

8 CONVERGENTIE OF DIVERGENTIE

8.1 Inleiding

De gemeentelijke beleidspraktijk op het terrein van werk en inkomen vanaf het einde van de jaren negentig is samen te vatten als een dynamische periode. In de overgang van een passieve naar een actieve verzorgingsstaat volgen de veranderingen in de institutionele structuur elkaar snel op. Op ieder moment in de tijd zijn de onderlinge verschillen in financiële huishouding en beleidsintensiteit echter groot. De omgevingskenmerken bepalen daarbij voor een groot deel de bijstandsafhankelijkheid terwijl de invloed van het beleid van gemeenten beperkt is. Desalniettemin zijn effecten van beleidsstrategieën significant, hoewel de omvang van de effecten klein is en de causaliteit niet altijd eenduidig interpreteerbaar is.

In dit hoofdstuk ga ik in op de vraag of als gevolg van de decentralisering en budgettering van de bijstand, de onderlinge verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de volume-ontwikkelingen, de beleidsinzet en de uitgavenpatronen, toe- of afnemen. Een antwoord op deze vraag geeft een indicatie van de patronen van beleidsaanpassing: van onderling leer- of kopieergedrag, de wil om verschil te maken of van aanpassing aan regionale omstandigheden.

In paragraaf 8.2. ga ik allereerst in op de wijze waarop ik convergentie of divergentie kan vaststellen en voor welke methode ik heb gekozen. Paragraaf 8.3. gaat in de op de ontwikkeling van het bijstandbestand in de tijd. Strikt genomen zegt de ontwikkeling van het bijstandbestand echter niets over de vraag of gemeenten convergeren of divergeren in hun aanpak. In paragraaf 8.4 en 8.5 ga ik daarom respectievelijk in op de vraag of er convergentie of divergentie is met betrekking tot de inzet van trajecten en in de uitgaven aan het I-deel en W-deel. Eerder heb ik al laten zien dat de uitgaven aan het I-deel en W-deel samenhangen vertonen met de verschillende arbeidsmarktstrategieën en daarom als een indicator voor de beleidsintensiteit kan worden gebruikt (zie paragraaf 6.5). In paragraaf 8.6 rond ik af met conclusies.

8.2 Methode

In de economische wetenschappen is veel ervaring opgedaan met het empirisch vaststellen van convergerende of divergerende ontwikkelingen. De toepassingen daarvan liggen vooral in de economische groei- en inkomensontwikkelingen tussen landen en tussen regio's, maar er zijn ook toepassingen op bijvoorbeeld de ontwikkeling van onderwijsniveaus tussen steden, de productiviteit tussen bedrijven en loonontwikkelingen tussen sectoren, beroepen en regio's³²². Telkens is de vraag: nemen de onderlinge verschillen in de tijd toe dan wel af?

³²² Vgl. Montfort (2008); Berry & Glaeser (2005); Ederveen, Gorter, De Mooij & Nahuis (2002); Sala-i-Martin (1996); Quah (1996); Barro & Sala-i-Martin (1991).

Voor de vaststelling van convergentie of divergentie kennen twee maten een lange empirische traditie: de β -convergentie en de σ -convergentie³²³. De β -convergentie doet zich voor wanneer we in een vergelijking van eenheden (bijvoorbeeld landen, regio's of gemeenten) een negatieve relatie vinden tussen de gemiddelde jaarlijkse groei van een variabele en zijn beginstand. In het geval van bijvoorbeeld werkloosheid is er sprake van convergentie wanneer landen met een hoge werkloosheid in de uitgangssituatie, in de jaren daarop volgend een grotere gemiddelde jaarlijkse daling - of een minder sterke groei - van de werkloosheid laten zien, terwijl landen met een geringe werkloosheid juist een minder sterke daling - of een grotere gemiddelde jaarlijkse groei - realiseren³²⁴. Het gevolg is dat landen naar elkaar toegroeien. De methode is eenvoudig en vaak toegepast en zal ik ook gebruiken voor het vaststellen van convergentie of divergentie tussen gemeenten³²⁵. Bij de methode zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is er een risico van de zogenaamde regressievalkuil ('regression fallacy', 'regression to the mean-bias'), dat wil zeggen dat de gevonden negatieve verbanden te wijten zijn aan processen van kansverdeling in de data die automatisch leiden tot een regressie naar het gemiddelde³²⁶. Immers, een variabele met een extreme waarde in de eerste meting zal dichter tegen het centrum van de verdeling liggen op een latere meting. Doordat ik in de analyses zal kijken naar een jaarlijkse (voortschrijdende) gemiddelde verandering, waarbij ieder jaar wordt afgezet tegen het jaar daaraan voorafgaand, is de kans op de regressievalkuil sterk gereduceert.

Een tweede kanttekening is inhoudelijk van aard. De β -convergentie meet alleen het gemiddelde in de uitkomsten en zegt daarmee niets over de verdeling van de onderlinge verschillen. Om een voorbeeld te noemen: wanneer blijkt dat arme inkomensgroepen een grotere inkomensstijging hebben doorgemaakt dan rijke inkomensgroepen, dan zegt dit nog niets over de absolute inkomensverdeling die is ontstaan. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel: persoon A verdient in jaar t 2 euro, in het jaar $t+1$ 4 euro en in het jaar $t+2$ 6 euro. De gemiddelde jaarlijkse groei is daarmee het gemiddelde tussen de groei in de eerste periode ($100 \cdot (t+1/t - 1) = 100\%$) en de tweede periode ($100 \cdot (t+2/t+1 - 1) = 50\%$), in totaal een gemiddelde inkomensgroei van 75%. Vergelijk deze situatie met persoon B die in jaar t 100 euro verdient, in jaar $t+1$ 110 euro en in het jaar $t+2$ 120 euro. Volgens dezelfde rekenwijze is de gemiddelde jaarlijkse inkomensgroei 9,5%. De β -convergentie zou in dit geval convergentie aanwijzen. Immers, de gemiddelde jaarlijkse inkomensgroei van de arme persoon A is sterker dan de inkomensgroei van de rijke persoon B. Dat laat onverlet dat de absolute inkomensverschillen groter zijn geworden. Met andere woorden, de β -convergentie is weliswaar noodzakelijk voor kleinere inkomensverschillen, maar niet voldoende om de absolute verschillen te doen afnemen. Om te beoordelen of de verschillen in de verdeling van uitkomsten afnemen, wordt daarom een tweede maat gebruikt, de σ -convergentie. Hier is de gedachte dat convergentie optreedt wanneer de

³²³ De terminologie is geïntroduceerd door Sala-i-Martin (1990). Voor de eenvoud spreek ik hier over convergentie. Vanzelfsprekend kan dit ook gelezen worden als divergentie.

