

Verkenning van
mogelijkheden tot verdere
verbetering van het
WWB-verdeelmodel

L.J.M. Aarts
R.S. Halbersma

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

© **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Den Haag, augustus 2003

INHOUD

| | | |
|---|---|---|
| 1 | INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING | 5 |
| 2 | UITKOMSTEN VAN DE VERKENNING | 6 |
| | 2.1 Uitvoeringspraktijk en gemeentelijk beleid | 7 |
| | 2.2 Lokale omstandigheden buiten het verdeelmodel | 7 |
| 3 | AANKNOPINGSPUNTEN VOOR DE DOORONTWIKKELING VAN HET VERDEELMODEL | 9 |

1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Het voorliggende rapport doet verslag van een onderzoek van de verdelende werking van het WWB-verdeelmodel 2003. Het onderzoek heeft een verkennend karakter en richt zich op de mogelijkheden om het model verder te verbeteren.

De verkenning is toegespitst op een paarsgewijze vergelijking van zes gemeenten met onderling relatief sterk verschillende herverdeeeffecten.

Het voorgestelde, nieuwe verdeelmodel voor de bekostiging van de uitkeringslasten WWB (exclusief de uitkeringen aan 65-plussers) leidt tot herverdeeeffecten van gemiddeld 11,8% (tabel 1.1)¹. In 62,2% van de 40.000+ gemeenten (inclusief samenwerkingsverbanden) ligt het herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -10%, +10%. In 73,5% van de gemeenten ligt het herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -15%, +15%.

Tabel 1.1: Herverdeeeffecten (in %) van het Nieuwe Verdeelmodel WWB (40.000+-gemeenten en samenwerkingsverbanden met meer dan 40.000 inwoners)

| Aantal inwoners in 2003 | Ongewogen gemiddelde absolute herverdeeeffecten (in %) | P10 ^a | P15 ^a |
|-------------------------|--|------------------|------------------|
| 40.000 - 60.000 | 13,1 | 65,0 | 70,0 |
| 60.000 - 100.000 | 12,7 | 50,0 | 68,8 |
| 100.000 - 150.000 | 9,3 | 64,3 | 85,7 |
| 150.000 - 250.000 | 9,4 | 75,0 | 75,0 |
| Meer dan 250.000 | 3,7 | 100,0 | 100,0 |
| Totaal | 11,8 | 62,2 | 73,5 |
| Totaal exclusief G4 | 12,1 | 60,6 | 72,3 |

a P10: percentage gemeenten met een herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -10%, +10%. P15: percentage gemeenten met een herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -15%, +15%.

Bron: APE

¹ Het herverdeeeffect is gedefinieerd als het verschil tussen het (fictieve) 100% objectief bepaalde budget 2001 en werkelijke uitgaven 2001, uitgedrukt in percentages van de werkelijke uitgaven 2001.

De opdrachtgever heeft behoefte aan een nadere verkenning van de verdeelende werking van het model, die gericht is op de achtergronden van de verschillen in herverdeeleffecten bij enkele gemeenten waar deze verschillen relatief groot zijn. Deze verkenning zou aanknopingspunten moeten opleveren voor de doorontwikkeling en verdere verbetering van het verdeelmodel.

Leidend bij deze verkenning is de vraag in hoeverre het aannemelijk is dat relatief grote verschillen in herverdeeleffecten verband houden met verschillen in:

- a. gemeentelijk beleid,
- b. gemeentelijke uitvoeringspraktijk,
- c. in objectieve factoren en bijzondere lokale omstandigheden die onvoldoende in het verdeelmodel zijn verwerkt.

2 UITKOMSTEN VAN DE VERKENNING

De verkenning is gebaseerd op diepte-interviews met vertegenwoordigers van de diensten sociale zaken en financiën van zes gemeenten. Daarnaast hebben wij een kwalitatieve analyse van enkele relevante kengetallen van de geselecteerde gemeenten uitgevoerd². Ter voorbereiding van de diepte-interviews zijn telefonisch vertrouwelijke gesprekken gevoerd met de respectieve hoofdinspecteurs van de Inspectie Werk en Inkomen.

