

Macrobudget Inkomensdeel WWB 2010

Onderzoek naar het effect van de economische crisis en
de WIJ op de gemeentelijke WWB-uitgaven

Nynke de Groot
Leo Aarts

Onderzoek in opdracht van de gemeenten Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en de in Drechtsteden samenwerkende gemeenten

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

Den Haag, 15 september 2010

Macrobudget Inkomensdeel WWB 2010
Nynke de Groot, Leo Aarts

Ape rapport nr. 830

© 2010 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: www.ape.nl

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

1	AANLEIDING	3
2	DOEL EN SYSTEMATIEK VAN HET BESTUURSAKKOORD	5
	2.1 Stabiliteit van het macrobudget	5
	2.2 De systematiek van het Bestuursakkoord	5
3	DOORWERKING VAN DE ECONOMISCHE CRISIS	7
	3.1 Invloed van de economische crisis	7
	3.2 De rekenregel en de werkelijkheid	8
	3.3 MLT-raming, de rekenregel en de WIJ	10
4	VOORSPELLINGEN EN REALISATIES	13
	4.1 Aantal uitkeringen	13
	4.2 Financiële gevolgen	14
5	IMPACT VAN DE WIJ	17
	5.1 Ramingen en realisaties	17
	5.2 WIJ en de economische crisis	20
	5.3 WIJ, gemeentegrootte en regio	21
6	EVALUATIE	23
	BIJLAGE AANVULLENDE GRAFIEKEN	27

1 AANLEIDING

Het bericht afgelopen juli dat het Rijk het macro-budget Inkomensdeel WWB met € 400 mln. wil verlagen kwam voor de gemeenten als een onaangename verrassing. Juist nu zij het beroep op de WWB en de WIJ sterk zien oplopen komt de minister van SZW met de mededeling dat het macrobudget naar beneden gaat. De G4 hebben direct na de publicatie bij het Rijk aangegeven dat zij het niet eens zijn met de vaststelling van het budget en dat zij twijfels hebben over de totstandkoming. Met de gemeente Eindhoven en de in Drechtsteden samenwerkende gemeenten hebben de G4 het onderzoeksbureau APE opdracht gegeven om te onderzoeken hoe het budget precies wordt vastgesteld en hoe de afspraken uit het Bestuursakkoord zich verhouden tot de praktijk in de gemeenten. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek.

Leeswijzer

Na een korte uitleg van het doel en de systematiek van het Bestuursakkoord (paragraaf 2) volgt een analyse van de invloed van de economische crisis op de bijstandsuitgaven (paragraaf 3). In paragraaf 4 worden voorspelde volumes en uitgaven afgezet tegen realisaties. De impact van de WIJ komt aan de orde in paragraaf 5. Paragraaf 6 sluit af met een evaluatie van de bevindingen.

2 DOEL EN SYSTEMATIEK VAN HET BESTUURSAKKOORD

2.1 Stabiliteit van het macrobudget

Het doel van het Bestuursakkoord was een aanpassing van de berekeningssystematiek van het macrobudget Inkomensdeel WWB, die de stabiliteit van de gemeentelijke financiële perspectieven zou bevorderen.

Wat was het probleem? Tot dan toe werd het macrobudget voor jaar t mede bepaald op basis van de realisatie van het aantal WWB-uitkeringen in het voorafgaande jaar. Omdat de gemeenten gezamenlijk er in slaagden de effectiviteit van de uitvoering te verhogen bleek het beroep op de WWB telkens lager uit te vallen dan de modellen van het CPB voorspelden. Daardoor was het definitieve macrobudget, dat wordt vastgesteld in september van het lopende jaar, telkens lager dan het voorlopige en het nader voorlopige macrobudget. De gemeenten stond een systematiek voor ogen met meer budgettaire stabiliteit waarbij ze de doelmatigheidswinsten langer bij zich konden houden.

2.2 De systematiek van het Bestuursakkoord

In de systematiek van het Bestuursakkoord wordt het macrobudget in beginsel bepaald op basis van de middellangetermijnraming (MLT) van het WWB-volume die het CPB in september 2007 heeft afgegeven. In deze systematiek werken de na 2006 gerealiseerde WWB-volumes dus in principe niet door in de macrobudgetten voor de jaren 2007-2011. Als de gemeenten zouden slagen in hun ambitie de effectiviteit van de uitvoering verder te verbeteren zou dat niet leiden tot neerwaartse aanpassingen van de macrobudgetten.

Van de MLT-raming zou alleen worden afgeweken bij beleidswijzigingen en bij conjuncturele mee- of tegenvallers. De afspraak is dat bijstellingen van de MLT-raming als gevolg van beleidswijzigingen volledig doorwerken in het macrobudget. SZW maakt daartoe een inschatting van de impact van nieuw beleid op het aantal uitkeringen en eventueel op de hoogte van de uitkeringen. Bij zeer grote beleidsaanpassingen maakt ook het CPB een raming.

Bijstellingen van de MLT-raming als gevolg van conjunctuur worden in het macrobudget alleen geacommodeerd voor zover zij groter zijn dan 12.500 uitkeringen. SZW is verantwoordelijk voor de conjuncturele bijstellingen. Tot nu toe baseert SZW zich bij die bijstellingen op een door het CPB opgestelde rekenregel, die het verband weergeeft tussen de verandering in de werkloze beroepsbevolking en de verandering in het WWB-volume. In 2007 heeft het CPB een schatting gemaakt van dat verband, op basis van empirische gegevens over de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen en de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking in de jaren 1999-2004.¹ Bij de vaststelling van het macrobudget voor jaar t wordt gerekend met de door het CPB voor dat jaar voorspelde omvang van de werkloze beroepsbevolking.

Voorspelling op voorspelling

In de systematiek van het Bestuursakkoord wordt voorspelling op voorspelling gestapeld. Startpunt is de in de MLT-raming voorspelde ontwikkeling van het WWB-volume (1). Die voorspelling van het WWB-volume wordt gecorrigeerd voor de door SZW geschatte impact van nieuw beleid (2). Vervolgens wordt het voorspelde WWB-volume bijgesteld voor conjuncturele ontwikkelingen. Dat gebeurt op basis van een voorspelling van de samenhang tussen het WWB-volume en de omvang van de werkloze beroepsbevolking (3). Voor het budget in jaar t wordt gerekend met de voorspelde waarde van de omvang van de werkloze beroepsbevolking (4).² Alleen de laatste voorspelling wordt periodiek geactualiseerd op basis van actuele gegevens over de economische ontwikkeling. De eerste voorspelling is gebaseerd op gegevens uit de periode 2004-2007. De tweede voorspelling (de inschatting van beleidseffecten) is meestal alleen kwalitatief onderbouwd. De derde voorspelling (de rekenregel) is gebaseerd op empirische gegevens uit de periode 1999-2004.

¹ In 2010 heeft het CPB de schatting geactualiseerd op gegevens over de periode 2001-2007 (Frank van Es, *Invloed WWB op gebruik bijstand*, CPB Document 209, mei 2010, Bijlage 1).

² Hierbij wordt de werkloze beroepsbevolking voorspeld op basis van het verschil tussen het voorspelde aanbod van arbeid (5) en de voorspelde werkgelegenheid (6).

3 DOORWERKING VAN DE ECONOMISCHE CRISIS

3.1 Invloed van de economische crisis

In de loop van 2008 is de Nederlandse economie in extreem turbulente omstandigheden geraakt. De mondiale financiële crisis heeft de Nederlandse economie in een historisch unieke recessie gestort. Het CPB heeft grote moeite gehad om de gevolgen van de crisis voor de werkloosheid goed te voorspellen. Dat is niet zo vreemd omdat de modellen waarmee het CPB voorspelt, zijn gebaseerd op empirische gegevens uit periodes met minder heftige conjuncturele schommelingen. In crisistijd werken die modellen niet nauwkeurig.³ Om dit te illustreren zetten we in Grafiek 1 de successieve voorspellingen van de werkloze beroepsbevolking in 2009 en 2010 af tegen de realisaties. Met name in de voorspellingen van de werkloze beroepsbevolking in 2010 zien we grote fluctuaties, variërend van 6,5% in december 2008 tot 9,5% in juni 2009. Medio 2010 (juniraming) wordt verwacht dat het gemiddelde voor 2010 op 5,8% uitkomt. De voorspelling van de werkloze beroepsbevolking 2009 in september 2008 (bij de MEV 2009) was 4,3%. In maart 2009 (CEP 2009) werd voor dat jaar een werkloosheid van 5,5% verwacht. Uiteindelijk is de werkloosheid in 2009 op 4,9% uitgekomen.