³²⁴ Er wordt daarbij nog een onderscheid gemaakt in conditionele en niet conditionele β -convergentie. Van niet conditionele β -convergentie is sprake wanneer er in een univariatie analyse sprake is van convergentie. Van conditionele β -convergentie is sprake wanneer de partiële correlatie tussen de beginstand en de groeiontwikkeling negatief is, andere factoren constant houdend. Vgl. Ederveen et al. (2002); Quah (1996); Sala-i-Martin (1996). Ik maak gebruik van de niet conditionele β -convergentie.

³²⁵ Voorbeelden van internationale vergelijkingen aan de hand van de β - en σ -convergentiematen zijn te vinden in OECD (2009b) en Montfort (2008).

³²⁶ Zie voor een uitvoerige verhandeling en discussie: Quah (1993, 1996), Sala-i-Martin (1996).

verschillen in de verdeling van uitkomsten afnemen³²⁷. De meest gebruikelijke wijze waarop de σ -convergentie wordt vastgesteld, is het berekenen van de variatiecoëfficiënt, oftewel de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde³²⁸.

Omdat de twee maten elkaar aanvullen, zal ik beide gebruiken. Ik begin iedere paragraaf met de β -convergentie en gebruik deze ook voor het in kaart brengen van verschillen naar landsdelen, grootteklasse en mate van stedelijkheid. Vervolgens besluit ik de paragraaf met een algemene beoordeling van de σ -convergentie.

8.3 Bestandsontwikkeling

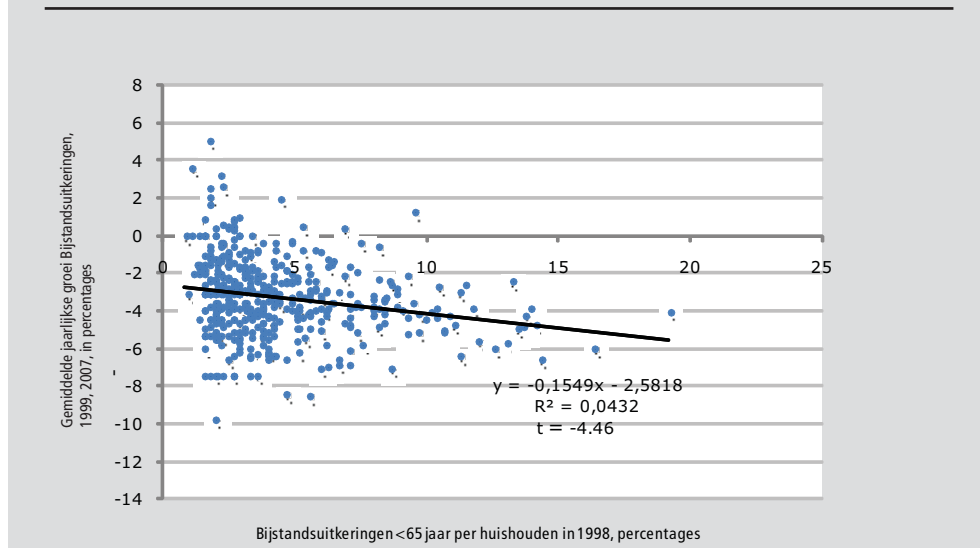
Laten we om te beginnen kijken naar de ontwikkeling van het bijstandsbestand. De vraag is of de verschillen op gemeenteniveau in de tijd groter dan wel kleiner worden. Om deze vraag te beantwoorden heb ik in de onderstaande figuren telkens het aantal bijstandsuitkeringen per huishouden in 1998 (de bijstandskans) afgezet tegen de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal bijstandsuitkeringen, de zogenaamde β -convergentie. In figuur 8.1 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 in 1998 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 8.1 negatief. Dat wil zeggen dat gemeenten met een hoge bijstandskans in 1998 gemiddeld een lagere jaarlijkse groei (of 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.

³²⁷ Het is mogelijk dat β -convergentie optreedt zonder dat van σ -convergentie sprake is. Het bekende voorbeeld is de jaarlijkse rangorde van sportteams in een competitie waarbij de verdeling, i.c. de ranglijst, per definitie vastligt.

³²⁸ Voor een overzicht van mogelijke maten om σ -convergentie te meten, zie: Montfort (2008).

Figuur 8.1 De gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal bijstandsuitkeringen in de periode 1999-2007 afgezet tegen het aantal bijstandsuitkeringen als percentage van aantal huishoudens in 1998 (β -convergentie).



Een ander aspect dat uit de puntenwolk blijkt is de grote variatie in zowel bijstandskans als gemiddelde jaarlijkse groei van het bijstandsbestand, 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.

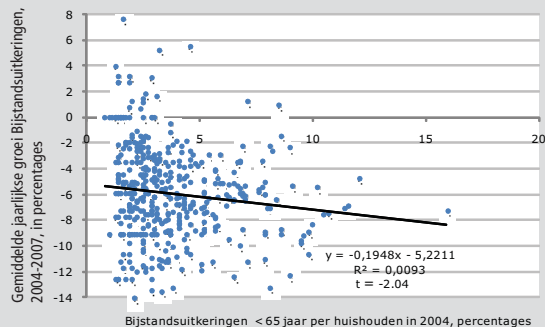
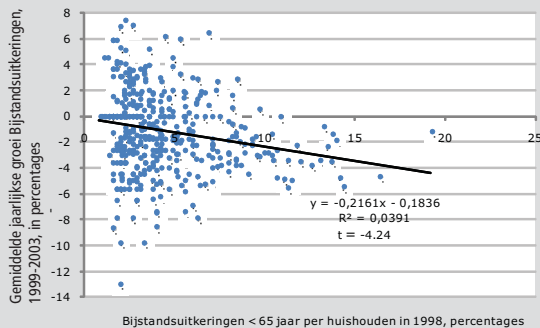
De twee volgende grafieken (figuren 8.2) splitsen de gegevens verder uit over twee perioden 1998-2003 afgezet tegen de bijstandskans in 1998 en 2004-2007 afgezet tegen de bijstandskans in 2004. Hieruit blijkt dat de convergentie in verhouding meer in de periode 1998-2003 heeft plaatsgevonden dan in de periode na de WWB. De trendlijn is in de eerste periode steiler dan in de tweede periode.

