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw*. Den Haag: Koninklijke Vermande.
Rosholm, M. & M. Svarer (2008). The Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *Journal of Economics*, 110, 2, 385-401.

Schmid, G. (1998). *Transitional labour markets: a new European employment strategy*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). Sociaal Cultureel Rapport: 25 jaar veranderingen. Den Haag: SCP.
Sol, E, (2000). *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland: de rol van de overheid en de sociale partners*. Den Haag: SDU.
Sol, E. & A.C. Glebbeek (1998). *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Sol, C.C.A.M., J. Castonguay, H. van Lindert & Y. van Amstel (2007). *Workfirst werkt: op weg naar evidence based-work first*. Utrecht: Divosa.
Suijker, F.W. (2007). *Verdubbeling van de instroom in de WAJONG: oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: CPB.

Terpstra, P.R.A. (1986). *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid.* Groningen: Geografisch Instituut/RUG.

Teulings, C., R. van der veen & W. Trommel (1997). *Dilemma's van de sociale zekerheid: een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: Vuga.

TNO/SEO (2008). *Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau*. Den Haag: SZW.

Van der Veen, R.J. (1990). *De sociale grenzen van beleid een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid.* Leiden: Stenfert Kroese.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2006). Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen, vergaderjaar 2005-2006, 30 498, nr. 1-2

Tweede Kamer der Staten Generaal (2003). Sociale Nota 2003. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2001). Sociale Nota 2001. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal (1999). *Wet Financiering Abw, Ioaw, Ioaz: Memorie van Toelichting.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal (1996). Sociale Nota 1996. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid .

UWV (2008). *UWV Kwartaalverkenning 2008-II*. Amsterdam: UWV.

UWV (2007). *De groei van de WAJONG-instroom: een onderzoeksrapport in het kader van het dossieronderzoek WAJONG 2007*. Amsterdam: UWV.

Vermeulen, W. (2006). *Regional dispartities in a small country: An analysis of regional unemployment and participation differentials in the Netherlands from 1975 to 2003*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Vuren, A. van (2006). *Wet werk en bijstand: Een eerste kwantificering van effecten*. Den Haag: CPB.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009a). *Ledenbrief 'Verkenning crisismaatregelen arbeidsmarkt*, d.d. 4 maart 2009). Den Haag: VNG.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009b). *Brief aan ministerie van BZK 'Aangepaste lijst inventarisatie gemeentelijke projecten*, d.d. 9 maart 2009. Den Haag: VNG.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009c). *Lijst ambassadeurgemeenten, stand van zaken op 8 februari 2008*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). *Regionaal arbeidsmarktbeleid: de stand van zaken bij gemeenten, voorjaar 2008*. Den Haag: VNG.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007) *Bestuursakkoord*, d.d. 4 juni 2007. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004). *Gezamenlijke beleidsagenda gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag.

Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen. Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, Memorie van toelichting, p. 44.

Wilthagen, T. (2003). *De overgankelijke arbeidsmarkten het (on)vergankelijke sociale recht*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Windmuller, J.P., C. de Galan & A.F. van Zweeden (1983). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Utrecht: Het Spectrum.

Witteloostuijn. A. van & J. Oosterhaven (2006). *Van eigenwijsheid naar eigen wijsheid: Over de economische toekomst van het Noorden.* Groningen: RUG.

Wolfson, D.J. (2005). *Transactie als bestuurlijke vernieuwing: op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987). *Activerend arbeidsmarktbeleid.* Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994). *Belang en beleid: naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen.* Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997). *Van verdelen naar verdienen: afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw.* Den Haag: SDU Uitgevers.

7 Bijlagen

7.1 Gebruikte databestanden

Tabel 7.1.1: *Gebruikte databestanden.*

Bron	***Omschrijving***
CBS	In- en uitstroominformatie en ultimo cijfers bijstandsstatistiek op transactiebasis over de jaren 1999-2007; administratieve gegevens; alle gemeenten;
CBS	In- en uitstroominformatie trajecten met loonkostensubsidie op basis van Statistiek Re-integratie Gemeenten voor de jaren 2005-2007 (op verzoek gemaakt); administratieve gegevens; alle gemeenten;
CBS	Volume-informatie Gesubsidieerde Arbeid (WIW werkervaring, Wiw detachering, ID en WSW) over de jaren 2001-2003 (WIW en ID) en 2000-2003 (WSW) (op verzoek gemaakt). Op individueel gemeentelijk niveau kent deze statistiek 'vreemde' uitschieters over de jaren. Deze zijn handmatig gecorrigeerd waarbij als beslisregels golden dat (a) een gemeente in een jaar niet nul kan hebben en in het jaar daarop 50. Ook zitten er verschillen in het totale volume zoals door het CBS is aangegeven, het totale volume als optelsom van de individuele gemeenten en het totale volume van de individuele gemeenten na correctie voor herindelingen.
CBS	In- en uitstroom WSW op gemeenteniveau over de jaren 2000-2007. Op verzoek door het SZW berekend en geleverd uit de bij het CBS beschikbare microbestanden uit de WSW-monitor.
UWV	In- en uitstroom WAJONG op gemeenteniveau over de jaren 1999-2008.
SZW	De Kernkaart WWB over de jaren 2004-2007. Het betreffen administratieve gegevens afkomstig hetzij van het CBS, hetzij uit de verantwoordingsinformatie die gemeenten aan SZW moeten aanleveren. Deze kernkaartgegevens bevatten zowel bijstandsvolumegegevens, informatie over uitstroom en uitstroom naar werk, fraude en financiele budget- en uitgavengegevens.
Divosa/CBS	Van het CAB/Divosa zijn de gegevens uit de Wwb-monitoren gebruikt over de jaren 2004-2007. Het betreft hier informatie uit enquêtes onder hoofden Sociale Zaken van gemeenten. De respons over de jaren is de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 7.1.2: Respons WWB-monitoren over 2005-2008

	2005	***2006***	***2007***	***2008***
N=	176	147	103	110
Aantal gemeenten die zijn vertegenwoordigd	191 (41% van het totaal aantal gemeenten in 2005 = 467)	200 (44% van het totaal aantal gemeenten in 2006 = 458)	165 (37% van het totaal aantal gemeenten in 2007 = 443)	156 (34% van het totaal aantal gemeenten in 2008 = 443)
Aandeel totaal aantal gemeenten op totale bijstandsvolume	68%	65%	68%	61%

7.2 Indicatoren van samenwerking en integraal beleid

In de vragenlijst van de Divosa-monitor zijn over meerdere jaren gegevens uitgevraagd over de mate van samenwerking van een gemeente. Deze samenwerking betreft drie aspecten:

1. **Interne samenwerking**, d.w.z. de mate waarin bij de uitvoering van de Wwb ook rekening wordt gehouden met andere beleidsterreinen. Deze interne samenwerking kunnen we ook duiden als de mate van integraal beleid van een gemeente.

2. **Externe samenwerking**, d.w.z. de mate waarin bij de uitvoering van de Wwb samen wordt gewerkt met externe organisaties.

3. **Intergemeentelijke samenwerking**, d.w.z de mate waarin gemeenten onderling samenwerking op taken die van doen hebben met de uitvoering van de Wwb.

De gegevens over de mate van integraal beleid en externe samenwerking zijn uitgevraagd in 2005 en 2007. De mate van intergemeentelijke samenwerking is uitgevraagd over 2006 en 2007. Tussen de jaren zijn wel verschillen ontstaan over de hoeveelheid samenwerkingspartijen en beleidsonderwerpen waarover de respondent is ondervraagd. In de onderstaande tabellen zijn de vragen, antwoordcategorieën en waarderingen weergegeven voor de mate van interne samenwerking/integraal beleid (tabel 7.2.1), externe samenwerking (tabel 7.2.2) en intergemeentelijke samenwerking (tabel 7.2.3).

