

10 DE SOCIALE PROEFTUIN VAN NEDERLAND: SAMENVATTING EN CONCLUSIES

10.1 Achtergrond

Wie werkloos wordt en geen beroep kan doen op andere middelen van bestaan, kan een beroep doen op financiële bijstand van de gemeente. Wil de gemeente de omvang van de bijstand beïnvloeden dan zal zij moeten zien te voorkomen dat meer mensen werkloos worden. In de kern ligt deze redenering ten grondslag aan de noodzaak van gemeenten tot het voeren van een lokaal arbeidsmarktbeleid. Dat was het al meer dan honderd jaar geleden, bij de oprichting van de eerste arbeidsbeurzen als voorlopers van de publieke arbeidsbemiddeling, maar de redenering heeft midden jaren negentig van de vorige eeuw opnieuw aan kracht gewonnen. Daaraan liggen twee oorzaken ten grondslag.

In de eerste plaats heeft de omslag naar een activerende verzorgingsstaat in de jaren negentig zorggedragen voor een nieuw 'contract' tussen overheid en burger, waarbij de arbeidsplicht nadrukkelijker tegenover het recht op een uitkering is komen te staan. In feite betreft dit een verandering van probleemoriëntatie in de hervorming van de verzorgingsstaat ten aanzien van de 'wat moet er gebeuren-vraag'. Het heeft in de bijstandswetgeving zijn weerslag gekregen in veranderde wet- en regelgeving waarbij rechten en plichten zijn aangescherpt en nieuwe instrumenten zijn geïntroduceerd. Voor gemeenten impliceert dit dat het probleem van bijstandsafhankelijkheid in essentie een probleem van activering en re-integratie naar de arbeidsmarkt is geworden, in plaats van alleen de rechtmatige verstrekking van uitkeringen. Naast de 'wat moet er gebeuren vraag' is ook de 'hoe moet dat gebeuren-vraag' ter discussie komen te staan. De transformatie in de uitvoering in de jaren negentig is te kenschetsen als een overgang naar een bestuurlijk paradigma waarin marktwerking, liberalisering, zelfsturing en decentralisering de leidende sturingsprincipes zijn geworden. Voor gemeenten betekende dit naast meer bestuurlijke en beleidsmatige ruimte, vooral ook een grotere financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsontwikkeling.

Beide ontwikkelingen rekenen af met het tot begin jaren negentig leidende idee dat gemeenten de omvang van de bijstand nauwelijks kunnen beïnvloeden. Gemeentelijke verschillen in bijstandsomvang worden volgens de nieuwe denkwijze niet alleen veroorzaakt door exogene omstandigheden, maar ook door verschillen in beleid (de 'wat moet er op lokaal niveau gebeuren-vraag') en de efficiëntie van dat beleid (de 'hoe moet dat op lokaal niveau gebeuren-vraag'). Deze gemeentelijke invloedsruimte vertaalt zich onder meer in een nieuw financieringssysteem waarbij uitkeringslasten en re-integratiemiddelen naar gemeenten worden gebudgetteerd. Het idee is dat de bijstandsafhankelijkheid kan worden voorspeld aan de hand van macro-economische prognoses, objectieve regionale en gemeentelijke kenmerken en gemiddelde prestaties van gemeenten. Zodoende zou het mogelijk kunnen zijn per gemeente de 'onvermijdelijke' bijstandsuitgaven te schatten om deze vervolgens te budgetteren aan gemeenten. Wat 'onvermijdelijk' is, wordt uiteindelijk empirisch bepaald door de regionale en lokale objectieve omstandigheden en de gemiddelde prestaties van vergelijkbare gemeenten. Heeft een gemeente meer uitkeringsgerechtigden dan is

voorspeld, dan zal de gemeente uit eigen middelen moeten bijdragen. Omgekeerd mag zij een overschot naar eigen goeddunken besteden, wanneer het aantal uitkeringsgerechtigden minder is dan is gebudgetteerd. Deze financieringssystematiek ligt ten grondslag aan de op 1 januari 2004 ingevoerde Wet Werk en Bijstand (WWB). De budgetfinanciering valt uiteen in een inkomensdeel voor de uitkeringslasten en een werkdeel voor de re-integratieactiviteiten.

Deze situatie leidt tot een tweetal dilemma's. Het eerste dilemma heb ik verwoord als het agencyprobleem versus het beleidsruimteprobleem. Dat de WWB de gemeenten prikkelt tot een efficiënte uitvoering is vanuit de principaal-agentschapstheorie te beredeneren. Gemeenten zullen volgens deze theorie een intrinsiek belang moeten hebben de bijstandsafhankelijkheid te verminderen. Omdat gemeenten tot op zekere hoogte met elkaar in concurrentie zijn, zullen ze daarbij vooral naar elkaar kijken en die aanpak overnemen die elders vruchten afwerpt. Maar wat als de beleidsruimte optimaal is benut en de uitvoering maximaal efficiënt is ingericht? Dan rest alleen nog de mogelijkheid om de werkgelegenheid te bevorderen of het aanbod voor de vraag geschikt te maken. Traditioneel ontberen gemeenten hiervoor de instrumenten. Kortom, de financieringssystematiek prikkelt gemeenten weliswaar tot een efficiëntere uitvoering, maar zadelt ze tegelijk op met het probleem van de beïnvloeding van de regionale arbeidsmarkt. De vragen zijn kortom:

- 1 Welke verschillende beleidsstrategieën zijn in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid theoretisch en empirisch te identificeren?
- 2 Hoe hangen deze strategieën samen met de situatie op de lokale/regionale arbeidsmarkt en/of de politieke voorkeuren en samenstelling van de gemeenteraad?
- 3 Wat is het effect van de verschillende beleidsstrategieën op het functioneren van de regionale arbeidsmarkt en in het bijzonder op het bijstandsvolume?

Het tweede dilemma heb ik verwoord als het streven naar efficiëntie versus (politieke) legitimiteit. Gemeenten zijn politiek gefundeerde organisaties en hun bestuurders kunnen, ook als ze naar efficiëntie streven, overwegingen van legitimiteit en politieke voorkeuren niet negeren. Dit roept de vraag op wat we mogen verwachten van de patronen van onderlinge beleidsaanpassing. Deze vraag stelt in feite de veronderstellingen achter de financieringssystematiek ter discussie: gemeenten handelen rationeel, zijn goed geïnformeerd en zullen via onderlinge vergelijking (benchmarks) komen tot de ideale, lees: meest efficiënte en uniforme werkwijze. Tegenover deze in de neo-institutionele economie en het new public management gehanteerde veronderstellingen, zijn ook andere patronen van beleidsaanpassing plausibel, waarin gemeenten niet bij voorbaat efficiënt handelen en waarin zij divergeren in plaats van convergeren in hun beleidsaanpak. Op grond van de contingentietheorie is een uitkomst plausibel dat gemeenten efficiënt handelen en tegelijk divergeren in hun aanpak. In dat geval zouden we juist toenemende verschillen tussen gemeenten moeten zien. Gemeenten kunnen ook niet efficiënt zijn en toch convergeren, namelijk wanneer zij kopieergedrag vertonen in een situatie waarin zij slecht geïnformeerd zijn. In dat geval telt eerder de legitimiteit van handelen, zoals in de nieuw-institutionele organisatie sociologie wordt verondersteld. Tot slot is een inefficiënte uitkomst denkbaar bij toenemende verschillen tussen gemeenten. Vanuit het historisch institutionalisme, met een nadruk op padafhankelijkheid, is het plausibel dat gedrag van gemeenten niet leidt tot een efficiënte uitkomst vanwege politieke en/of in het verleden gemaakte keuzes. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- 4 Is er sprake van convergentie of divergentie in de aanpak van gemeenten?
- 5 Is er sprake van efficiencyverbetering in de aanpak van gemeenten?
- 6 Hoe kunnen we variatie in convergentie-divergentie en efficiëntie-inefficiëntie duiden in het licht van de geschetste verklaringskaders?