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 leiden 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 heb ik in de onderstaande tabel 8.1 de waarden weergegeven van uitsplitsingen van gemeenten naar grootteklasse, landsdeel en mate van stedelijkheid. Voor de overzichtelijkheid presenteer ik alleen de uitkomsten over de hele periode 1998-2007. In de bijlagentabel 12.5.1 zijn de gegevens uitgesplitst naar verschillende subperioden en provincies. De conclusies in de tabellen of er sprake is van convergentie of lichte convergentie (of divergentie of lichte divergentie) zijn arbitrair. Deze hangt immers af van de combinatie van de coëfficiëntwaarde (de hellingshoek) en het significantieniveau (significantiegrens 0,05 bij t-waarden > 2.0 en significantiegrens van 0,10 bij t-waarden > 1.65). Ik hanteer twee beslisregels. De eerste beslisregel is dat de relatie significant moet zijn,

wil er sprake zijn van convergentie of divergentie. De tweede beslisregel is dat ik bij een coëfficiëntwaarde groter dan .2 (of kleiner dan -.2) de ontwikkeling als respectievelijk divergent of convergent beschouw, alle overige significante waarden zijn in dat geval licht divergent of licht convergent. Nogmaals, het betreft hier een arbitraire duiding van de gevonden relaties.

Figuur 8.2 De gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal bijstandsuitkeringen in de periode 1999-2003 en 2004-2007 afgezet tegen het aantal bijstandsuitkeringen als percentage van het aantal huishoudens in respectievelijk 1998 en 2004 (β-convergentie).



Tabel 8.1. laat zien dat over de hele periode van 1998-2007 sprake is van convergentie wanneer we kijken naar de gemiddelde jaarlijkse volumeontwikkeling als functie van het percentage bijstandsonvangsters per huishouden in 1998. De t-waarde geeft aan dat deze daling significant is. 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 vermoedelijk 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 volumeontwikkeling ($b = -.249$, $t = -2.546$). 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 significant verband ($b = .070$, $t = -.792$). Een uitsplitsing naar de periode vóór en na de invoering van de WWB (zie bijlagetabel 12.5.1) 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 in figuur 8.2. 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 8.1 Gemiddelde jaarlijkse volumeontwikkeling over de periode 1998-2007 als functie van het percentage ontvangers van een bijstandsuitkering per huish. in 1998, totaal, naar grootteklasse, landsdeel en stedelijkheid (β -convergentie). Bron: CBS.

			B	T-waarde	Conclusie
Alle gem. Grootteklasse	1998-2007		-0.16	-4.46	Convergentie
	1998-2007	> 100k	-0.30	-3.90	Convergentie
		50-100k	-0.31	-4.02	Convergentie
		20- 50 k	-0.23	-3.44	Convergentie
		< 20k	-0.11	-1.67	Lichte convergentie
Landsdeel	1998-2007	Noord	.03	.29	
		Oost	-0.18	-2.25	Convergentie
		West	-0.24	-4.23	Convergentie
		Zuid	-0.07	-0.99	
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-0.21	-2.03	Convergentie
		Sterk	-0.32	-4.00	Convergentie
		Matig	-0.23	-3.04	Convergentie
		Weinig	-0.10	-1.25	
		Niet	-0.21	-1.74	Convergentie

Vanwege de weinig eenduidige relaties naar landsdeel zijn in de volgende tabel 8.2. de waarden weergegeven per provincie. Daarbij heb ik eerst de uitkomsten berekend voor alle gemeenten in de provincie (tweede kolom) en vervolgens heb ik de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners buiten beschouwing gelaten (derde kolom). 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. Convergerende relaties worden gevonden in Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland, een lichte convergerende relatie in 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.

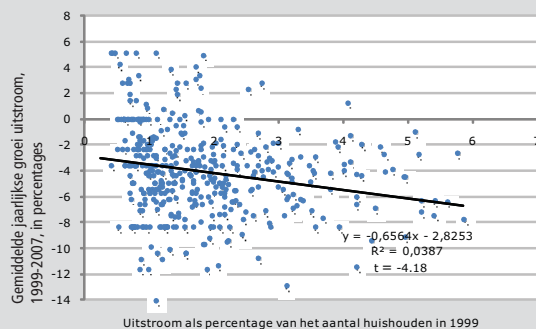
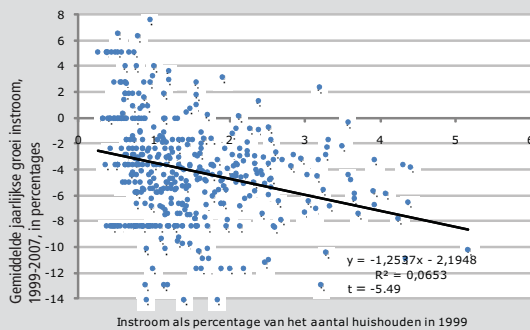
Tabel 8.2 Gemiddelde jaarlijkse volumeontwikkeling over de periode 1998-2007 als functie van het percentage ontvangers van een bijstandsuitkering per huishouden in 1998, naar provincie (β -convergentie). Bron: CBS.

Y	Alle gemeenten				Gemeenten > 20.000 inwoners			
	N=	B	T-waarde	Conclusie	N=	B	T-waarde	Conclusie
Groningen ¹	25	.02	.16		5	.	.	
Friesland	31	-.10	.66		11	-.13	-.79	
Drenthe	12	-.01	-.02		11	-.08	-.33	
Overijssel	25	-.17	-1.33		22	-.05	-.46	
Flevoland ¹	6	.	.		4	.	.	
Gelderland	56	-.17	-1.75	Lichte convergentie	41	-.24	-3.16	Convergentie
Utrecht	29	-.53	-2.67	Convergentie	16	-.55	-2.33	Convergentie
Noord-Holland	61	-2.0	-2.15	Convergentie	29	-.23	-2.55	Convergentie
Zuid-Holland	77	-.21	-2.59	Convergentie	43	-.31	-3.70	Convergentie
Zeeland	13	-.29	-2.02	Convergentie	11	-.34	-2.67	Convergentie
Noord-Brabant	68	-.19	-1.81	Lichte convergentie	44	-.18	-1.84	Lichte convergentie
Limburg	40	-.08	-.94		16	-.17	-1.82	Lichte convergentie

¹ De waarden voor Flevoland (beide kolommen) en Groningen (rechter kolom) zijn niet berekend vanwege het geringe aantal observaties.

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 heb ik de gemiddelde jaarlijkse groei van de in- en uitstroom afgezet tegen de instroom in het jaar 1999. Daarbij heb ik 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 heb ik uiteindelijk gekozen voor het aantal huishoudens. In figuur 8.3 zijn 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 minder sterk aanwezig.