Tabel 7.2.1: Itemlijst Interne samenwerking/integraal beleid. Bron: Divosa/CAB

De nu volgende vragen hebben betrekking op beleidsonderwerpen die te maken hebben met de Wwb. Kunt u bij elk van deze beleidsonderwerpen aangeven óf en op welke wijze u daarmee omgaat?		***Antwoordcategorie***	***Code / Waardering***
0	Bent u op de onderstaande terreinen op enige wijze (d.w.z. in beleid dan wel uitvoering) actief?	Niet actief Actief	
1	Vindt er op dit terrein **informatievoorziening** plaats?	Nee	0
		Ad hoc informatieverzameling	1
		Systematische informatieverzameling	2
		Systematische informatieverzameling en verschaffing (voorlichting)	3
2	Heeft de gemeente op dit beleidsonderwerp **finale doelen** geformuleerd?	Nee, ad hoc	0
		Geen echte doelen, maar wil wel beïnvloeden	1
		Wel doelstelling, geen kwantificering	2
		Gekwantificeerde, aan termijn gebonden doelstellingen	3
3	Heeft de gemeente op dit beleidsonder-	Nee	0

De nu volgende vragen hebben betrekking op beleidsonderwerpen die te maken hebben met de Wwb. Kunt u bij elk van deze beleidsonderwerpen aangeven óf en op welke wijze u daarmee omgaat?		*Antwoordcategorie*	*Code / Waardering*
	werp **beleidsinstrumenten** genoemd?	Beleidsafstemming; voorlichting/advisering	1
		Bestuurlijke afspraken, convenanten	2
		Incentives (subsidies, santies)	3
		Regelgeving (directieven, vergunning)	3
4	Heeft de gemeente op dit beleidsonderwerp **beleidsmiddelen** vrijgemaakt?	Nee	0
		Bestuurlijk contact	1
		Inzet personeel	2
		Financiën	3
5	Hoe worden door de gemeente de **resultaten** vastgesteld?	Niet of onduidelijk	0
		Vage beoordeling	1
		Strikte beoordeling (aangekondigd)	2
		Strikte beoordeling (gerealiseerd)	3
			Min score = 0 Max score = 15
Beleidsonderwerpen 2004 • Voorkomen voortijdig schooluitval • Kennis van de arbeidsmarkt • Personele voorziening werkgevers • Kinderopvang • Mogelijkheden voor startende ondernemers • Kwaliteit beroepsonderwijs • Arbeidskansen oplieidngen • Afspraken vacaturemelding • Zorg-werk arrangementen • Afspraken instroompreventie • Scholingsafspraken bedrijven • Leeftijdsbewust re-integratiebeleid		Beleidsonderwerpen 2006 • Voorkomen voortijdig schooluitval • Kennis van de arbeidsmarkt • Personele voorziening werkgevers • Kinderopvang • Mogelijkheden voor startende ondernemers • Kwaliteit beroepsonderwijs • Arbeidskansen oplieidngen • Afspraken vacaturemelding • Zorg-werk arrangementen • Afspraken instroompreventie • Scholingsafspraken bedrijven • Leeftijdsbewust re-integratiebeleid • Sociale werkvoorziening • Inburgering • Gemeente als werkgever van gesubs. arbeid	

Tabel 7.2.2: Itemlijst Externe samenwerking. Bron: Divosa/CAB

	De volgende vragen hebben betrekking op de samenwerking met externe organisaties	*Antwoordcategorie*	*Code / Waardering*
1	Werkt u met de onderstaande actor samen?	Nee	0
		Samenwerking is uitbesteed aan centrumgemeente	1
		Ja, zelfstandige samenwerking	2
		Ja, samenwerking in regionaal verband	2
2	Is er met deze actor een bestuurlijke relatie?	Nee, ad hoc bestuurlijk overleg	0
		Nee, relatie op uitvoerend niveau	0
		Waarnemerschap	1
		Bestuurlijke vertegenwoordiging	2
3	Vindt er met deze actor een systematische informatieuitwisseling plaats?	Nee, ad hoc	0
		Periodieke informatie-uitwisseling	1
		Systematische feedback m.b.t. gezamenlijke doelen of belangen	2
		Uitwisselen cliëntinformatie, toegang tot dossiers, gezamenlijk informatiesysteem	3
4	Zijn er financiële afhankelijkheidsrelaties	Nee	0

	met deze actor?	Geldstroom van actorr naar gemeente	1
		Geldstroom van gemeente naar actor	1
		Regelmatige financiering van gezamenlijke projecten	2
5	Worden er met deze actor gezamenlijke producten tot stand gebracht?	Nee	0
		Via uitbestedingsrelatie	1
		Via samenwerkingsrelatie	2
		Actor is (deels) in eigen organisatie opgenomen	3
6	Bent u het afgelopen jaar meer of minder met deze actor gaan samenwerken?	Minder	0
		Gelijk	1
		Meer	2
			Min score = 0 Max score = 14
Samenwerkingspartners 2004 • CWI • UWV • WIW- en ID instellingen – publ. re-integratie • WSW-organisaties • Regionale innovatiecentra • Regionale Platforms arbeidsmarktbeleid • Brancheorganisaties • Regionale oplieidingscentra • Provincie • Zorgverzekeraars		Samenwerkingspartners 2006 • CWI • UWV • WIW- en ID instellingen – publ. re-integratie • WSW-organisaties • Regionale innovatiecentra • Regionale Platforms arbeidsmarktbeleid • Brancheorganisaties • Regionale opleidingscentra • Provincie • Zorgverzekeraars • Jeugdzorg, kinderbescherming • Welzijnsinstellingen • Woningbouwcorporaties • Energiebedrijven • Zorginstellingen • Kredietbank/schuldhulpverlening	

Tabel 7.2.3: Itemlijst intergemeentelijke samenwerking. Bron: Divosa/CAB

	Kunt u op de volgende gebieden aangeven op welke wijze u samenwerkt met andere gemeenten>		***Code / Waardering***
	Taakgebieden	**Antwoordcategorie**	
1	Personele aangelegenheden	Geen samenwerking	0
	Re-integratiebeleid	Taak is gemandateerd aan centrumgemeente	1
	Uit- en aanbestedingsbeleid	Als centrumgemeente neem ik deze taak voor	1
	Handhaving	anderen waar	1
	Bijzondere bijstand	Samenwerking in beleidsontwikkeling, niet in	1
	Schuldhulpverlening	uitvoering	1
	Ketenafspraken UWV/CWI	Samenwerking in uitvoering, niet in beleidsont-	
	Werkgeversbenadering	wikkeling	
	Probl. voortijdig schoolverlaten	Samenwerking in beleid én uitvoering	
	Knelpunten reg. Arb. Beleid		
	Uitkeringsadministratie		
	Verhaal & Terugvordering		
	Juridisch beleid		
	WSW		
	WMO		
	Inburgering		
			Min score = 0 Max score = 1

7.3 Aanvullende tabellen beleidsverschillen en invloed politieke kleur

Tabel 7.3.1.: Gemiddelden en spreiding budgetgegevens 2004-2007, gemeenten < 20.000 inwoners, totaal en naar landsdeel, lopende prijzen. Bron: kernkaart SZW, eigen berekeningen.

	Totaal N=253		***Noord N=27***		***Oost N=67***		***West N=99***		***Zuid N=60***		***F-toets***
	Gem.	**Std. Dev.**	**Gem.**	**Std. Dev.**	**Gem.**	**Std. Dev.**	**Gem.**	**Std. Dev.**	**Gem.**	**Std. Dev.**	
Inkomensbudget[1]											
I-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	12.343	1.259	11.824	1.085	11.927	1.546	12.617	1.104	12.590	1.019	F (3, 249) = 7.747**
I-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	12.293	1.075	11.397	969	11.683	1.155	12.652	982	12.583	740	F (3, 249) = 17.998**
I-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	12.304	1.100	11.684	790	11.982	1.053	12.548	1.061	12.539	1.155	F (3, 249) = 7.908**
I-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	12.192	1.138	11.618	795	12.080	1.087	12.470	1.195	12.115	1.121	F (3, 249) = 4.771**
I-uitgaven 2004/ gem. aantal bijstandsontv.	12.036	784	11.690	496	11.894	1.087	12.205	682	12.072	543	F (3, 249) = 4.216**
I-uitgaven 2005/ gem. aantal bijstandsontv.	12.127	590	11.885	436	11.983	619	12.245	631	12.204	485	F (3, 249) = 4.695**
I-uitgaven 2006/ gem. aantal bijstandsontv.	12.317	734	12.101	566	12.194	563	12.387	916	12.433	592	F (3, 249) = 2.240**
I-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv.	12.564	703	12.468	440	12.407	645	12.709	787	12.542	681	F (3, 249) = 2.764**
Saldo I-deel 2004 / bijstandsontv. ultimo	144	1.026	-222	979	-176	1.036	270	1.011	459	933	F (3, 249) = 6.042**
Saldo I-deel 2005 / bijstandsontv. ultimo	185	965	-427	861	-179	1.023	457	894	420	803	F (3, 249) = 12.026**
Saldo I-deel 2006 / bijstandsontv. ultimo	559	1.149	96	1.188	407	1.155	715	1.039	683	1.247	F (3, 249) = 2.745**
Saldo I-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo	69	1.199	-381	717	207	1.122	208	1.275	70	1.291	F (3, 249) = 1.916
Werkbudget											
Toegekend W-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	4.034	1.199	5.094	1.086	4.435	1.269	3.587	1.078	3.848	905	F (2, 249) = 17.470**
Toegekend W-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	3.999	1.152	4.862	1.019	4.362	1.194	3.592	1.115	3.880	876	F (3, 249) = 13.297**
Toegekend W-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	4.046	1.048	4.903	1.024	4.264	972	3.722	1.058	3.952	861	F (3, 249) = 11.608**
Toegekend W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	4.344	1.081	5.257	1.001	4.562	997	4.056	1.112	4.167	887	F (3, 249) = 11.448**
Beschikbaar W-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	4.264	1.176	5.170	995	4.624	1.214	3.841	1.133	4.154	926	F (3, 249) = 13.670**

