

## CPB Memorandum



Sector : 2  
Afdeling/Project : SZ  
Samensteller(s) : Hans Stegeman en Frans Suijker  
Nummer : 113  
Datum : 17 maart 2005

### **Raming van het bijstandsvolume in het CEP 2005**

Het gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen aan personen jonger dan 65 jaar is in 2004 uitgekomen op 337 000. In het CEP 2005 raamt het CPB dit aantal in 2005 op 363 000. Dit is een neerwaartse bijstelling met 31 000 personen ten opzichte van de raming in de MEV 2005. Een lagere realisatie van het bijstandsvolume in het basisjaar 2004 dan in de MEV 2005 geraamd, een minder sterke stijging op grond van de conjuncturele ontwikkeling in 2005 en wijzigingen in het eerder aangekondigde beleid van de rijksoverheid bepalen deze neerwaartse aanpassing. Voor 2006 raamt het CPB een verdere stijging van het aantal bijstandsgerechtigden met 23 000 personen naar 386 000. Deze toename wordt veroorzaakt door het vertraagde effect van de zwakke conjunctuur in 2004 en 2005 en door beleidsmaatregelen.

# 1 Inleiding

Per 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Deze wet bepaalt onder andere dat gemeenten een eigen budget krijgen voor de bijstandsuitgaven. Bij de vaststelling van het macrobudget (het zogenaamde I-deel) worden ramingen over het bijstandsvolume voor bijstandsgerechtigden jonger dan 65 jaar van het CPB gebruikt, zoals gepubliceerd in CEP en MEV. Zo wordt voor de voorlopige vaststelling van het budget voor jaar t gebruik gemaakt van de MEV-raming in jaar t-1. Voor de definitieve vaststelling van het budget maakt het CPB een aparte raming ten tijde van de MEV in jaar t. In de procesbeschrijving die naar de Tweede Kamer is gestuurd staat hierover:

“...Deze raming is gebaseerd op de bijstandsraming in het CEP(t) en wordt gecorrigeerd voor de bijstelling in de raming van de conjuncturele ontwikkeling tussen CEP(t) en MEV(t+1). SZW gebruikt dit cijfer om de geactualiseerde conjunctuurcomponent in de raming van het bijstandsvolume te bepalen ten behoeve van de definitieve vaststelling van de budgetten...”<sup>1</sup>

Het door het CPB geraamde bijstandsvolume in 2005 van personen jonger dan 65 jaar, zoals gepubliceerd in het CEP 2005, is dus relevant voor het budget 2005 dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dit najaar definitief vaststelt.

De volgende paragraaf geeft een onderbouwing van de bijstandsraming in het CEP 2005 voor 2005. Daarbij wordt ook de bijstelling ten opzichte van de MEV 2005 uit september 2004 toegelicht. Paragraaf 3 bevat een korte vooruitblik naar 2006.

## 2 Raming bijstandsvolume 2005

In het CEP 2005 raamt het CPB het bijstandsvolume in 2005 op 363 000 personen jonger dan 65 jaar (zie tabel 2.1). Dit is een neerwaartse bijstelling met 31 000 personen ten opzichte van de raming in de MEV 2005. Uit tabel 2.2 blijkt dat alle determinanten van de bijstandsraming bijdragen aan deze bijstelling. De determinanten van de bijstandsraming betreffen het bijstandsvolume in het basisjaar, te weten 2004, de conjuncturele ontwikkeling in het ramingsjaar 2005 en de effecten van beleid van de rijksoverheid in 2005.

<sup>1</sup> *Procesbeschrijving raming macrobudget I-deel WWB*, bijlage bij Brief van staatssecretaris Van Hoof aan de kamer over de actuele ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen en de beschrijving van het ramingsproces (2 juli 2004), Tweede Kamer 28870, nr. 117, blz 2.

