

# Minder uitkeringen door decentralisering bijstand

Gemeenten hebben in de loop der tijd steeds meer financiële verantwoordelijkheid gekregen voor hun bijstands-uitgaven. Dit heeft een snellere uitstroom uit de bijstand tot gevolg, waardoor het structurele aantal bijstandsgerechtigden met ongeveer acht procent daalt.

**P**er 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Gemeenten dragen daardoor in principe de volledige financiële verantwoordelijkheid voor hun bijstandsuitgaven. Deze systematiek stimuleert gemeenten om het WWB-volume terug te dringen. Dit kan zowel door verlaging van de instroom als verhoging van de uitstroom. Op basis van gemeentedata voor de periode 2001–2007 kan worden geschat in hoeverre de wijzigingen in de financiering van de bijstand hebben geleid tot een verminderd beroep op deze voorziening.

## Hervorming bijstand sinds 2001

Tot 2001 werd een tiende deel van de bijstandsuitgaven door de gemeenten zelf gefinancierd. De overige bijstandsuitgaven declareerden gemeenten bij het Rijk. Daarmee kenden de gemeenten al een stimulans om het bijstandsvolume laag te houden. Gemeenten die geld overhielden mochten dit houden, terwijl gemeenten die tekort kwamen werden gecompenseerd: de nacalculatie. Vanaf 2001 is deze stimulans versterkt doordat gemeenten nog maar 75 procent van de bijstandsuitgaven kunnen declareren bij het Rijk. Dit betekent dat gemeenten voor 25 procent zelf risico lopen wanneer de bijstandsuitgaven hoger of lager uitvallen. De mate van gemeentelijke budgettering is met de invoering van de WWB in 2004 verder verhoogd naar honderd procent, waardoor de stimulerende werking voor gemeenten aanzienlijk is versterkt. Tegelijkertijd is het systeem van nacalculatie afgeschaft. Een aanvullende rijksbijdrage is alleen van toepassing bij uitzonderlijk grote tekorten. Gemeenten kunnen het bijstandsvolume terugdringen via ontmoedigende maatregelen waarbij de aanvrager van een uitkering direct een tegenprestatie moet leveren, zoals bijvoorbeeld *Work first*, een project op gemeenteniveau waarbij bijstandsontvangers verplicht zijn om twintig tot veertig uur per week werkzaamheden uit te voeren. Anderzijds kunnen gemeenten proberen de uitstroom te bevorderen door bijvoorbeeld strenge handhaving en controles of door een re-integratietraject te starten.

**FRANK VAN ES**  
Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

**DANIEL J. VAN VUUREN**  
Afdelingshoofd bij het Centraal Planbureau

SINDS 1916

## Wijze van evaluatie

De gehanteerde dataset beslaat de periode 2001–2007 en bevat gegevens over de bijstandsverlening per gemeente, de conjuncturele ontwikkeling en diverse gemeentekarakteristieken die van invloed kunnen zijn op het beroep op bijstand. De gemeente-indelingen van 2007 zijn als uitgangspunt genomen, waardoor de dataset 443 gemeenten bevat. Gedurende de periode 2001–2007 zijn enkele gemeenten gefuseerd; deze zijn in de dataset voor de gehele periode samengevoegd.

De instroom en de uitstroom worden beide gerelateerd aan gemeentekarakteristieken zoals opleiding, huishoudenscategorieën, etniciteit en arbeidsongeschiktheid. De instroom wordt bovendien gerelateerd aan de werkloze beroepsbevolking. Een deel van de werklozen heeft geen recht op een WW-uitkering en kan daardoor in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. Daarnaast is de WW-uitkering eindig, waardoor een deel van de personen met een WW-uitkering na enkele maanden of jaren alsnog een bijstandsuitkering krijgt. Daarom maakt niet alleen de werkloze beroepsbevolking in het jaar zelf deel uit van de verklarende variabelen, maar ook die van een en twee jaar daarvoor. De uitstroom uit de bijstand wordt niet gerelateerd aan de werkloze beroepsbevolking, maar aan de banengroei. De reden is dat een hogere banengroei de kans op het vinden van een baan vergroot.

