

9 EFFICIËNTIE

9.1 Inleiding

Tot nu toe hebben we kunnen constateren dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen gemeenten, maar dat over de afgelopen tien jaren deze verschillen in de tijd kleiner lijken te zijn geworden. Vervolgens hebben we kunnen vaststellen dat gemeentelijke strategieën wel degelijk een invloed hebben op de in- of uitstroom, zij het dat de invloed gering is. Rest de vraag of gemeenten ook efficiënter zijn geworden.

Bij het bepalen van de efficiëntie gaat het om meer dan alleen de effectiviteit van instrumenten. Bij het bepalen van de effectiviteit gaat het om de vraag of de inzet van instrumenten bijdraagt aan het gestelde doel, in ons geval het voorkomen van instroom en het bevorderen van uitstroom. Hierbij kunnen we nog een onderscheid maken in bruto-effectiviteit (hoeveel werkzoekenden waarbij een instrument is ingezet hebben werk gevonden?) versus netto-effectiviteit (hoeveel werkzoekenden hebben dankzij het instrument werk gevonden?). Eenvoudig gezegd, een bruto-effectieve aanpak is niet efficiënt omdat middelen worden ingezet in een situatie waarbij cliënten ook zonder de inzet van instrumenten hetzelfde doel hadden kunnen bereiken. De effectiviteitsmeting in hoofdstuk 7 geeft daarover strikt genomen geen uitsluitsel. Een analyse van efficiëntie kan aanvullende informatie verschaffen. Maar er is meer. Er zijn veel meer zaken die inwerken op de vraag of gemeenten efficiënt zijn dan alleen de effectiviteit van instrumenten: de wijze van organisatie, de cultuur, de personele kwaliteit en inzet enzovoorts. Ook deze factoren beïnvloeden direct dan wel indirect de efficiëntie van de gemeente terwijl deze in een effectiviteitsmeting buiten beschouwing blijven. Ofwel: beleid kan effectief zijn, maar als dezelfde effectiviteit ook met inzet van minder middelen bereikt kan worden is het niet efficiënt.

Bij efficiëntie gaat het om de vraag of gemeenten, gegeven de omstandigheden waarin zij zich bevinden, met minder middelen toe kunnen (kostenefficiëntie) of met dezelfde middelen een beter resultaat bereiken (productie-efficiëntie). Het meten van efficiëntie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het CPB (2007) heeft in 2006 de relatieve efficiency maatstaf gehanteerd en deze maatstaf gedefinieerd als de verhouding tussen het uitgavenaandeel zoals bepaald op basis van (een variant van) het objectief verdeelmodel en het werkelijk (historische) uitgavenaandeel. Als het werkelijke uitgavenaandeel lager is dan op basis van het verdeelmodel berekend wordt, duidt dit op een efficiëntere uitvoering dan het gemiddelde. Komt het uitgavenaandeel hoger uit, dan is sprake van relatief inefficiënte uitvoering. Op basis van deze werkwijze over de periode 2001-2004 constateert het CPB dat de totale efficiëntie is toegenomen en dat verschillen in efficiëntie tussen gemeenten zijn afgenomen³²⁹. Een indirecte manier is gevolgd door Kok et al. (2007). Door hen is eerst het effect berekend van de invoering van de WWB op het bijstandsvolume, naast de invloed van conjunctuur en de verandering van samenstelling van het klantenbestand, om vervolgens de volumeverandering te monetariseren door deze te vermenigvuldigen met het gemiddelde uitke-

³²⁹ Stegeman & Van Vuren (2006).

ringsbedrag. De conclusie is dat de WWB tot een jaarlijkse besparing van de uitkeringslasten heeft geleid van 22 mln. euro in 2005 en 106 mln. euro in 2006³³⁰.

Ik volg een andere werkwijze. Mijn oogmerk is om twee zaken vast te stellen. De eerste vraag is of gemeenten als gevolg van de invoering van de WWB in 2004 efficiënter zijn geworden. Dit doe ik door een vergelijking te maken tussen de jaren voorafgaand aan de invoering van de WWB en de jaren daarna. De tweede vraag is of de geïdentificeerde arbeidsmarktstrategieën bijdragen aan de efficiëntie. In paragraaf 9.2 ga ik allereerst in op de analysemethoden, d.w.z. de Data Envelopment Analysis (DEA) en de Stochastische Productie Frontiermethode (SPF). In 9.3 beschrijf ik de uitkomsten van beide analyses. In 9.4. ga ik in op patronen van de efficiëntie in de tijd en tussen gemeenten. In 9.5 rond ik af met conclusies. De gepresenteerde analyses zijn eerder beschreven in Broersma, Edzes & Van Dijk (2009a).

9.2 Efficiëntie-analyse

Wanneer we de resultaten van organisaties willen beoordelen op efficiëntie, dan is het gebruikelijk dit te doen in termen van productie- of kostenefficiëntie. De mate van efficiëntie wordt daarbij bepaald door te kijken hoe dicht de feitelijke productie of kosten liggen tegen een denkbeeldige, optimale lijn, de zogenaamde productie of kosten frontier. Deze frontier wordt bepaald door twee condities:

- de technische efficiëntie, d.w.z. het minimale gebruik van inputs gegeven de output, en de
- allocatieve efficiëntie, d.w.z. de optimale mix van inputfactoren gegeven de relatieve factor prijzen.

De mate van technische of allocatieve inefficiëntie (of beide), wordt weergegeven door de afstand tot de meest efficiënte frontier die productmaximalisatie dan wel kostenminimalisatie uitdrukt. Ik concentreer mij op de gemeentelijke kosteninefficiëntie bij de uitkeringslasten.

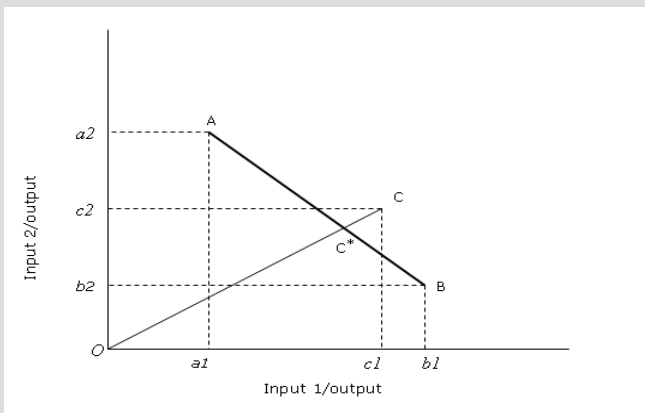
De omvang van de (in)efficiëntie is gebaseerd op verschillen tussen de geobserveerde en voor spelde minimale kosten voor een gegeven productieniveau, dat wil zeggen een mix van relevante inputs en prijzen als verklarende variabelen. In eenvoudige woorden, er wordt gekeken naar welke gemeente de laagste uitkeringslasten heeft, gegeven de contextfactoren en beleidsinzet. Deze 'best practice' gemeente dient als empirische stip op de horizon waartegen andere gemeenten worden afgezet. Immers, deze 'best practice' gemeente, met andere woorden de gemeente met de beste verhouding tussen middelen en beleidsprestaties, fungeert als ijkpunt van wat mogelijk is gegeven de omstandigheden. Zo beschouwd is de efficiëntie-analyse op te vatten als een geavanceerd benchmarkonderzoek.