Figuur 8.3 De gemiddelde jaarlijkse groei van de in- en uitstroom in de periode 1999-2007 afgezet tegen respectievelijk de in- en uitstroom als percentage van het aantal huishoudens in 1999 (β-convergentie).



Wederom presenteer ik alleen de cijfers over de gehele periode 1999-2007. In tabel 8.3 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. Voor informatie over de verschillende periodes – 1999-2003 en 2004-2007 – verwijst ik naar bijlagentabel 12.5.2. Hieruit resulteert grosso modo hetzelfde beeld als hiervoor over de hele periode is geschetst met die uitzondering dat de convergentie voor gemeenten groter dan 100.000 inwoners in de periode 1999-2003 heeft plaatsgevonden, over de periode 2004-2007 vind ik convergentie nog divergentie in instroomontwikkeling.

Tabel 8.3 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 (β -convergentie). Bron: CBS.

	Y	B	T-waarde	Conclusie	
Alle gem.	1998-2007	-1.25	-5.50	Convergentie	
	1998-2003	-2.62	-6.12	Convergentie	
	2004-2007	-2.11	-3.91	Convergentie	
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-1.79	-3.86	Convergentie
		50-100k	-1.03	-2.13	Convergentie
		20- 50 k	-2.04	-5.43	Convergentie
		< 20k	-1.33	-2.59	Convergentie
Landsdeel	1998-2007	Noord	-1.17	-2.66	Convergentie
		Oost	-2.54	-4.35	Convergentie
		West	-1.48	-3.39	Convergentie
		Zuid	-1.34	-2.27	Convergentie
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-.72	-1.06	
		Sterk	-1.28	-2.64	Convergentie
		Matig	-1.44	-3.02	Convergentie
		Weinig	-1.39	-3.09	Convergentie
		Niet	-1.93	-3.27	Convergentie

Een verdere uitsplitsing naar provincie (bijlagentabel 12.5.2) 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 gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners buiten beschouwing worden gelaten, worden wel convergerende instroomontwikkelingen gevonden in Utrecht ($n=15$, $b=-2.94$, $t=-1.95$). Ook hier laat ik Flevoland buiten de analyse vanwege het kleine aantal gemeenten.

Voor de uitstroomontwikkeling geldt eveneens dat de convergerende trend vooral in de periode voorafgaand aan de WWB sterker is dan daarna (zie tabel 8.4). Vooral de landsdelen Noord en Zuid kennen geen convergerende trend. De convergentie in het Oosten (zie bijlagentabel 12.5.3) komt voor rekening van Gelderland. De provincie Overijssel laat geen convergerende uitstroomontwikkelingen zien. In het Westen komt de convergerende ontwikkeling voor rekening van Noord- en Zuid-Holland. De provincies Utrecht en Zeeland kennen geen convergerende uitstroomontwikkelingen. In het Zuiden tenslotte komt de convergerende uitstroomontwikkeling voor rekening van de provincie Limburg. De provincie Noord-Brabant kent geen convergerende uitstroomontwikkeling.

Tabel 8.4 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 (β -convergentie). Bron: CBS.

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	1998-2007		-0.66	-4.18	Convergentie
	1998-2003		-1.35	-4.43	Convergentie
	2004-2007		-1.13	-1.84	Convergentie
Grootteklasse	1998-2007	> 100k	-1.35	-4.13	Convergentie
		50-100k	-1.02	-3.15	Convergentie
		20- 50 k	-.93	-3.94	Convergentie
		< 20k	-.94	-2.56	Convergentie
Landsdeel	1998-2007	Noord	-.06	-.18	
		Oost	-1.10	-3.49	Convergentie
		West	-.88	-2.73	Convergentie
		Zuid	-.61	-1.49	
Stedelijkheid	1998-2007	Zeer sterk	-1.05	-2.26	Convergentie
		Sterk	-.96	-3.13	Convergentie
		Matig	-.62	-1.89	Convergentie
		Weinig	-.86	-2.92	Convergentie
		Niet	-1.05	-2.31	Convergentie

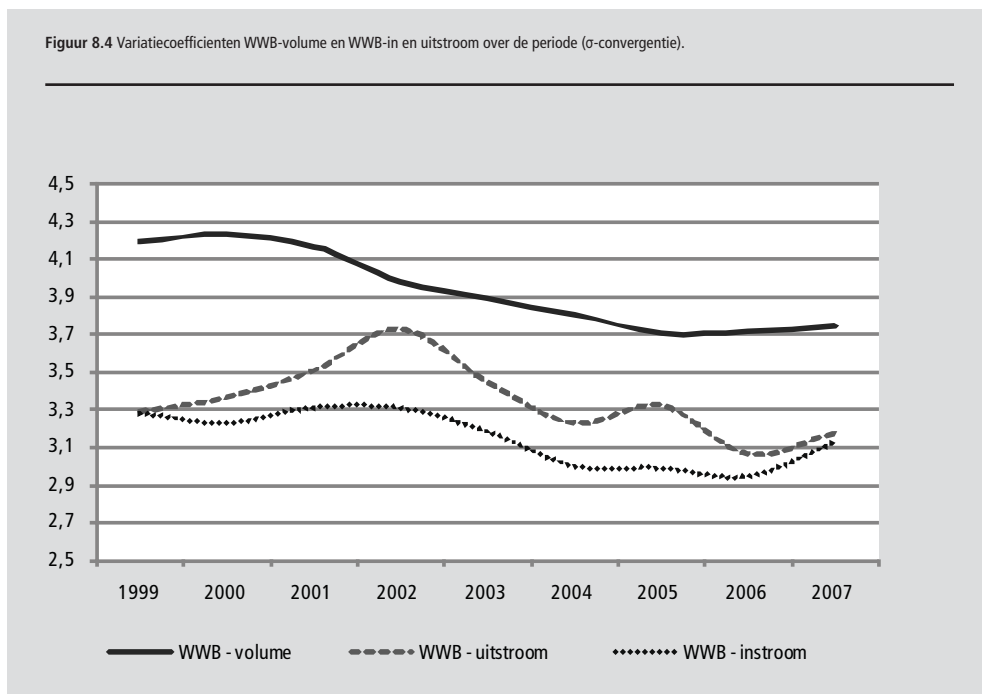
Tabel 8.5 laat de ontwikkeling van de uitstroom naar werk zien over de periode 2004-2007 ge-relateerd aan de uitstroom naar werk als percentage van het aantal huishoudens in 2004. Over de jaren voor 2004 heb ik geen data. In tegenstelling tot de totale instroom en de totale uitstroom, blijven de ge-meentelijke verschillen in uitstroom naar werk in de tijd constant. Dat wil zeggen: er is geen significant verband tussen de startsituatie wat betreft uitstroom naar werk in 2004 en de ontwikkeling 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 (zie bijlagetabel 12.5.4) laten zien dat alleen de pro-vincie Gelderland een convergerende uitstroomontwikkeling naar werk heeft. Laten we de kleine gemeen-ten buiten beschouwing dan blijken de gemeenten in de provincie Noord-Brabant een convergerende uitstroomontwikkeling naar werk te hebben ($n=42$, $b=-2.60$, $t=2.11$), vreemd genoeg verdwijnt in dat geval de convergerende ontwikkeling in Gelderland ($n=40$, $b=-2.75$, $t=-1.40$). Dat laatste duidt erop dat de con-vergerende ontwikkeling in de provincie Gelderland juist voor rekening komt van de kleine gemeenten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Noord-Brabant.