Beschikbaar W-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	5.128	1.474	5.603	1.372	5.509	1.448	4.810	1.505	5.013	1.376	F (3, 249) = 4.236**
Beschikbaar W-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	5.959	1.703	6.649	2.111	6.389	1.618	5.548	1.617	5.848	1.557	F (3, 249) = 5.154**
Beschikbaar W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	6.768	1.990	7.777	2.479	7.177	1.876	6.416	1.914	6.416	1.792	F (3, 249) = 5.079**
W-uitgaven 2004/ gem. aantal bijstandsontv.	3.404	1.316	4.671	1.502	3.784	1.286	2.883	1.150	3.268	991	F (3, 249) = 18.920**
W-uitgaven 2005/ gem. aantal bijstandsontv.	3.103	1.123	3.890	1.177	3.285	1.180	2.786	1.088	3.068	874	F (3, 249) = 8.309**
W-uitgaven 2006/ gem. aantal bijstandsontv.	3.499	1.249	4.195	1.120	3.817	1.332	3.076	1.138	3.529	1.121	F (3, 249) = 8.786**
W-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv.	4.309	1.594	5.150	1.758	4.784	1.595	3.780	1.561	4.241	1.252	F (3, 249) = 8.617**
Saldo W-deel 2004 / bijstandsontv. ultimo	1.164	799	780	999	1.179	706	1.257	761	1.167	831	F (3, 249) = 2.570**
Saldo W-deel 2005 / bijstandsontv. ultimo	2.053	1.274	1.773	1.824	2.215	1.159	2.061	1.163	1.984	1.285	F (3, 249) = .854
Saldo W-deel 2006 / bijstandsontv. ultimo	2.866	1.691	2.923	2.454	3.038	1.647	2.863	1.486	2.653	1.667	F (3, 249) = .555
Saldo W-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo	2.915	1.973	3.213	2.592	2.899	1.871	3.035	1.866	2.600	1.953	F (3, 249) = .837
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2004	85	18	94	19	87	14	81	18	86	17	F (3, 249) = 5.069**
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2005	78	18	80	17	76	16	78	20	80	17	F (3, 249) = . 703
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2006	83	22	83	24	85	23	79	21	86	23	F (3, 249) = 1.472
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2007	99	29	94	27	101	26	91	31	99	26	F (3, 249) = 1.930

1 Het I-budget bestaat hier uit het toegekende inkomensbudget, de uitgaven betreffen de netto-uitgaven, d.w.z. de uitgaven minus de inkomsten over het betreffende jaar.
** = significant at level 0,05, * significant at level 0,10.

Tabel 7.3.2.: Gemiddelden en spreiding budgetgegevens 2004-2007, totaal en naar grootteklasse, lopende prijzen. Bron: kernkaart SZW, eigen berekeningen.

	Totaal (n=442)		*< 20k (n=189)*		*20-50k (n=187)*		*50-100k (n=41)*		*> 100k (n=25)*		*F-toets*
	Gem.	Std. Dev.	Gem.	Std. Dev.	Gem.	Std. Dev.	Gem.	Std. Dev.	Gem.	Std. Dev.	
Inkomensbudget[1]											
I-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	12.178	1.482	11.957	1.718	12.147	1.245	12.621	1.168	13.354	925	F (3, 438) = 8.275**
I-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	12.137	1.285	11.928	1.502	12.027	958	12.889	1.151	13.300	776	F (3, 438) = 14.874**
I-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	12.372	1.392	13.469	1.707	12.327	1.137	12.134	1.049	12.408	893	F (3, 438) = .773
I-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	11.940	1.484	11.604	1.802	11.936	1.064	12.890	1.094	12.959	937	F (3, 438) = 13.840**
I-uitgaven 2004/ gem. aantal bijstandsontv.	11.884	910	11.680	1.025	11.887	908	12.408	582	12.545	365	F (3, 438) = 13.045**
I-uitgaven 2005/ gem. aantal bijstandsontv.	11.993	1.019	11.812	1.385	11.974	556	12.513	488	12.649	381	F (3, 438) = 9.524**
I-uitgaven 2006/ gem. aantal bijstandsontv.	12.193	963	12.027	1.187	12.160	746	12.726	506	12.815	430	F (3, 438) = 1-.176**

I-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv.	12.383	998	12.135	1.252	12.417	697	12.917	552	13.088	552	F (3, 438) = 13.012**
Saldo I-deel 2004 / bijstandsontv. ultimo	142	1.331	133	1.658	83	1.042	94	917	685	945	F (3, 438) = 1.536
Saldo I-deel 2005 / bijstandsontv. ultimo	162	1.439	132	1.902	45	917	450	1.087	803	787	F (3, 438) = 2.666**
Saldo I-deel 2006 / bijstandsontv. ultimo	792	1.587	1.109	1.992	757	1.119	-45	1.161	74	864	F (3, 438) = 8.450**
Saldo I-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo	64	2.044	4	2.808	-59	1.125	657	1.408	499	1.046	F (3, 438) = 1.814
Werkbudget											
Toegekend W-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	4.128	1.452	2.253	1.730	3.927	1.180	4.073	1.234	4.774	1.052	F (3, 438) = 3.389**
Toegekend W-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	4.103	1.459	4.241	1.783	3.877	1.109	4.079	1.215	4.786	1.081	F (3, 438) = 3.963**
Toegekend W-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	4.128	1.437	2.237	1.831	3.872	964	4.265	1.053	4.985	1.118	F (3, 438) = 5.588**
Toegekend W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	4.416	1.470	4.511	1.866	4.131	993	4.715	1.031	5.339	1.119	F (3, 438) = 6.721**
Beschikbaar W-budget 2004 / bijstandsontv. t-1	4.463	1.510	4.729	1.836	4.164	1.141	4.244	1.215	5.049	1.119	F (3, 438) = 6.150**
Beschikbaar W-budget 2005 / bijstandsontv. t-1	5.440	1.970	5.858	2.425	5.038	1.467	5.153	1.525	5.760	1.336	F (3, 438) = 6.147**
Beschikbaar W-budget 2006 / bijstandsontv. t-1	6.186	2.201	6.489	2.705	5.840	1.720	6.104	1.600	6.617	1.627	F (3, 438) = 3.118**
Beschikbaar W-budget 2007 / bijstandsontv. t-1	6.960	2.447	7.216	2.936	6.514	1.943	7.238	1.950	7.898	1.938	F (3, 438) = 4.261**
W-uitgaven 2004/ gem. aantal bijstandsontv.	3.324	1.502	3.217	1.718	3.248	1.283	3.472	1.254	4.461	1.197	F (3, 438) = 5.552**
W-uitgaven 2005/ gem. aantal bijstandsontv.	3.068	1.328	3.020	1.564	2.923	1.028	3.281	1.169	4.154	1.153	F (3, 438) = 7.014**
W-uitgaven 2006/ gem. aantal bijstandsontv.	3.465	1.691	3.419	2.147	3.360	1.217	3.669	1.286	4.261	1.163	F (3, 438) = 2.354**
W-uitgaven 2007/ gem. aantal bijstandsontv.	4.134	1.977	3.899	2.380	4.127	1.610	4.818	1.435	4.841	1.467	F (3, 438) = 3.654**
Saldo W-deel 2004 / bijstandsontv. ultimo	1.435	1.129	1.799	1.378	1.199	833	1.108	719	988	651	F (3, 438) = 12.626**
Saldo W-deel 2005 / bijstandsontv. ultimo	2.430	1.752	2.934	2.139	2.127	1.343	1.921	1.033	1.718	1.054	F (3, 438) = 10.225**
Saldo W-deel 2006 / bijstandsontv. ultimo	3.267	2.267	3.804	2.778	2.887	1.780	2.825	1.367	2.776	1.529	F (3, 438) = 6.420**
Saldo W-deel 2007 / bijstandsontv. ultimo	3.402	3.238	4.055	4.316	2.794	2.074	2.992	1.609	3.688	1.574	F (3, 438) = 5.188**
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2004	81	21	76	24	84	18	86	16	94	11	F (3, 438) = 8.868**
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2005	75	20	72	23	76	19	80	14	85	12	F (3, 438) = 5.070**
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2006	80	25	77	28	83	24	82	18	82	15	F (3, 438) = 2.129*
Uitg. W-deel als perc. van Toegek. W-budg 2007	91	32	86	35	97	31	97	18	86	18	F (3, 438) = 5.304**

1 Het I-budget bestaat hier uit het toegekende inkomensbudget, de uitgaven betreffen de netto-uitgaven, d.w.z. de uitgaven minus de inkomsten over het betreffende jaar.