³³⁰ Kok et al. (2007: 23).

Voor deze werkwijze zijn er verschillende methoden en technieken in omloop, zoals Data Envelopment Analysis (DEA) of Stochastic Frontier Analysis (SFA)³³¹. DEA is een niet-parametrische, verdelingsvrije techniek die minder structuur legt op de frontier dan SFA. Dat betekent dat vooraf geen aannames hoeven te worden gemaakt over de relaties tussen middelen en prestaties. Dat is anders bij SFA waarbij vooraf wel aannames worden verwacht over de inzet van middelen en instrumenten en de prestaties. Een nadeel van DEA is echter dat deze niet geschikt is bij onvolkomenheden in de dataset. Dat is een belangrijk nadeel omdat we mogen verwachten dat toevallige meetfouten, dataproblemen of andere meetfouten zeker aanwezig kunnen zijn in een onderzoek naar gemeentelijke kostendeficiënties bij de bijstandsuitgaven. Vanwege de voor- en nadelen van deze technieken, zal ik beide toepassen.

Bij DEA is de gedachtengang als volgt. Laten we een situatie veronderstellen waarbij twee inputs worden gebruikt om één eenheid output te produceren. Laten we ook veronderstellen dat er gemeenten zijn met de namen A, B en C. Gemeente A gebruikt a_1 eenheden van input 1 en a_2 eenheden van input 2 om één eenheid output te genereren. Gemeente B gebruikt b_1 eenheden van input 1 en b_2 eenheden van input 2 om dezelfde outputteenheden te genereren, waarbij $b_1 > a_1$ en $b_2 < a_2$. Tot slot, laten we het gebruik van inputeenheden 1 en 2 door gemeente C om een eenheid output te genereren aanduiden door respectievelijk c_1 en c_2 op zo'n manier dat C zich aan de rechterkant van de lijn AB bevindt. Dit wordt geïllustreerd in figuur 9.1³³². Er bestaan punten op de lijn die is getekend tussen A en B die C op de volgende manier domineren: een lineaire combinatie van A en B (zeg C^*) zou het mogelijk moeten maken dat een gegeven output kan worden geproduceerd met minder input dan wordt geproduceerd door C. Daarom kan C niet technisch efficiënt zijn, zelfs niet onder de meest gunstige veronderstelling over de waarde (of gewicht) van iedere input. De lijn AB correspondeert met de frontier en geeft een maatstaf van C's technische inefficiëntie, die correspondeert met de ratio OC^*/OC .

Figuur 9.1 Schematische representatie van DEA.



³³¹ Voor een overzicht van (voor- en nadelen van) technieken, zie: Algemene Rekenkamer (2003). De SFA is ontwikkeld door Aigner et al. (1977) en verder ontwikkeld door Battese & Coelli (1992, 1995) en Coelli (1996, 1999).

³³² Vgl. Johnes & Johnes (1993).

DEA gaat ervan uit dat er geen toevallige meetfouten zijn. De techniek is deterministisch in de zin dat wordt verondersteld dat er geen andere invloeden zijn die op het resultaat inwerken dan de omstandigheden die in het model zijn gebracht. In dat opzicht weerspiegelt de data de werkelijkheid. Bij SFA is dat anders hoewel ook SFA uitgaat van een schatting van de frontier. Bij SFA geldt de gedachtengang dat een deel van de gemeentelijke verschillen niet (in zijn geheel) kan worden verklaard uit de inputfactoren. Het niet verklaarde deel, het zogenaamde residu, kent twee componenten: een toevalscomponent en een inefficiëntiecomponent. De toevalscomponent oftewel witte ruis kent een symmetrische, standaard normaal verdeling. De inefficiëntiecomponent kent een asymmetrische, meestal afgeknotte half normaal verdeling. De reden daarvoor is dat per definitie inefficiënties niet negatief kunnen zijn.

De DEA-analyse leidt anders dan de SFA-analyse dan ook niet tot schattingsresultaten van de onderliggende inputvariabelen. De reden daarvoor is dat in de DEA-analyse de inputfactoren in zijn geheel verantwoordelijk geacht worden voor de kostenefficiëntie, toevallige afwijkingen worden geacht zich niet voor te doen. Het is met andere woorden een decompositiemodel. Anders dan bij een regressie-analyse wordt bij DEA in feite een vergelijking opgelost. Dat betekent dat de keuze voor de inputvariabelen van groot belang zijn voor de uitkomsten.

Bij de keuze van techniek geldt nog een tweede overweging, n.l. de beschikbare data. Ik heb aangegeven dat we twee zaken willen vaststellen, namelijk de efficiëntiewinst als gevolg van de invoering van de WWB en de bijdrage van arbeidsmarktstrategieën aan de gemeentelijke efficiëntie. De eerste kwestie vereist data over een lange tijdsperiode, in ons geval over de periode 2001-2007, de tweede kwestie kan worden vastgesteld met data over een kortere tijdsperiode. Aangezien mijn dataset over een langere periode minder beleidsvariabelen bevat, kies ik voor de vaststelling van de lange termijn efficiëntie voor de DEA-methode. Aangezien hier geen aannames hoeven te worden gedaan over wat de efficiëntieontwikkeling veroorzaakt, kunnen we volstaan met demografische en sociaaleconomische variabelen, zoals eerder zijn gebruikt voor de vaststelling van de effectiviteit in hoofdstuk 7. Voor deze analyse is het DEA-programma van Coelli (1996a) toegepast waarbij output is gedefinieerd als de bijstandsuitgaven en de input bestaat uit dezelfde acht variabelen die grosso modo het bijstandsbudget bepalen, namelijk (i) huishoudens met een laag inkomen, (ii) eenpersoonshuishoudens, (iii) niet-westerse minderheden, (iv) personen met WW-uitkering, (v) personen met een lage opleiding, (vi) verhouding tussen vacatures en werkloosheid in de coropregio van de gemeente, (vii) gemeentelijke werkgelegenheid en (viii) adressendichtheid als maat voor stedelijkheid.