De gemeenten zijn paarsgewijs vergeleken. Elk paar bestaat uit een 'voordeelgemeente' en een 'nadeelgemeente'. Het onderlinge verschil in herverdeeleffect bedraagt ten minste 15 procentpunt. Beide gemeenten liggen in dezelfde RBA-regio en hebben een vergelijkbaar budget per inwoner.

Een grondige evaluatie van de achtergronden van verschillen in herverdeeleffecten is op basis van dit verkennende onderzoek niet mogelijk. Daarvoor is de opzet te beperkt, zowel wat het aantal gemeenten en de beschouwde periode betreft als ook de diepgang van het onderzoek.

Het onderzoek heeft wel een aantal indrukken opgeleverd. De belangrijkste geven wij hieronder weer.

² Deze kengetallen zijn grotendeels ontleend aan de bijstandsbenchmark die door Stimulansz wordt gemaakt.

2.1 Uitvoeringspraktijk en gemeentelijk beleid

1. Er bestaan substantiële verschillen tussen gemeenten in het beleid dat zij voeren in zake armoedebestrijding, de verstrekking van toeslagen op de normuitkering, ontheffingen van de arbeidsplicht, fraudebestrijding en uitstroombevordering (zie bijlage 1). Deze verschillen hebben invloed op de hoogte van de gemeentelijke bijstandsuitgaven en vormen een verklaring voor de verschillen in herverdeeleffecten.
2. Er bestaan substantiële verschillen in de doelmatigheid en de effectiviteit van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk zoals bijvoorbeeld blijkt uit verschillen in ziekteverzuim en in uitvoeringskosten. Deze verschillen in gemeentelijke uitvoeringspraktijk komen tot uitdrukking in de herverdeeleffecten.
3. Een relatief strikt beleid gecombineerd met een relatief doelmatige en effectieve uitvoeringspraktijk kan een substantieel positief herverdeeleffect opleveren. De omvang van dit potentiële positieve herverdeeleffect kan op basis van deze verkenning vanzelfsprekend niet nauwkeurig worden bepaald, maar de waarschijnlijke orde van grootte is eerder hoger dan lager dan 10%.
4. Op grond van de verkenning valt niet te zeggen welke van de twee grootheden – beleid en uitvoeringspraktijk - de richting en de omvang van het herverdeeleffect domineert. We kunnen wel constateren dat het praktisch mogelijk lijkt om de uitgavenverhogende effecten van een - op onderdelen - relatief ruimhartig beleid op te vangen met een relatief doelmatige en effectieve uitvoeringspraktijk, zodanig dat uiteindelijk een herverdeeleffect in de buurt van de 0% resulteert. Evenzeer kunnen de kostenverlagende effecten van een strikt gemeentelijk beleid weglekken door een minder goed functionerende uitvoeringspraktijk.

2.2 Lokale omstandigheden buiten het verdeelmodel

De verkenning heeft een aantal aanwijzingen opgeleverd voor verschillen in lokale omstandigheden en voor een mogelijk verband tussen deze verschillen en de verschillen in herverdeeleffecten.

1. De mate van segregatie van inwoners met een laag inkomen of van inwoners van allochtone afkomst is in de onderzochte nadeelgemeenten duidelijk groter dan in de voordeelgemeenten. De mate van segregatie is mogelijk een relevante factor voor de bijstandsnood in een gemeente. De gedachte is dat een sterke concentratie van bevolkingsgroepen met een hoog bijstandsrisico bijdraagt tot een cultuur van bijstandsafhankelijkheid binnen deze groepen. Het bestaan van zo'n cultuur zou het de gemeente moeilijker maken een effectief, op reïntegratie gericht bijstandsbeleid te voeren. Mogelijk zullen budget en uitgaven beter op elkaar aansluiten als

deze aspecten van de sociale structuur meer expliciet in het model worden verwerkt.