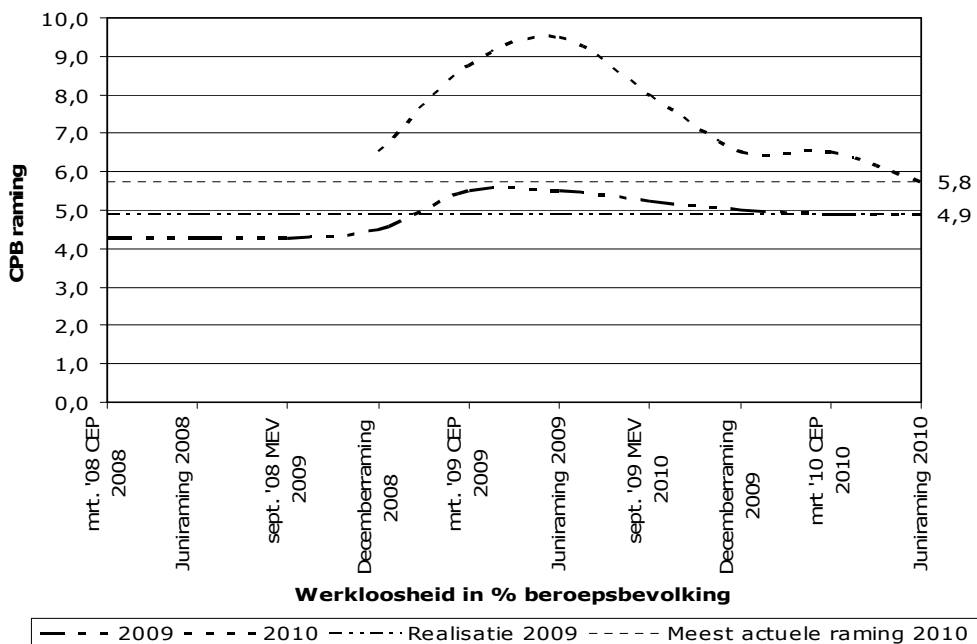
Nauwkeurig voorspellen in crisistijd is dus heel moeilijk, misschien wel onmogelijk.⁴ Dat geldt ook voor de voorspelling van de relatie tussen de omvang van de werkloosheid en de verandering in het WWB-volume. Dat is een belangrijke constatering omdat via deze rekenregel de effecten van de crisis in het macrobudget worden doorvertaald. De rekenregel waarmee wordt gewerkt bij de vaststelling van het macrobudget is gebaseerd op een periode met een normale economische ontwikkeling. De kans is groot dat het verband in de huidige tijd van recessie heel anders is. Dit betekent dat de macrobudgetten die voor de jaren 2009-2011 worden berekend op basis van de oorspronkelijke MLT-raming en het geraamde verband tussen werkloosheid en WWB-volume, in hoge mate een virtueel karakter hebben. Dat komt omdat de MLT-raming zelf en de rekenregel waarop de aanpas-

³ Het CPB is de eerste om dit toe te geven. Het CEP 2010 van jongstleden maart wijdt een apart hoofdstuk aan de problemen bij het 'voorspellen in crisistijd'.

⁴ Overigens geldt ook in normale tijden dat de realisaties almaar sterker afwijken van de voorspelde waarden naarmate de jaren vorderen. Dat geldt voor de MLT-raming zelf en dat geldt ook voor de raming van de conjuncturele effecten daarop.

singen worden gebaseerd, in deze crisisperiode hoogstwaarschijnlijk niet aansluiten bij de economische werkelijkheid.

Grafiek 1 *Werkloze beroepsbevolking in 2009 en 2010, CPB ramingen en realisaties*



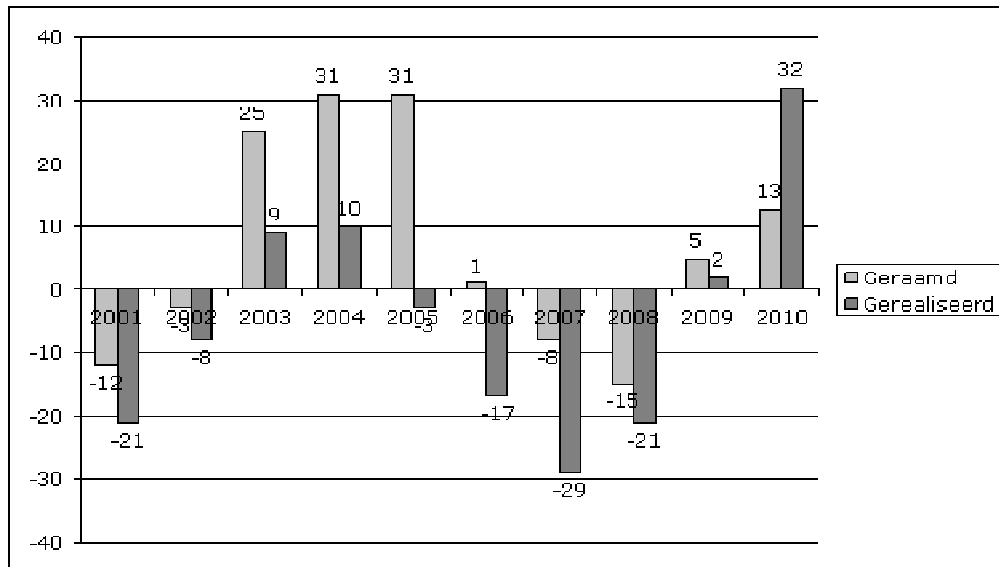
3.2 De rekenregel en de werkelijkheid

In mei 2010 heeft het CPB in een onderzoeksnotitie gepubliceerd over de relatie tussen de ontwikkeling van de werkloosheid (werkloze beroepsbevolking) en de ontwikkeling van het beroep op bijstand.⁵ Daarin wordt de met de rekenregel voorspelde ontwikkeling van het macrovolume vergeleken met de feitelijke ontwikkeling. Tot het begin van de huidige economische crisis zijn de gerealiseerde macrovolumes systematisch gunstiger dan de volumes die met de rekenregel worden voorspeld. In 2004, het eerste jaar van de WWB, is het verschil 21.000 (verwachte stijging 31.000, gerealiseerde stijging 10.000). In 2005 is het verschil 34.000 (verwachte stijging 31.000, gerealiseerde daling -3.000). In 2006 is de realisatie 18.000 gunstiger dan de raming en in 2007 is dat 21.000. Deze cijfers betekenen dat de gemeenten na de invoering van de WWB elk jaar een betere presta-

⁵ Frank van Es, *Invloed WWB op gebruik bijstand*, CPB Document 209, mei 2010, Bijlage 1.

tie hebben geleverd dan mocht worden verwacht op basis van louter economische ontwikkelingen. Gebruik makend van de ruimere beleidsvrijheden en gestimuleerd door de financiële prikkel in de bekostiging, hebben de gemeenten wegen gevonden om het aantal bijstandsuitkeringen structureel te verlagen. Uit eerdere evaluaties blijkt dat vooral intensivering van de handhaving en de introductie van een *work first* aanpak hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld.

Grafiek 2 *Geraamde mutaties WWB op basis van de rekenregel versus gerealiseerde mutaties WWB, 2001-2010*



Bron: CPB, bewerking APE 2009 en 2010

Op verzoek van APE heeft het CPB de vergelijking doorgetrokken naar de jaren 2008-2010 (zie Grafiek 2)⁶. Daaruit blijkt dat in de huidige crisis de verhouding tussen voorspelling en realisatie radicaal is veranderd. 2008 en 2009 blijken overgangsjaren te zijn; de gerealiseerde ontwikkeling (-21.000) is nog steeds gunstiger dan de op basis van de rekenregel verwachte ontwikkeling (-15.000) maar het verschil wordt kleiner. In 2009 is het verschil tussen realisatie (+2.000) en voorspelling (+5.000) bijna verdwenen. In 2010, als de gevolgen van de crisis ook bij de gemeenten voelbaar worden, is de realisatie ineens veel ongunstiger dan de verwachting. De rekenregel voorspelt voor dat jaar een stijging van het aantal bijstandsuitkeringen met 13.000, maar de realisatie gaat daar met 32.000 ver overheen.⁷ Daarmee is het verschil tussen voorspelling en realisatie

⁶ Het CPB heeft de vergelijking gemaakt voor de WWB, APE heeft hier voor 2009 en 2010 de raming en realisatie van de WIJ aan toegevoegd.

⁷ Verwachting op basis van realisatiecijfers over de eerste zes maanden van 2010.

omgeslagen van -21.000 in het laatste jaar voor de crisis tot +19.000 in 2010. Een omslag van 40.000 in het nadeel van de gemeenten.