Voor de efficiëntie van gemeentelijke arbeidsmarktstrategieën kies ik voor de SFA-methode. SFA heeft als bijkomend voordeel dat deze in het bijzonder geschikt is voor het meten van efficiëntie bij een groot aantal crosssecties (dat wil zeggen gemeenten) en tijdsperioden. In tabel 9.1 zijn de verschillende beleidsindicatoren weergegeven.

Tabel 9.1 Vier gemeentelijke arbeidsmarktstrategieën, 2005-2007.

Gemeentelijke strategie	Omschrijving	Indicatoren
Controle (C1)	Dreiging; nadruk op fraudebestrijding en opschoning bestanden	- Instroom WAJONG - Instroom WSW - Aantal fraudegevallen ¹
Activering (A)	Nadruk op trajecten met en zonder loonkostensubsidie	- Trajecten met en zonder loonkostensubsidie
Werkgelegenheid (W)	Nadruk op baancreatie door stimulering van nieuwe bedrijvigheid	- Groeipercantage nieuwe bedrijfsvestigingen - Gemeentelijke uitgaven economische zaken
Coördinatie (C2) ²	Gemeenten die deelnemen aan een intergemeentelijke sociale dienst	- Deelname aan Intergemeentelijke Sociale Dienst

¹ Omdat SFA vereist dat we van alle gemeenten over alle jaren een waarneming hebben, zijn de lege cellen in de dataset op nul gezet.

² Omdat SFA vereist dat we van alle gemeenten over alle jaren een waarneming hebben is de enige maat voor samenwerking die kan worden gebruikt de deelname aan intergemeentelijke samenwerking. Van de andere samenwerkingsvariabelen beschik ik maar over een waarneming van een deel van de gemeenten.

Omdat ik in het bijzonder wil kijken naar welke (combinatie van) strategieën bijdraagt aan de efficiëntie, is het noodzakelijk wederzijds uitsluitende combinaties van strategieën te maken. Dat wil zeggen dat iedere gemeenten in een jaar maar in één strategie voor komt. Daarvoor is om te beginnen voor iedere gemeente bepaald of zij boven of onder het landelijke gemiddelde voor iedere indicator afzonderlijk liggen³³³. Op deze manier wordt voor iedere strategie of combinatie van strategieën een dummy variabele opgesteld met een 1 voor iedere gemeente die boven het landelijk gemiddelde ligt op de mogelijke (combinaties) van strategieën. Hierdoor zijn alle strategieën of combinaties daarvan wederzijds uitsluitend. Tabel 9.2 laat alle mogelijke combinaties van beleidsstrategieën zien. Iedere optie refereert naar een combinatie van strategieën waarvoor een gemeente een bovengemiddelde score heeft in 2005-2007. Aangezien ieder jaar 443 gemeenten telt, is het totaal observaties meetpunten 1.329 (3 X 443). Kijken we naar de tabel dan blijkt dat 711 gemeenten in de periode 2005-2007 op geen enkele beleidstrategie bovengemiddeld scoren, 69 gemeenten scoren alléén bovengemiddeld op een controlestrategie, 119 alléén op een activeringsstrategie, enzovoorts. Kijken we naar het einde van de tweede kolom, dan scoren 23 gemeenten op alle combinaties van drie strategieën bovengemiddeld, 137 op alle combinaties van twee strategieën enzovoorts.

³³³ Vanzelfsprekend impliceert dit dat iedere indicator is geschaald om deze vergelijkbaar te maken voor iedere gemeente. WAJONG- en WSW-instroom zijn geschaald op de potentiële beroepsbevolking in een gemeente. Trajecten, met en zonder loonkostensubsidies zijn eveneens geschaald op het aantal bijstandsontvangers. De jaarlijkse groei van het aantal vestigingen is al een percentage. De uitgaven aan economische zaken zijn geschaald op de totale bevolking. Deelname een intergemeentelijke sociale dienst is een dummy-variabele.

Tabel 9.2 Opties voor (combinaties voor) beleidsstrategieën.

Nummer	Strategie	Aantal gemeenten in 2005-2007	Nummer	Strategie	Aantal gemeenten in 2005-2007
1	Geen	711	10	A - C2	38
2	Controle (C1)	69	11	E - C2	17
3	Activering (A)	119	12	C1 - A - W	7
4	Werkgelegenheid (W)	69	13	C1 - A - C2	9
5	Coördinatie (C2)	201	14	C1 - W - C2	2
6	C1 - A	28	15	A - W - C2	5
7	C1 - W	22	16	C1 - A - W - C2	0
8	C1 - C2	16	17	Alle 2 combinaties	137
9	A - W	19	18	Alle 3 combinaties	23

9.3 Uitkomsten

In deze paragraaf schets ik de uitkomsten van de DEA-analyse over de periode 2001-2007 en de SFA-analyse over de periode 2005-2007.