2. In een van de paren heeft de voordeelgemeente door alert in te springen op uitbreiding ter plaatse van eenvoudige industriële werkgelegenheid een flinke reductie van haar bijstandsvolume weten te realiseren. Daarbij zijn ook cliënten met een lange geschiedenis in de bijstand aan het werk geholpen. De betreffende nadeelgemeente heeft van dezelfde uitbreiding geprofiteerd, zij het in maar mindere mate vanwege de reisafstand. Het WWB-verdeelmodel bevat wel een indicator voor eenvoudige werkgelegenheid in de dienstensector (de maatstaf 'banen handel, horeca en schoonmaak') maar een indicator voor de aanwezigheid van eenvoudige industriële werkgelegenheid ontbreekt.
3. Landelijk bestaan er tussen groepen van allochtonen substantiële verschillen in de hoogte van het bijstandsrisico en in de samenhang tussen bijstandsrisico en leeftijd³. Het verdeelmodel kent alleen de maatstaf 'allochtonen' en maakt verder geen onderscheid naar afkomst. In de onderzochte gemeenten lijkt de samenstelling van de groep allochtone inwoners van invloed op de omvang van de bijstandsuitgaven. Dit zou een deel van de verklaring kunnen leveren voor de verschillen in herverdeeleeffecten.
4. In twee van de drie paren heeft de nadeelgemeente in recente jaren een sterke bevolkingsgroei gekend. Van een van deze nadeelgemeenten is bekend dat de groei gepaard is gegaan met een instroom van uitkeringsafhankelijke, deels ook bijstandsafhankelijke, inwoners. Hoewel de groei in de betreffende nadeelgemeente al wat langer geleden is, mag niet worden uitgesloten dat de import van destijds ook nu nog effect heeft. Behalve tot de instroom van bijstandsccliënten leidt een sterke groei van de bevolking tot de noodzaak het gemeentelijk apparaat aan te passen. Mogelijk duurt het enige tijd voordat de gemeentelijke sociale dienst zich heeft gezet naar de nieuwe situatie. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de relatieve kwaliteit van de uitvoering. Een van de drie nadeelgemeenten kent een relatief aantrekkelijk geprijsd huurwoningaanbod, hetgeen lijkt te leiden tot een instroom van bijstandsafhankelijke inwoners.
5. De paren van gemeenten zijn zo gekozen dat zij onder hetzelfde regionale CWI-management vallen. Daardoor kan de CWI-factor als eventuele verklaring voor de verschillen in herverdeeleeffecten binnen de drie paren van gemeenten worden uitgesloten⁴.
6. Al met al levert de verkenning aanwijzingen op dat er naast de verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk ook verschillen bestaan in lokale omstan-

³ A. Boerdam, "Veel uitkeringen onder niet-westerse allochtonen", in Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2003, Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁴ Strikt genomen kan de CWI-factor geen verklaring geven voor de geconstateerde verschillen in herverdeeleeffecten omdat deze zijn berekend op uitgaven en omstandigheden in het jaar 2001, één jaar voor de introductie van de CWI's.

digheden die invloed hebben op de hoogte van de bijstandsuitgaven en die nog niet volledig in het WWB-verdeelmodel worden weerspiegeld. In de gemeenten waar het objectief verdeelmodel een herverdeeeffect oplevert dat groter is dan 15% à 20% (orde van grootte) is het waarschijnlijk dat dergelijke objectieve lokale omstandigheden overwegend in dezelfde richting werken. Hiermee is overigens niet gezegd dat dergelijke lokale omstandigheden geheel of zelfs grotendeels buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen.

3 AANKNOPINGSPUNTEN VOOR DE DOORONTWIKKELING VAN HET VERDEELMODEL

Voor ruim 62% van de grotere gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) levert het voorgestelde WWB-verdeelmodel herverdeeeffecten op die binnen de bandbreedte van -10%, +10% liggen. In 73,5% liggen de herverdeeeffecten binnen de bandbreedte van -15%, +15%. De verkenning levert duidelijke aanwijzingen dat verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk tot herverdeeeffecten van een dergelijke orde van grootte kunnen leiden. Bij gemeenten met grotere herverdeeeffecten is het waarschijnlijk dat er naast de invloed van beleid en uitvoeringspraktijk sprake is van overwegend gunstig of ongunstig uitpakkende relevante lokale omstandigheden die niet volledig door het verdeelmodel worden weerspiegeld.