## Resultaten

Er is een gewogen regressieanalyse uitgevoerd voor de in- en uitstroom, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende gemeentegrootten. Deze weging verbetert de kwaliteit van de schattingen. De *fixed effects*-schattingmethode houdt rekening met niet-geobserveerde gemeentekarakteristieken die niet veranderen over de tijd. Verder zijn enkele verklarende variabelen niet bekend op gemeenteniveau, maar alleen op het hogere COROP-niveau. De standaardfouten in de regressies zijn hiervoor gecorrigeerd, zodat deze niet worden onderschat.

De belangrijkste schattingresultaten staan in tabel 1. Het aantal waarnemingen varieert van 1.681 tot 2.521, afhankelijk van de modelspecificatie. In het eerste model is voor elk jaar een dummyvariabele opgenomen. Deze manier van schatten is zeer flexibel, maar heeft als nadeel dat de mate van budgettering niet kan worden meegenomen. Deze variabele is voor alle gemeenten hetzelfde en varieert daarom alleen over de tijd. In het tweede model zijn daarom de jaardummy's weggelaten en is de mate van bud-

Tabel 1

## Schattingsresultaten lineaire specificatie in- en uitstroom bijstand.

	I	II	III
<b>Instroom (in procenten van de bevolking 15-64 jaar)</b>			
Overschot groter dan 10%	Ref.	Ref.	Ref.
Overschot 0%-10%	0,0085	0,0129	0,0136
Tekort 0%-10%	0,0112	0,0134	0,0096
Tekort groter dan 10%	-0,0096	-0,0077	-0,0024
Mate van budgettering		-0,0001	0,0001
<b>Uitstroom (in procenten van de bijstandontvangers)</b>			
Overschot groter dan 10%	Ref.	Ref.	Ref.
Overschot 0%-10%	0,30	0,36	0,22
Tekort 0%-10%	0,44	0,71	0,84*
Tekort groter dan 10%	0,84	1,14	1,43*
Mate van budgettering		0,03*	0,03*
Fixed effects	Ja	Ja	Ja
Jaardummies	Ja	Nee	Nee
AR(1)-storingstermen	Nee	Nee	Ja

\* Significant op éénprocent-niveau.

Bron: Van Es, 2010

gettering opgenomen. In het derde model zijn dezelfde variabelen opgenomen als in het tweede, en wordt bovendien gecorrigeerd voor autocorrelatie in de storingsterm. Daardoor wordt rekening gehouden met vertragingstructuren in zowel de afhankelijke als verklarende variabelen. Dit kan van belang zijn omdat gemeenten mogelijk enige tijd nodig hebben om hun beleid aan te passen. In alle drie modellen zijn dummyvariabelen opgenomen voor grote en kleine overschotten en tekorten. Hoewel dit voor de efficiëntiestimulans voor gemeenten in principe niet uitmaakt kan het toch een rol spelen. Het gemeentelijke beleid legt mogelijk meer nadruk op besparingen in de bijstand wanneer er een tekort is dan wanneer er een overschot is. De dummyvariabelen zijn echter in geen van de specificaties voor de instroom significant verschillend van nul. Ook de mate van budgettering heeft geen significant effect op de instroom in de bijstand. Voor de uitstroom uit de bijstand wordt in het eerste en tweede model eveneens geen significante invloed gevonden van de overschot- en tekortdummy's. In het derde model verandert dit echter: de tekortdummy's zijn beide significant groter dan nul. Hoe slechter de financiële positie van een gemeente, hoe hoger de uitstroom uit de bijstand. Zo kent een gemeente met een tekort van meer dan tien procent van het budget een 1,4 procentpunt hogere uitstroom dan een gemeente met een groot overschot. Het effect van de mate van budgettering op de instroom is nu significant positief. Toename van de budgettering met honderd procentpunt impliceert zowel in het tweede als in het derde model een stijging van het uitstroompercentage uit de bijstand met drie procentpunt.