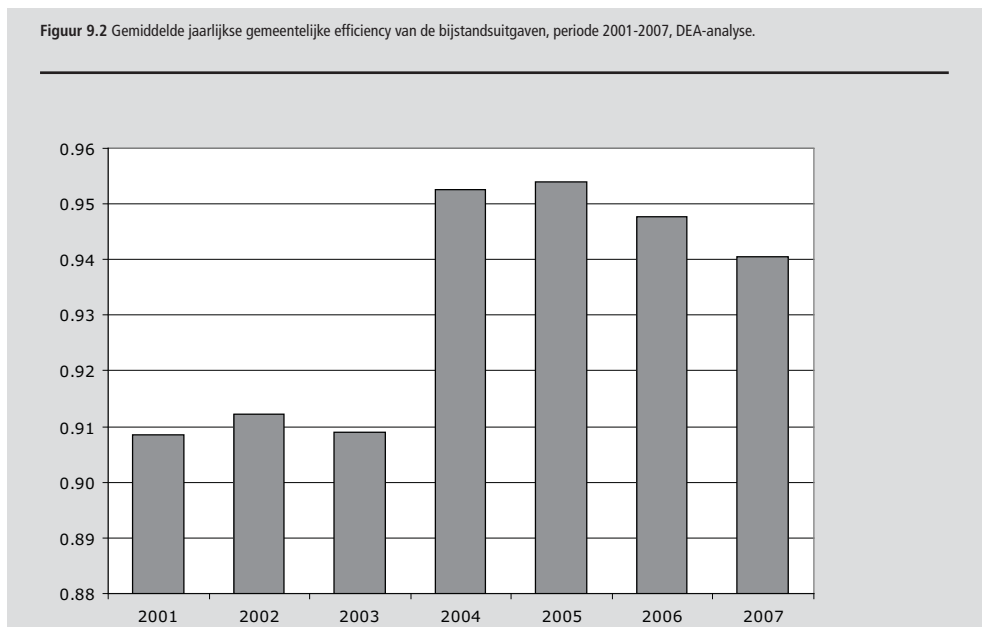
Figuur 9.2 geeft de gemiddelde jaarlijkse (in)efficiëntie weer van de bijstandsuitgaven tussen 2002-2007 volgens de DEA-analyse. Het is duidelijk te zien dat de verklaringskracht van de demografische en sociaaleconomische inputfactoren een breuk te zien geeft in 2004, van 91% in 2003 naar 95% in 2004. Omgekeerd betekent dit dat de gemeentelijke uitgaven dichter tegen het 'onvermijdelijke' deel zijn komen aan te liggen waarmee de inefficiëntie is verkleind. In het deterministische DEA-model is immers de afstand tussen het door de input factoren verklaarde deel en de frontier op te vatten als inefficiëntie. Het is dus beter om te concluderen dat de inefficiëntie is afgenomen van ruim 9% in 2001 naar een kleine 5% in 2004.

Dezelfde analyses zijn ook verricht met minder en meer inputfactoren, maar los van een lichte verandering in het niveau van de totale efficiëntie blijft het patroon met een breuk in 2004 dezelfde. De figuur leidt tot een aantal conclusies. In de eerste plaats ondersteunen de analyses de veronderstelling dat de invoering van de WWB in zijn algemeenheid heeft bijgedragen aan een efficiëntieverbetering van het arbeidsmarktbeleid van Nederlandse gemeenten. Over de gehele periode daalde de inefficiëntie van 9% in de periode 2001-2003 naar 5% in de periode 2004-2007, grofweg een jaarlijkse winst van 171 mln. euro na 2004³³⁴. Dat hierbij ook effecten doorwerken van de invoering van de 25%-budgettering in 2001, zoals door Kok et al. (2007) en Stegeman et al. (2007) zijn gerapporteerd, lijkt waarschijnlijk, hoewel de breuk tussen 2003 en 2004 anders suggereert. Een tweede conclusie moet zijn dat de gemiddelde inefficiëntie van Nederlandse gemeenten klein is. Zowel in 2004 als in 2005 verklaren demografische en sociaaleconomische factoren ruim 95% van de bijstandsuitgaven, waarmee de potentiële gemeentelijke invloed is teruggebracht

³³⁴ Dit wordt bepaald door het verschil in inefficiëntie in 2003 en 2004 te vermenigvuldigen met de uitgaven inkomensdeel WWB (zie tabellen 5.13 en 5.14) over beide jaren. $(0,09 * 4.225 \text{ mln. euro in } 2003) - (0,05 * 4.186 \text{ mln. euro in } 2004)$.

tot een kleine 5%. Een laatste opvallende conclusie is de afnemende efficiëntie vanaf 2005. Dit duidt mogelijk op een gewenningseffect van de budgettering wat ertoe zou kunnen leiden dat na een aanvankelijke efficiëntie-impuls de drang om te blijven presteren geleidelijk wegebt.

Figuur 9.2 Gemiddelde jaarlijkse gemeentelijke efficiency van de bijstandsuitgaven, periode 2001-2007, DEA-analyse.



Blijft over de vraag óf en zo ja welke van de gemeentelijke strategieën heeft bijgedragen aan de efficiëntieverbetering. Daarvoor kijken we naar de uitkomsten van de SFA-analyse over de periode 2005-2007. Het doel hiervan is vast te stellen of bepaalde beleidsstrategieën kunnen worden verbonden aan het patroon van efficiëntie over deze jaren.

Tabel 9.3 geeft de kostenfontiermodellen weer volgens de SFA-analyse. Er zijn in totaal vier modellen geschat, waarbij de absolute omvang van de bijstandsuitgaven en de inputvariabelen zijn gebruikt. De coëfficiënten geven de bijdrage weer van de variabele aan de bijstandsuitgaven. Een negatieve waarde duidt er op dat de variabele bijdraagt aan een verlaging van de uitgaven, een positieve waarde duidt op een verhoging van de uitkeringsuitgaven. De kolommen 2 en 3 bevatten de schattingen waarbij alle combinaties van beleidsvariabelen zijn meegenomen. Kolom 2 bevat de uitkomsten met periode specifieke effecten, kolom 3 bevat de uitkomsten zonder periode specifieke effecten. Een vergelijking van modelspecificaties 1 en 2 laat om te beginnen zien dat de periode specifieke effecten niet significant verschillend zijn van nul en daarom uit het model gelaten kunnen worden. Beide modellen laten zien dat alle onafhankelijke variabelen sterk significant zijn. Hoge aandelen huishoudens met lage inkomens, eenpersoonshuishoudens, niet-westerse minderheden, WW-uitkeringsrechtigen en een hoge adressendichtheid dragen bij aan hogere uitkeringslasten. Een krappe arbeidsmarkt en een hoge baandichtheid dragen bij aan lagere uitkeringslasten.

De dummies voor grootteklassen laten zien dat vooral in grote gemeenten de bijstandsuitgaven relatief laag zijn en in kleine gemeenten relatief hoog, ondanks het feit dat juist grotere gemeenten meer bijstandcliënten hebben (zie paragraaf 5.2.4). Aangezien voor alle andere omstandigheden is gecontroleerd, waaronder de mate van stedelijkheid, duidt dit er op dat de efficiëntie van gemeenten toeneemt met de omvang van de gemeente³³⁵. Kijken we naar de landsdelen dan zijn gemeenten in het Noorden in verhouding inefficiënt en gemeenten in het westen in verhouding efficiënt. Ook dit duidt op relatief inefficiënte bijstandspraktijken in het Noorden van het land.

Gaan we vervolgens in op de schatting van de bijdrage van beleidsindicatoren aan de (in)efficiëntie, dan vind ik opvallende resultaten. In modelspecificatie 2 draagt alleen een activeringsstrategie (A) bij aan een verbetering van efficiëntie. Daar staat tegenover dat de positieve coëfficiënt voor een controlestrategie (C1) en sommige combinaties van strategieën suggereren dat deze de inefficiëntie eerder verhogen dan verlagen. Vooral combinaties van een controle- en een activeringsstrategie (C1-A), controle en een werkgelegenheidstrategie (C1-W) en/of een controle, activerings- en coördinatiestrategie (C1-A-C2) dragen bij aan hogere uitkeringslasten en dus inefficiëntie.