Wat is hier aan de hand? De radicale omslag suggereert dat de doelmatigheidswinst die in 2007 en 2008 werd gerealiseerd, is omgeslagen in doelmatigheidsverlies. Dat zou betekenen dat de gemeenten in 2010 zelfs minder effectief presteren dan in de jaren voor de invoering van de WWB. Hoe zou dat komen? Zijn de gemeenten opeens gestopt met *work first*? Hebben zij collectief hun handhavinginspanningen teruggeschroefd naar het niveau van voor de WWB? Als deze vragen met nee moeten worden beantwoord, en dat ligt voor de hand omdat aanwijzingen dat gemeenten hun beleid radicaal hebben gewijzigd ontbreken, dan moet de oorzaak van de omslag worden gezocht bij de rekenregel. Dan zou de conclusie zijn dat de rekenregel, die is afgeleid uit empirische verbanden zoals die zich voordeden in de jaren 1999-2004, niet aansluit bij de turbulente economische werkelijkheid van de recessie en de naweeën daarvan in 2009 en volgende jaren en dat met de rekenregel de gevolgen van de crisis voor de gemeenten ernstig worden onderschat.

3.3 MLT-raming, de rekenregel en de WIJ

In 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) van kracht geworden. De wet geeft mensen onder de 27 jaar die geen werk hebben en die niet op school zitten, recht op een werkleeraanbod. Als hun inkomen lager is dan de bijstandsnorm en als ze voldoen aan de verplichtingen onder de WIJ, dan kunnen zij aanspraak maken op een inkomensvoorziening volgens de geldende bijstandsnorm. Zij komen niet in aanmerking voor een WWB-uitkering. Vanaf 1 juli 2010 vallen ook de jongeren die bij de start van de WIJ al een WWB-uitkering ontvingen, onder de WIJ.

In de MLT-raming uit 2007 heeft het CPB al rekening gehouden met de effecten van de WIJ op het macro-volume van de WWB in 2009 en volgende jaren. SZW heeft ten tijde van de MLT-raming een inschatting gemaakt van het aantal WIJ-cliënten dat voor een inkomensvoorziening in aanmerking komt. Die inschatting is niet gebaseerd op empirische data uit het verleden. Dat kan ook niet omdat de WIJ een nieuwe regeling is. Op grond van kwalitatieve argumenten heeft men beredeneerd dat het jaarlijks aantal toegekende inkomensvoorzieningen onder de WIJ 60% lager ligt dan de verwachting van het aantal aan jongeren toegekende WWB-uitkeringen in de oude situatie.

De WIJ werkt ook door in de rekenregel waarmee jaar op jaar de MLT-voorspellingen van het macrovolume WWB worden gecorrigeerd voor voorspelde conjuncturele effecten. De rekenregel voorspelt het effect van de conjunctuur op het totaal van WWB- en WIJ-uitkeringen. Men neemt aan dat 8% van de voorspelde conjuncturele correctie betrekking heeft op het geraamde aantal WIJ- en WWB-uitkeringen aan jongeren onder de 27 jaar en dat de overige 92% doorwerkt in de raming van het WWB-volume boven de 27 jaar.

4 VOORSPELLINGEN EN REALISATIES

4.1 Aantal uitkeringen

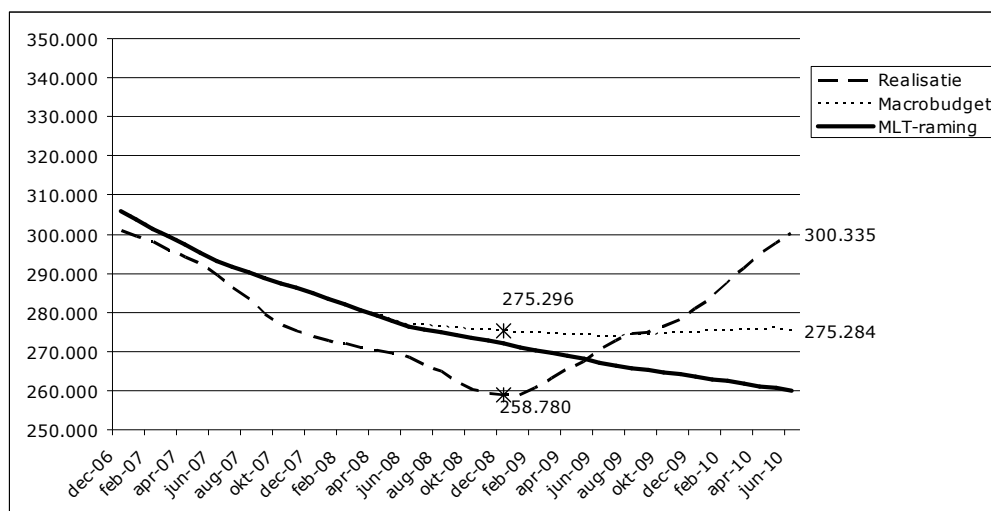
Eind juni 2010 telt het CBS 300.335 bijstandsuitkeringen. Dat is het totaal van gerealiseerde WWB-uitkeringen aan huishoudens onder de 65 jaar plus de WIJ-uitkeringen aan jongeren onder de 27 jaar (zie Grafiek 3). In de MLT-raming van 2007 werd nog gerekend met een aanzienlijk lager aantal uitkeringen van 260.000. Gecorrigeerd voor de met de rekenregel voorspelde conjuncturele ontwikkelingen (en rekening houdend met uitgaven verhogend nieuw beleid⁸), zou de teller op 288.600 moeten staan. Na aftrek van het eigen conjuncturele risico van 12.500 is dit aantal de grondslag voor het macrobudget volgens de afspraken uit het Bestuursakkoord.

Tot begin 2009 lagen de verhoudingen heel anders. Geheel conform de afspraken uit het Bestuursakkoord liggen de gemeentelijke realisaties meteen vanaf de start van de akkoordtermijn onder de MLT-raming. Tot het moment dat de gevolgen van de economische crisis bij de gemeenten aankomen groeit het verschil tussen de realisaties en de voorspelde aantallen. Ook dit is conform de ambities die de gemeenten in het Bestuursakkoord hebben neergelegd. Het voorlopig hoogtepunt (gezien vanuit de ambities van de gemeenten) valt in november 2008, dan ligt het totale aantal uitkeringen 13.500 onder het MLT-niveau. Daarna gaat het snel mis.

In 2009 en de eerste helft van 2010 nemen de realisaties met meer dan 40.000 toe. In de bijgestelde MLT-ramingen heeft de economische crisis daarentegen nauwelijks impact. Verwerking van de effecten van de crisis op basis van de voorspellingen met de rekenregel leidt tot een voorspelde waarde van het totale aantal uitkeringen van 288.800 eind juni 2010; dat zijn er 12.500 meer dan de bijgestelde MLT-lijn voor einde 2008 aangeeft. In dezelfde periode zijn de realisaties met ruim 40.000 toegenomen (van 258.780 tot 300.335).

⁸ Met name de budgetverruiming vanwege de pardonregeling en het uitstel van de maatregel partneralimentatie en de verscherping van de tremanormen kinderalimentatie.

Grafiek 3 *Volume WWB plus WIJ (uitkeringen jonger dan 65 jaar), Realisaties versus MLT-raming, respectievelijk met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming*



4.2 Financiële gevolgen

De geschetste volumeontwikkeling leidt tot het volgende financiële beeld. We kijken naar de bedragen behorende bij de MLT-raming van 2007, de definitieve macrobudgetten, de definitieve macrobudgetten zonder aftrek van het eigen conjuncturele risico en naar de realisaties (zie Grafiek 4).