** = significant at level 0,05, * significant at level 0,10.

Tabel 7.3.3: Modelschatting Gemeentelijke samenwerking 2005

Aantal crossecties = 180, periode 2005 (1 perioden), obs: 180

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	0.642199	0.067967	9.448628	0.0000
Aandeel locale partijen	0.009967	0.009873	1.009466	0.3142
Aandeel linkse partijen	0.004416	0.020463	0.215797	0.8294
Noord	0.088178	0.063929	1.379311	0.1696
Oost	-0.077836	0.066276	-1.174430	0.2419
West	-0.056839	0.053794	-1.056592	0.2922
> 100 k	-0.146949	0.075534	-1.945467	0.0534
50-100k	-0.050744	0.072415	-0.700736	0.4844
20-50k	0.029742	0.047430	0.627075	0.5314
R-squared	0.091238			
Adjusted R-squared	0.048723			

Tabel 7.3.4: Modelschatting Externe samenwerking 2004

Aantal crossecties = 166, periode 2004 (1 perioden), obs: 166

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	2.081884	0.263101	7.912872	0.0000
Aandeel lokale partijen	-0.001144	0.040534	-0.028215	0.9775
Aandeel linkse partijen	-0.161261	0.078678	-2.049634	0.0421
Noord	0.743244	0.269612	2.756722	0.0065
Oost	0.227621	0.224475	1.014015	0.3121
West	0.011121	0.200718	0.055406	0.9559
> 100 k	1.437485	0.271016	5.304055	0.0000
50-100k	1.206830	0.281620	4.285314	0.0000
20-50k	0.467243	0.186389	2.506823	0.0132
R-squared	0.235837			
Adjusted R-squared	0.196899			

Tabel 7.3.5: *Modelschatting Integraal beleid 2004*

Aantal crossecties = 189, periode 2004 (1 perioden), obs: 189

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	1.579347	0.310831	5.081055	0.0000
Aandeel lokale partijen	0.028053	0.049460	0.567179	0.5713
Aandeel linkse partijen	-0.124922	0.095384	-1.309676	0.1920
Noord	0.238953	0.333966	0.715500	0.4752
Oost	0.464319	0.289977	1.601227	0.1111
West	-0.341777	0.244262	-1.399220	0.1635
> 100 k	2.233008	0.346835	6.438233	0.0000
50-100k	1.068501	0.359823	2.969513	0.0034
20-50k	0.407939	0.224702	1.815470	0.0711
R-squared	0.249206			
Adjusted R-squared	0.215838			

7.4 Modelschattingen effectiviteit

Tabel 7.4.1: Modelschatting invloed fraude-inspanning op instroom WWB

Aantal crossecties = 326, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 860

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-2.235503	0.204269	-10.94391	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.234572	0.034283	6.842262	0.0000
Aandeel huish. met lage inkomens	-0.153277	0.073207	-2.093739	0.0366
Aandeel éénoudergez.	-0.259392	0.055722	-4.655106	0.0000
Aandeel minderheden	-0.030709	0.010240	-2.998908	0.0028
Woningwaarde	-0.119648	0.053498	-2.236517	0.0256
VU-ratio	-0.127452	0.022787	-5.593302	0.0000
50-100k	0.046357	0.025800	1.796756	0.0727
20-50k	0.041792	0.016988	2.460081	0.0141
Aantal fraudegevallen	-0.004087	0.002346	-1.742298	0.0818
Outliers dummy	-1.255656	0.215359	-5.830533	0.0000
Outliers dummy	-0.962137	0.225901	-4.259104	0.0000
Outliers dummy	1.572231	0.224561	7.001350	0.0000
R-squared	0.348413	Mean dependent var		-1.159470
Adjusted R-squared	0.339181	S.D. dependent var		0.262262
S.E. of regression	0.213195	Akaike info criterion		-0.238223
Sum squared resid	38.49776	Schwarz criterion		-0.166316
Log likelihood	115.4357	Hannan-Quinn criter.		-0.210694
F-statistic	37.74187	Durbin-Watson stat		2.033096
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.2: Modelschatting invloed instroom WSW op instroom WWB

Aantal crossecties = 443, periode 2002-2007 (6 perioden), obs: 2654

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.662366	0.096129	-17.29306	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.164582	0.018606	8.845683	0.0000
Vertraagde endogeen t-2	0.138292	0.017720	7.804351	0.0000
Vertraagde endogeen t-3	0.140535	0.017103	8.216878	0.0000
Aandeel huish. met lage inkomens	-0.114956	0.038126	-3.015150	0.0026
Aandeel éénoudergez.	-0.206221	0.036095	-5.713348	0.0000
Aandeel minderheden	-0.020724	0.006303	-3.288177	0.0010
Woningwaarde	-0.078403	0.021394	-3.664641	0.0003
VU-ratio	-0.109116	0.014171	-7.699904	0.0000
Aandeel lokale partijen	-0.004635	0.002506	-1.849821	0.0645
Instroom WSW	0.000405	0.002201	0.183882	0.8541
Outliers dummy	-1.356421	0.247763	-5.474666	0.0000
Outliers dummy	1.473787	0.247704	5.949782	0.0000
Outliers dummy	-1.317008	0.244272	-5.391574	0.0000
Outliers dummy	-2.080333	0.243395	-8.547150	0.0000
Outliers dummy	-2.401132	0.244084	-9.837306	0.0000
Outliers dummy	-1.145489	0.249667	-4.588074	0.0000
R-squared	0.329685	Mean dependent var		-1.085830
Adjusted R-squared	0.325618	S.D. dependent var		0.296104

S.E. of regression	0.243163	Akaike info criterion	0.016215
Sum squared resid	155.9212	Schwarz criterion	0.053904
Log likelihood	-4.517726	Hannan-Quinn criter.	0.029856
F-statistic	81.06082	Durbin-Watson stat	1.957963
Prob(F-statistic)	0.000000		

Tabel 7.4.3: Modelschatting invloed instroom Wajong op instroom WWB

Aantal crossecties = 442, periode 2004-2007 (4 perioden), obs: 1768

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.405802	0.139555	-10.07347	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.143304	0.024338	5.888022	0.0000
Vertraagde endogeen t-2	0.109317	0.025000	4.372631	0.0000
Vertraagde endogeen t-3	0.174086	0.024121	7.217154	0.0000
Vertraagde endogeen t-4	0.068772	0.021118	3.256643	0.0011
Vertraagde endogeen t-5	0.048440	0.019318	2.507510	0.0122
Aandeel huish. met lage inkomens	-0.178750	0.049846	-3.586034	0.0003
Aandeel éénoudergez.	-0.245035	0.045458	-5.390372	0.0000
Aandeel minderheden	-0.018764	0.007803	-2.404665	0.0163
Woningwaarde	-0.049858	0.029921	-1.666313	0.0958
Aandeel WW-ers	0.070889	0.024944	2.841943	0.0045
Aandeel lage opleidingen	0.057790	0.033302	1.735352	0.0829
VU-ratio	-0.118923	0.018544	-6.412934	0.0000
Regio West	0.048223	0.016279	2.962255	0.0031
Aandeel lokale partijen	-0.008481	0.003148	-2.694067	0.0071
Instroom Wajong	-0.000226	0.001894	-0.119577	0.9048
Outliers dummy	-1.365147	0.246809	-5.531198	0.0000
Outliers dummy	1.373625	0.248248	5.533270	0.0000
Outliers dummy	-1.294994	0.237781	-5.446161	0.0000
Outliers dummy	-2.149760	0.237831	-9.039035	0.0000
Outliers dummy	-2.438859	0.237991	-10.24767	0.0000
Outliers dummy	1.556411	0.248174	6.271437	0.0000
R-squared	0.390437	Mean dependent var		-1.108747
Adjusted R-squared	0.383106	S.D. dependent var		0.300900
S.E. of regression	0.236334	Akaike info criterion		-0.034772
Sum squared resid	97.52107	Schwarz criterion		0.033388
Log likelihood	52.73835	Hannan-Quinn criter.		-0.009589
F-statistic	53.25467	Durbin-Watson stat		2.091155
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.4: Modelschatting invloed aandeel trajecten zonder loonkostensubsidie op instroom WWB

Aantal crossecties = 438, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 1287