In modelspecificatie 3 zijn de beleidsindicatoren verder ingedikt waarbij naast de enkelvoudige strategieën gekeken is naar alle mogelijke combinaties van twee, respectievelijk drie strategieën. Ook nu blijkt dat alleen de activeringsstrategie (A) bijdraagt aan een verbetering van de efficiëntie. Een controlestrategie (C2) en alle combinaties van 2 strategieën daarentegen verlagen de efficiëntie. In modelspecificatie 4 is naast de enkelvoudige strategieën gekeken naar alle mogelijke combinaties. De activeringsstrategie (A) draagt opnieuw significant bij aan een verhoging van de efficiëntie. Een controlestrategie (C1) en alle andere mogelijke combinaties van twee of drie strategieën verlagen daarentegen de efficiëntie, de effecten zijn weliswaar klein, maar significant.

³³⁵ Dit komt overeen met opvattingen van managers sociale zaken over de adequaatheid van de eigen schaal-grootte bij aspecten rond bijstandsverlening. Edzes, Gardenier, Vrieze & Horsten (2006).

Tabel 9.3 Schattingsresultaten van de bijstandsuitgaven, 2005-2007, SFA-analyse¹.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Fixed effects (period)	Ja	Nee	Nee	Nee
Constant	9.019***	9.099***	9.138***	9.135***
Log(huish. met lage inkomens)	0.713***	0.721***	0.723***	0.723***
Log(eenpersoonshuish.)	0.590***	0.607***	0.605***	0.605***
Log(niet-westerse minderheden)	0.154***	0.152***	0.152***	0.153***
Log(WW-uitkeringsger.)	0.189***	0.174***	0.173***	0.172***
Log(lag opgeleiden)	-0.120***	-0.123***	-0.128***	-0.127***
Log(Vacatures/Werkloosheid)	-0.192***	-0.170***	-0.172***	-0.171***
Log(Banen)	-0.223***	-0.227***	-0.223***	-0.223***
Log(Adressen/km2)	0.110***	0.109***	0.109***	0.108***
NOORD	0.177***	0.187***	0.185***	0.187***
WEST	0.163***	-0.168***	-0.175***	-0.175***
GROOTTE >100k	-0.376***	-0.382***	-0.370***	-0.370***
GROOTTE 50-100k	-0.190***	-0.191***	-0.181***	-0.184***
GROOTTE 20-50k	-0.211***	-0.211***	-0.207***	-0.207***
Inefficiëntie model				
Geen strategie	0.010	0.001	0.021	0.022
C1	0.104*	0.110**	0.094*	0.094*
A	-0.212*	-0.274***	-0.298***	-0.316***
W	-0.072	0.022	-0.038	-0.029
C2	0.032	0.029	0.028	0.026
C1-A	0.110	0.122*		
C1-W	0.169**	0.180**		
C1-C2	0.093	0.113		
A-W	0.037	0.050		
A-C2	-0.067	0.018		
W-C2	-0.258	-0.089		
C1-A-W	0.117	0.133		
C1-A-C2	0.219**	0.238**		
C1-W-C2	0.146	0.174		
A-W-C2	0.109	0.120		
Alle combinaties van 2 strategieën			0.153**	
Alle combinaties van 3 strategieën			0.060	
Alle mogelijke combinaties				0.073*
σ^2	0.057**	0.056***	0.057***	0.057***
γ	0.028	0.020***	0.020***	0.023***
Log-likelihood	294.7	551.1	44.44	42.53
Aantal observaties	1329	1329	1329	1329
Aantal crossecties	443	443	443	443
Aantal tijdsperiodes	3	3	3	3

* significance at 10%

** significance at 5%

*** significance at 1%

¹ Om belangrijke outliers te verwijderen, bevatten de specificaties zeven dummies.

Tabel 9.4 geeft een overzicht van de efficiëntiebijdrage van de verschillende beleidsstrategieën die ik heb onderscheiden. Wanneer gemeenten helemaal niets doen, d.w.z. geen bovengemiddelde beleidsinzet hebben, is hun inefficiëncyscore 4%³³⁶. Alleen een activeringsstrategie of werkgelegenheidsstrategie dragen positief bij aan een verbetering van de efficiëntie, zij het dat de laatste bijdrage niet significant is. Een plausibele reden voor het sterke effect van activering als een beleidstrategie, is de koppeling met ge-

³³⁶ $((1-0,96)*100)$.

subsidieerde arbeid en de zogenaamde verloning. Immers, trajecten met loonkostensubsidie maken onderdeel uit van de activeringsstrategie. Wanneer cliënten instromen in gesubsidieerde arbeid, verlaten zij de bijstand administratie en krijgen zij dienovereenkomstig geen uitkering. Tegenover deze verlaging van de bijstandsuitgaven staan de kosten van gesubsidieerde arbeid, betaald uit het werkbudget. Vanuit het perspectief van de bijstandsuitgaven is gesubsidieerde arbeid dus een efficiënte strategie, vanuit het perspectief van de totale collectieve lasten is dit vanzelfsprekend een afwentelingsstrategie. Alleen wanneer gesubsidieerde arbeid tijdelijk is en dient als opmaat naar regulier werk, draagt deze bij aan een daling van de totale uitgaven.

Het negatieve effect van een controlerende strategie is opvallend, omdat een belangrijk deel van het succes van de WWB wordt toegeschreven aan een strengere aanpak aan de poort. Een verklaring voor het negatieve effect is het feit dat de periode 2005-2007 werd gekenmerkt door een opwaartse economie met een sterke werkgelegenheids groei. Vooral de groei in 2007 springt eruit, zeker omdat dit jaar gekenmerkt werd door het bereiken van de zogenaamde harde kern in het bijstandsbestand waarbij alleen degenen die niet geschikt zijn voor een reguliere baan achterblijven³³⁷. Veel bijstandsontvangers verlieten in deze periode de bijstand en in deze omstandigheden is controle niet zo effectief als in minder economisch gunstige tijden. Dat stemt overeen met de effectiviteitsanalyse in hoofdstuk 7 waarbij ik eveneens gemengde resultaten vond van een controlerende strategie. Fraudeinspanningen hebben geen extra toegevoegde waarde op de in- en uitstroom maar voor wat betreft de instroom WSW en WAJONG vond ik juist een positieve relatie met de instroom. Ik heb dat toen geïnterpreteerd als een 'soepele instroomcultuur'. In dat licht is het niet vreemd dat ik een inefficiënte verhogende bijdrage vind van een controlerende strategie.