De vraag naar de onderlinge patronen van beleidsaanpassing is zowel wetenschappelijk als beleidsmatig zeer relevant met het oog op een bestuurlijke beweging waarbij steeds meer wetgeving naar gemeenten wordt gedecentraliseerd. De beantwoording kan licht werpen op de vraag hoe gemeenten omgaan met de verkregen vrijheden. Ik heb deze beleidssituatie aangeduid als een sociale proeftuin. Immers, aan meer dan vierhonderd gemeenten worden beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid toegekend, waarvan we op voorhand niet weten hoe zij daarmee omgaan.

Voor de beantwoording van de vraagstelling is een onderzoeksstrategie gevolgd die bestaat uit een vergelijking van beleid en uitkomsten van alle gemeenten, zowel onderling (cross-sectie) als in de tijd (panel). Deze vergelijking vindt plaats door middel van een kwantitatieve data-analyse op geaggregeerde gegevens die op gemeenteniveau beschikbaar zijn. Ik heb gekozen om de jaren 1998-2007 als te analyseren tijdsperiode te nemen, onder meer vanwege de beschikbaarheid van data. Deze tijdsperiode biedt de mogelijkheid om zowel de situatie voor de invoering van de WWB in 2004 in ogenschouw te nemen als de situatie daarna.

10.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In zijn algemeenheid kenmerkt de onderzoeksperiode 1998-2007 zich door een sterke daling van het bijstandsvolume, onder meer aangejaagd door een sterke economische en werkgelegenheidsdaling met een korte recessie in de jaren 2002-2004. Hoewel de volumedaling in bijna alle onderscheiden categorieën heeft plaatsgevonden, uitgezonderd de bijstandsgerechtigden ouder dan 55 jaar, zijn het vooral de mannen, de jongere leeftijdscategorieën, de kortdurige werklozen en de (echt)paren die hebben geprofiteerd. Anno 2008 bestaat het bijstandsbestand in verhouding uit een oververtegenwoordiging van ouderen, vrouwen, alleenstaanden, langdurige bijstandsgerechtigden en allochtonen.

De daling is hoofdzakelijk tot stand gebracht door een forse daling van de instroom, vooral in de periode tot 2002 en vanaf 2004. De uitstroom houdt hiermee geen gelijke tred. Deze is namelijk vanaf 1999 tot aan 2003 ook continue gedaald, laat vervolgens een licht herstel zien tussen 2003 en 2006, om vanaf daar opnieuw een daling in te zetten. De cijfers laten bovendien zien dat slechts tussen de 35% en 45% van de uitstroom daadwerkelijke uitstroom naar werk is.

De bijstandsproblematiek concentreert zich in de grotere gemeenten en steden. Anno 2008 woont 54% van de bijstandspopulatie jonger dan 65 jaar in de 27 gemeenten met een omvang van meer dan 100.000 inwoners. Het is dan ook niet vreemd dat de volumedaling zich vooral in grotere gemeenten heeft voorgedaan. Daarbij hebben het Noorden en het Westen nog steeds bovengemiddeld hoge aandelen bij-

standsgerechtigden. De bijstandsontwikkeling laat echter zien dat de onderlinge verschillen tussen de landdelen in de periode 1998-2008 aanzienlijk kleiner zijn geworden.

- 1 Welke verschillende beleidsstrategieën zijn in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid theoretisch en empirisch te identificeren?

Op basis van de literatuur heb ik een vijftal arbeidsmarktstrategieën geïdentificeerd. Deze kunnen onder meer worden ingedeeld op basis van (1) het primaire probleem dat ze proberen op te lossen, (2) of het aangrijpingspunt bij de vraag- of aanbodzijde van de arbeidsmarkt ligt en (3) het handelingsniveau (lokaal-regionaal). Ik onderscheid achtereenvolgens:

- een controlerende sociale zekerheidsstrategie, gericht tegen moral-hazardproblemen;
- een activerende sociale zekerheidsstrategie, gericht tegen productiviteitstekorten van het aanbod;
- een allocatiestrategie, gericht tegen informatietekorten en vertrouwensproblemen in de bemiddeling;
- een werkgelegenheidsstrategie, gericht op vraagvergroting;
- een coördinatiestrategie, gericht tegen marktfalen, inefficiëntie in de uitvoering en free-ridergedrag van afzonderlijke gemeenten.

Voor de operationalisering van de arbeidsmarktstrategieën ben ik aangewezen op landelijk beschikbare data over de inzet van instrumenten op gemeenteniveau. Helaas zijn niet voldoende gegevens beschikbaar om alle strategieën te kunnen representeren. Om deze reden heb ik de allocatiestrategie niet kunnen operationaliseren. Voor de andere vier strategieën heb ik de volgende indicatoren gebruikt: (1) het aantal fraudegevallen en de instroom in de WAJONG en WSW voor de controlerende sociale zekerheidsstrategie, (2) het aantal trajecten met en zonder loonkostensubsidie voor de activerende sociale zekerheidsstrategie, (3) de uitgaven EZ en het aantal nieuwe bedrijfsvestigingen voor de werkgelegenheidsstrategie, (4) de mate van intergemeentelijke, intragemeentelijke en externe samenwerking voor de coördinatiestrategie. Om de samenhang in de variabelen te bestuderen heb ik correlatiematrices opgesteld en factoranalyses over 2005 en 2006 uitgevoerd. Daaruit blijkt dat drie van de vier theoretisch geïdentificeerde arbeidsmarktstrategieën zich goed als factoren laten identificeren in de beschikbare data. Vooral de coördinatiestrategie, de activerende sociale zekerheidsstrategie en de controlerende sociale zekerheidsstrategie laten zich door de data goed representeren. Opvallend genoeg geldt dit niet voor de werkgelegenheidsstrategie. De factoranalyse laat samenhangen zien van EZ-uitgaven met de omvang van het aantal trajecten, terwijl het aantal nieuwe vestigingen (negatieve) samenhangen vertoont met de instroom in de WAJONG en WSW (over 2005) en de instroom in de WSW (over 2006). Het duidt er op dat de werkgelegenheidsstrategie met de beide indicatoren niet goed is gerepresenteerd. Ofwel ze duiden op een tweeledigheid van deze strategie, ofwel één van beide indicatoren hoort er eigenlijk niet in thuis. In de tweede plaats maakt de analyse ook duidelijk dat de strategieën weliswaar herkend kunnen worden, maar in de praktijk niet scherp van elkaar te onderscheiden zijn. De ingezette beleidsinstrumenten kunnen meerdere strategieën dienen, zoals het geval is met het fraudebeleid en (mogelijk) het EZ-beleid. De hoofdconclusie is echter dat er voldoende grondslag is om verder te werken met de theoretisch veronderstelde arbeidsmarktstrategieën.