Tabel 8.5 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 (β -convergentie). Bron: CBS.

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2004-2007		-.87	-1.58	
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-2.53	-2.08	Convergentie
		50-100k	-1.61	-1.43	
		20- 50 k	-.13	-.13	
		< 20k	-.44	-.32	
		Noord	-.75	-.64	
Landsdeel	2004-2007	Oost	-2.49	-1.86	Convergentie
		West	-1.47	-1.45	
		Zuid	-1.37	-1.15	
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-2.67	-2.76	Convergentie
		Sterk	-2.68	-2.73	Convergentie
		Matig	1.04	.91	
		Weinig	-.91	-.77	
		Niet	-.55	-.32	

De voorgaande tabellen en figuren hadden allemaal betrekking op de β -convergentie. Tot slot heb ik in figuur 8.4. de variatiecoëfficiënten van de volume-ontwikkeling en de in- en uitstroom over de periode 1999-2007 weergegeven. De variatiecoëfficiënt is berekend op de absolute cijfers van de volumeontwikkeling en de in- en uitstroom. De variatiecoëfficiënt, dat wil zeggen de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde, drukt de onderlinge verschillen uit tussen gemeenten op enig moment in de tijd: hoe hoger de waarde, hoe groter de onderlinge verschillen. De figuur laat zien dat de onderlinge verschillen in de verdeling van uitkomsten kleiner zijn geworden. Voor de volumeontwikkeling daalt de variatiecoëfficiënt van 4,2 in 1999 naar 3,7 in 2007. Voor de in- en uitstroomontwikkeling geldt eenzelfde daling, hoewel het patroon grilliger verloopt. Vooral ten aanzien van de uitstroom kunnen we vaststellen dat gedurende de economische neergang in 2002 en 2003, de onderlinge gemeentelijke verschillen fors zijn toegenomen, om daarna snel te dalen.

Figuur 8.4 Variatiecoëfficiënten WWB-volume en WWB-in en uitstroom over de periode (σ -convergentie).



Uit het voorgaande zijn een aantal conclusies te trekken. In de eerste plaats is het opvallend dat zowel volumeontwikkeling 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. Daarbij zijn de onderlinge verschillen in de verdeling van uitkomsten afgenomen. De ontwikkeling suggereert een Wet van de remmende voorsprong: gemeenten die het goed doen ondervinden weinig prikkels om het beter te doen, gemeenten die het minder goed doen daarentegen ervaren die stimulans wel. Een alternatieve verklaring is dat wanneer gemeenten kansrijke cliënten eenmaal aan werk hebben geholpen, met de rest van het cliëntenbestand in termen van uitstroom naar werk weinig resultaten (meer) zijn te behalen. Op een gegeven moment is een bodem bereikt.

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 honderdduizendplusgemeenten en/of (zeer) sterk stedelijke gemeenten convergeren in de uitstroom naar werk. Dit suggereert dat de invloed van een gemeente bij het voorkomen van de instroom groter is dan bij 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 honderdduizendplusgemeenten.

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, ga ik in de volgende paragrafen nader in op de trajectinspanningen van de gemeenten en de uitgavenpatronen.

8.4 Trajectinspanningen

In de vorige hoofdstukken heb ik laten zien dat er grote variaties zijn bij de inzet van beleid en dat de verschillende beleidsstrategieën ook tot verschillende uitkomsten leiden. In de onderstaande tabel 8.6 is de jaarlijkse gemiddelde groei van het aantal trajecten met loonkostensubsidie afgezet tegen de startsituatie in 2001. Over alle gemeenten is de trend convergerend. Uitgezonderd de niet-stedelijke gemeenten doen zich over de periode 2001-2007 echter geen convergerende of divergerende patronen voor naar gemeentekennmerken. We zouden ook kunnen stellen dat de verschillen in de tijd over de gemeentekennmerken 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 8.6 Gemiddelde jaarlijkse groei trajecten met loonkostensubsidie 2001-2007 als functie van percentage trajecten met loonkostensubsidie per huishouden in 2001 (β -convergentie).

	Y	B	T-waarde	Conclusie	
Alle gem.	2001-2007	.15	-.17		
	2001-2003	-4.14	-2.99	Convergentie	
	2004-2007	-6.42	-2.21	Convergentie	
Grootteklasse	2001-2007	> 100k	1.67	1.04	
		50-100k	1.34	.49	
		20- 50 k	-1.65	-1.03	
		< 20k	-.52	-.25	
Landsdeel	2001-2007	Noord	-2.06	-1.06	
		Oost	-.16	-.11	
		West	2.03	1.16	
		Zuid	-1.84	-.73	
Stedelijkheid	2001-2007	Zeer sterk	.76	.39	
		Sterk	2.22	1.19	
		Matig	.98	.48	
		Weinig	1.08	.63	
		Niet	-5.71	-2.34	Convergentie