Deelname aan een intergemeentelijke sociale dienst – de indicator voor een coördinerende strategie – verlaagt de efficiëntie. Dat is een opvallende conclusie omdat veel intergemeentelijke sociale diensten juist vanwege ontevredenheid met de eigen schaal grootte en om bedrijfsmatige redenen zijn opgericht³³⁸. Daarentegen stemmen de uitkomsten overeen met onderzoek van Montfort & Hulst (2005) die weinig verschillen in prestaties vinden tussen zelfstandige gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten. Mogelijk worden de schaalvoordelen van intergemeentelijke sociale diensten teniet gedaan door coördinatie en afstemmingsproblemen en/of meer bureaucratie. De uitkomsten komen verder overeen met de resultaten in hoofdstuk 7 waarin ik vond dat de kans om landurig in de bijstand terecht te komen positief samenhangt met deelname aan een intergemeentelijke sociale dienst.

Het is opvallend om waar te nemen dat vooral combinaties van strategieën de inefficiëntie verhogen in plaats van verlagen. Dat kan van doen hebben met de onderliggende indicatoren die zoals uit de correlatiematrix en factoranalyse in paragraaf 6.2 is gebleken elkaars effecten kunnen opheffen. De inhoudelijke verklaring is simpelweg dat 'meer doen' niet bijdraagt aan de efficiëntie.

³³⁷ Zie de evaluatie van het verdelingsmodel van de bijstandsuitgaven: Berkhout et al. (2008).

³³⁸ Zie ook: Van Bochove, Bos, Edzes & Gardenier (2007); Edzes et al. (2006).

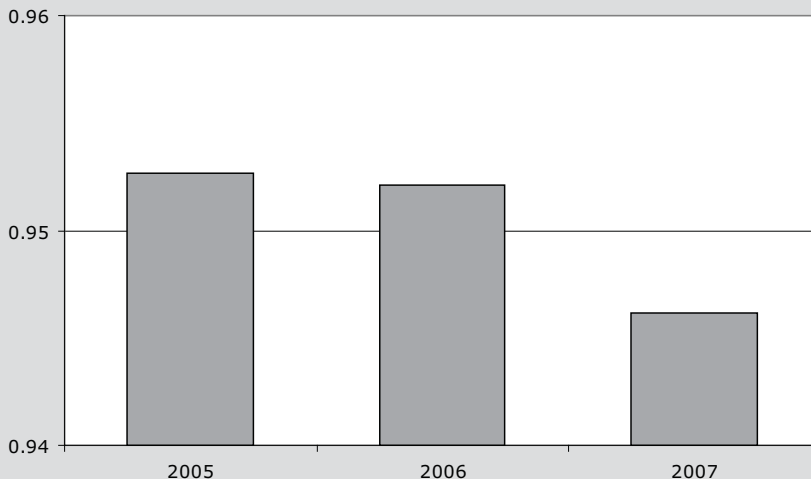
Tabel 9.4 Efficiëntie van verschillende beleidsstrategieën, 2005-2007, SFA-analyse¹.

Strategie	Gem.	St. Dev	Range	Strategie	Gem.	St. Dev	Range
Geen	0.963	0.003	0.970-0.956	A - C2	0.915	0.005	0.924-0.903
Controle (C1)	0.877	0.005	0.896-0.869	W - C2	0.916	0.006	0.925-0.902
Activering (A)	0.997	0.002	1.000-0.996	C1 - A - W	0.811	0.005	0.815-0.803
Werkgelegenheid (W)	0.978	0.001	0.981-0.976	C1 - A - C2	0.808	0.004	0.815-0.803
Coördinatie (C2)	0.944	0.004	0.957-0.930	C1 - W - C2	0.810	0.007	0.815-0.805
C1 - A	0.913	0.004	0.921-0.904	A - W - C2	0.811	0.005	0.817-0.804
C1 - W	0.912	0.004	0.918-0.905	All 2 combinatie	0.914	0.005	0.925-0.902
C1 - C2	0.913	0.004	0.919-0.906	All 3 combinaties	0.810	0.005	0.817-0.803
A - W	0.915	0.004	0.923-0.907	Alle combinaties	0.899	0.037	0.925-0.803

¹ St. dev. staat voor standaarddeviatie, range staat voor de minimale en maximale efficiënties.

Figuur 9.3 laat de gemiddelde jaarlijkse efficiëntiescores zien voor de jaren 2005-2007 gebaseerd op de laatste kolom in tabel 9.3. Ook hier is zichtbaar dat de verklaringskracht van het model afneemt en, omgekeerd, de inefficiëntie toeneemt. Dit komt overeen met de uitkomsten van de DEA-analyse (figuur 9.1) over de periode 2005-2007. In feite verklaren de onafhankelijke variabelen in tabel 9.3. een groot deel van de gemeentelijke variatie in bijstandsuitgaven. Een eenvoudige regressie van de bijstandsuitgaven op de onafhankelijke factoren geeft een adjusted R² van 0,96.

Figuur 9.3 Gemiddelde jaarlijkse gemeentelijke efficiëntie van de bijstandsuitgaven, 2005-2007, SFA-analyse.