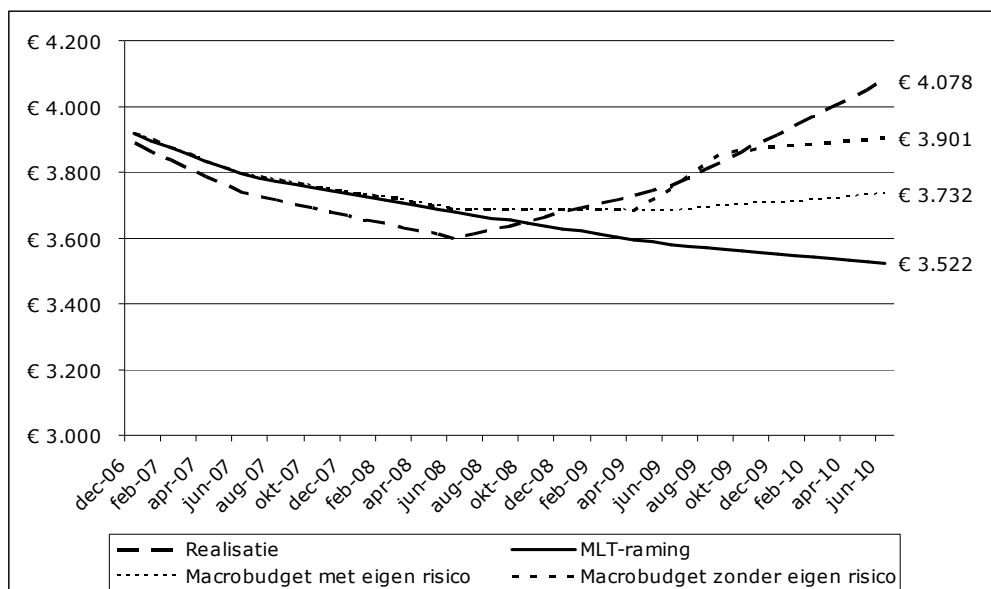
De MLT-raming van 2007 voorziet een ontwikkeling van het macrobudget die loopt van € 3.920 mln. in 2007 tot € 3.522 mln. in 2010.⁹

Het macrobudget is in 2007 gelijk aan het bedrag gebaseerd op de MLT-raming. In 2008 ligt het macrobudget iets boven het bedrag behorend bij de MLT-raming. Dat heeft niets met de crisis te maken. Deze opwaartse bijstelling vloeit voort uit gewijzigd beleid (extra bijstandsuitgaven vanwege de pardonregeling en vanwege uitstel van maatregelen om ex-partners te dwingen tot alimentatiebetalingen). In 2009 is het macrobudget

⁹ De bedragen zijn berekend door de respectieve volumes te vermenigvuldigen met de prijs van het definitieve macrobudget voor de betreffende jaren, en als dat niet bekend is: de prijs van het nader voorlopige macrobudget.

€ 3.684 mln. De crisis speelt dan al wel een rol, maar leidt slechts tot een beperkte opwaartse bijstelling van het macrobudget van € 14 mln. Dat komt omdat de met de rekenregel voorspelde conjuncturele invloed op het WWB-bestand maar net buiten de overeengekomen bandbreedte van 12.500 uitkeringen blijft. Dat komt neer op een eigen risico van € 165 mln. In 2010 leidt toepassing van de rekenregel op de MLT-raming tot een opwaartse bijstelling ten opzichte van de MLT-raming tot € 3.732 mln. (nader voorlopig). Dat is € 200 mln. hoger dan men in 2007 heeft geraamd. Gelet op de actuele economische turbulentie is dat een bescheiden aanpassing, al wordt de aanpassing door conjunctuur wel deels teniet gedaan door aanpassingen in rijksbeleid, met name door een neerwaartse bijstellingen door de aanscherping van de tremanormen kinderalimentatie.

Grafiek 4 *Uitgaven WWB plus WIJ (uitkeringen jonger dan 65 jaar), Realisaties versus MLT-raming, versus met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming, en versus met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming na aftrek van de bandbreedte van het eigen risico (= macrobudget)*



De macrobudgetten voor aftrek van het eigen conjunctuurrisico zijn uiteraard hoger. Het verschil is 12.500 uitkeringen tegen de gemiddelde prijs van het betreffende jaar. In 2010 is dat een bedrag van € 169 mln. Daarmee komt in dat jaar het bedrag van het macrobudget voor aftrek van eigen risico op € 3.901 mln.

In 2007 en 2008 liggen de gerealiseerde uitgaven, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord, ruim onder het macrobudget. Dat verandert in 2009. Terwijl het macrobudget ongeveer gelijk blijft, beginnen de uitgaven te stijgen. De stijging zet door in 2010. Op basis van het aantal lopende uitkeringen per juni 2010 gaat het om een bedrag van € 4.078 mln. Dat is €346 mln. hoger dan het macrobudget (nader voorlopig). De doelmatigheidswinst die medio 2008 nog op het niveau van € 100 mln. ligt, is daarmee binnen twee jaar omgeslagen in een verrassend tekort van € 346 mln.

5 IMPACT VAN DE WIJ

5.1 Ramingen en realisaties

De belangrijkste beleidswijziging sinds het Bestuursakkoord is de WIJ. De regeling is met een vertraging van drie maanden in oktober 2009 van kracht geworden. Uitgaande van de MLT-raming is SZW ervan uitgegaan dat de WIJ zou leiden tot 60% minder uitkeringen in de doelgroep, dat zijn de jongeren die zonder de WIJ in de WWB zouden belanden. 15% zou worden afgeschrikt door de voorwaarden die de WIJ stelt, 25% zou met een loonkostensubsidie ten laste van het participatiebudget aan het werk kunnen en 20% zou naar regulier gefinancierd MBO gaan. De overige 40% zou in aanmerking komen voor de inkomensvoorziening van de WIJ, al dan niet in combinatie met een opleidingstraject of een gedeeltelijke baan. Een stevige empirische onderbouwing van deze aantallen is er overigens niet. Het betreft eerder een grove inschatting op basis van kwalitatieve argumenten. De omvang van de doelgroep heeft men geraamd op 26.500 in 2011.

De MLT-raming komt uit op 6.720 WIJ-uitkeringen medio 2010 (zie Grafiek 5)¹⁰. In het nader voorlopige macro-budget voor dat jaar wordt gerekend met 7.312 WIJ-uitkeringen. Dat zijn er meer dan in de MLT-raming door conjuncturele ontwikkelingen. Het blijkt dat de gemeenten medio 2010 18.000 WIJ-uitkeringen verstrekken. Dat zijn er ruim 10.000 meer dan het aantal waarop SZW voor 2010 tevoren had gerekend.

In totaal gaat het macrobudget 2010 uit van 287.784 WWB-uitkeringen (inclusief WIJ). Gerealiseerd worden er 300.335 (zie Grafiek 3). Een verschil van in totaal 12.551. Naar hier blijkt, kan bijna het hele verschil worden toegeschreven aan het onvoorzien hoge aantal cliënten onder de 27 jaar met een WIJ-uitkering.

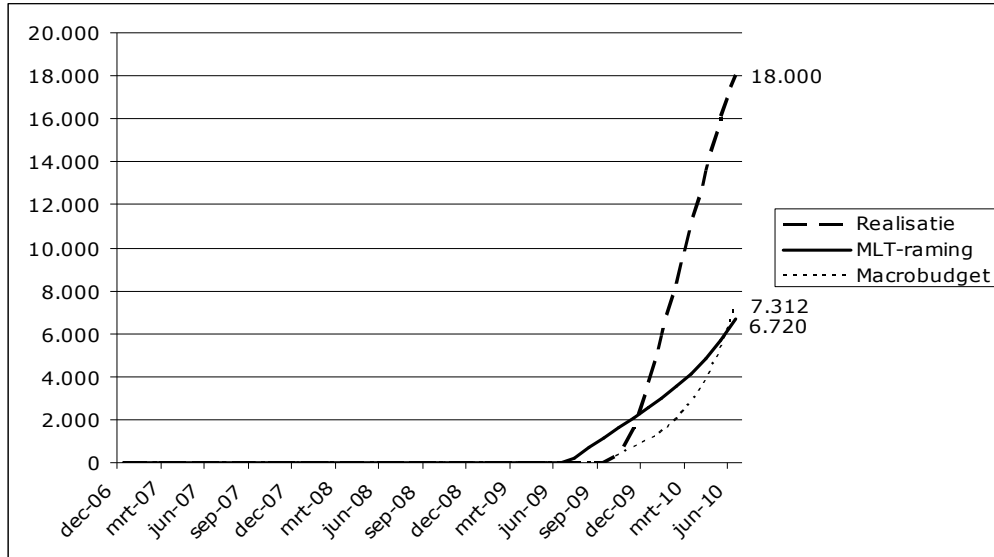
¹⁰ Wij hebben (conform de implementatie van de Wet WIJ) aangenomen dat vanaf juli 2010 er geen bijstandshuishoudens jonger dan 27 jaar een WWB-uitkering hebben. De gebruikte volumes en prijzen voor de WIJ zijn gebaseerd op berekeningen van APE. Deze zijn nog niet door SZW bevestigd (16-9-2010). De uitkomsten kunnen hierdoor nog veranderen.

