



Certificering AOW-leeftijdsvertraging: effect op bijstand

Deze notitie betreft de maatregel: 'Effect op de bijstand van de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd als gevolg van het pensioenakkoord'. Het CPB heeft de raming van de budgettaire effecten van de maatregel gecertificeerd.

Conclusie van het CPB: de raming door SZW is 'neutraal en redelijk'. De mate van onzekerheid voor deze maatregel is 'laag'.

Samenvatting en conclusies

CPB en SZW hebben in 2019 afspraken gemaakt over het certificeren van beleidsramingen met een effect van meer dan 50 mln binnen de Gebundelde Uitkering Participatiewet. Uit dit budget betalen gemeenten bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Het gaat hierbij om ramingen van de gevolgen van veranderingen in het beroep op bijstand door wijzigingen in Rijksbeleid.

Deze notitie betreft de maatregel: **‘Effect op de bijstand van de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd als gevolg van het pensioenakkoord’**. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de gecertificeerde maatregel ‘neutraal en redelijk’. De mate van onzekerheid voor deze maatregel schat het CPB in als ‘laag’. In de notitie worden de certificering en de onzekerheidsanalyse toegelicht.

1 Inleiding

Met ingang van 2019 certificeert het Centraal Planbureau de ramingen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van budgettaire kosten of opbrengsten van beleidsramingen binnen de Gebundelde Uitkering Participatiewet met een waarde van meer dan 50 mln euro. Dit houdt in dat het CPB toetst of de ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Toetsing van de ramingen vindt plaats aan de hand van een toetsingskader dat voor fiscale beleidsmaatregelen ontwikkeld is. Volgens dit toetsingskader wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt. Voorts worden de gebruikte data en aannames voor de raming van budgettaire effecten nagelopen. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar onzekerheden in de raming, die voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannames en gedragseffecten.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de budgettaire effecten van de gecertificeerde maatregel. Het CPB acht de raming van deze budgettaire effecten neutraal en redelijk. De raming krijgt het onzekerheidsoordeel ‘laag’. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is te vinden als bijlage bij het [wetsvoorstel 'temporisering verhoging AOW-leeftijd'](#).

¹ Een raming is ‘redelijk’ als er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term ‘neutraal’ houdt in dat de raming zuiver is en dus geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen, budgettair effect²

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Uitvoerige toetsing	Oordeel onzekerheid
Uitgaven bijstandsbudget		-31	-69	-76	-52	-31	-4	ja	laag

Bron: SZW.

De maatregel houdt in dat de bestaande stijging van de AOW-leeftijd wordt aangepast, zie tabel 2.2. De stijging zal minder snel gaan en pas in 2024 uitkomen op 67 jaar. In 2020 en 2021 zal de AOW-leeftijd zelfs helemaal niet toenemen, maar op de huidige 66 jaar en 4 maanden blijven. Het effect van de maatregel in AOW-maanden is weergegeven in de onderste regel van tabel 2.2. De personen die eerder (dan tot nu toe voorzien) een AOW-uitkering ontvangen, zullen tegelijkertijd ook eerder uitstromen uit de participatiewet-bijstandsuitkering. Het effect daarvan is het onderwerp van de gecertificeerde raming.

Tabel 2.2 AOW-leeftijd, oude vs nieuwe opbouw³

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Oorspronkelijk pad	66+4	66+8	67	67+3	67+3	67+3
Nieuw pad	66+4	66+4	66+4	66+7	66+10	67
Verschil in maanden		4	8	8	5	3

Bron: [wetsvoorstel temporisering verhoging AOW-leeftijd](#).