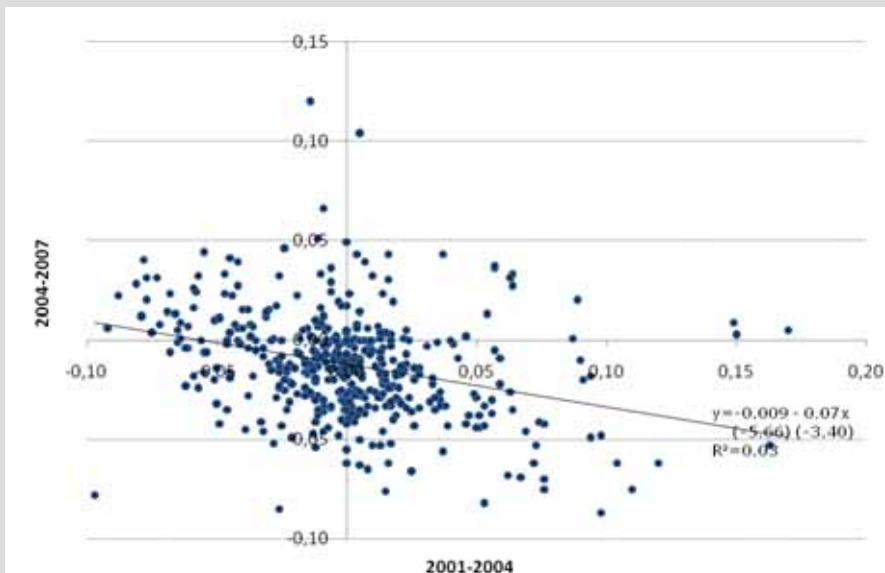


9.4 Patronen van efficiëntie

De uitkomsten van de DEA- en de SFA-analyse leiden tot drie conclusies. In de eerste plaats dat gemeenten gegeven de objectieve inputfactoren weinig onvermijdbare uitgaven kennen. Zo beschouwd is de inefficiëntie van gemeenten laag. In de tweede plaats heeft de invoering van de WWB bijgedragen aan een verlaging van de inefficiëntie. Tussen 2001 en 2007 zijn de bijstandsuitgaven dicht tegen de frontier van de op basis van de inputfactoren berekende onvermijdelijke bijstandsuitgaven komen te liggen. In de derde plaats neemt de inefficiëntie vanaf 2005 geleidelijk toe wat we kunnen relateren aan verschillende beleidsstrategieën die gemeenten inzetten.

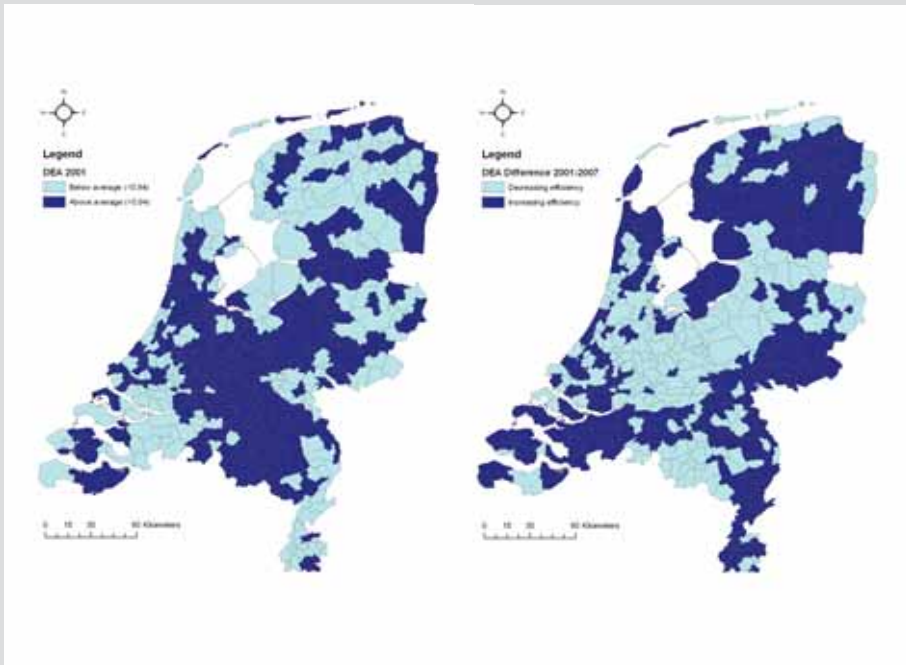
Figuur 9.4 laat de variatie in efficiëntieveranderingen tussen 2001-2004 en 2004-2007 op basis van de DEA-analyse zien, opnieuw om het effect van de invoering van de WWB vast te stellen. De figuur laat een opvallend patroon zien. De figuur laat zien dat gemeenten met een relatief sterke groei (afname) in efficiëntie in de periode 2001-2004 in de daarop volgende periode van 2005-2007 een daling (groei) van de inefficiëntie realiseren. De figuur laat tevens de sterke stijging tussen 2001 en 2004 zien aangezien de meeste gemeenten zich aan de positieve kant van de x-as bevinden. De negatieve trend na 2004 is ook zichtbaar aangezien de meeste gemeenten zich aan de negatieve kant van de y-as bevinden. Het patroon duidt opnieuw op een Wet van de remmende voorsprong waarbij gemeenten die het goed doen weinig stimulans ondervinden om het in het vervolg (nog) beter te doen. Aan de andere kant is het efficiëntieplafond bij een aantal gemeenten reeds bereikt, men kan alleen slechter scoren.

Figuur 9.4 Vergelijking van de verschillen in de gemeentelijk efficiënties in twee perioden, 2002-2004 en 2004-2007 (DEA).



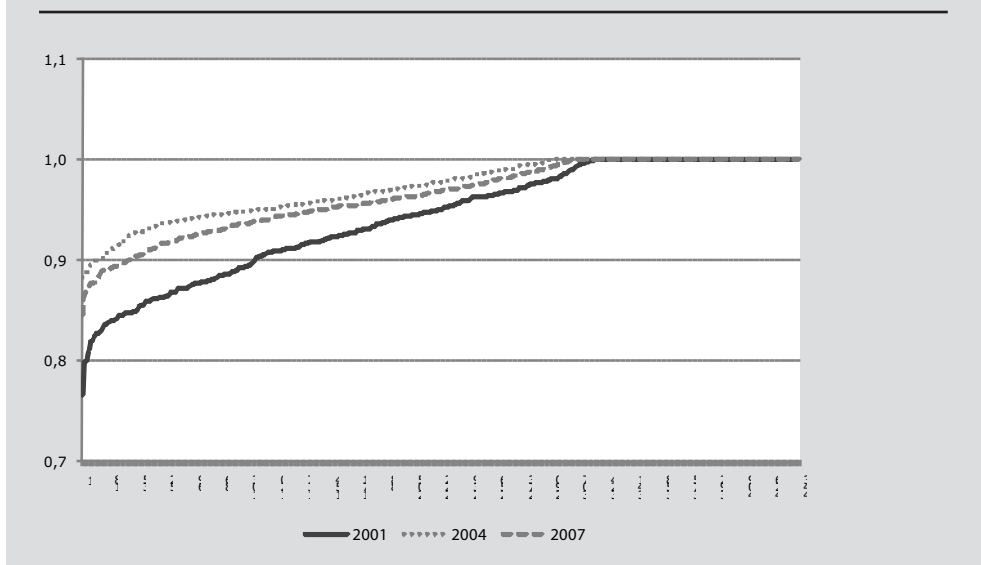
In de kaarten in figuur 9.5 kunnen we zien dat het patroon een geografische dimensie heeft. De gemeenten die een beneden gemiddelde efficiëntie realiseerden in 2001 – vooral in het Noorden en in het Zuiden laten een efficiëntiegroei zien.