In 2010 kosten de 18.000 gerealiseerde WIJ-uitkeringen € 225 mln. (Grafiek 6).¹¹ In het voorlopig macrobudget zit maar € 91 mln. voor de WIJ-uitkeringen. Dat is een verschil van € 134 mln. Het totale verschil tussen realisatie en macrobudget (voor aftrek van eigen risico in verband met de conjunctuur) van WWB en WIJ samen bedraagt € 177 mln. (vergelijk Grafiek 4). Dit verschil blijkt bijna volledig te worden verklaard door de onverwacht grote toeloop op de WIJ. Gemeenten hebben tot 1 juli 2010 de tijd gekregen om cliënten onder de 27 jaar met een WWB-uitkering over te laten gaan naar de WIJ. Toch zitten er eind juni 2010 nog 15.644 huishoudens onder de 27 jaar in de WWB. Dit komt neer op uitgaven van € 211 mln. Daarmee komen de totale uitgaven aan huishoudens onder de 27 jaar (WWB en WIJ) op €436 mln., een verschil van € 287 mln. met het macrobudget¹².

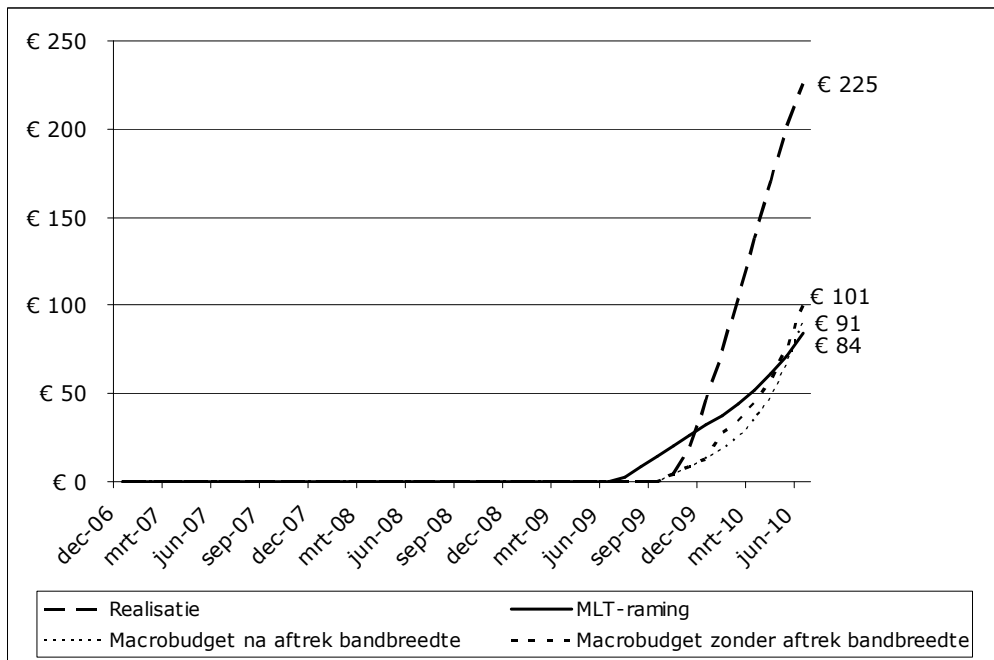
¹¹ Schatting op basis van een gemiddelde prijs van € 12.500 per inkomensvoorziening WIJ.

¹² Macrobudget jonger dan 27 jaar is € 91 mln. (WIJ) plus € 58 mln. WWB jonger dan 27 jaar voor 1 juli 2010.

Grafiek 5 *Volume WIJ-uitkeringen, Realisaties versus MLT-raming, respectievelijk met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming*



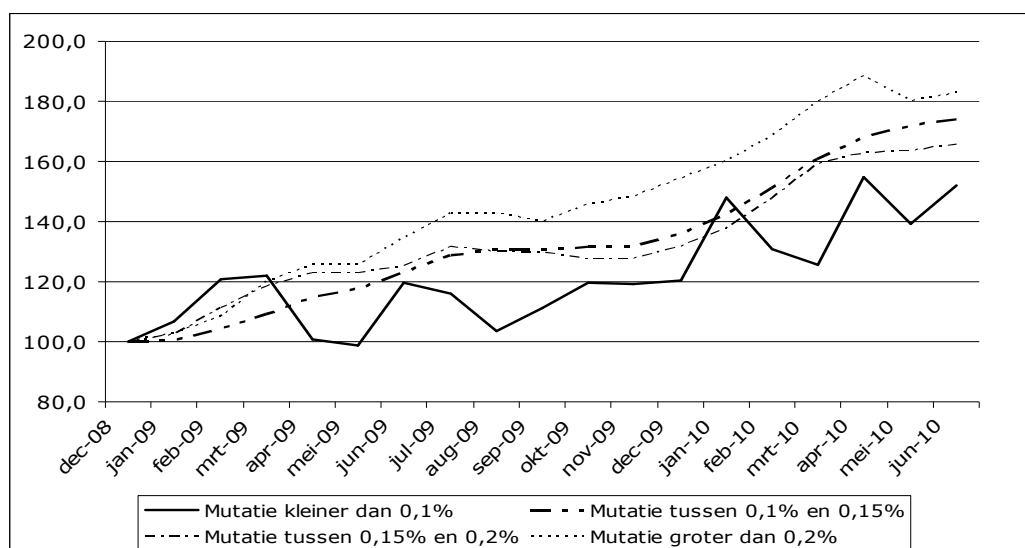
Grafiek 6 *Uitgaven WIJ, Realisaties vs MLT-raming, vs met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming, en vs met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming na aftrek van de bandbreedte van het eigen risico (= macrobudget)*



5.2 WIJ en de economische crisis

Voorlopig is niet duidelijk in welke mate de onverwacht sterke groei van de WIJ samenhangt met de onverwacht grote economische crisis. Het lijkt erop dat de WIJ inderdaad sterker stijgt in regio's met een relatief sterke stijging van het beroep op de WW. Dat verband valt af te leiden uit Grafiek 7 waarin de ontwikkeling van het aantal WWB- en WIJ-uitkering aan huishoudens onder de 25 jaar is afgezet tegen de verandering van het aantal WW'ers onder de 25 jaar tussen 2008 en 2010.¹³ Hoe groter de stijging van het aantal WW'ers onder de 25 jaar, des te sterker de stijging van het aantal WWB- en WIJ-uitkeringen onder de 25 jaar. Toch zien we ook in gemeenten waar de werkloosheid onder jongeren weinig toeneemt een flinke stijging van het aantal WWB en WIJ-uitkeringen. Er lijkt dus wel enig verband te zijn tussen de werkloosheid en het aantal WWB- en WIJ-uitkeringen, maar de sterke stijging in gemeenten die minder door de crisis zijn getroffen, wijst erop dat de groei van de WIJ in elk geval voor een deel los staat van de economische crisis.

Grafiek 7 *Ontwikkeling WWB- en WIJ-uitkeringen jonger dan 25 jaar naar ontwikkeling WW-uitkeringen (in perc. van de beroepsbevolking*



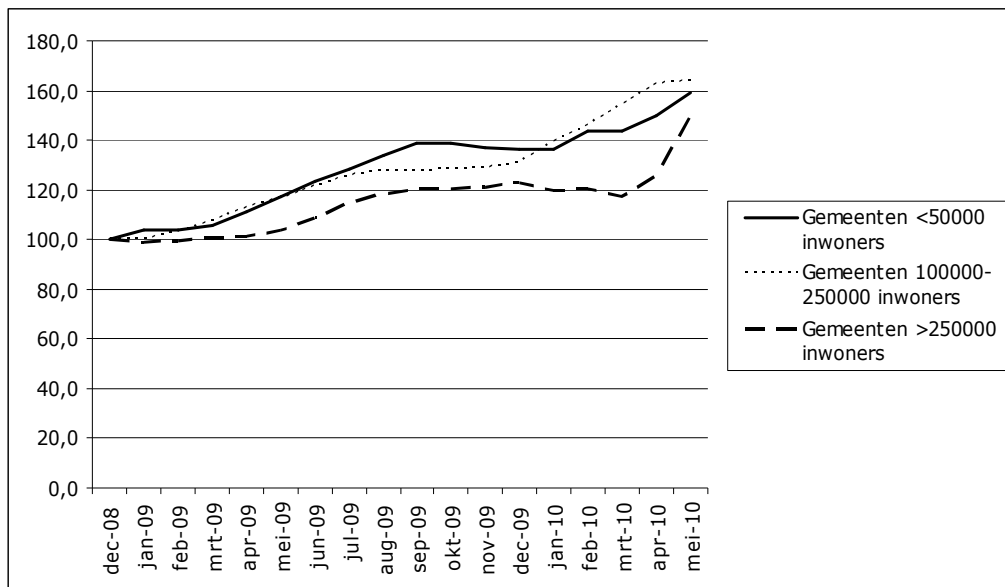
¹³ De leeftijdsgrens is 25 jaar omdat CBS geen WWB-gegevens voor de klasse tot 27 jaar publiceert. We nemen WIJ- uitkeringen samen met WWB-uitkeringen omdat een deel van de doelgroep nog een WWB-uitkering ontvangt.