De maatregel is onderdeel van het in de zomer van 2019 gesloten Pensioenakkoord, maar betreft alleen het onderdeel dat inmiddels is uitgewerkt tot wetsvoorstel en door beide kamers is aangenomen. Het betreft hier dus niet de principeafspraken om de AOW-leeftijd vanaf 2025 minder snel te laten meestijgen met de levensverwachting, maar alleen de vertraging in de jaren 2020-2024. De raming betreft daarnaast alleen de effecten op de bijstand en dus niet de effecten op de andere onderdelen van de Gebundelde Uitkering Participatiewet (IOAW, IOAZ), de bijstand voor AOW-gerechtigden (AIO) of andere voorzieningen of verzekeringen.

Voor de onderbouwing van de raming is gebruik gemaakt van hoogwaardige externe databronnen: CBS maatwerkgegevens die een integrale (de totale doelpopulatie omvattende) verzameling zijn van daadwerkelijk gerealiseerde eenheden. Het gaat dus niet om een steekproef, waardoor geen steekproeffouten optreden. Daarnaast zorgt het maatwerk ervoor dat de gegevens ook meteen de gewenste detaillering bevatten, zodat minder kwetsbare aannames nodig zijn dan wanneer bv Statline-tabellen worden gebruikt van grote groepen die vertaald moeten worden naar de doelgroep van de maatregel. Vanwege de eigenschappen integraal en maatwerk achten we de kans op selectiviteit in dit onderdeel minimaal, en kwalificeren we de datakwaliteit als 'hoog'. Met daarbij wel de nuance dat er altijd sprake zal zijn van enige (onvermijdelijke) onzekerheid: zowel over de exacte ontwikkeling van de bevolking als van het aantal bijstandsgerechtigden. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van interactie met de conjunctuur. Gezien het feit dat we hier specifiek kijken naar een groep ouderen in de bijstand aan de vooravond van hun AOW, achten we de invloed van de conjunctuur echter gering.

² In de tabel worden de effecten t/m 2025 gepresenteerd. Er is geen sprake van een structureel effect, omdat de onderhavige aanpassing van de AOW-leeftijd een overgangsregeling betreft, die per 2025 weer op zijn oorspronkelijke pad terechtkomt.

³ Let wel: als iemand in het oorspronkelijke pad in 2022 met AOW zou gaan en in het nieuwe pad in 2021, dan gaat de AOW voor deze persoon 11 maanden eerder in. De verschillen in maanden uit de tabel gelden alleen voor mensen die zowel in het oorspronkelijke als in het nieuwe pad in hetzelfde kalenderjaar met AOW gaan.

Voor de modellering van de raming zijn enkele aannames noodzakelijk, zoals de demografische ontwikkeling in 2019-2025 en het aantal nieuwe AOW-gerechtigden per maand. Hoewel de toelichting in de tekst summier is (niet alle aannames worden expliciet besproken), is de numerieke uitwerking helder gestructureerd en controleerbaar. De raming maakt gebruik van een eenvoudig maar gedetailleerd cohortmodel, met als sterk punt de detaillering op maandniveau. Die opzet zorgt voor een zorgvuldige uitwerking van het effect met betrekking tot overloop over de financiële kalenderjaren. De aanname m.b.t. demografische ontwikkeling wordt helder beschreven met controleerbare bronvermelding naar betrouwbare bron.

Uiteraard zijn ook bij deze maatregel gedragseffecten mogelijk, bijvoorbeeld een lagere waarschijnlijkheid om uit de bijstand aan het werk te gaan. Daar staat tegenover dat het hier gaat om een populatie die relatief stabiel en voorspelbaar is (de uitstroom naar pensioen vindt op zeer korte termijn plaats, de uitstroom naar werk is al zeer laag). Het is dan ook terecht dat er van dit soort gedragseffecten in de raming is geabstraheerd.

Tabel 2.3 Beoordeling onzekerheid

	Data	Modellering	Gedrag
Beoordeling	zeer laag	laag	gemiddeld
Relevantie	hoog	hoog	laag
Totale beoordeling		laag	

Samenvattend is de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk, met een lage onzekerheid.