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

Om deze vraag te beantwoorden zijn modellen geschat waarbij de beleidsindicatoren als afhankelijke variabelen zijn opgenomen en de grootteklasse van de gemeente, het landsdeel en de politieke samenstelling van de gemeenteraad als onafhankelijke variabelen. De conclusie is dat gemeenten zowel verschillen in de inzet van middelen als in hun arbeidsmarktstrategieën. Voor wat betreft de inzet van middelen valt op dat de uitgaven aan uitkeringen als percentage van het WWB-volume niet variëren over de landsdelen, maar wel naar grootteklasse: honderdduizendplus-gemeenten en gemeenten met tussen de 20.000-50.000 inwoners geven gemiddeld meer uit dan de andere gemeenten. De verklaring daarvoor zit vermoedelijk in de samenstelling van het cliëntenbestand en de keuzes in de 'uitruil' met het werkdeel: meer cliënten ten laste brengen van het werkdeel leidt tot besparingen op het inkomensdeel. Bij de uitgaven werkdeel als percentage van het WWB-volume zien we juist wel regionale variatie: vooral het Noorden en het Oosten geven meer uit per bijstandsgerechtigde. Verder besteden gemeenten met tussen de 50.000-100.000 inwoners meer aan het werkdeel per bijstandsgerechtigde.

Ik concludeer daarom dat de gekozen arbeidsmarktstrategieën een duidelijk verband hebben met zowel de grootteklasse van gemeenten als het landsdeel en de politieke kleur. Kortgezegd: grotere gemeenten rapporteren meer fraude, hebben een hogere instroom in de WAJONG en in de WSW, zetten meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie in en werken meer intern en extern samen. De enige uitzondering vormt de intergemeentelijke samenwerking, waaraan juist gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners bijdragen, hetgeen intuïtief logisch is. Het lijkt erop dat grotere gemeenten slagvaardiger, meer investeringsbereid en wellicht ook meer risiconemend zijn dan de kleinere gemeenten. In ieder geval geven zij simpelweg meer geld uit (als percentage van het beschikbare budget) dan kleinere gemeenten.

Vooraf het Noorden onderscheidt zich door een forsere beleidsinzet daar waar het Westen het tegenovergestelde laat zien. Opvallend is echter wel dat het Westen een sterkere groei van het aantal nieuwe bedrijven laat zien. De regionale variatie kan verschillende oorzaken hebben. Het kan uiteraard te maken hebben met regionale structuurkenmerken (zoals sectorsamenstelling en demografische opbouw), maar ook met politieke en beleidsmatige keuzes of met historische erfenissen die doorwerken naar het heden (sommige regio's hebben meer een samenwerkingscultuur dan andere). Een indicatie van de politieke invloed op de beleidsinzet blijkt onder meer uit het feit dat gemeenten met in verhouding veel linkse (D'66, PvdA, Groen Links, SP) gemeenteraadzetels, een meer dan gemiddelde instroom in de WSW en meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie kennen. Opvallend is verder dat 'linkse' gemeenten een geringere groei van het aantal bedrijfsvestigingen laten zien. Opvallend is ook dat links georiënteerde gemeenteraden meer gericht zijn op samenwerking, zowel intergemeentelijk, intragemeentelijk als tussen gemeenten met externe partners. De invloed van politieke kleur duidt op verschillen in lokale regimes waarbij 'linkse' oriëntaties samen gaan met een groter beroep op publieke vangnetvoorzieningen als gesubsidieerde arbeid en WSW.

De verschillen in de beleidsinzet hangen samen met de variatie in uitgaven aan het I- en het W-deel. Hogere uitgaven aan het I-deel leiden vooral tot een controle- en een activeringsstrategie, terwijl hogere uitgaven aan het W-deel vooral leiden tot een activerings-, een werkgelegenheids- en een coördinatiestrategie.

3 Wat is het effect van de verschillende beleidsstrategieën op het functioneren van de regionale arbeidsmarkt en in het bijzonder op het bijstandsvolume?

Om de effectiviteit van de verschillende arbeidsmarktstrategieën na te gaan zijn modellen geschat met verschillende bijstandsindicatoren als afhankelijke variabele. De bijstandsafhankelijkheid is in eerste instantie verklaard door een samenstel van omgevings- en gemeentelijke kenmerken, zoals het aantal eenoudergezinnen en minderheden, de krapte op de arbeidsmarkt en het aantal WW-ers. De variatie in de kans op (langdurige) bijstand over de periode 1998-2007 is voor ruim 85% te verklaren uit deze omgevings- en gemeentelijke kenmerken. Ongeacht de omgevingskenmerken is de kans op bijstand in het Noorden echter hoger en in het Westen lager. Verder geldt dat ongeacht de omgevingskenmerken de kans op bijstand in grotere gemeenten hoger is dan in kleinere gemeenten. Tevens blijkt de kans om langdurig in de bijstand terecht te komen in gemeenten die de uitvoering hebben overgedragen aan een intergemeentelijke sociale dienst, hoger te zijn dan in gemeenten die de uitvoering alleen verzorgen.

Voor wat betreft de in- en uitstroom over de periode 1999-2007 heb ik modellen gespecificeerd met twee verschillende maatstaven voor de instroom. Meten we de instroom als percentage van het bijstandsvolume in t-1 dan valt op dat ongeacht de omgevingskenmerken de instroom in het Noorden hoger is. Daar staat overigens ook een hogere uitstroom tegenover, hetgeen duidt op een kleiner 'granieten bestand'. Meten we de instroom als percentage van het totaal aantal huishoudens, dan blijft de instroom, ongeacht de omgevingskenmerken in het Noorden hoog, maar scoort het westen tegelijk laag. De instroom als percentage van het aantal huishoudens blijkt daarnaast in grotere gemeenten hoger dan in kleinere gemeenten.

Een verdere categorisering van de onafhankelijke variabelen in demografie, welvaart, urbanisatie en arbeidsmarkt laat zien dat demografische factoren verreweg het belangrijkste zijn voor de verklaring van de instroom (van 60% tot 81%, afhankelijk van de instroomspecificatie). Daartegenover staat een veel kleinere verklarende waarde van de regionale arbeidsmarkt op de instroom (3%-13%, afhankelijk van de instroomspecificatie). De uitstroom naar werk wordt voor 72% bepaald door demografische kenmerken en voor ruim 19% door regionale arbeidsmarktomstandigheden.

De modellen voor de in- en uitstroom zijn vervolgens opnieuw geschat met toevoeging van indicatoren voor de beleidstrategieën. Elke beleidsstrategie is apart getoetst in het model. De conclusies leveren een gemêleerd beeld op van de effectiviteit van arbeidsmarktstrategieën. Kijken we allereerst naar de controlestrategie. Ik vind geen extra toegevoegde waarde van de gerapporteerde fraude in gemeenten op de in- en uitstroom. Dat hoeft niet te betekenen dat fraudebeleid geen invloed heeft, alleen dat méér doen niet méér oplevert in termen van in- en uitstroom. Wel vind ik dat een hoge instroom in de WAJONG en WSW samen gaat met een hoge instroom in de WWB als percentage van het aantal huishoudens. Dat kan twee oorzaken hebben. Er kan sprake zijn van (niet gemeten) omgevingsfactoren (conjunctuureffect, demografisch effect) waardoor gemeenten als gevolg van toestroom van werkzoekenden noodzakelijkerwijs de sluisen naar sociale regelingen open zetten. In de tweede plaats kan er sprake zijn van een 'soepele instroomcultuur'. Dat een hoge instroom in de WSW samengaat met een lage uitstroom naar werk, kan duiden op een substitutie-effect. Immers, in situaties waarin de uitstroom naar werk problemen oplevert, kan een toevlucht worden gevonden in werk onder aangepaste omstandigheden zoals dat in de WSW wordt aangeboden.