De verkenning geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen voor verder onderzoek naar mogelijkheden om de verdelende werking van het objectief verdeelmodel te verbeteren. Enkele daarvan zijn in een eerdere rapportages al eens ter sprake gekomen; de verkenning bevestigt als het ware hun relevantie.

1. Een systematische analyse op microniveau van de verschillen tussen budget en bijstandsuitgaven in een aantal gemeenten met (sterk) afwijkende herverdeeeffecten kan inzicht bieden in de wijze waarop bijzondere omstandigheden doorwerken in de herverdeeeffecten. Dan kan bijvoorbeeld blijken in welke mate de herverdeeeffecten het gevolg zijn van een afwijkende bevolkingssamenstelling dan wel van een afwijkende behandeling van bevolkingsgroepen.
2. Onderzoek naar de mogelijke invloed van de omvang van laaggeschoolde werkgelegenheid buiten de dienstensector op de hoogte van de bijstandsuitgaven.
3. Onderzoek naar het verband tussen bijstandsuitgaven en kenmerken binnen verschillende subgroepen van gemeenten. Hierbij denken wij aan groepen van gemeenten met een overeenkomstige mate van - bijvoor-

beeld - stedelijkheid en segregatie. Dergelijk onderzoek biedt zicht op de aard van de non-lineariteiten in het verband tussen uitgaven en kenmerken en in de manier waarop deze in het objectief verdeelmodel kunnen worden verwerkt.

4. Onderzoek naar de uitgaven per huishouden in plaats van de uitgaven per inwoner. Deze operationalisatie van de afhankelijke variabele sluit beter aan bij het draagdrachtbeginsel in de bijstandswet en leidt vermoedelijk ook tot een reëler schatting van het gewicht van de maatstaf lage inkomens⁵.
5. Onderzoek naar het verband tussen uitgaven en kenmerken voor categorieën van bijstandsuitgaven, bijvoorbeeld bijstandsuitgaven naar leefvorm. Het vermoeden bestaat dat de determinanten van verschillende soorten bijstandsuitgaven nogal verschillen. Bij dit onderzoek zouden ook verschillen in de gemiddelde verblijfsduur van de bijstandspopulaties kunnen worden betrokken.
6. Onderzoek naar het verband tussen uitgaven en kenmerken per postcodegebied om na te gaan of stapsgewijze budgettering (per postcodegebied en vervolgens per gemeente door sommatie van de postcodebudgetten) leidt tot een verbetering van de verdelende werking. De verwachting is dat zo beter rekening kan worden gehouden met verschillen in segregatie.
7. Onderzoek naar het verband tussen herverdeeleeffecten en de indicatoren van beleid en uitvoeringspraktijk uit de bijstandsbenchmark.

⁵ Deze zou dan moeten worden gemeten als het aandeel huishoudens met een laag inkomen, in tegenstelling tot het aandeel personen met een laag inkomen.

Bijlage 1 Overzicht van verschillen tussen voor- en nadeelgemeenten in drie paren van gemeenten (40.000+)