**Tabel 2.1 Raming bijstandsvolume 2005 in CEP 2005**

	2003	2004	2005
	x 1000 personen		
(1) werkloze beroepsbevolking (WBB)	396	479	515
(2) mutatie WBB	94	83	36
(3) arbeidsaanbodcorrectie op WBB	6	- 5	2
(4) gecorrigeerde mutatie WBB	100	78	38
(5) mutatie bijstand cf. rekenregel		37	31
(6) directe beleidseffecten		-6	10
(7) geraamde mutatie bijstandsvolume		32	41
(8) monitor realisatie/overloopcorrectie		- 22	- 15
(9) mutatie bijstandsvolume		10	26
<b>(10) niveau bijstandsvolume</b>	<b>(328)</b>	<b>337</b>	<b>363</b>

Volgens de snelstatistiek bedraagt het gemiddelde bijstandsvolume in 2004 337 000 personen. Dit is een neerwaartse bijstelling met 8 000 personen ten opzichte van de MEV (zie tabel 2.2). Het aantal personen met een bijstandsuitkering is in 2004 slechts gestegen met 9 000, ondanks de sterke stijging van de werkloze beroepsbevolking in de periode 2002 - 2004. Door de nieuwe budgetteringssystematiek hebben gemeenten een groter financieel belang gekregen bij het beperken van het aantal bijstandsuitkeringen. De meevallende volumestijging kan mede worden veroorzaakt door de inzet van tot dan toe onbenutte gemeentelijke mogelijkheden op gebied van activering en rechtmatigheidscontrole. Opvallend is dat in de laatste maanden van 2004 het bijstandsvolume zelfs enigszins gedaald is. De realisatie 2004 is 22 000 personen lager dan de raming die volgt uit de CPB-ramingsmethodiek (zie regel (8) in tabel 2.1). De CPB-ramingsmethodiek staat toegelicht in bijgaand tekstkader.

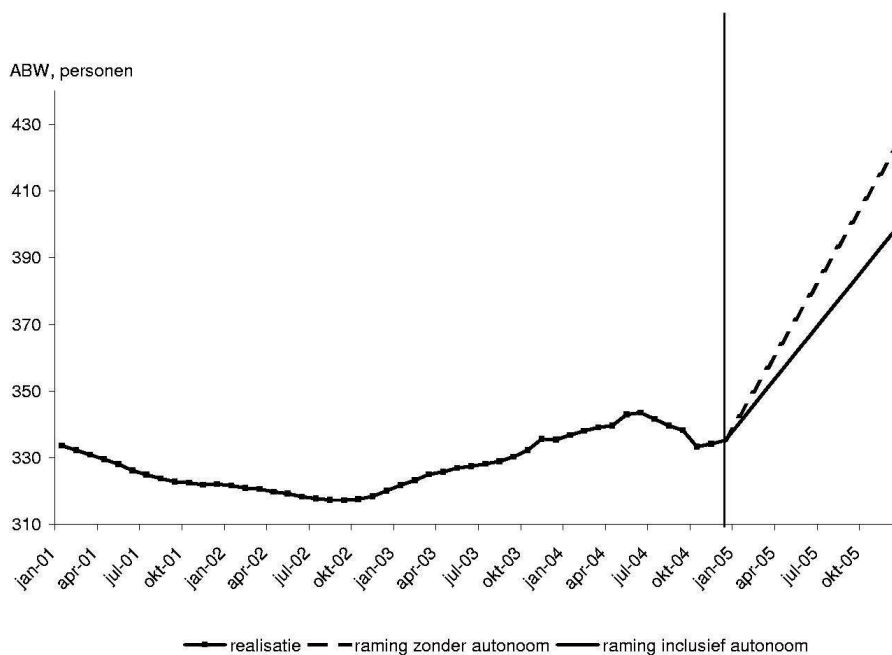
**Tabel 2.2 Bijstelling raming bijstandsvolume 2005**

	MEV 2005	CEP 2005	Bijstelling
	x 1000 personen		
Realisatie 2004	345	337	- 8
Conjuncturele mutatie 2005	34	16	- 18
Effect beleid rijksoverheid 2005	15	10	- 5
<b>Totaal</b>	<b>394</b>	<b>363</b>	<b>- 31</b>

De conjuncturele mutatie van het bijstandsvolume wordt in 2005 geraamd op 16 000 (regel 5 en 8 uit tabel 2.1). Om een aantal redenen is deze mutatie neerwaarts bijgesteld (zie tabel 2.2). In de eerste plaats is de stijging van de werkloze beroepsbevolking zowel in 2004 als in 2005 naar verwachting minder groot dan eerder geraamd. De stijging in 2004 bedroeg 83 000, terwijl in de MEV 2005 nog een stijging van 99 000 werd geraamd. Voor 2005 wordt thans een toename van de werkloze beroepsbevolking met 36 000 verwacht, terwijl in de MEV 2005 een stijging van