Een activerende sociale zekerheidsstrategie heeft een effect op de instroom, zij het dat de effecten tegengesteld zijn afhankelijk van de instroomspecificatie. Trajecten met en zonder loonkostensubsidie hebben een negatief effect op de instroom gemeten als percentage van het bijstandsvolume. Dit is een indicatie voor ontmoedigingeffecten (Work First) en substitutieeffecten (verloning van uitkeringsgerechtigden). Trajecten met en zonder loonkostensubsidie hebben daarentegen een positief effect op de instroom gemeten als percentage van het aantal huishoudens. Ik vermoed dat de causaliteit hier omgekeerd ligt: gemeenten met veel instroom in de uitkering zetten veel trajecten in. Opvallend genoeg vind ik geen effect van het aantal trajecten met of zonder loonkostensubsidie op de uitstroom (naar werk). Ook hiervoor geldt weer dat dit niet hoeft te betekenen dat een activeringsstrategie niet werkt. Het kan immers ook betekenen dat gemeenten, gegeven hun uitgangssituatie en omgeving, al een optimale mix hebben bereikt en dat méér doen geen extra toegevoegde waarde meer heeft. Als er al een extra toegevoegde waarde van de activerende sociale zekerheid is te melden, dan doet deze zich kortom voor op de beperking van de instroom in de bijstand.

Indicaties voor de effectiviteit van een werkgelegenheidsstrategie vind ik in de uitgaven aan economische zaken per inwoner. Hoe meer EZ-uitgaven, hoe lager de instroom in de bijstand en hoe hoger de uitstroom naar werk. Ik vind geen effect van het aantal nieuwe bedrijfsvestigingen op de in- en uitstroom.

Een coördinerende strategie blijkt positief uit te werken op de uitstroom (naar werk). Verrassend genoeg vind ik geen effect van samenwerking op de instroom, wat we wellicht hadden mogen verwachten gezien de beleidsmatige nadruk op samenwerking aan het begin van het ketenproces.

De resultaten leiden tot een aantal conclusies. In de eerste plaats is het effect van omgevingsfactoren op de (langdurige) bijstandskans en de in- en uitstroom hoog. Deze factoren verklaren voor grofweg 85% de variatie in de in- en uitstroom in de periode 1999-2007. Binnen deze omgevingsfactoren is vooral het effect van de demografische samenstelling en het welvaartsniveau van gemeenten hoog. De stand van de regionale arbeidsmarkt levert daarentegen een in verhouding geringere bijdrage aan de in- en uitstroom uit de bijstand. Een tweede conclusie moet zijn dat gemeentelijk beleid, gemeten aan de hand van de beleidsindicatoren, er toe doet, zij het dat de effecten van de gemeten indicatoren klein zijn. Het beeld dat resulteert is dat beleidsstrategieën van gemeenten inderdaad kleine, maar significante effecten sorteren.

Kortom, de invloedruimte van gemeenten is beperkt. Niet alleen levert de lokale arbeidsmarkt maar een geringe bijdrage aan de in- en uitstroom, ook de extra toegevoegde waarde van beleidsstrategieën gegeven de uitgangssituatie en omstandigheden is mild gezegd gering. Dit kan er overigens ook op duiden dat gemeenten al bijna een optimale beleidsmix hebben bereikt en dat méér doen weinig meer zal opleveren.

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

Hierboven zagen we dat op enig moment in de tijd de onderlinge verschillen tussen gemeenten aanzienlijk zijn en dat deze samenhangen met grootteklasse, landsdeel en politieke kleur van de ge-

meente. Nu rest de vraag of deze verschillen in de tijd groter dan wel kleiner zijn geworden. De mate van convergentie of divergentie is gemeten door op een aantal uitkomst- en beleidsvariabelen de jaarlijkse gemiddelde groei (of daling) in de onderzoeksperiode af te zetten tegen de beginstand (de β -convergentie) en door daarnaast te kijken naar de ontwikkeling in de verdeling van de uitkomsten (σ -convergentie). De conclusies zijn als volgt.

In de eerste plaats is de grote lijn er één van convergentie, zowel in uitkomsten, in inzet van beleid als in uitgaven. Gemeenten gaan dus steeds meer op elkaar lijken. De uitzonderingen zijn de uitstroom naar werk en de uitgaven aan het I-deel. Voor wat betreft dit laatste is er bij de gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners zelfs sprake van lichte divergentie. Als ik de kleine gemeenten buiten beschouwing laat dan laten de gemeenten in hun totaliteit op nagenoeg alle variabelen een convergerende ontwikkeling zien. Gemeenten groeien kortom naar elkaar toe, zowel in volumeontwikkeling, de in- en uitstroom, de trajectinspanningen en de uitgaven aan het I- en W-deel.

In de tweede plaats valt te constateren dat op basis van de volume-ontwikkeling en de in- en uitstroomcijfers de convergerende ontwikkeling sterker is in de periode 1999-2003 dan in de periode 2004-2007. Dit suggereert dat het effect van de invoering van de nABW in 1996 groter is dan het effect van de invoering van de WWB in 2004, maar wellicht is de bestudeerde tijdsperiode van de laatste wet te kort.

In de derde plaats is het regionale beeld diffuus. De uitkomsten suggereren de meeste convergentie in het Westen en het Oosten, hoewel een uitsplitsing naar provincie laat zien dat de effecten sterk kunnen verschillen. Opvallend is de afwezigheid van convergentie in de meer perifere regio's: Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Zeeland en Limburg. Aangezien dit minder van doen lijkt te hebben met de mate van stedelijkheid en grootteklasse – deze indelingen laten immers convergerende ontwikkelingen zien –, lijkt het erop dat we hier op een zelfstandig regionaal effect zijn gestuit. Mogelijk zijn er juist in de perifere gebieden meer diverse omstandigheden of bestaan er regionale verschillen in de mogelijkheden van gemeenten om van elkaar te leren.

5 Is er sprake van efficiencyverbetering in de aanpak van gemeenten?

Voor de analyse van de efficiëntie zijn twee analyses uitgevoerd. Ten eerste een Data Envelopment Analyse (DEA) over de hele periode van 1999-2007, voornamelijk bedoeld om een effect van de WWB vast te kunnen stellen. Ten tweede een Stochastische Productie Frontier-analyse (SFA) om de bijdrage aan de efficiëntie van de afzonderlijke beleidsindicatoren over de periode 2005-2007 vast te stellen. De afhankelijke variabele zijn de daadwerkelijke absolute uitgaven aan bijstandsuitkeringen in de onderzoeksperiode. De conclusies zijn als volgt.