### Effect decentralisering

Vóór de introductie van de WWB was het structurele bijstandsvolume gelijk aan 2,8 procent van de bevolking tussen 15 en 65 jaar: het instroompercentage van 0,89 procent gedeeld door het uitstroompercentage van 32 procent. Het effect van de WWB op het structurele bijstandsvolume kan worden afgeleid uit de schattingsresultaten voor de instroom en uitstroom. In de situatie met WWB komt het structurele volume uit op 2,5 of 2,6 procent, voor respectievelijk het tweede en het derde model. Dit betekent een daling van zeven à tien procent ten opzichte van het bijstandsvolume voor de invoering van de WWB. Hiervan is zo'n driekwart, vijf à zeven procent, het gevolg van de WWB. Ongeveer een kwart, twee procent, is het gevolg van een verhoogde budgettering in de jaren voor 2004. Uit de schattingsresultaten in tabel 1 bleek dat het effect van de WWB op de instroom nagenoeg nihil is. Onder het uitgangspunt dat er inderdaad geen instroomeffect is, daalt het structurele bijstandsvolume met acht procent ten opzichte van de situatie dat het Rijk de volledige financiële verantwoordelijkheid draagt voor de bijstand.

De verdeling tussen het instroom- en uitstroomeffect kan in werkelijkheid iets anders zijn dan berekend. Hoewel een gemeente zich misschien wel specifiek richt op het beperken van de instroom, stroomt iemand vaak toch in eerste instantie in. De uitstroom vindt dan weer snel plaats vanwege preventieve maatregelen, zoals in het geval van Work first (Borgers en Lemmens, 2009). Het totale effect van de budgettering verandert overigens niet wanneer een deel van het uitstroomeffect als instroomeffect wordt gepercipieerd.

### Conclusie

Per 1 januari 2004 is de WWB ingevoerd. De belangrijkste verandering die hierdoor optrad is dat gemeenten de volledige financiële verantwoordelijkheid voor hun bijstanduitgaven hebben. Deze maatregel stimuleert gemeenten om het WWB-volume zo veel mogelijk terug te dringen. Dit kan zowel door verlaging van de instroom als verhoging van de uitstroom. Het effect aan de uitstroomkant is volgens eerdere voorlopige evaluaties groter dan het effect aan de instroomkant (Stegeman en Van Vuren, 2006; Kok *et al.*, 2007). Uit de huidige analyse op basis van een uitgebreidere dataset met meerdere jaren blijkt zelfs alleen een effect aan de uitstroomkant. De uitstroom neemt structureel met drie procentpunt toe als gevolg van de budgettering van de bijstand en decentralisering naar gemeenten. Dit leidt tot een structurele volumedaling met circa acht procent. Het effect van de WWB is driekwart hiervan, zes procent, omdat de bijstand voor de invoering van de WWB al deels was gedecentraliseerd. Het structurele effect kan nog oplopen doordat gemeenten zich verder aanpassen aan de nieuwe systematiek. Bovendien is ten tijde van de beleidswijzigingen in de bijstand tevens sprake geweest van versoeringen in de WW en WAO/WIA die tot een hoger beroep op de bijstand hebben geleid. Vanwege deze twee redenen kan het geschatte effect als een ondergrens worden beschouwd.

### LITERATUUR

- Borgers, N., en E. Lemmens (2009) *Maatwerk First; vervolgbenchmark Work first*. Utrecht/Den Haag: Divosa/Inspectie Werk en Inkomen.
- Es, F. van (2010) *Invloed WWB op gebruik bijstand*. CPB Document, 209.
- Kok, L., I. Groot en D. Güler (2007) *Kwantitatief effect WWB*. Amsterdam: SEO.
- Stegeman, H. en A. van Vuren (2006) *Wet Werk en Bijstand; een eerste kwantificering van effecten*. CPB Document, 79.