5.3 WIJ, gemeentegrootte en regio

Gemeentegrootte

Grafiek 8 geeft de ontwikkeling van het aantal WWB- en WIJ-uitkeringen aan jongeren onder de 25 jaar naar gemeentegrootteklasse. In alle gemeenten is het aantal huishoudens in de WWB en WIJ sinds december 2008 sterk gestegen. Aanvankelijk is de stijging het minst groot in gemeenten groter dan 250.000 inwoners, al zien we bij deze gemeenten een sterke stijging vanaf maart 2010.

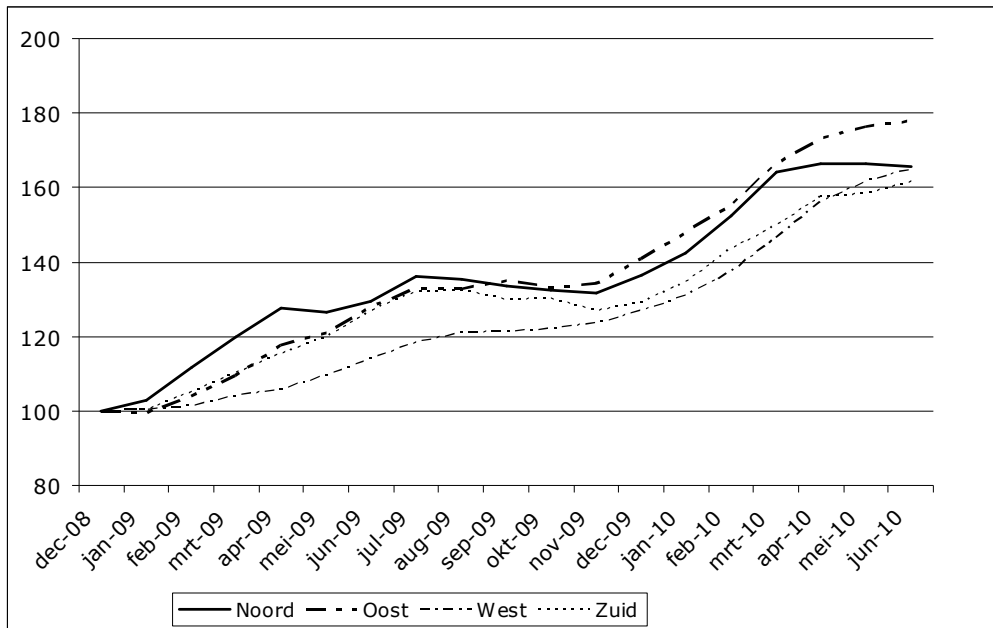
Grafiek 8 *Ontwikkeling aantal huishoudens WWB en WIJ, jonger dan 25 jaar naar grootte van de gemeente*



Regio

De ontwikkeling van het aantal WWB- en WIJ-uitkeringen onder de 25 jaar naar landsdeel staat in Grafiek 9. In het oosten is het aantal huishoudens onder de 25 jaar met een WWB of WIJ uitkering het sterkst gestegen. In het westen was de stijging tot eind 2009 minder sterk dan in de overige landsdelen, maar halverwege 2010 heeft het westen deze 'achterstand' op de overige landsdelen ingelopen.

Grafiek 9 *Ontwikkeling van het aantal huishoudens WWB en WIJ onder de 25 jaar naar landsdeel*



Het feit dat het aantal WWB- en WIJ-uitkeringen aan jongeren onder de 25 jaar in alle gemeenten sterk toeneemt, ondanks verschillen in werkloosheidsontwikkeling, grootteklasse en regio, duidt erop dat de stijging niet veroorzaakt wordt door de invulling van de WIJ door individuele gemeenten, maar dat hier sprake is van een algemeen patroon dat zijn oorzaak vindt in de aard van de regeling.

6 EVALUATIE

Met het Bestuursakkoord beoogden de gemeenten de stabiliteit van de financiële perspectieven te bevorderen. Daarmee moest een einde komen aan de tussentijdse neerwaartse bijstellingen van de macrobudgetten die het gevolg waren van het feit dat de gemeenten telkens minder bijstand realiseerden dan door het CPB verwacht. De afspraak was dat het macrobudget voor een periode van vijf jaar de lijn zou volgen van de destijds door het CPB verwachte ontwikkeling van de WWB op de middellange termijn, de MLT-raming. Daarop zouden alleen nog correcties plaatsvinden voor beleidswijzigingen en voor grote conjuncturele mee- of tegenvallers. Opwaartse bijstellingen van de MLT-lijn als gevolg van conjuncturele tegenvallers zouden in de macrobudgetten worden geacommodeerd voor zover zij zouden uitgaan boven de 12.500 uitkeringen. Daarmee beoogden de partijen het eigen conjuncturele risico van de gemeenten te beperken tot een bedrag van ongeveer € 170 mln.

De gewenste stabiliteit van de financiële perspectieven is er niet gekomen. De afgelopen jaren zijn er steeds substantiële tussentijdse bijstellingen van het macrobudget geweest. De laatste was een neerwaartse bijstelling van € 400 mln. in het nader voorlopig macrobudget voor 2010. De instabiliteit in de macrobudgetten is nu niet het gevolg van de snelle doorwerking van de gerealiseerde WWB-volumes, maar vindt zijn oorzaak in de grote fluctuaties van de inschattingen van de werkloze beroepsbevolking door het CPB. De modellen van het CPB blijken niet geschikt om de gevolgen van de crisis voor de werkloosheid goed in kaart te brengen. Dat kan het CPB moeilijk worden aangerekend. De modellen zijn noodzakelijkerwijs gebouwd op historische datareeksen. Dat werkt goed in normale tijden, maar in bijzondere situaties als bij de huidige financiële crisis, schieten die modellen overduidelijk tekort.

In het Bestuursakkoord hebben gemeenten ingestemd met een eigen conjunctureel risico van 12.500 uitkeringen. In de afgelopen tijd is echter gebleken dat zij daarnaast ook nog worden geconfronteerd met een minstens zo groot risico dat bij het sluiten van het Bestuursakkoord helemaal niet is benoemd, namelijk het risico dat de bijstellingen van de MLT-lijn geen recht doen aan de realiteit. Dat laatste is nu aan de hand. Zeer waarschijnlijk gaat het op twee punten fout:

- De inschatting door SZW van het effect van de WIJ op de uitkeringslast van gemeenten blijkt veel te optimistisch,
- De CPB-voorspelling van het effect van de (voorspelde) werkloosheid op het WWB/WIJ-volume is te laag.

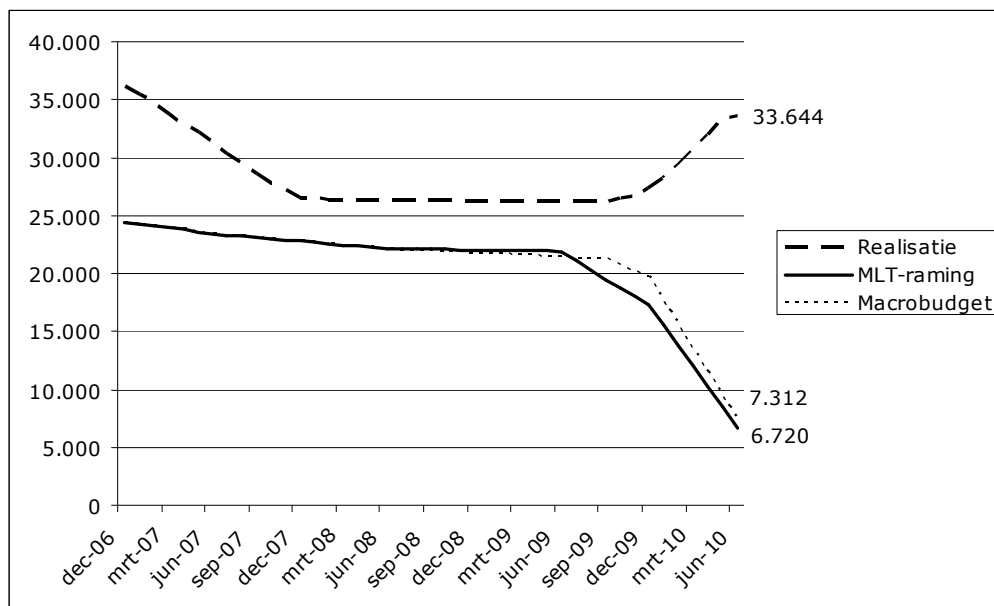
Het lijkt erop dat het ministerie van SZW de impact van de WIJ veel te optimistisch heeft ingeschat. SZW rekende structureel op ruim 6.500 WIJ-uitkeringen, dat is 40% van de doelgroep. De rest zou worden afgeschrikt door de voorwaarden van de WIJ (15%), teruggaan naar school (20%) of aan het werk komen, regulier of gesubsidieerd ten laste van het participatiebudget (25%). Op basis van deze verwachtingen heeft SZW de MLT-lijn bijgesteld. In werkelijkheid ligt het aantal WIJ-uitkeringen echter veel hoger. Medio 2010 staat de teller al op 18.000 en waarschijnlijk zal het aantal nog verder groeien omdat de WIJ medio 2010 nog niet voor de hele doelgroep is ingevoerd en ook omdat uit de kring van gemeenten achterstanden in de registraties worden gemeld. Voor 2010 schatten we dat het aantal WIJ-uitkeringen minstens 10.000 hoger is dan het aantal waarmee in bijstelling van de MLT-lijn rekening is gehouden.