In de eerste plaats heeft de invoering van de WWB 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 stijgt de inefficiëntie licht naar (ruim) 6% in 2007. In de tweede plaats is de efficiëntie van gemeenten hoog te noemen. Een kleine 30% van de gemeenten zit al tegen het maximale efficiëntieplafond aan, wat wil zeggen dat ze gegeven de (objectieve) inputfactoren en afgezet tegen de best presterende gemeente, minimale bijstandsuitgaven kennen. Het geeft opnieuw aan dat de invloedsruimte van gemeenten, gegeven de om-

geving waarbinnen zij functioneren, buitengewoon smal is (geworden). De uitkomsten suggereren verder dat over de periode 2005-2007 de inefficiëntie afneemt naarmate de gemeente groter wordt. Vooral gemeenten in het Noorden van het land zijn relatief inefficiënt, een uitkomst die ook geldt voor gemeenten die de uitvoering hebben overgedragen aan een intergemeentelijke sociale dienst. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat dit over de lange termijn ook het geval is. 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 dragen een activeringsstrategie en een werkgelegenheidsstrategie bij aan een hogere efficiëntie. Een coördinatiestrategie, in dit geval gemeten als de deelname aan een intergemeentelijke sociale dienst, en een controlestrategie lijken het tegendeel te doen. Het relatief grote effect van activering kan echter van doen hebben met het afwenteleffect van bijstandsafhankelijkheid naar gesubsidieerde arbeid.

6 Hoe kunnen we variatie in convergentie-divergentie en efficiëntie-inefficiëntie duiden in het licht van de geschetste verklaringskaders?

Het feit dat we op enig moment in de tijd verschillen vinden in uitkomsten, middelen en beleid van gemeenten, duidt op aanpassingsgedrag aan regionale omstandigheden, politieke invloeden en de doorwerking van in het verleden gemaakte keuzes. Het blijft een vraag voor vervolgonderzoek welke van deze factoren de overhand heeft. De algemene trend is er echter één van convergentie, hoewel er zich verschillen voor doen naar gemeentelijke kenmerken. Divergerende ontwikkelingen tref ik, een uitzondering daargelaten, niet aan. Gemeenten hebben bovendien over de gehele linie de inefficiëntie teruggebracht. Deze uitkomsten ondersteunen het neo-institutionele economische denkkader, volgens welke de in de WWB geïntroduceerde prikkelsystematiek de intrinsieke belangen van gemeenten bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de bijstand heeft bevorderd. Tussen gemeenten heeft daarbij onderling leergedrag plaatsgevonden en als gevolg daarvan zijn gemeenten meer op elkaar gaan lijken.

10.3 Discussie

De bijstandsverlening is al lang geen ongetemd probeem meer. In de loop van 2007 werd een historisch laagterecord bereikt. De invoering van de nABW in 1996 en de invoering van de WWB in 2004 hebben een daling tot stand gebracht die niet eerder in de geschiedenis van de verzorgingsstaat is gerealiseerd. Het beleid werd daarbij weliswaar geholpen door een gunstig economisch tij, maar de ontwikkeling is ongetwijfeld ook tot stand gebracht door de institutionele hervormingen die hebben plaatsgevonden. Het is een illustratie van het succes van de hervormingen in de activerende welvaartsstaat. Daarmee is echter niet het hele verhaal verteld. Ik wil afsluiten met enkele punten ter discussie.

In de eerste plaats zijn er vanzelfsprekend vele aspecten in beleid en uitvoering onderbelicht gebleven in deze studie, zoals de invloed van het casemanagement, de professionaliteit van de medewerkers, de klantdienstverlening, de invulling van het opdrachtgeverschap, de interne, administratieve organisatie binnen gemeenten, cultuuraspecten en klantoriëntaties. Deze uitvoeringskwesties en organisatieonderdelen doen er vanzelfsprekend toe, maar hebben binnen het raamwerk van mijn onderzoeksopzet geen ruimte gekregen. Dat geldt ook voor lastig te meten beleidsinvullingen als de poortwachtersrol en Work First. Het is bekend dat deze oriëntaties door gemeenten worden benoemd als de belangrijkste succesfactoren van de WWB³⁴⁰. Ik vermoed dat dit samenstel van niet gemeten factoren een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het succes van de gemeenten.

In de tweede plaats is de onderzoeksperiode 1998-2007 een bijzondere. Nog nooit heeft een daling in het bijstandsvolume plaatsgevonden zoals in de periode tussen 1996-2001, een vermoedelijk gevolg van een combinatie van hervormingen in de bijstand in 1996, de introductie van activeringsinstrumenten en gesubsidieerde arbeid en een economische hoogconjunctuur. Niet voor niets zien gemeenten de WWB niet zozeer als een trendbreuk, maar eerder als een versnelling en intensivering van ontwikkelingen die al eerder waren ingezet³⁴¹. Derhalve roept de wereldwijde economische crisis die aan het einde van 2008 is ingetreden vanzelfsprekend de discussie op of gemeenten zullen blijven presteren in een economische laagconjunctuur. Dat decentralisatiebeleid heeft gewerkt in een gunstig economisch tij, betekent nog niet dat dit beleid werkt wanneer gemeenten de wind tegen hebben. Enerzijds vermoed ik dat gemeenten zullen blijven presteren, al was het alleen maar omdat met de oplopende werkloosheid én de huidige budgetsystematiek de financiële druk op gemeenten snel groter zal worden. Anderzijds zullen de (financiële) risico's snel toenemen vanwege de onvoorspelbaarheid van werkloosheidsontwikkelingen. Het ligt in de rede dat gemeenten in een onzekere omgeving eerder risicomijdend gedrag zullen vertonen hetgeen ten koste kan gaan van beleidsinspanningen. Ik verwacht overigens wel dat aan de convergerende trend voorlopig een einde zal komen. De economische crisis treft niet alle bedrijfssectoren en regio's in gelijke mate en zal dus verschillend uitwerken voor gemeenten. Zowel in termen van volumeontwikkelingen, uitgavenpatronen en beleidsinzet, verwacht ik dan ook weer groter wordende verschillen.

In de derde plaats kunnen we ons de vraag stellen of een verdere integratie van regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (WWB, WSW, WAJONG), waarbij de uitvoering door de gemeente plaatsvindt, wenselijk is³⁴². Het belangrijke voordeel is dat er geen 'uitruil' tussen regelingen meer kan plaatsvinden en dat cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt op een 'gelijke' manier kunnen worden behandeld. Dat de gemeenten succesvol uitvoering hebben gegeven aan de WWB, geeft wat dat betreft vertrouwen in een goede afloop. Mijn zorgen liggen echter in de beïnvloedbaarheid van de regionale arbeidsmarkt die, zoals ik heb laten zien, niet erg groot is. Daardoor bestaat het risico dat gemeenten worden opgezadeld met re-integratievraagstukken en een 'financiële' last waar geen realistisch instrumentarium tegenover staat.

³⁴⁰ Divosa (2006, 2007, 2008); Bosselaar et al. (2007); Bunt et al. (2007).

³⁴¹ Bunt et al. (2007: 16).

³⁴² Dit betreft een voorstel in de Brede Heroverwegingen voor majeure overheidsbesparingen in het kader van de economische crisis. Ministerie van Financiën (2010).

11 SUMMARY

11.1 Background

Anyone who loses their job and has no other means of subsistence can apply to the municipal authority for financial assistance. If municipal authorities wish to influence the number of people claiming benefit, they must take measures to prevent increases in unemployment. The essence of this line of reasoning underlies the need for local authorities to pursue a local labour-market policy. This was already the case more than a century ago, when the first work fairs were set up, the predecessors of public labour mediation, but this line of argument gained ground again in the mid-1990s. This was due to two factors.