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.783040	0.198835	-8.967440	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.097551	0.027884	3.498395	0.0005
Vertraagde endogeen t-2	0.151085	0.031680	4.769073	0.0000
Vertraagde endogeen t-3	0.266158	0.028873	9.218195	0.0000
Aandeel huish. met lage inkomens	-0.233119	0.065703	-3.548085	0.0004
Aandeel éénoudergez.	-0.271699	0.051809	-5.244293	0.0000
Woningwaarde	-0.093499	0.043879	-2.130843	0.0333
Aandeel WW-ers	0.058662	0.029827	1.966763	0.0494
VU-ratio	-0.148382	0.023855	-6.220274	0.0000

Regio Noord	-0.046527	0.026569	-1.751145	0.0802
Regio West	0.033586	0.019213	1.748047	0.0807
Aandeel lokale partijen	-0.008341	0.004045	-2.062011	0.0394
Aandeel trajecten / pot. ber. bev.	-0.018537	0.006512	-2.846501	0.0045
Outliers dummy	-1.484598	0.259451	-5.722084	0.0000
Outliers dummy	1.390551	0.261780	5.311907	0.0000
Outliers dummy	-1.305247	0.250711	-5.206176	0.0000
Outliers dummy	-2.245841	0.257408	-8.724833	0.0000
Outliers dummy	-2.345633	0.251139	-9.339973	0.0000
R-squared	0.377162	Mean dependent var		-1.133256
Adjusted R-squared	0.368818	S.D. dependent var		0.313652
S.E. of regression	0.249187	Akaike info criterion		0.072662
Sum squared resid	78.79753	Schwarz criterion		0.144830
Log likelihood	-28.75770	Hannan-Quinn criter.		0.099753
F-statistic	45.20283	Durbin-Watson stat		1.997212
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.5: Modelschatting invloed aandeel trajecten met loonkostensubsidie op instroom WWB

Aantal crossecties = 438, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 1287

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.405442	0.140398	-10.01044	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.150323	0.024554	6.122053	0.0000
Vertraagde endogeen t-2	0.116249	0.025084	4.634371	0.0000
Vertraagde endogeen t-3	0.172192	0.024039	7.163053	0.0000
Vertraagde endogeen t-4	0.061116	0.021096	2.896993	0.0038
Vertraagde endogeen t-5	0.048346	0.019334	2.500560	0.0125
Aandeel huish. met lage inkomens	-0.157312	0.049855	-3.155381	0.0016
Aandeel éénoudergez.	-0.237976	0.045771	-5.199282	0.0000
Aandeel minderheden	-0.017285	0.007715	-2.240336	0.0252
Woningwaarde	-0.051412	0.030381	-1.692246	0.0908
Aandeel WW-ers	0.063464	0.024819	2.557089	0.0106
Aandeel lage opleidingen	0.055098	0.033178	1.660667	0.0970
VU-ratio	-0.121438	0.018834	-6.447947	0.0000
Regio West	0.045058	0.016198	2.781677	0.0055
Aandeel lokale partijen	-0.008059	0.003145	-2.562392	0.0105
Aandeel trajecten met loonkosten-subs. / pot. ber. bev.	-0.003431	0.002423	-1.415953	0.1570
Outliers dummy	-1.366063	0.244405	-5.589350	0.0000
Outliers dummy	1.402647	0.245732	5.708030	0.0000
Outliers dummy	-1.322812	0.235491	-5.617250	0.0000
Outliers dummy	-2.139487	0.235153	-9.098266	0.0000
Outliers dummy	-2.434487	0.235242	-10.34886	0.0000
Outliers dummy	1.583259	0.245750	6.442558	0.0000
R-squared	0.399167	Mean dependent var		-1.107515
Adjusted R-squared	0.391754	S.D. dependent var		0.299862
S.E. of regression	0.233863	Akaike info criterion		-0.055487
Sum squared resid	93.08533	Schwarz criterion		0.014091
Log likelihood	69.82956	Hannan-Quinn criter.		-0.029747
F-statistic	53.84446	Durbin-Watson stat		2.087362
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.6: Modelschatting invloed externe samenwerking (aantal organisatie waarmee wordt samengewerkt) op instroom WWB. Twee losse perioden: 2004 en 2006. DW niet van belang, het gaat om twee losse cross-secties

Aantal crossecties = 247, periode 2004 2005 (2 perioden), obs: 334

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.858983	0.180595	-10.29366	0.0000
Aandeel huish. met lage inkomens	-0.231839	0.105883	-2.189566	0.0293
Aandeel WW-ers	-0.123646	0.051276	-2.411371	0.0164
Regio Noord	0.260124	0.040103	6.486372	0.0000
20-50k	0.059634	0.025792	2.312129	0.0214
Invloed Samenwerkingsbereik	-0.101531	0.060240	-1.685453	0.0929
Outliers dummy	-2.548653	0.231246	-11.02138	0.0000
Outliers dummy	-1.363380	0.229817	-5.932445	0.0000
R-squared	0.372350	Mean dependent var		-1.113311
Adjusted R-squared	0.358873	S.D. dependent var		0.283179
S.E. of regression	0.226743	Akaike info criterion		-0.106342
Sum squared resid	16.76039	Schwarz criterion		-0.015057
Log likelihood	25.75906	Hannan-Quinn criter.		-0.069945
F-statistic	27.62823	Durbin-Watson stat		1.198835
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.7: Modelschatting invloed fraude-inspanning op uitstroom WWB

Aantal crossecties = 326, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 860

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-0.564038	0.189851	-2.970959	0.0031
Vertraagde endogeen t-1	0.305740	0.027628	11.06612	0.0000
Aandeel huish. met lage inkomens	-0.052490	0.059208	-0.886537	0.3756
Aandeel éénoudergez.	-0.086105	0.019109	-4.506045	0.0000
Aandeel minderheden	-0.023623	0.009858	-2.396252	0.0168
Woningwaarde	-0.124236	0.038698	-3.210394	0.0014
Noord	0.100789	0.024464	4.119896	0.0000
Oost	0.051977	0.016937	3.068874	0.0022
West	0.031941	0.015915	2.006940	0.0451
> 100k	0.185748	0.053923	3.444667	0.0006
50-100k	0.140438	0.037347	3.760353	0.0002
20-50k	0.053442	0.021376	2.500073	0.0126
Aantal fraudegevallen	-0.000802	0.001948	-0.411828	0.6806
Outliers dummy	0.759851	0.173324	4.383989	0.0000
Outliers dummy	-1.334152	0.180757	-7.380935	0.0000
Outliers dummy	1.156210	0.186924	6.185453	0.0000
R-squared	0.368961	Mean dependent var		-0.999420
Adjusted R-squared	0.357746	S.D. dependent var		0.213775
S.E. of regression	0.171321	Akaike info criterion		-0.672123
Sum squared resid	24.77223	Schwarz criterion		-0.583622
Log likelihood	305.0129	Hannan-Quinn criter.		-0.638241
F-statistic	32.89845	Durbin-Watson stat		2.170427
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.8: Modelschatting invloed instroom WSW op uitstroom WWB

Aantal crossecties = 440, periode 2001-2007 (7 perioden), obs: 3078

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	0.148782	0.110177	1.350398	0.1770
Vertraagde endogeen t-1	0.282685	0.015397	18.35964	0.0000
Aandeel éénoudergez.	-0.080569	0.012297	-6.552124	0.0000
Aandeel minderheden	-0.043254	0.006715	-6.441380	0.0000
Woningwaarde	0.036601	0.016554	2.211001	0.0271
Aandeel WW-ers	0.134755	0.014274	9.440740	0.0000
VU-ratio	0.084824	0.011939	7.104527	0.0000
Noord	0.146233	0.016487	8.869872	0.0000
Oost	0.053479	0.012950	4.129751	0.0000
West	0.053093	0.012371	4.291562	0.0000
> 100k	0.193335	0.037853	5.107545	0.0000
50-100k	0.129180	0.026377	4.897443	0.0000
20-50k	0.043026	0.013751	3.128991	0.0018
Instroom WSW	-0.002063	0.001983	-1.040444	0.2982
Outliers dummy	-2.059186	0.223543	-9.211585	0.0000
Outliers dummy	-2.342348	0.224533	-10.43209	0.0000
Outliers dummy	-2.239794	0.223416	-10.02522	0.0000
R-squared	0.320305	Mean dependent var		-1.046934
Adjusted R-squared	0.316752	S.D. dependent var		0.269727
S.E. of regression	0.222953	Akaike info criterion		-0.158200
Sum squared resid	152.1569	Schwarz criterion		-0.124884
Log likelihood	260.4694	Hannan-Quinn criter.		-0.146232
F-statistic	90.15563	Durbin-Watson stat		1.939769
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.9: Modelschatting invloed instroom Wajong op uitstroom WWB