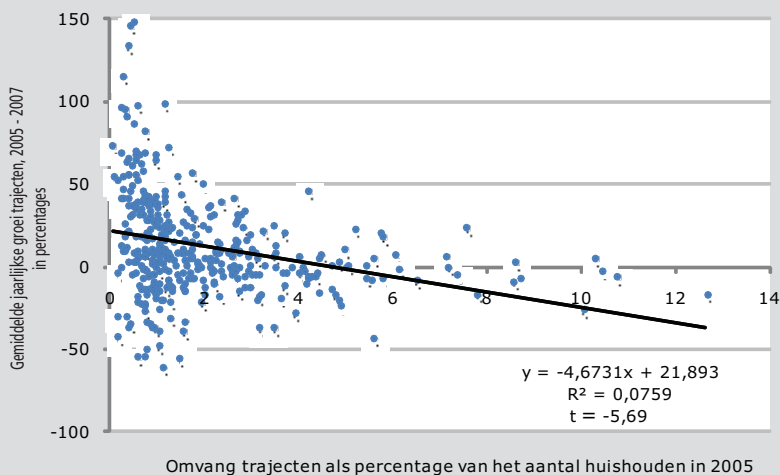
Het beeld wordt iets genuanceerde wanneer we in tabel 8.7 een uitsplitsing maken naar twee perioden: 2001-2003 en 2004-2007. Over de periode 2001-2003 is wel degelijk sprake van convergentie, maar deze komt voor rekening van de gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners, het Oosten van het land en niet-stedelijke gemeenten. Uitsplitsingen naar provincies (zie bijlagentabel 12.5.4) 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 ($n=40$, $b=-7.62$, $t=-2.01$) over wat er op duidt dat vooral kleinere gemeenten in het Noorden en Zuiden convergerende ontwikkelingen laten zien. Voor de periode 2004-2007 geldt dat weliswaar een landelijke convergerende trend aanwezig is, maar na uitsplitsingen naar provincies (zie bijlagentabel 12.5.4) blijkt alleen de provincie Friesland zich te onderscheiden door een convergerende relatie.

Tabel 8.7 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 (β -convergentie). Bron: CBS, SZW.

	2001 - 2003			2004 - 2007			
	B	T-waarde	Conclusie	B	T-waarde	Conclusie	
Alle gem.	-4.14	-2.99	Convergentie	-6.424	-2.21	Convergentie	
Grootteklasse	> 100k	-.13	-.12	-2.32	-.69		
	50-100k	-3.80	-1.29	-16.50	-1.58		
	20- 50 k	-6.73	-2.62	Convergentie	-10.45	-1.73	Convergentie
	< 20k	-5.35	-1.43		-7.74	-1.18	
Landsdeel	Noord	-5.09	-1.41	-19.14	-2.52	Convergentie	
	Oost	-6.54	-2.91	Convergentie	-10.21	-1.82	Convergentie
	West	-3.17	-1.29		-.95	-.20	
Stedelijkheid	Zuid	-11.23	-2.59	Convergentie	-9.22	-1.25	
	Zeer sterk	1.58	1.44		-7.57	-1.46	
	Sterk	-1.37	-.63		-.81	-.15	
	Matig	-3.52	-1.03		-3.47	-.57	
	Weinig	-3.73	-1.39		-1.69	-.29	
Niet	-12.33	-2.78	Convergentie	-28.47	-2.56	Convergentie	

Een geheel ander beeld zien we wanneer we kijken naar de trajecten zonder loonkostensubsidie (zie figuur 8.5). 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 8.5 De gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal trajecten zonder loonkostensubsidie in de periode 2005-2007 afgezet tegen het aantal trajecten per huishouden in 1995, in percentages (β -convergentie).



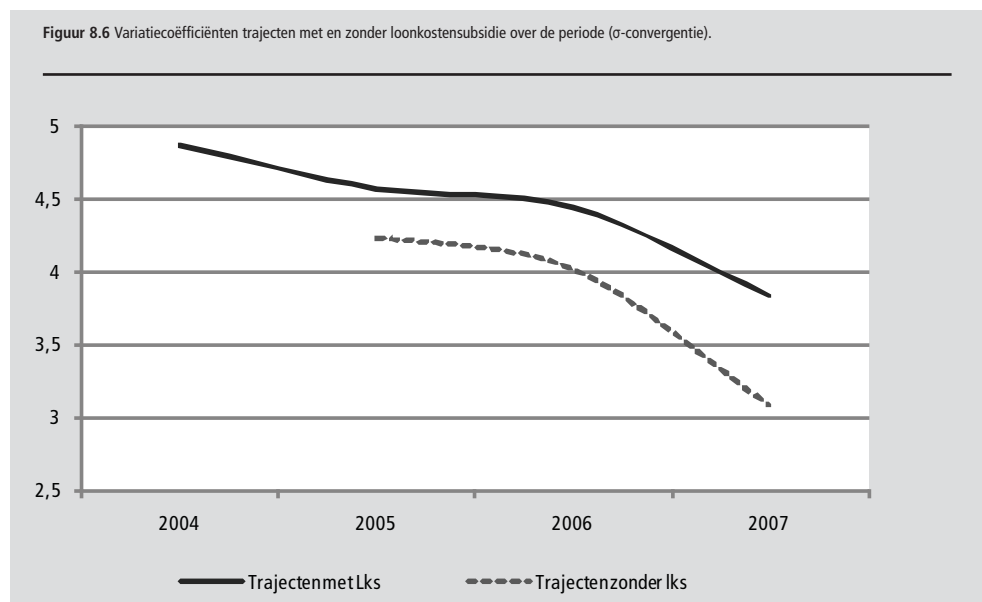
Tabel 8.8 laat zien dat de convergerende trend zich in alle uitsplitsingen naar grootteklasse, landsdeel en mate van stedelijkheid voordoet.

Tabel 8.8 Gemiddelde jaarlijkse groei trajecten zonder loonkostensubsidie 2005-2007 als functie van percentage trajecten zonder loonkostensubsidie per huishouden in 2005 (β -convergentie).

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2005-2007		-4.67	-5.69	Convergentie
Grootteklasse	2005-2007	> 100k	-2.83	-2.39	Convergentie
		50-100k	-5.83	-2.87	Convergentie
		20- 50 k	-4.88	-3.96	Convergentie
		< 20k	-5.20	-2.71	Convergentie
Landsdeel	2005-2007	Noord	-2.88	-2.12	Convergentie
		Oost	-10.41	-4.38	Convergentie
		West	-3.64	-2.82	Convergentie
		Zuid	-5.84	-3.00	Convergentie
Stedelijkheid	2005-2007	Zeer sterk	-3.26	-1.88	Convergentie
		Sterk	-3.74	-2.04	Convergentie
		Matig	-3.94	-2.14	Convergentie
		Weinig	-4.46	-3.34	Convergentie
		Niet	-9.15	-2.84	Convergentie

Echter ook hier is enige nuance op zijn plaats. Uitsplitsingen naar provincie laten zien dat de convergerende relatie in het Noorden voor rekening komt van Friesland (zie bijlagentabel 12.5.4). Drenthe kent geen convergerende ontwikkelingen in trajecten. In het Oosten kennen alle drie de provincies convergerende ontwikkelingen. In het Westen kennen Utrecht, Noord-Holland en Zeeland geen convergerende ontwikkeling, Zuid-Holland daarentegen wel. In het Zuiden kennen zowel Noord-Brabant als Limburg een convergerende ontwikkeling.