First, the transition to an activating welfare state in the 1990s gave rise to a new 'contract' between government and citizens, whereby the social duty to work is emphasized in return for the right to claim benefit. In fact, this involves a change in problem orientation in the reform of the welfare state with regard to the question 'what should be done?'. This is reflected in social-security legislation in changes to regulations and laws whereby rights and obligations are defined more sharply and new instruments have been introduced. For local authorities, this implies that the problem of benefit dependency has in essence become one of activating and reintegration in the labour market, as opposed to only the legitimate payment of benefits. It is not only the 'what should be done?' question that is now under discussion, but also the question of 'how should it be done?'. The transformation in implementation in the 1990s can be characterized as a transition towards an administrative paradigm in which market mechanisms, liberalization, self-regulation and decentralization became the leading governance principles. For the local authorities, this meant not only greater administrative and policy scope but also, above all, greater financial responsibility for social-assistance benefit trends.

Both developments dispense with the idea that prevailed until the beginning of the 1990s, namely that local authorities can do very little to influence the scale of social-assistance benefits. According to the new approach, differences between municipalities in the scale of benefit payments are due not only to exogenous circumstances but also to differences in policy ('what should be done at local level?') and the efficiency of that policy ('how should that be done at local level?'). The scope that the municipalities have to influence the situation takes the form of, among other things, a new funding system whereby budgets for benefit expenditure and reintegration resources are allocated to municipalities. The idea is that benefit dependency can be predicted on the basis of macroeconomic prognoses, objective regional and municipal characteristics and the average performance of municipalities. In this way it should be possible to estimate 'unavoidable' benefit expenditure for each municipality and then to allocate budgets to the municipalities. Ultimately, 'unavoidable' expenditure is empirically determined by regional and local objective circumstances and the average performance of similar municipalities. If the number of benefit claimants is higher than expected in a municipality, it must fund this from its own resources. Conversely, if the number of benefit claimants in a municipality is lower than predicted, it can spend the budget surplus as it chooses. This

funding system is the basis of the Work and Social Assistance Act (WWB, Wet Werk en Bijstand), which came into force on 1 January 2004. The budget financing comprises two components: an income component for benefit costs (income-budget) and a work component for reintegration activities (work-budget).

This situation has produced two dilemmas. I describe the first dilemma as 'the agency problem versus policy discretion'. The fact that the WWB stimulates municipal authorities to ensure efficient social-assistance administration derives from the principal agency theory, according to which they should have an intrinsic interest in reducing benefit dependency. Because municipalities are in competition with each other to a certain extent, each municipality will look at what others are doing and adopt the approaches that prove successful elsewhere. But what happens if policy discretion has been utilized to the full and there are no more efficiency gains to be made in terms of administration? In that case, the only possibility remaining is to promote employment or adapt supply to demand. Municipalities traditionally lack the instruments for this. In short, although the funding system stimulates municipalities to ensure more efficient social-security administration, it also saddles them with the problem of influencing the local labour market. The questions are, in short:

- 1 Which different policy strategies can be identified empirically and theoretically in municipal labour-market policy?
- 2 How do these strategies relate to the situation in the local/regional labour market and/or the political preferences and composition of the municipal council?
- 3 What effect do the different policy strategies have on the functioning of the regional labour market, and in particular on the volume of benefit payments?

I describe the second dilemma as 'the drive for efficiency versus political legitimacy'. Municipal authorities are politically funded organizations and their administrators cannot ignore considerations of legitimacy and political preference, even if they are striving for efficiency. This gives rise to the question of what we can expect in terms of patterns in mutual policy adaptation. In fact, this question raises the subject of the assumptions underlying the funding system: municipalities act in a rational way, are well informed and will seek to realize an ideal situation, i.e. the most uniform and efficient method of working, through comparison (benchmarking). As distinct from these assumptions held in neo-institutional economics and new public management, other patterns of policy adaptation are plausible whereby municipalities do not necessarily operate efficiently and are diverging instead of converging. On the basis of contingency theory, a plausible outcome is one in which municipalities operate efficiently but at the same time diverge in their approach. In that case we would see greater differences between municipalities. It is also possible for municipalities not to be efficient and yet converge anyway, namely when they display copying behaviour in situations in which they are poorly informed. In such cases, the legitimacy of actions takes priority, as the new-institutional organizational sociology assumes. Finally, an inefficient outcome is possible when there are growing differences between municipalities. On the basis of historical institutionalism, with an emphasis on path dependency, it is plausible that the behaviour of municipal authorities does not lead to an efficient outcome because of political choices and/or choices made in the past. This leads to the following research questions:

- 4 Is there convergence or divergence in the approach of municipalities?
- 5 Are there efficiency improvements in the approach of municipalities?
- 6 How can we clarify the variation in convergence/divergence and efficiency/inefficiency in the light of the explanatory frameworks described?

The question of mutual patterns of policy adaptation is highly relevant from a scientific perspective and from the point of view of policy, in view of the administrative shift whereby legislation is increasingly decentralized to municipalities. The answers can shed light on the question of how municipal authorities deal with the freedoms they have been given. I have described this policy situation as a social test bed. Policy freedom and financial responsibility have been given to more than four hundred municipal authorities, and we do not know in advance how they will deal with this.

The research strategy employed in order to answer the question involves comparing the policy and outcomes in all municipalities, both in a cross-section and over time (panel). This was done by means of the quantitative analysis of aggregated data available at municipal level. I chose to analyse the period 1998-2007, partly because of the availability of data. By choosing this period it is possible to examine the situation both before and after the introduction of the WWB.

11.2 Answers to the research questions

In general, the research period 1998-2007 is characterized by a substantial reduction in total benefit payments, driven partly by strong growth in the economy and employment, with a short recession in the period 2002-2004. Although the volume of benefit claimants decreased in almost every category – with the exception of benefit claimants over the age of 55 – the categories that benefited most were males, the younger age groups, the short-term unemployed and couples. The year 2008 saw an overrepresentation of the elderly, women, single persons, long-term claimants and non-Dutch nationals.

The decrease was largely due to a sharp fall in the number of new claimants, particularly in the period to 2002 and from 2004. The number of people moving from benefit into employment did not keep pace with this. There was a continuous decrease from 1999 to 2003, a slight recovery between 2003 and 2006 and thereafter a decrease again. Furthermore, the figures show that only between 35% and 45% of people coming off benefit were moving into employment.

The welfare-benefit problem is concentrated in the larger municipalities and cities. In 2008, 54% of benefit claimants under the age of 65 were living in the 27 municipalities with a population of more than 100,000. It is therefore not surprising that the decrease in the volume of claimants was strongest in the larger municipalities. In addition, the North and West of the Netherlands still have a higher-than-average number of benefit claimants. The figures show, however, that regional differences in the country narrowed considerably in the period 1998-2008.

1 Which different policy strategies can be identified empirically and theoretically in municipal labour-market policy?

Based on a study of the literature I have identified five labour-market strategies. These can be classified according to for example, (1) the main problem they seek to address, (2) whether the demand or supply side of the labour market needs to be addressed, and (3) the level of action (local-regional). I distinguish the following:

- a controlling social-security strategy, geared to combating moral-hazard problems;
- an activating social-security strategy, geared to combating productivity deficits on the supply side;
- an allocation strategy, geared to combating information deficits and problems of trust in the area of mediation;
- an employment strategy, geared to increasing the level of demand;
- a coordination strategy, geared to combating market failure, inefficient implementation and free-rider behaviour on the part of individual municipalities.