Eind 2008 ligt het aantal WWB-uitkeringen 16.500 onder het niveau van de bijgestelde MLT-raming. Vanaf dat moment worden de gemeenten geconfronteerd met de effecten van de economische recessie op de ontwikkeling van het WWB-bestand. In volgende anderhalf jaar neemt het aantal WWB-uitkeringen met 40.000 toe tot ruim 300.000, dat is een stijging van 16%. De MLT-lijn, bijgesteld voor verwachte beleidseffecten en voorspelde werkloosheidsontwikkeling, gaat voor die zelfde periode uit van een stijging van 12.000 uitkeringen (van 275.000 tot 288.000, dat is nog geen 5%). De bijgestelde MLT-lijn is bepalend voor de meting van de prestaties van de gemeenten. Zij realiseren medio 2010 300.000 uitkeringen, de bijgestelde MLT-lijn komt uit op 288.600. Dat zou betekenen dat de effectiviteitswinst van 16.500 eind 2008 in anderhalf jaar tijd is omgeslagen in een effectiviteitsverlies van 11.000. Dat is niet erg waarschijnlijk. In eerdere evaluaties is de effectiviteitswinst die gemeenten sinds de invoering van de WWB in 2004 hebben gerealiseerd toegeschreven aan verhoogde beleidsinspanningen, met name op het gebied van handhaving (poortwachter, huisbezoeken) en arbeidsre-integratie (*work first*). Er zijn geen aanwijzingen dat de gemeenten daar in een keer mee zijn gestopt; gelet op de toenemende uitgaven ten laste van het Werkdeel is eerder sprake van het tegendeel. Er is ook niets bekend over een plotselinge afname van de werkzaamheid van deze instrumenten. De enige aanwijzing dat de gemeentelijke prestaties zijn afgenomen komt uit de vergelijking met de bijgestelde MLT-ijklijn. En juist die bijstellingen zijn zeer discutabel. De

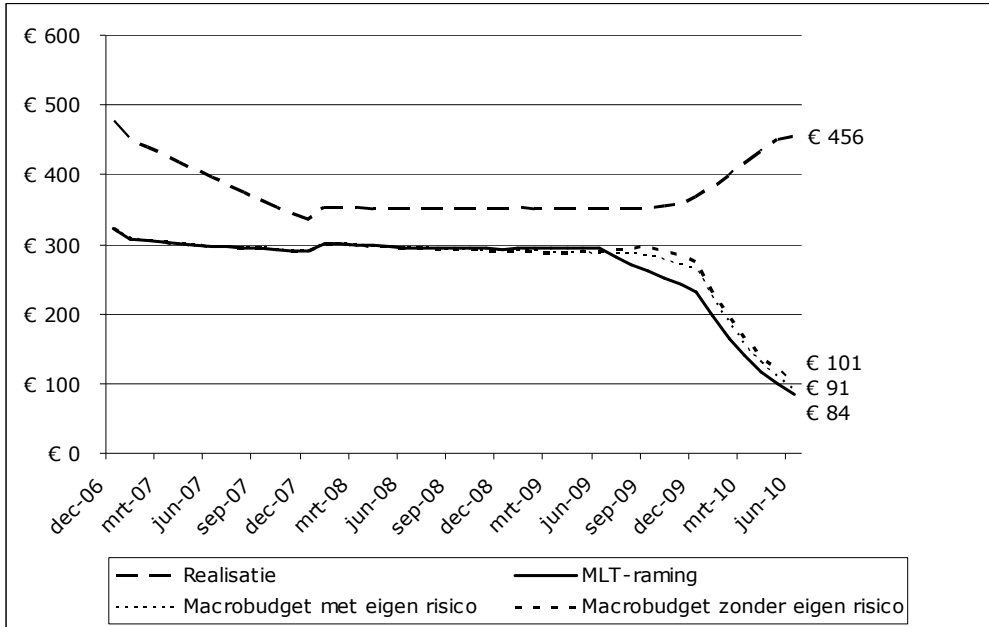
doorwerking van de effecten van de huidige economische crisis wordt berekend met formules die zijn gebaseerd op verouderde datareeksen. Het is volstrekt duidelijk dat de heftige economische ontwikkelingen van de laatste twee jaar buiten het voorspellend bereik van deze formules vallen. Daardoor wordt het effect van de werkloosheid op de ontwikkeling van de bijstand hoogstwaarschijnlijk ernstig onderschat. Daarnaast is de impact van de nieuwe WIJ op de gemeentelijke uitkeringslasten te optimistisch ingeschat. Het een en ander leidt tot de conclusie dat de bijgestelde MLT-lijn te laag is vastgesteld. Dat betekent dat de prestaties van de gemeenten systematisch ongunstiger worden voorgesteld dan ze in werkelijkheid zijn. Het betekent ook dat de macrobudgetten te laag worden vastgesteld omdat die conform het Bestuursakkoord bijna volledig worden bepaald op basis van de bijgestelde MLT-lijn.

BIJLAGE AANVULLENDE GRAFIEKEN

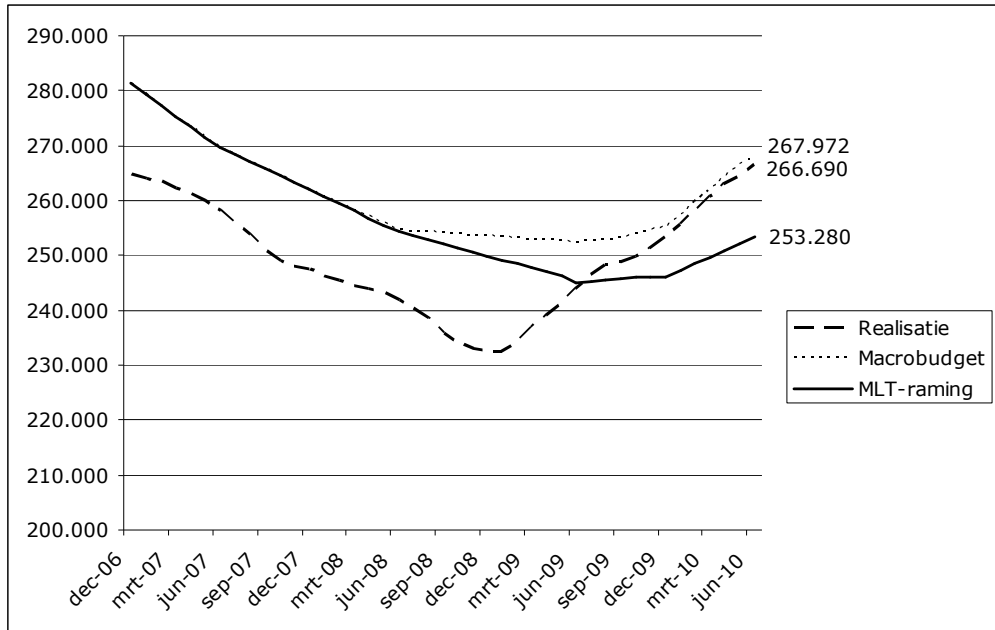
Grafiek 10 *Volume WWB plus WIJ (uitkeringen jonger dan 27 jaar), Realisaties versus MLT-raming, respectievelijk met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming*