Figuur 8.6 tot slot geeft de variatiecoëfficiënten weer van de trajecten met en zonder loonkostensubsidie over de periode 2004-2007. De uitkomst bevestigt de trend naar convergentie. De onderlinge verschillen tussen gemeenten qua inzet van trajecten nemen over de jaren 2004 -2007 aanzienlijk af.



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, hoewel dit niet voor alle gemeenten geldt en zeker niet voor alle regio's.

8.5 Middelen

In paragraaf 6.2 heb ik laten zien dat er grote verschillen bestaan in beschikbare budgetten en uitgaven per uitkeringsgerechtigde. Aangezien de verdeling van de inkomensbudgetten objectief wordt 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 tabel 8.9 geef ik de gemiddelde jaarlijkse groei van het inkomensbudget weer 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 zijn. 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 (zie bijlagetabel 12.5.5) blijken de provincies Groningen, Overijssel en Utrecht convergerende budgetontwikkelingen te kennen.

Tabel 8.9 Gemiddelde jaarlijkse groei van het inkomensbudget 2004-2007 als functie van inkomensbudget per huishouden in 2004 (β -convergentie).

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2004-2007		-.003	-3.81	Lichte convergentie
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.006	-5.07	Lichte convergentie
		50-100k	-.006	-6.77	Lichte convergentie
		20- 50 k	-.002	-1.69	Lichte convergentie
		< 20k	-.004	-1.96	Lichte convergentie
			-.003	-1.51	
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.004	-2.12	Lichte convergentie
		Oost	-.003	-2.58	Lichte convergentie
		Zuid	-.002	-1.26	
		Zeer sterk	-.005	-3.18	Lichte convergentie
Stedelijkheid	2004-2007	Sterk	-.004	-3.44	Lichte convergentie
		Matig	-.001	-.91	
		Weinig	-.003	-1.44	
		Niet	-.004	-1.70	Lichte convergentie

De uitgavenpatronen (zie tabel 8.10) daarentegen convergeren niet, maar dat wordt onder meer 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 Friesland (zie bijlagetabel 12.5.5).

Tabel 8.10 Gemiddelde jaarlijkse groei van de uitgaven van inkomensbudget 2004-2007 als functie van uitgaven I-deel per huishouden in 2004 (β -convergentie).

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2004-2007		.000	-.49	
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.001	-1.19	
		50-100k	-.004	-2.09	Lichte convergentie
		20- 50 k	-.001	-1.19	
		< 20k	.005	2.29	Lichte divergentie
			.007	2.20	Lichte divergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.004	-2.73	Lichte convergentie
		Oost	-.002	-2.09	Lichte convergentie
		Zuid	.001	.43	
		Zeer sterk	.000	-.27	
Stedelijkheid	2004-2007	Sterk	-.002	-1.72	Lichte convergentie
		Matig	-.002	-1.27	
		Weinig	-.000	-.23	
		Niet	.009	2.60	Lichte divergentie

Hoe zit het dan met het werkbudget? Ik maak 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 een mix van historische kosten en het 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 in tabel 8.11 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 convergerend, 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 8.11 Gemiddelde jaarlijkse groei van het toegekende werkbudget 2004-2007 als functie van het toegekende W-budget per huishouden in 2004 (β -convergentie).

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2004-2007		-.003	-1.66	Lichte convergentie
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.006	-2.17	Lichte convergentie
		50-100k	-.012	-2.71	Lichte convergentie
		20- 50 k	-.001	-.35	
		< 20k	-.012	-3.70	Lichte convergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.002	-.78	
		Oost	-.004	-.84	
		West	-.002	-.58	
		Zuid	.006	1.64	
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-.011	-2.28	Lichte convergentie
		Sterk	-.008	-2.34	Lichte convergentie
		Matig	-.004	-1.29	
		Weinig	-.010	-2.47	Lichte convergentie
		Niet	-.008	-2.12	Lichte 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 8.12 is de gemiddelde jaarlijkse groeiontwikkeling van het beschikbare werkbudget weergegeven 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 en de kleine gemeenten. De verschillen in de startsituatie in 2004 zijn met andere woorden in de daarop volgende jaren niet groter of kleiner geworden.

Tabel 8.12 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 (β -convergentie).

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2004-2007		-.001	-.23	
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.008	-1.50	
		50-100k	-.002	-.28	
		20- 50 k	.019	1.43	
		< 20k	-.011	-2.08	Lichte convergentie
Landsdeel	2004-2007	Noord	-.003	-.38	
		Oost	-.002	-.27	
		West	.002	.39	
		Zuid	.017	.99	
Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-.024	-4.06	Lichte convergentie
		Sterk	-.009	-1.95	Lichte convergentie
		Matig	-.001	-.10	
		Weinig	.004	.38	
		Niet	-.008	-.90	

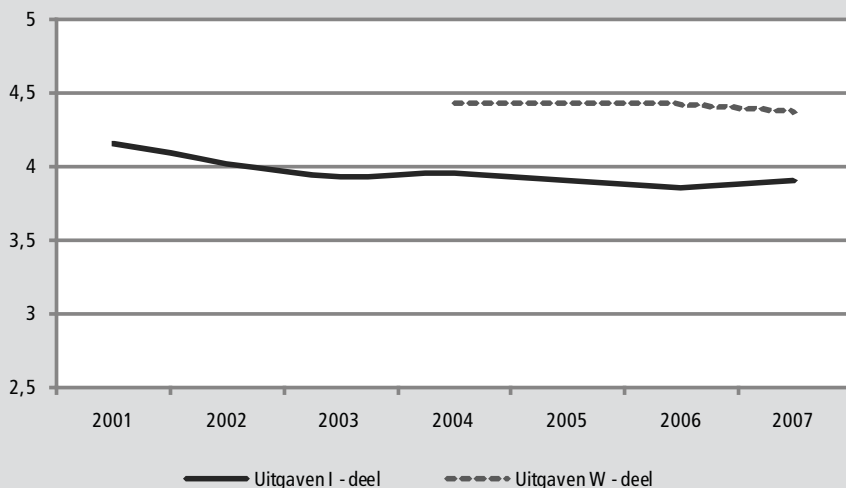
Kijken we vervolgens naar de uitgaven uit het werkdeel (zie tabel 8.13). Deze lijken te convergeren over de tijd: gemeenten met een relatief hoog uitgavenpatroon in 2004 en 2005 geven in de jaren daarna minder uit en gemeenten met een relatief laag uitgavenpatroon geven in de jaren daarna meer uit. Dit beeld is constant over alle uitsplitsingen uitgezonderd het landsdeel Noord. Maken we verdere uitsplitsingen naar provincies (zie bijlagetabel 12.5.5) dan zijn met name Gelderland, Zuid-Holland en Limburg verantwoordelijk voor de convergerende uitgavenontwikkeling.