With regard to the operationalization of labour-market strategies, I have had to use nationally available data on the deployment of instruments at municipality level. Unfortunately there are insufficient data available to represent all strategies. I was therefore unable to operationalize the allocation strategy. I have used the following indicators for the other four strategies: (1) the number of fraud cases and new claimants for the Invalidity Insurances Young Disabled Persons Act (WAJONG) and the Sheltered Employment Act for Disabled Persons (WSW) for the controlling social-security strategy, (2) the number of reintegration schemes with and without wage subsidy for the activating social-security strategy, (3) the expenditures at local economic affairs and the number of new businesses for the employment strategy and (4) the level of intermunicipal, intramunicipal and external cooperation for the coordination strategy. In order to study the relationships between the variables, I drew up correlation matrices and carried out factor analyses for 2005 and 2006. These show that three of the four labour-market strategies identified theoretically can be clearly identified in the available data. The coordination strategy, the activating social-security strategy and the controlling social-security strategy in particular are well represented in the data. Notably, this is not true of the employment strategy. The factor analysis reveals correlations between expenditure on economic affairs and the number of schemes, whereas there are negative correlations between the number of new businesses and the number of new claimants of WAJONG and WSW assistance in 2005 and the number of new WSW claimants in 2006. This points to the fact that employment strategy is not well represented by the two factors. Or they could point to an ambiguity in the strategy or one or both of the indicators do not belong there. In the second place the analysis also makes it clear that, although the strategies can be identified, they cannot be sharply distinguished from each other in practice. The policy instruments employed can sometimes apply to more than one strategy, as is the case with fraud policy and (possibly) the policy on economic affairs. However, the main conclusion is that there is a sufficient basis for continuing to work with the labour-market strategies assumed on the basis of theory.

- 2 How do these strategies relate to the situation in the local/regional labour market and/or the political preferences and composition of the municipal council?

In order to answer this question models were estimated, with the policy indicators as dependent variables and the size category of the municipality, the region and the political composition of the municipal council as independent variables. The conclusion is that municipalities differ in the deployment of resources and methods as well as in their labour-market strategies. With regard to the deployment of resources, it is notable that expenditure on benefits as a percentage of the WWB volume does not vary from region to region but from population size to population size. In municipalities with a population of more than 100,000 and municipalities with a population of between 20,000 and 50,000, average expenditure is higher than in other municipalities. This can probably be explained in terms of the composition of the client base and the choices made with regard to 'exchange' with the work-budget: financing more clients through the work-budget leads to savings in the income-budget. We do see regional variations in work-budget expenditure as a percentage of the WWB volume: in the North and East in particular, expenditure per benefit claimant is higher. In addition, in municipalities with a population between 50,000 and 100,000, per-claimant expenditure from the work budget is higher.

I therefore conclude that the labour-market strategies chosen show a clear correlation with the size of municipalities as well as the region and political colour. In short, larger municipalities report more fraud, have a higher influx of WAJONG and WSW claimants, set up more reintegration schemes with and without wage subsidy, and cooperate more closely internally and externally. The only exception is inter-municipal cooperation, precisely the type of cooperation in which municipalities smaller than 20,000 are involved, which is intuitively logical. It appears that the larger municipalities are more decisive, more prepared to invest, and probably less risk-averse than smaller municipalities. In any case, they simply spend more money (as a percentage of the available budget) than the smaller municipalities.

The North is distinctive because it has a stronger tendency towards policy deployment in areas where the West shows the opposite. Notably, however, the growth in the number of new businesses is higher in the West. The regional variation can have different causes. This can obviously relate to regional structural characteristics (e.g. the composition of sectors, demographic structure), but also to political and policy-related choices or influences from the past (some regions have a stronger tradition of cooperation than others) An indication of how the political situation can influence policy deployment can be found, for example, in the fact that municipalities with a relatively high number of councillors from left-wing parties (D'66, PvdA, GroenLinks, SP) have an above-average influx of sheltered-employment (WSW) applicants and more reintegration schemes with and without wage subsidy. It is also notable that the growth in the number of new businesses is less in 'left-wing' municipalities. Furthermore, in left-oriented councils there is a stronger focus on cooperation – intramunicipal, intermunicipal and with external partners. The influence of political colour points to differences in local regimes whereby there is a correlation between 'left-wing' orientations and a greater recourse to public safety-net provisions such as subsidized work and sheltered employment (WSW).

The differences in policy deployment relate to the variation in expenditure under the income-budget and work-budget. Higher expenditure under the income-budget leads primarily to a control/acti-

vation strategy, while higher expenditure under work-budget leads primarily to activation, employment and coordination strategies.

3 What effect do the different policy strategies have on the functioning of the regional labour market, and in particular on the volume of benefit payments?

In order to assess the effectiveness of the various labour-market strategies, models have been estimated with different benefit indicators as dependent variables. Benefit dependency is explained in the first instance through a combination of characteristics relating to the living environment and municipality, such as the number of one-parent families and minorities, a tight labour market and the number of unemployed. For the period 1998-2007, more than 85% of the probability of becoming a long-term benefit claimant can be explained by these environmental and municipal characteristics. Irrespective of the environmental characteristics, the likelihood of becoming a benefit claimant is, however, higher in the North and lower in the West. It is also true that, irrespective of the environmental characteristics, the probability of claiming benefit is higher in larger than in smaller municipalities. It was also shown that the likelihood of recourse to long-term benefit is higher in municipalities that have transferred social-assistance administration to an intermunicipal social service than in municipalities that have sole responsibility for social-assistance administration.

With regard to the number of new benefit claimants (the inflow) and the number of people coming off benefit (the outflow) in the period 1999-2007, I have specified models with two different ways of measuring the number of new claimants. If we measure this as a percentage of the benefit volume in $t-1$, we notice that, irrespective of the environmental characteristics, the inflow in the North is higher. On the other hand, the number of people coming off benefit was also higher, which points to a smaller 'hard core' of benefit claimants. If we measure the inflow as a percentage of the total number of households, it remains high in the North, regardless of environmental characteristics, but the percentage in the West is low. In addition, the inflow as a percentage of the number of households is higher in larger than in smaller municipalities.

A further categorization of the independent variables according to demography, wealth, urbanization and labour market reveals that demographic factors are by far the most important explanation for the inflow of new benefit claimants (from 60% to 81%, depending on how the influx is specified). The regional labour market is a much less important factor (3% to 13%, depending on how the influx is specified). With regard to the outflow to work, 72% of this figure is due to demographic characteristics and more than 19% to conditions in the regional labour market.

The models for the in- and outflow of benefit claimants were then estimated again with the addition of indicators for policy strategies. Each policy strategy was tested separately in the model. The conclusions give a mixed picture of the effectiveness of labour-market strategies. First, we will look at the control strategy. In terms of in- and outflow, I find that reported fraud in the municipalities has no added value. This does not necessarily mean that fraud policy has no effect, only that doing more does not achieve more with regard to in- and outflow. However, I do find that the high inflow of new claimants under the Invalidity Insurances Young Disabled Persons Act (WAJONG) and the Sheltered Employment Act Disabled

Persons (WSW) correlates with a high number of new claimants under the Work and Social Assistance Act (WWB). This can have two causes. There may be environmental factors that are unmeasured (trade cycle effect, demographic effect) that force municipalities to open the doors to social schemes due to an influx of jobseekers. Second, there may be a 'tolerant intake culture'. The fact that a high influx of claimants under the WSW correlates with a low outflow into employment can point to a substitution effect. In situations where the transfer into employment is problematic, a solution can be sought in the form of work in adapted circumstances.