Bijlage toetsingskader certificering

Elke ter certificering aangeboden raming wordt ten minste marginaal getoetst. Maatregelen waarvan het budgettaire effect volgens de raming groter is dan 50 mln euro worden uitvoeriger beoordeeld.

2.1 Marginale toetsing

De marginale toetsing betreft een aantal vragen, die elk met 'ja' dienen te worden beantwoord. Als dat het geval is wordt de raming gecertificeerd.

1. Is de huidige stand van zaken duidelijk verwoord?
2. Is de beleidswijziging voldoende toegelicht?
3. Wordt de kwaliteit van de data voldoende toegelicht?
4. Worden de onzekerheden van de raming voldoende toegelicht?
5. Zijn de aannames voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannames?
7. Wordt de aanwezigheid en inhoud van eerste orde gedragseffecten toegelicht?
8. Is rekening gehouden met (directe) effecten op andere regelingen?

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect. Indien dit het geval is, wordt volstaan met een '-'. '.

2.2 Uitvoerige toetsing

De uitvoerige toetsing van ramingen van maatregelen die groter zijn dan 50 mln euro gaat dieper in op de budgettaire effecten van de raming.⁴ Hierbij worden de aannames beoordeeld en wordt overwogen of de aanname redelijk is. Aspecten die een rol spelen:

- Is er informatie over de omvang van de **grondslag**? Hoe betrouwbaar is deze informatie?
- Waar zijn de **aannames** op gebaseerd en zijn deze aannames redelijk? Komt de raming overeen met de uitkomsten die op basis van CPB-modellen kan worden verwacht?
- Zijn de **gedragseffecten** redelijk en in overstemming met wat in de literatuur gebruikelijk is? Als er geen literatuur is, zijn er dan vuistregels af te leiden uit informatie van de uitvoeringspraktijk bij eerdere beleidsveranderingen? Waar zijn de gedragseffecten op gebaseerd?

2.3 Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooralsnog wordt hierbij gebruik gemaakt van het kader dat geboden wordt door *The Office for Budget Responsibility (OBR)* in het Verenigd Koninkrijk.

Drie aspecten van de raming worden in beschouwing genomen: onzekerheden in de modellering, in de data en in het gedrag. De onzekerheid in het gebruikte model is afhankelijk van de gebruikte aannames en de eenvoud waarmee een basispad en een variant berekend kunnen worden. Dataonzekerheden hangen samen met de hoeveelheid beschikbare relevante gegevens en de betrouwbaarheid van de bron. Onzekerheid kan ook voortkomen uit gedrag, wanneer er grote gedragseffecten te verwachten zijn en deze effecten moeilijk in te schatten zijn.

Voor ieder van deze onzekerheidsaspecten zal de relevantie per raming variëren. De een-na-laatste rij beschrijft de relevantie van ieder aspect voor de betreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect en daarom ook zonder onzekerheid. Indien dit het geval is, wordt volstaan met de notering 'n.v.t.'.

⁴ Ook bij een onzekere belastinggrondslag, te verwachten sterke gedragseffecten of bij een maatregel die omstreden is.

Tabel 2.1 Beoordelingscriteria onzekerheid

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Zeer weinig data	Geen informatie over potentieel gedrag
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannames	Slechte kwaliteit	
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Weinig data	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannames	Veel van slechte kwaliteit	
Gemiddeld-hoog	Moeilijk te modelleren	Gewone data	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Wellicht van externe bron	
	Gevoelig voor aannames	Aannames kunnen niet gemakkelijk worden gecheckt	
Gemiddeld	Enigszins moeilijk te modelleren	Incomplete data	Aanzienlijke gedragsreacties of afhankelijk van factoren buiten belastingstelsel
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Hoogwaardige externe bron	
		Verifieerbare aannames	
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
	Aantal gevoelige aannames		
Laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
	Nieuwe parameters voor bestaand beleid		
	Weinig of geen gevoelige aannames		
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]	
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]	