Figuur 9.5 Vergelijking gemeentelijke efficiëntiescores in 2001 en verschil tussen 2001-2007 (DEA).



De onderstaande figuren 9.6 en 9.7 laten de verdeling zien van efficiëntiescores van respectievelijk DEA en SFA. Figuur 9.6 vergelijkt de efficiëntiescores van gemeenten over de jaren 2001, 2004 en 2007. De figuur laat een constante omvang zien van gemeenten (ongeveer 30%) die opereren op de kostenfrontier en daarmee een maximale efficiëntie kennen. Het blijkt dat dit elk jaar voor het overgrote deel dezelfde gemeenten betreft. De efficiëntieverdeling piekt in 2004 en valt voor alle gemeenten in de daaropvolgende periode terug.

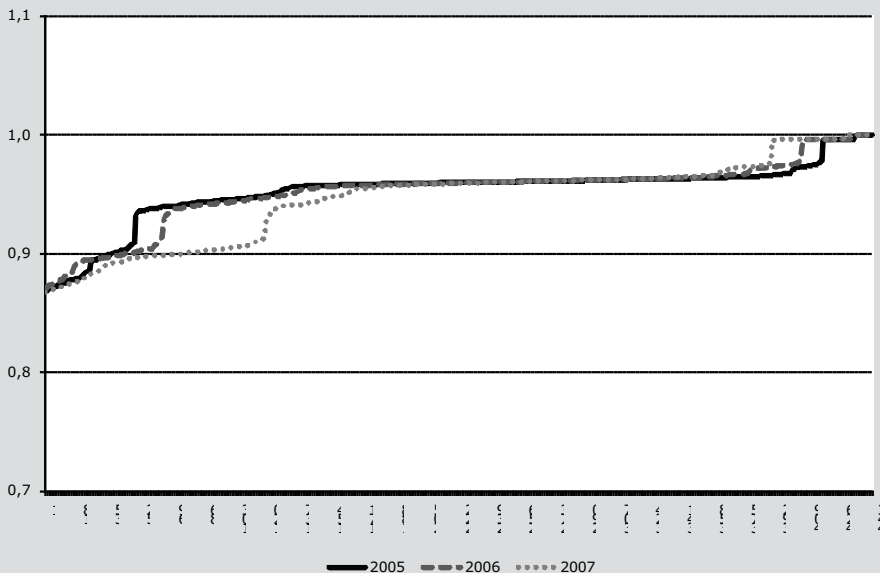
Figuur 9.6 Verdeling gemeentelijke efficiëntiescores in 2001, 2004 en 2007, DEA-analyse.



Figuur 9.7 laat de verdeling van de SFA-analyse zien. Opvallend is dat aan beide einden van de verdeling verschuivingen optreden. Aan de meest inefficiënte kant lijkt de inefficiëntie over de periode 2005-2007 toe te nemen, terwijl aan de efficiënte kant juist verbeteringen optreden. Het mag duidelijk zijn dat de verslechtering van de efficiëntie de verbeteringen overtreft gezien de landelijk dalende trend.

De efficiëntieveranderingen op gemeenteniveau en de bijdrage van gemeentelijke strategieën impliceren dat de rangorde van gemeenten is veranderd als gevolg van inzet van beleid. Daar zijn ook aanwijzingen voor. Het totaal aantal gemeenten dat in zijn geheel geen – dat wil zeggen geen bovengemiddelde – beleidsinzet had, is gedaald van 272 in 2005 naar 199 in 2007. Het aantal gemeenten met controlerende strategie is in dezelfde periode gestegen van 23 in 2005 naar 30 in 2007. Het aantal gemeenten met een combinatie van strategieën steeg tussen 2005 en 2007 van 24 naar 88 gemeenten. Deze dynamiek zorgde voor een daling in efficiëntie. Daar staat eveneens een groei tegenover van het aantal gemeenten met een activerende strategie, van 27 in 2005 naar 54 in 2007. Deze beweging zorgde juist voor een verbetering van de efficiëntie.

Figuur 9.7 Gemeentelijke efficiëntie verdeling 2005-2007, SFA-analyse.



9.5 Conclusie

De invoering van de WWB heeft geleid tot een verbetering van de efficiëntie. De analyses laten een daling van de inefficiëntie zien van 9% in 2003 naar 5% in 2004 en 2005. Daarna treedt een lichte kentering in naar (ruim) 6% in 2007. De uitkomsten bevestigen eerdere gerapporteerde resultaten over de (financiële) effecten van de invoering van de budgetteringssystematiek³³⁹. De analyses geven verder aanleiding voor een aantal opvallende conclusies.

In de eerste plaats is de efficiëntie van gemeenten hoog te noemen. Een kleine 30% van de gemeenten zit al tegen het maximale plafond aan, wat wil zeggen dat ze gegeven de (objectieve) inputfactoren de minimale bijstandsuitgaven kennen. Het geeft opnieuw aan dat de invloedruimte van gemeenten – gegeven de omgevingsfactoren - buitengewoon smal is.

In de tweede plaats geven de uitkomsten naar grootteklasse van gemeenten aan dat de inefficiëntie afneemt naarmate de gemeente groter is. Gemeenten in het Noorden van het land zijn in de periode 2005-2007 in verhouding inefficiënter dan gemeenten elders in het land. Overigens hoeft dat niet te

³³⁹ Stegeman et al. (2007); Kok et al. (2007).

betekenen dat ze over de lange termijn minder presteren. Gemeenten met een hoge (lage) efficiëntiescore in 2001-2003 laten in de periode daarna een lagere (hogere) efficiëntiescore zien. Dit heeft nadrukkelijk een geografische dimensie in de zin dat vooral gemeenten in het Noorden en Zuiden met een benedengemiddelde efficiëntiescore in 2001 in de daarop volgende periode een groei van de efficiëntie laten zien. Het omgekeerde beeld geldt vooral voor gemeenten in het Westen en midden van het land.

In de derde plaats leiden een activeringsstrategie en een werkgelegenheidsstrategie tot een hogere efficiëntie, een coördinatiestrategie (in dat geval deelname aan een intergemeentelijke sociale dienst) en een controlerende aanpak, lijken juist averechts te werken. Het relatief grote effect van activering heeft vermoedelijk van doen met het afwenteleffect van bijstandafhankelijkheid naar gesubsidieerde arbeid.