Aantal crossecties = 440, periode 2000-2007 (8 perioden), obs: 3518

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	0.022356	0.119446	0.187160	0.8515
Vertraagde endogeen t-1	0.304433	0.015103	20.15751	0.0000
Aandeel huish. Lage inkomens	-0.063139	0.034584	-1.825675	0.0680
Aandeel éénoudergez.	-0.072557	0.012417	-5.843306	0.0000
Aandeel minderheden	-0.051060	0.006557	-7.787209	0.0000
Woningwaarde	-0.031121	0.011538	-2.697327	0.0070
Aandeel WW-ers	0.160128	0.013739	11.65465	0.0000
VU-ratio	0.094596	0.009584	9.870464	0.0000
Omgevingsadressendichtheid	-0.001004	0.004133	-0.242981	0.8080
Noord	0.134050	0.016588	8.080934	0.0000
Oost	0.070617	0.012500	5.649359	0.0000
West	0.062575	0.011453	5.463462	0.0000
> 100k	0.171908	0.036670	4.687981	0.0000
50-100k	0.123618	0.025180	4.909298	0.0000
20-50k	0.042010	0.013187	3.185785	0.0015
Instroom Wajong	0.000795	0.001289	0.616390	0.5377
Outliers dummy	-2.068457	0.229333	-9.019458	0.0000
Outliers dummy	-2.471791	0.230774	-10.71088	0.0000
Outliers dummy	-2.368853	0.230120	-10.29399	0.0000
Outliers dummy	-2.221508	0.229264	-9.689722	0.0000

R-squared	0.328185	Mean dependent var	-1.027653
Adjusted R-squared	0.324536	S.D. dependent var	0.278326
S.E. of regression	0.228747	Akaike info criterion	-0.106734
Sum squared resid	183.0331	Schwarz criterion	-0.071682
Log likelihood	207.7449	Hannan-Quinn criter.	-0.094227
F-statistic	89.93640	Durbin-Watson stat	2.043644
Prob(F-statistic)	0.000000		

Tabel 7.4.10: Modelschatting invloed aandeel trajecten zonder loonkostensubsidie op uitstroom WWB

Aantal crossecties = 435, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 1279

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-0.552032	0.131149	-4.209180	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.263314	0.024359	10.80972	0.0000
Vertraagde endogeen t-2	0.125206	0.022773	5.498109	0.0000
Aandeel éénoudergez.	-0.056656	0.016875	-3.357282	0.0008
Aandeel minderheden	-0.031597	0.008802	-3.589709	0.0003
Woningwaarde	-0.084568	0.028701	-2.946539	0.0033
Noord	0.073528	0.020645	3.561590	0.0004
Oost	0.055632	0.016546	3.362239	0.0008
West	0.033088	0.014662	2.256761	0.0242
> 100k	0.125350	0.050450	2.484642	0.0131
50-100k	0.097773	0.035186	2.778760	0.0055
20-50k	0.031743	0.018460	1.719552	0.0858
Aandeel trajecten zonder loonk. Subs.	-0.004115	0.004992	-0.824292	0.4099
Outliers dummy	-2.395542	0.194286	-12.32996	0.0000
R-squared	0.350771	Mean dependent var		-0.976791
Adjusted R-squared	0.344099	S.D. dependent var		0.237517
S.E. of regression	0.192360	Akaike info criterion		-0.448013
Sum squared resid	46.80788	Schwarz criterion		-0.391599
Log likelihood	300.5043	Hannan-Quinn criter.		-0.426829
F-statistic	52.57428	Durbin-Watson stat		2.132602
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.11: Modelschatting invloed aandeel trajecten met loonkostensubsidie op uitstroom WWB

Aantal crossecties = 440, periode 2004-2007 (4 perioden), obs: 1715

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-0.432835	0.113510	-3.813195	0.0001
Vertraagde endogeen t-1	0.275419	0.019468	14.14705	0.0000
Vertraagde endogeen t-2	0.121279	0.020470	5.924779	0.0000
Aandeel éénoudergez.	-0.042317	0.014725	-2.873791	0.0041
Aandeel minderheden	-0.035843	0.007799	-4.595588	0.0000
Woningwaarde	0.049573	0.019571	2.532990	0.0114
Noord	0.094693	0.018031	5.251670	0.0000
Oost	0.036156	0.014938	2.420405	0.0156
West	0.008060	0.013047	0.617794	0.5368
> 100k	0.119995	0.045136	2.658490	0.0079
50-100k	0.097005	0.031492	3.080287	0.0021
20-50k	0.027000	0.016509	1.635501	0.1021
Aandeel trajecten met loonk. Subs.	-0.000850	0.002071	-0.410515	0.6815
Outliers dummy	-2.361868	0.202692	-11.65250	0.0000
R-squared	0.343332	Mean dependent var		-1.008916

Adjusted R-squared	0.338314	S.D. dependent var	0.247197
S.E. of regression	0.201080	Akaike info criterion	-0.362096
Sum squared resid	68.77695	Schwarz criterion	-0.317629
Log likelihood	324.4974	Hannan-Quinn criter.	-0.345642
F-statistic	68.41163	Durbin-Watson stat	2.028577
Prob(F-statistic)	0.000000		

Tabel 7.4.12: Modelschatting invloed Interne samenwerking (aantal beleidsterreinen) op uitstroom WWB Twee losse perioden: 2004 en 2006. DW niet van belang, het gaat om twee losse cross-secties

Aantal crossecties = 240, periode 2004 2006 (2 perioden), obs: 316

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-0.322150	0.218460	-1.474640	0.1413
Vertraagde endogeen t-1	0.360890	0.045738	7.890398	0.0000
Aandeel éénoudergez.	-0.055905	0.025013	-2.235070	0.0261
Aandeel minderheden	-0.062187	0.018565	-3.349745	0.0009
Woningwaarde	0.146398	0.037756	3.877419	0.0001
> 100k	0.116852	0.060134	1.943208	0.0529
50-100k	0.070068	0.046344	1.511923	0.1316
Invloed interne samenwerking	0.185324	0.056965	3.253265	0.0013
R-squared	0.405835	Mean dependent var		-1.014560
Adjusted R-squared	0.392331	S.D. dependent var		0.260137
S.E. of regression	0.202785	Akaike info criterion		-0.328352
Sum squared resid	12.66548	Schwarz criterion		-0.233270
Log likelihood	59.87963	Hannan-Quinn criter.		-0.290367
F-statistic	30.05347	Durbin-Watson stat		1.024231
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.13: Modelschatting invloed aantal fraudegevallen op uitstroom naar werk WWB

Aantal crossecties = 305, periode 2007-2007 (2 perioden), obs: 574

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.967236	0.327608	-6.004843	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.284833	0.032170	8.853899	0.0000
Vertraagde endogeen t-2	0.156716	0.024618	6.365801	0.0000
Aandeel éénoudergez.	-0.136541	0.068136	-2.003951	0.0456
Woningwaarde	-0.125354	0.064554	-1.941854	0.0527
Werkgelegenheidsgraad	-0.062927	0.029844	-2.108500	0.0354
VU-ratio	-0.099952	0.036014	-2.775336	0.0057
Aandeel linkse partijen	0.017510	0.007273	2.407477	0.0164
Aandeel lokale partijen	0.014445	0.008677	1.664816	0.0965
Aantal fraudegevallen	-0.001573	0.003366	-0.467341	0.6404
Outliers dummy	3.017663	0.372378	8.103758	0.0000
R-squared	0.359453	Mean dependent var		-1.785369
Adjusted R-squared	0.348076	S.D. dependent var		0.317373
S.E. of regression	0.256252	Akaike info criterion		0.133670
Sum squared resid	36.96956	Schwarz criterion		0.217083
Log likelihood	-27.36327	Hannan-Quinn criter.		0.166205
F-statistic	31.59365	Durbin-Watson stat		1.987720
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.14: Modelschatting invloed instroom Wsw op uitstroom naar werk WWB

Aantal crossecties = 443, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 1329

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.369722	0.092886	-14.74622	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.293432	0.019808	14.81387	0.0000
Aandeel huish. met lage inkomens.	0.211067	0.066808	3.159288	0.0016
Aandeel minderheden	-0.052386	0.010016	-5.230160	0.0000
Noord	0.201549	0.032924	6.121674	0.0000
Oost	0.106237	0.026896	3.949891	0.0001
West	0.053154	0.024639	2.157338	0.0312
Aandeel lokale partijen	0.009116	0.005064	1.800236	0.0721
Instroom Wsw	-0.011850	0.004387	-2.701125	0.0070
Outliers dummy	-8.140434	0.320580	-25.39280	0.0000
Outliers dummy	3.164092	0.357124	8.859915	0.0000
Outliers dummy	-8.177994	0.322264	-25.37669	0.0000
R-squared	0.576207	Mean dependent var		-1.874273
Adjusted R-squared	0.572667	S.D. dependent var		0.486470
S.E. of regression	0.318009	Akaike info criterion		0.555511
Sum squared resid	133.1874	Schwarz criterion		0.602393
Log likelihood	-357.1372	Hannan-Quinn criter.		0.573082
F-statistic	162.7863	Durbin-Watson stat		2.082741
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.15: Modelschatting invloed instroom Wajong op uitstroom naar werk WWB