| | | Verschil (waarde voordeelgemeente minus waarde nadeelgemeente) | | |
|--|----|--|--------------------------------|-------------------|
| Verdeelmodel | | Paar I | Paar II | Paar III |
| Herverdeeleffect (€ per inw. 20-64) | A* | +€100 | +€165 | +€55 |
| Idem € per inwoner | | +€60 | +€100 | +€30 |
| Gemeentegrootteklasse | | 100.000+ | 100.000- | 100.000+ |
| Maatstaven: | | | | |
| lage inkomens (€18,539) | | -3,8 | -1,8 | +3,4 |
| 1ouderhuishoudens20-39 (€168,421) | | -0,7 | -0,2 | +0,3 |
| AO-uitkeringen (-€13,237) | | -1,0 | -0,8 | +1,8 |
| allochtonen (€3,377) | | -1,5 | +0,9 | +0,4 |
| 1persoonshuish20-64 (€10,237) | | +13,7 | +0,3 | +1,7 |
| Werkloosheid (WWMAX) (€149,505) | | -0,1 | 0,0 | +0,1 |
| Reg klantensurplus (€0,248) | | -6,2 | -19,4 | +88,9 |
| OAD (-€47,864) | | 2,8 | -0,1 | +0,2 |
| Banen handel, horeca, schoonmaak (corop) (€-7,452) | | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Uitvoering | | | | |
| Uitvoeringskosten/€ abw (gem. 0,06) | G | +0,03 | +0,09 | ? |
| Ziekteverzuim (excl.) (gem. 9%) | G | -1,7% | +0,7% | +0,6% |
| Vorderingen (in perc van uitgaven) | G | -0,3% | +56,3% | -27,2% |
| Gesubs. arbeid (per 100 cliënten) (gem. 15) | G | -0,9 | -2 | +12,6 |
| Bestand | | | | |
| Cliënten per inwoner 20-64 (x100) | C | -1,8 | -1,7 | +0,6 |
| Aandeel cliënten in Fase 1-3 (gem. 23%) | G | -6,9% | +0,8% | +0,2% |
| Aandeel alleenstaande cliënten | C | +0,1% | -0,6% | -0,4% |
| Aandeel 1ouderhuishoudens | C | +0,1% | +2,2% | +3,1% |
| Aandeel inwonende cliënten | C | -7,2% | +1,0% | -12,7% |
| Aandeel cliënten <25 jaar | C | -4,9% | -1,7% | -0,8% |
| Aandeel cliënten 25-35 jaar | C | -2,8% | +1,4% | +0,6% |
| Beleid | | | | |
| Minimabeleid | D | Geen verschil | Minder genereus | Genereuzer |
| Toeslagenbeleid | D | Ruimer | Geen verschil | Iets ruimer |
| Poortwachter | D | Strenger (m.n. jongeren) | Strenger (m.n. eenouderhuish.) | minder streng |
| Fraudebeleid | D | Geen verschil | Geen verschil | Hogere prioriteit |
| Uitstroombesluit | D | effectiever | Geen verschil | minder actief |
| Objectieve factoren | | | | |
| Segregatie nw allochtonen | A | Beduidend minder | Geen verschil | Beduidend minder |
| Segregatie lage inkomens | A | Beduidend minder | Minder segregatie | Geen verschil |

* Bronnen: A = APE, G = Gemeenten, C = CBS, D = combinatie A, G en C.

Bijlage 2 Vragenlijst in verband met diepte-interview

Algemene kenmerken

| | Nr* | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|---------|------|------|------|
| 1. Totale personeelscapaciteit (fte) | 6.2 | | | |
| 2. Perc. met dienstverband < één jaar | 6.3 | | | |
| 3. Ziekteverzuimpercentage (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof) | 6.8 | | | |
| 4. Gemiddelde doorlooptijd van aanvragen abw levensonderhoud (kalenderdagen) | 1.10 | | | |
| 5. Percentage afgewezen aanvragen | 1.7/1.8 | | | |
| 6. Aantal heronderzoeken | 1.16 | | | |
| 7. Totaal aantal fte fraudepreventie | 4.8 | | | |
| 8. Debiteurenbeheer | | | | |
| Saldo terugvordering ultimo | 1.23 | | | |
| Saldo verhaal ultimo | 1.26 | | | |
| | | | | |

Activering

| | Nr* | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|------|------|------|------|
| 9. Fase-indeling ultimo (aantallen) | 2.1 | | | |
| fase 1 | | | | |
| fase 2 | | | | |
| Fase 3 | | | | |
| Fase 4 | | | | |
| Nog niet ingedeeld | | | | |
| Van indeling uitgezonderd | | | | |
| totaal | | | | |
| 10. Nieuwe trajectplannen | 2.3 | | | |
| 11. Casemanagement | | | | |
| Aantal fte casemanagement | | | | |
| Gemiddeld aantal cases in portefeuille | | | | |
| 12. Gesubsidieerde arbeidsplaatsen | | | | |
| Aantal | 2.10 | | | |
| Bezettingsgraad | | | | |

*Nummer verwijst naar vragenlijst 2003, Benchmark ABW,

<http://www.abwbenchmark.nl/bwiz/abw/vragenlijsten/LFS/vragenlijstenabw/Vragenlijst%202003%20Abw-benchmark.pdf>