An activating social-security strategy has an effect on the inflow of benefit claimants, but it can have opposite effects depending on the inflow specification. Reintegration schemes with and without wage subsidy have a negative effect on inflow if measured as a percentage of the volume of benefit recipients. This is an indication of discouragement effects (Work First) and substitution effects (payrolling of benefit claimants). Conversely, reintegration schemes with and without wage subsidy have a positive effect on inflow when measured as a percentage of the number of households. I suspect the causality is reversed here: municipalities with a high influx of benefit claimants set up a large number of schemes. Notably, I find that the number of schemes with and without wage subsidy has no effect on the outflow (into employment). In this case too, it does not necessarily mean that the activation strategy is not working. It can also mean that municipalities, given their start situation and environment, already achieved an optimum mix so that introducing even more measures will not create further added value. If an activating social-security measure already provides further added value, this takes the form of restricting the inflow of benefit claimants.

Figures on expenditure on economic affairs per inhabitant provide indications of the effectiveness of employment strategy. The higher the expenditure on economic affairs per inhabitant, the lower the number of new benefit claimants and the higher the number of people moving from benefit into work. I did not find that the number of new businesses had an effect on in- and outflow.

A coordinating strategy proves to have a positive effect on the outflow of benefit claimants (into employment). Surprisingly, I did not find that cooperation had an effect on the number of new benefit claimants, which was probably to be expected, given the fact that national policy emphasizes cooperation at the beginning of the chain process.

The results lead to a number of conclusions. First, environmental factors have a strong effect on the probability of becoming a (long-term) benefit claimant and on the in- and outflow of benefit claimants. These factors account for roughly 85% of the variation in the in and outflow in the period 1999-2007. The environmental factors that have the strongest effect are demographic composition and wealth levels in municipalities. On the other hand, the situation in the regional labour market contributes to a lesser extent to the in- and outflow of benefit claimants. A second conclusion must be that municipal policy, measured by policy indicators, is important, although the effects of the measured indicators are small. The picture that emerges is that although the effects of the policy strategies of municipal authorities are indeed small, they are significant.

In short, municipalities have a limited capacity to exert influence. Not only does the local labour market have little effect on the in- and outflow of benefit claimants, but – given the start situation and environmental characteristics – the further added value of policy strategies is also low, to put it mildly. However, this can indicate that municipalities have almost achieved an optimum policy mix already, which means that there is little to be gained by doing more.

4 Is there convergence or divergence in the approach of municipalities?

Above we saw that, at any given time, the differences between municipalities are considerable and relate to population size, region and the political colour of the municipal council. The question that now remains is whether those differences have become greater or smaller over time. The degree of convergence or divergence was measured by setting the average annual increase (or decrease) in the research period against the initial situation (β -convergence) for a number of outcome and policy variables, and by looking at developments in the distribution of outcomes (σ -convergence). The conclusions are as follows.

In the first place, the main trend is one of convergence, in terms of outcomes and policy deployment as well as expenditure. Municipalities are therefore becoming increasingly similar. Exceptions are the benefit-to-work outflow and expenditure under the income-budget. With regard to the latter, there is even a slight divergence among municipalities with a population of less than 20,000. If I exclude the small municipalities, the municipalities in their totality show a trend towards convergence for almost all variables. In short, municipalities are growing towards one another in terms of volume trend as well as in- and outflow of benefit claimants, efforts made to introduce reintegration schemes, and expenditure under the work- and income-budgets.

Second, on the basis of volume patterns and figures on the in- and outflow of claimants, we can assert that convergence was stronger in the period 1999-2003 than in the period 2004-2007. This suggests that the introduction of the new Social Assistance Act (nABW, nieuwe Algemene Bijstandswet) in 1996 had a greater effect than the introduction of the WWB in 2004, but it is possible that the period studied with regard to the latter Act is too short.

Third, the regional picture is a mixed one. The findings suggest that convergence is strongest in the West and East, but the effects vary strongly from province to province within these regions. Convergence is notably absent in the peripheral regions: Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Zeeland and Limburg. Given that this apparently has less to do with the level of urbanization and size category – aspects that show a converging trend – it would appear that we are faced with an independent regional effect. It is possible that, precisely in the peripheral areas, situations are more diverse or there are regional differences in the opportunities that municipal authorities have to learn from each other.

5 Are there efficiency improvements in the approach of municipalities?

Two analyses were carried out in order to assess efficiency. The first was a Data Envelopment Analysis (DEA) for the whole period 1999-2007, primarily with the aim of measuring the effect of the WWB. Second, a Stochastic Production Frontier analysis (SFA) was carried out to measure the added value of in-

dividual policy indicators on efficiency in the period 2005-2007. The dependent variable is the actual absolute expenditure on welfare benefits in the research period. The conclusions are as follows.

In the first place, the introduction of the WWB led to improvements in efficiency. The analyses show a decrease in inefficiency from 9% in 2003 to 5% in 2004 and 2005. Thereafter, inefficiency increased slightly to more than 6% in 2007. In the second place, the municipalities' level of efficiency can be described as high. Some 30% of municipalities have almost reached the maximum efficiency ceiling already. This means that their benefit expenditure is at a minimum, given the objective input factors and when compared against the best-performing municipality. This indicates, again, that the capacity of municipalities to influence the situation, given the circumstances within they function, has become extremely small. The findings also suggest that, over the period 2005-2007, inefficiency fell as the municipalities grew in size. Municipalities in the North of the country in particular are relatively inefficient, a finding that also applies to municipalities that have transferred social-assistance administration to an intermunicipal body. But this is not necessarily true of the long term. Municipalities with a high (low) efficiency score in 2001-2003 had a lower (higher) efficiency score in the subsequent period. This has an emphatically geographic dimension in the sense that municipalities in the North and South, in particular, with a below-average efficiency score in 2001 showed a growth in efficiency in the subsequent period. The reverse is true for municipalities in the West and centre of the country.

Third, an activation strategy and employment strategy contribute to greater efficiency. A co-ordination strategy – in this case measured as participation in an intermunicipal social-assistance service – and a control strategy appear to have the opposite effect. The relatively strong effect of activation can, however, be related to the shift from benefit dependency into subsidized employment.

6 How can we clarify the variation in convergence/divergence and efficiency/inefficiency in the light of the explanatory frameworks described?

The fact that we can, at any given point in time, find differences between municipalities in terms of outcomes, deployment of resources and policy is an indication of adaptation to regional circumstances, political influences and the influence of decisions made in the past. Further research could focus on establishing which of these factors has the upper hand. However, the general trend is one of convergence, although there are differences due to the characteristics of municipalities. With one exception, I have not discovered any tendency towards divergence. Moreover, municipalities have reduced inefficiency across the board. These findings support the conceptual framework of neo-institutional economics, according to which the stimulus introduced in the WWB has furthered the intrinsic interests of municipalities with regard to an efficient and effective benefit system. In addition, municipal authorities have learned from each other and, as a result, have become increasingly similar.