Aantal crossecties = 443, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 1329

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.331764	0.069073	-19.28060	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.361770	0.022604	16.00468	0.0000
Aandeel minderheden	-0.033732	0.009666	-3.489962	0.0005
Noord	0.230350	0.029250	7.875353	0.0000
Oost	0.093302	0.026408	3.533071	0.0004
West	0.049380	0.023143	2.133676	0.0331
Aandeel lokale partijen	0.007762	0.004972	1.561229	0.1187
Instroom Wajong	0.001276	0.002986	0.427319	0.6692
Outliers dummy	-8.072930	0.313504	-25.75067	0.0000
Outliers dummy	3.669037	0.362183	10.13034	0.0000
Outliers dummy	-8.072685	0.315190	-25.61211	0.0000
Outliers dummy	2.301370	0.366476	6.279724	0.0000
Outliers dummy	1.736625	0.313047	5.547491	0.0000
R-squared	0.593480	Mean dependent var		-1.874273
Adjusted R-squared	0.589773	S.D. dependent var		0.486470
S.E. of regression	0.311579	Akaike info criterion		0.515404
Sum squared resid	127.7590	Schwarz criterion		0.566193
Log likelihood	-329.4861	Hannan-Quinn criter.		0.534439
F-statistic	160.1027	Durbin-Watson stat		2.178030
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.16: Modelschatting invloed aandeel trajecten zonder loonk. subs. op uitstroom naar werk WWB

Aantal crossecties = 438, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 1288

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.300444	0.070634	-18.41091	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.368650	0.022705	16.23649	0.0000
Aandeel minderheden	-0.040758	0.010217	-3.989137	0.0001
Noord	0.206259	0.029267	7.047568	0.0000
Oost	0.087099	0.026255	3.317437	0.0009
West	0.044192	0.023498	1.880675	0.0602
Aandeel trajecten zonder loonk. subs.	0.011972	0.007597	1.575977	0.1153
Outliers dummy	-8.092342	0.310295	-26.07954	0.0000
Outliers dummy	3.689870	0.359970	10.25048	0.0000
Outliers dummy	-8.109665	0.313373	-25.87863	0.0000
Outliers dummy	2.314441	0.365999	6.323620	0.0000
Outliers dummy	1.758152	0.310032	5.670865	0.0000
R-squared	0.604245	Mean dependent var		-1.869016
Adjusted R-squared	0.600833	S.D. dependent var		0.489195
S.E. of regression	0.309071	Akaike info criterion		0.498784
Sum squared resid	121.8901	Schwarz criterion		0.546867
Log likelihood	-309.2172	Hannan-Quinn criter.		0.516833
F-statistic	177.1105	Durbin-Watson stat		2.161441
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.17: Modelschatting invloed aandeel trajecten met loonk. subs. op uitstroom naar werk WWB

Aantal crossecties = 438, periode 2005-2007 (3 perioden), obs: 1288

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.288074	0.070103	-18.37412	0.0000
Vertraagde endogeen t-1	0.368988	0.022679	16.27002	0.0000
Aandeel minderheden	-0.037295	0.009603	-3.883521	0.0001
Noord	0.209718	0.029724	7.055444	0.0000
Oost	0.086827	0.026483	3.278563	0.0011
West	0.048904	0.023547	2.076853	0.0380
Aandeel lokale partijen	0.008506	0.005013	1.696828	0.0900
Aandeel trajecten met loonk. subs.	0.005795	0.003155	1.836406	0.0665
Outliers dummy	-8.089412	0.310668	-26.03878	0.0000
Outliers dummy	3.709488	0.360429	10.29187	0.0000
Outliers dummy	-8.060155	0.312684	-25.77730	0.0000
Outliers dummy	2.369081	0.364754	6.495018	0.0000
Outliers dummy	1.758976	0.310462	5.665674	0.0000
R-squared	0.605810	Mean dependent var		-1.868901
Adjusted R-squared	0.602091	S.D. dependent var		0.489677
S.E. of regression	0.308888	Akaike info criterion		0.498392
Sum squared resid	121.3642	Schwarz criterion		0.550579
Log likelihood	-307.2170	Hannan-Quinn criter.		0.517984
F-statistic	162.9056	Durbin-Watson stat		2.157648
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tabel 7.4.18: Modelschatting invloed Interne samenwerking (aantal beleidsterreinen) op uitstroom naar werk WWB

Aantal crossecties = 150, periode 2006 (1 perioden), obs: 150

N=	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Constante	-1.057193	0.284706	-3.713279	0.0003
Vertraagde endogeen t-1	0.662988	0.068712	9.648796	0.0000
Aandeel minderheden	-0.056376	0.028674	-1.966099	0.0512
Woningwaarde	-0.153647	0.113711	-1.351211	0.1788
Omgevingsadressendichtheid	-0.038912	0.022885	-1.700309	0.0913
Noord	-0.248423	0.085050	-2.920905	0.0041
Oost	-0.170592	0.058014	-2.940525	0.0038
Invloed interne samenwerking	0.252167	0.125237	2.013523	0.0459
R-squared	0.492142	Mean dependent var		-1.766784
Adjusted R-squared	0.467107	S.D. dependent var		0.365564
S.E. of regression	0.266860	Akaike info criterion		0.247672
Sum squared resid	10.11241	Schwarz criterion		0.408239
Log likelihood	-10.57539	Hannan-Quinn criter.		0.312905
F-statistic	19.65799	Durbin-Watson stat		0.000000
Prob(F-statistic)	0.000000			

7.5 Aanvullende tabellen convergentie-divergentie

Tabel 7.5.1: Gemiddelde jaarlijkse groei bijstandsuitkeringen in drie perioden afgezet tegen de bijstandsuitkeringen in de startsituatie, totaal, naar grootteklasse, naar landsdeel en naar stedelijkheid.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	1998-2007		-.155	-4.464**	
	1998-2003		-.216	-4.236**	
	2004-2007		-.195	-2.039**	
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-.302	-3.896**	Convergentie
		50-100k	-.306	-4.021**	Convergentie
		20- 50 k	-.226	-3.436**	Convergentie
		< 20k	-.144	-1.667*	Lichte convergentie
	1998-2003	> 100k	-.473	-3.654**	Convergentie
		50-100k	-.463	-4.730**	Convergentie
		20- 50 k	-.246	-2.545**	Convergentie
		< 20k	-.481	-3.916**	Convergentie
	2004-2007	> 100k	-.212	-1.563	
		50-100k	-.400	-1.657	
		20- 50 k	-.412	-2.754**	Convergentie
		< 20k	.186	.707	
Landsdeel	1998-2007	Noord	.030	.288	
		Oost	-.177	-2.255**	Convergentie
		West	-.238	-4.225**	Convergentie
		Zuid	-.068	-.991	
	1998-2003	Noord	-.113	-.857	
		Oost	-.160	-1.328	
		West	-.171	-2.021**	Convergentie
		Zuid	-215	-2.042**	Convergentie
	2004-2007	Noord	.334	1.278	
		Oost	-.350	-1.677*	Lichte convergentie
		West	-.548	-3.498**	Convergentie
		Zuid	.204	1.045	
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-.206	-2.033**	Convergentie
		Sterk	-.321	-4.008**	Convergentie
		Matig	-.228	-3.035**	Convergentie
		Weinig	-.099	-1.248	
		Niet	-.208	-1.744*	Lichte convergentie
	1998-2003	Zeer sterk	0.302	-1.758	
		Sterk	-.430	-4.174**	Convergentie
		Matig	-.301	-2.823**	Convergentie
		Weinig	-.212	-1.789*	Lichte convergentie
		Niet	-.658	-3.835**	Convergentie
	2004-2007	Zeer sterk	-.167	-.702	
		Sterk	-.562	-2.428**	Convergentie
		Matig	-.353	-1.937*	Lichte convergentie

	Y		B	T-waarde	Conclusie
		Weinig	-.182	-.822	
		Niet	.273	.798	
IGS	1998-2007	Niet	-.162	-2.039**	Convergentie
		Wel	-.154	-3.976**	Convergentie
	1998-2003	Niet	-.166	-2.968**	Convergentie
		Wel	-.429	-3.572**	Convergentie
	2004-2007	Niet	-.273	-2.647**	Convergentie
		Wel	.163	.670	

Tabel 7.5.2: Gemiddelde jaarlijkse groei instroom in de bijstand in drie perioden afgezet tegen de instroom als percentage van het huishouden in de startsituatie, totaal, naar grootteklasse, naar landsdeel en naar stedelijkheid.