Tabel 8.13 Gemiddelde jaarlijkse groei van de uitgaven werkbudget 2004-2007 als functie van de uitgaven werkbudget per huishouden in 2004 (β -convergentie).

	Y		B	T-waarde	Conclusie
Alle gem.	2004-2007		-.026	-3.86	Convergentie
Grootteklasse	2004-2007	> 100k	-.017	-1.75	Lichte convergentie
		50-100k	-.034	-2.80	Lichte convergentie
		20- 50 k	-.043	-3.03	Lichte convergentie
		< 20k	-.032	-1.92	Lichte convergentie
		Landsdeel	2004-2007	Noord	-.008
Landsdeel	2004-2007	Oost	-.045	-3.10	Lichte convergentie
		West	-.025	-2.21	Lichte convergentie
		Zuid	-.035	-1.68	Lichte convergentie
		Stedelijkheid	2004-2007	Zeer sterk	-.035
Stedelijkheid	2004-2007	Sterk	-.032	-3.05	Lichte convergentie
		Matig	-.026	-1.76	Lichte convergentie
		Weinig	-.030	-1.93	Lichte convergentie
		Niet	-.040	-1.93	Lichte convergentie

Tot slot heb ik in figuur 8.7 de variatiecoëfficiënten weergegeven van de uitgaven I-deel en W-deel. Deze bevestigen deels het hiervoor gepresenteerde beeld. De onderlinge gemeentelijke verschillen als het gaat om de uitgaven I-deel nemen licht af tussen 2001 en 2007, gelijk aan wat we hiervoor ook vonden als het gaat om de β -convergentie. Voor de uitgaven W-deel ligt dit anders. Hoewel we zagen dat er β -convergentie in de uitgaven W-deel plaatsvond, laat figuur 8.7 zien dat de onderlinge gemeentelijke verschillen in uitkomsten in stand blijven.

Figuur 8.7 Variatiecoëfficiënten uitgaven I-deel (periode 2001-2007) en W-deel (periode (2005-2007) (σ -convergentie).



Op basis van de uitkomsten trek ik 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 zien we bij de uitgaven uit het inkomensbudget 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 daarentegen in hun uitgavenontwikkeling, evenals stedelijke gemeenten. Bij de uitgaven uit het werkbudget zien we β -convergerende uitgavenontwikkelingen, hoewel niet overal in even sterke mate en in alle landsdelen. Dit verklaart wellicht waarom we geen veranderingen zien in de onderlinge gemeentelijke verschillen gemeten met behulp van de variatiecoëfficiënten.

8.6 Conclusie

In de onderstaande tabel 8.14 heb ik alle uitkomsten op een rij gezet. In de eerste plaats is de grote lijn er één van convergentie, zowel in uitkomsten, in inzet van beleid als in uitgaven, en zowel gemeenten met behulp van de β -convergentie als met de σ -convergentie. 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 volumeontwikkeling vinden over de periode 2004-2007 voor de kleinere gemeenten. Laat ik de kleine gemeenten buiten beschouwing 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 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. In de derde plaats is het regionale beeld diffuus. De uitkomsten suggereren dat de meeste convergentie in het westen en het oosten plaatsvindt, 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.

Tabel 8.14 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,
		1999-2007	1999-2003										
	Totaal	*	**	*	**	**	**	**	**	**	*		**
Grootteklasse	> 20k	**	**	**	**	**		*	**	**			**
	< 20k	**	**		**	**		**	**	**	**	**	*
	> 100k	**	**		**	**	**	**	**	**	**	**	*
	50-100k	**	**	*	**	**		**	**	**	**	**	**
	20- 50 k	**	**	*	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Landsdeel	< 20k	*	**		*	**		**	**	**	*		**
	Noord				**			**	**	**	*		
	Groningen						**			*		*	
	Friesland							**	**	*			
	Drenthe			*	**								
	Oost	**		*	**	**	*	**	**	**			**
	Overijssel							**	*				
	Flevoland							**	*				
	Gelderland	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b	n.b
		*		**	**	**	**	**	**	*	*	*	*
	West	**	**	**	**	**		**	**	**			**
	Utrecht	**		**				**	**	*	*		
	N-Holland	**	*		**	**							
	Z-Holland	**		**	**	**		**	**				**
	Zeeland	*	**										*
Zuid		**		**		**	**	**	**			*	
N-Brabant	*			**		**	**	**			*	*	
Limburg		*			**	**	**	**				**	
Stedelijkheid	Z. sterk	**			**	**	**	**	**		**	**	**
	Sterk	**	**	**	**	**	**	**	**	*	**	*	**
	Matig	**	**	*	**	*		**	**		**		*
	Weinig		*		**	**		**	**		**		*
	Niet	*	**		**	**	**	**	**	**	**		*

** = convergentie * = lichte convergentie. Alle aangegeven relaties duiden op convergentie, uitgezonderd de witte cellen, hier betreft het een divergerende relatie. N.B = Niet berekend/niet bekend vanwege het geringe aantal waarnemingen/gemeenten in de provincie.

Keren we terug naar de vier mogelijke verklaringen van gedragsreacties zoals we in hoofdstuk 3 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 divergentie wanneer we kijken naar de ontwikkelingspatronen of trajectintensiteit.

In plaats van divergentie vind ik óf convergentie óf ik vind 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 moet ik drie conclusies nader duiden. In de eerste plaats de verklaring voor de sterkere convergentie in termen van volumeontwikkelingen en in- en uitstroom in de periode voorafgaand 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 ik weinig specifieke convergerende ontwikkelingspatronen vind bij de inzet van loonkostensubsidies.

In de tweede plaats geldt de vraag waarom de convergentie zich vooral lijkt voor te doen in de stedelijke en/of grotere gemeenten in hoofdzakelijk het Westen en Oosten van het land. De meest voor de hand liggende verklaring is de krappere arbeidsmarkt in het Westen 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 plitudes zijn richtinggevend geweest. In het volgende hoofdstuk ga ik hier nader op in.