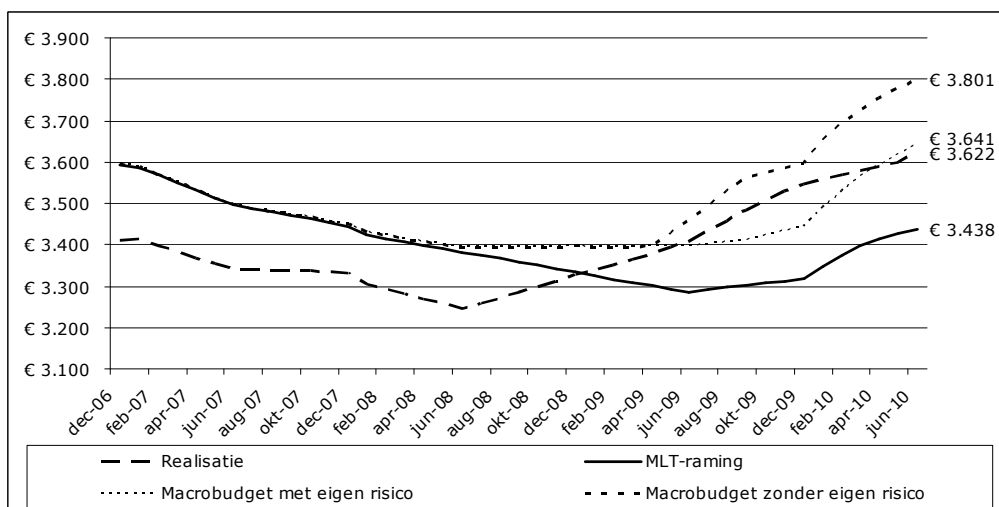
Grafiek 11 *Uitgaven WWB plus WIJ (uitkeringen jonger dan 27 jaar), Realisaties versus MLT-raming, macrobudget met en zonder eigen risico*



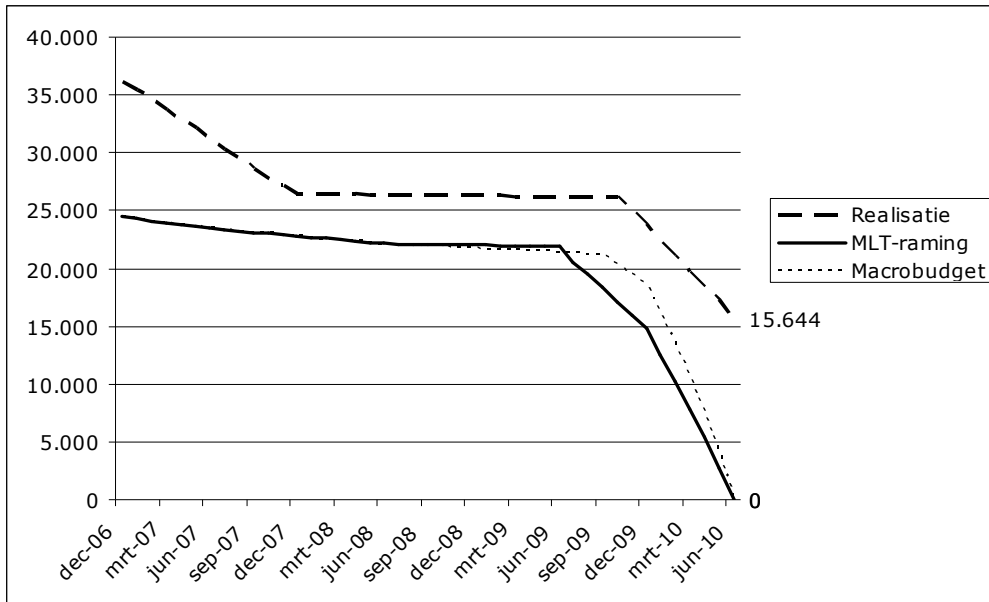
Grafiek 12 *Volume WWB (uitkeringen ouder dan 27 jaar), Realisaties versus MLT-raming, respectievelijk met rekenregel gecorrigeerde MLT-raming*



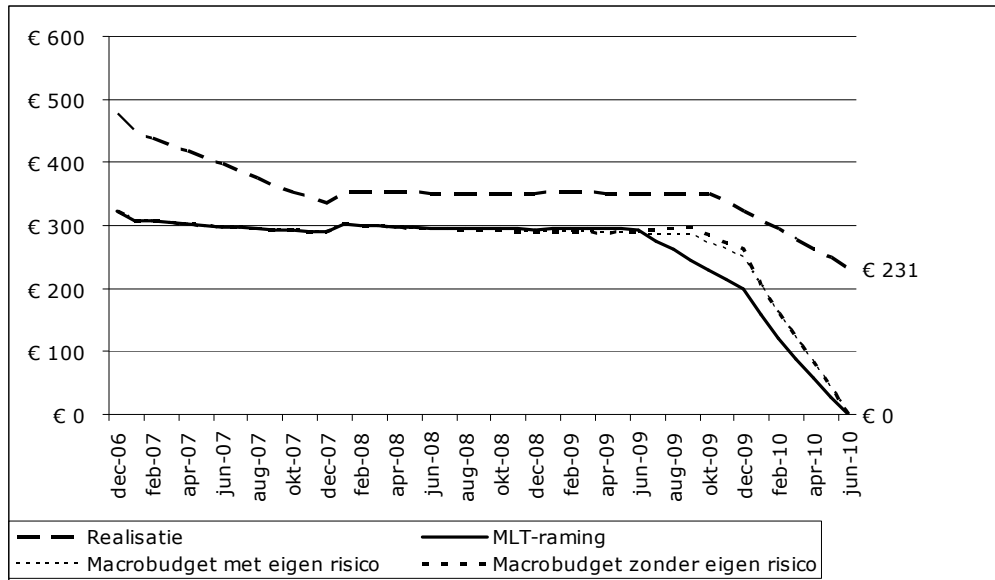
Grafiek 13 *Uitgaven WWB (uitkeringen ouder dan 27 jaar), Realisaties versus MLT-raming, macrobudget en macrobudget exclusief aftrek bandbreedte*



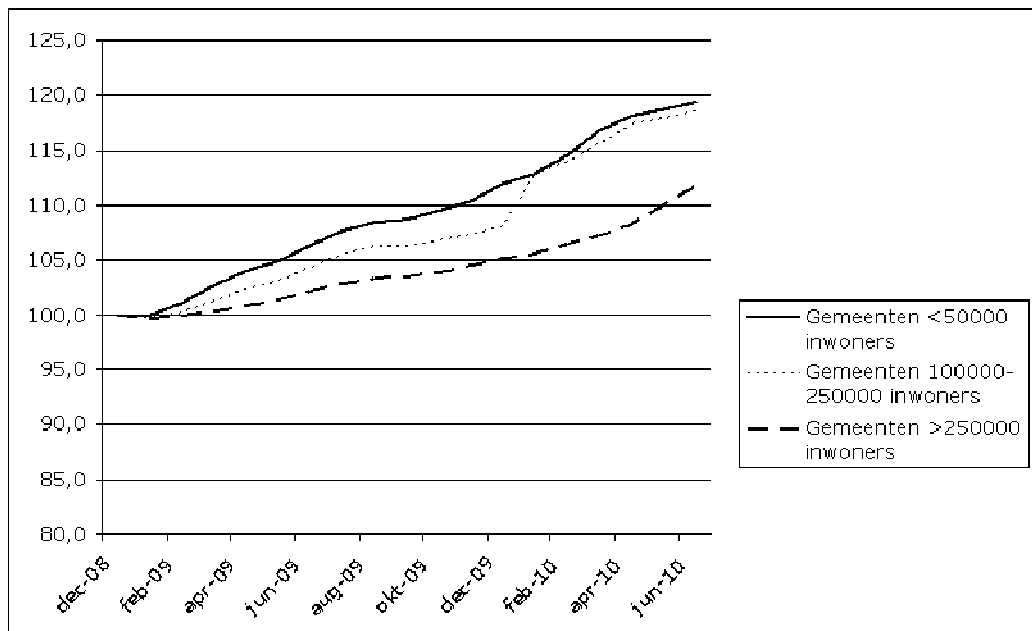
Grafiek 14 *Volume WWB (uitkeringen jonger dan 27 jaar, exclusief WIJ), Realisaties versus MLT-raming, respectievelijk met rekenregel bijgestelde MLT-raming*



Grafiek 15 *Uitgaven WWB (uitkeringen jonger dan 27 jaar, exclusief WIJ), Realisaties versus MLT-raming, macrobudget en macrobudget exclusief aftrek bandbreedte*



Grafiek 16 *Ontwikkeling huishoudens WWB en WIJ jonger dan 65 jaar naar gemeentegrootteklasse*



Grafiek 17 *Ontwikkeling huishoudens WWB en WIJ jonger dan 65 jaar naar gemiddelde werkloosheid in 2007-2009*