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	1998-2007		-1.253	-5.495**	Convergentie
	1998-2003		-2.617	-6.117**	Convergentie
	2004-2007		-2.108	-3.912**	Convergentie
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-1.787	-3.861**	Convergentie
		50-100k	-1.031	-2.128**	Convergentie
		20- 50 k	-2.036	-5.434**	Convergentie
		< 20k	-1.328	-2.594**	Convergentie
	1998-2003	> 100k	-2.932	-3.844**	Convergentie
		50-100k	-1.481	-2.027**	Convergentie
		20- 50 k	-3.139	-4.205**	Convergentie
		< 20k	-5.081	-5.593**	Convergentie
	2004-2007	> 100k	-1.148	-1.034	
		50-100k	-2.044	-1.920*	Lichte convergentie
		20- 50 k	-2.196	-2.795**	Convergentie
		< 20k	-2.739	-2.117**	Convergentie
Landsdeel	1998-2007	Noord	-1.165	-2.659**	Convergentie
		Oost	-2.535	-4.346**	Convergentie
		West	-1.477	-3.391**	Convergentie
		Zuid	-1.337	-2.270**	Convergentie
	1998-2003	Noord	-1.449	-1.950*	Lichte convergentie
		Oost	-3.541	-3.099**	Convergentie
		West	-2.484	-3.048**	Convergentie
		Zuid	-3.912	-3.414**	Convergentie
	2004-2007	Noord	-1.639	-1.584	
		Oost	-3.866	-3.089**	Convergentie
		West	-3.823	-3.232**	Convergentie
		Zuid	-.475	-.418	
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-.721	-1.058	
		Sterk	-1.284	-2.642**	
		Matig	-1.437	-3.020**	Convergentie
		Weinig	-1.390	-3.090**	Convergentie
		Niet	-1.930	-3.273**	Convergentie
	1998-2003	Zeer sterk	.213	.295	
		Sterk	-.996	-1.628	
		Matig	-2.971	-3.052**	Convergentie
		Weinig	-3.258	-4.342**	Convergentie
		Niet	-5.654	-4.761**	Convergentie

	2004-2007	Zeer sterk	-1.980	-.939	
		Sterk	-3.215	-2.740**	Convergentie
		Matig	-.899	-1.042	
		Weinig	-2.435	-2.234**	Convergentie
		Niet	-3.391	-2.226**	Convergentie

Tabel 7.5.3: Gemiddelde jaarlijkse groei uitstroom uit de bijstand in drie perioden afgezet tegen de uitstroom als percentage van het huishouden in de startsituatie, totaal, naar grootteklasse, naar landsdeel en naar stedelijkheid.

	Y		*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	1998-2007		-.656	-4.176**	Convergentie
	1998-2003		-1.350	-4.434**	Convergentie
	2004-2007		-1.134	-1.844*	Lichte convergentie
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-1.350	-4.126**	Convergentie
		50-100k	-1.022	-3.148**	Convergentie
		20- 50 k	-.926	-3.944**	Convergentie
		< 20k	-.937	-2.562**	Convergentie
	1998-2003	> 100k	-1.224	-2.489**	Convergentie
		50-100k	-1.357	-2.651**	Convergentie
		20- 50 k	-1.834	-3.907**	Convergentie
		< 20k	-2.760	-3.906**	Convergentie
	2004-2007	> 100k	-2.732	-2.085**	Convergentie
		50-100k	-1.811	-1.456	
		20- 50 k	-.624	-.637	
		< 20k	-1.514	-.988	
Landsdeel	1998-2007	Noord	-.064	-.181	
		Oost	-1.104	-3.495**	Convergentie
		West	-.877	-2.725**	Convergentie
		Zuid	-.612	-1.486	
	1998-2003	Noord	-.283	-.585	
		Oost	-1.471	-2.345**	Convergentie
		West	-1.597	-2.398**	Convergentie
		Zuid	-.552	-.727	
	2004-2007	Noord	-.280	-.230	
		Oost	-1.799	-1.279	
		West	-2.388	-2.044**	Convergentie
		Zuid	-1.366	-.959	
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-1.045	-2.260**	Convergentie
		Sterk	-.957	-3.131**	Convergentie
		Matig	-.621	-1.890*	Lichte convergentie
		Weinig	-.855	-2.923**	Convergentie
		Niet	-1.049	-2.313**	Convergentie
	1998-2003	Zeer sterk	-.100	-.124	
		Sterk	-.864	-2.034**	Convergentie
		Matig	-2.664	-4.397**	Convergentie
		Weinig	-1.460	-2.222**	Convergentie
		Niet	-3.152	-4.042**	Convergentie
	2004-2007	Zeer sterk	-2.690	-2.469**	Convergentie
		Sterk	-2.915	-2.787**	Convergentie
		Matig	.646	.552	
		Weinig	-1.649	-1.345	

	Niet	-1.742	-.868

Tabel 7.5.4: Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de in- en uitstroom WSW over de periode 2001-2007 als functie van resp. het percentage in- en uitstromers WSW per huish. in 2001, totaal, naar grootteklasse, landsdeel en stedelijkheid. Bron: CBS.

		Instroom			*Uitstroom*		
		B	*T-waarde*	*Conclusie*	*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	2001-2007	-44.35	-3.187	Convergentie	-31.920	-2.256**	Convergentie
	2001-2003	-138.72	-5.768**	Convergentie	-162.45	-6.216**	Convergentie
	2004-2007	-99.401	-6.953**	Convergentie	-55.738	-3.005**	Convergentie
Grootteklasse	> 100k	-41.00	-1.327		-46.979	-1.572	
	50-100k	-12.27	-.330		-8.256	-.343	
	20- 50 k	-69.69	-4.765**	Convergentie	-44.626	-3.493**	Convergentie
	< 20k	-25.87	-.952		-9.813	-.351	
Landsdeel	Noord	-3.160	-.152		-19.856	-.763	
	Oost	-47.96	-1.553		-76.839	-3.841**	Convergentie
	West	-143.06	-3.667**	Convergentie	-74.696	-1.676*	Lichte convergentie
	Zuid	-66.739	-3.171**	Convergentie	-65.097	-3.851**	Convergentie
Stedelijkheid	Zeer sterk	-221.94	-3.244**	Convergentie	28.258	.282	
	Sterk	-20.105	-.423		-52.766	-3.250**	Convergentie
	Matig	-66.477	-4.350**	Convergentie	-67.412	-2.996**	Convergentie
	Weinig	-34.765	-1.222		-12.127	-.505	
	Niet	-39.505	-1.557		-13.511	-.424	

Tabel 7.5.5: Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de in- en uitstroom Wajong over de periode 2001-2007 als functie van resp. het percentage in- en uitstromers Wajong huishouden in 2001, totaal, naar grootteklasse, landsdeel en stedelijkheid. Bron: CBS.

		Instroom			*Uitstroom*		
		B	*T-waarde*	*Conclusie*	*B*	*T-waarde*	*Conclusie*
Alle gem.	1999-2007	-81.024	-15.03**	Convergentie	-29.583	-1.223	
	1999-2003	-124.42	-10.16**	Convergentie	15.681	.878	
	2004-2007	-111.37	-10.61**	Convergentie	-80.140	-3.021**	Convergentie
Grootte-	> 100k	-71.902	-3.050**	Convergentie	-103.246	-2.368**	Convergentie
klasse	50-100k	-67.554	-6.832**	Convergentie	-102.775	-3.390**	Convergentie
	20- 50 k	-62.282	-11.92**	Convergentie	-36.655	-2.119**	Convergentie
	< 20k	-103.89	-9.920**	Convergentie	24.546	.478	
Lands-	Noord	-63.539	-3.282**	Convergentie	-61.855	-1.043	
deel	Oost	-81.516	-7.309**	Convergentie	-39.745	-3.670**	Convergentie
	West	-89.854	-13.29**	Convergentie	-55.675	-.914	
	Zuid	-116.884	-11.34**	Convergentie	-9.469	-.177	
Stede-	Zeer sterk	-91.377	-3.119**	Convergentie	-232.988	-3.145**	Convergentie
lijkheid	Sterk	-75.400	-7.355**	Convergentie	-158.579	-6.397**	Convergentie
	Matig	-78.345	-9.097**	Convergentie	9.394	.260	
	Weinig	-78.336	-9.112**	Convergentie	-16.600	-.475	
	Niet	-83.635	-7.955**	Convergentie	-17.032	-.270	