55 000 werd geraamd.<sup>2</sup> Daarnaast maakt de ontwikkeling van het bijstandsvolume aan met name het eind van 2004 het om plausibiliteitsredenen noodzakelijk een technische overloopcorrectie toe te passen. Onderstaande figuur illustreert dat het onverkort toepassen van de ramingsregel een onwaarschijnlijk verloop van het bijstandsvolume in 2005 impliceert. Ook inclusief deze autonome overloopcorrectie van – 15 000 moet het bijstandsvolume in 2005 steeds sterk stijgen om op de jaarraming uit te komen. Een stijging van iets minder dan 4 500 personen per maand ten opzichte van de maand ervoor is daarvoor nodig, terwijl sinds dat het bijstandsvolume weer begon te stijgen (medio 2002) de gemiddelde stijging 580 personen per maand bedroeg, waarbij de maximale maand-op-maand stijging 3 300 personen was.

**Figuur 2.1 Ontwikkeling bijstandsvolume, CEP2005**



Bij de vigerende beleidsuitgangspunten leiden de beleidsmaatregelen van de rijksoverheid er toe dat het bijstandsvolume in 2005 naar verwachting sneller stijgt dan in 2004. Door het afschaffen van de WAZ, het herkeuren van WAO-ers, het verminderen van het aantal ID- en WIW-banen en een aantal WW-maatregelen (afschaffen vervolgitkering en aanscherpen referte-eis) wordt dit jaar een groter beroep op de bijstand gedaan. Voorts wordt verondersteld dat het gemeentelijk uitvoeringsbeleid dit jaar nog effectiever wordt. Dit leidt nog tot een kleine volumereductie, conform de eerder bepaalde budgettaire taakstelling.

<sup>2</sup> De bijstelling in de raming van de werkloze beroepsbevolking in 2005 wordt wel gecompenseerd door een wijziging in de arbeidsaanbodcorrectie doordat bepaalde beleidsmaatregelen zijn uitgesteld zoals in de hoofdstuk nog wordt toegelicht.

### Methodiek raming van het bijstandsvolume

Met ingang van het CEP 2004 heeft het CPB een nieuwe ramingsregel voor het bijstandsvolume in gebruik genomen.<sup>a</sup> De gekozen ramingsregel is gebaseerd op geschatte vergelijkingen en luidt:

$$\Delta WWB(t) = 0,15 \Delta WBB^*(t) + 0,20 \Delta WBB^*(t-1) + 0,10 \Delta WBB^*(t-2) + b$$

Een verandering van de gecorrigeerde werkloosheid ( $\Delta WBB^*$ ; zie hieronder) leidt in het jaar zelf maar tot een beperkte verandering van het aantal personen in de bijstand ( $\Delta WWB(t)$ ), namelijk 15% van de verandering in de werkloosheid. Op korte termijn werken veranderingen in de werkloosheid voornamelijk via de WW. Op wat langere termijn loopt het effect van de werkloosheid op het bijstandsvolume nog wel op, voor een belangrijk deel doordat de verblijfsduur in de WW gemiddeld na 2 à 3 jaar afloopt.

De ramingsregel is het uitgangspunt van de raming. Daarnaast wordt met beleidseffecten rekening gehouden. Ten eerste wordt de werkloze beroepsbevolking gecorrigeerd voor maatregelen die een direct effect op het arbeidsaanbod hebben om dubbeltekening te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is het afschaffen van de vervolgitkering in de WW. Een deel van de werknemers die voorheen recht hadden op een WW-uitkering en niet tot het arbeidsaanbod behoorden, komt nu in het arbeidsaanbod terecht. Te denken valt aan personen (of hun partners) die gezien het lagere niveau van de (verwachte) uitkering hun inspanning op de arbeidsmarkt opvoeren. Dit leidt tot extra arbeidsaanbod. Echter, deze toename van het arbeidsaanbod zal op korte termijn in beperkte mate geabsorbeerd worden op de arbeidsmarkt, en dientengevolge grotendeels in de werkloze beroepsbevolking terecht komen. Voor zover deze mensen recht hebben op een uitkering, wordt die uitkering via directe beleidseffecten geboekt. Om te voorkomen dat de extra werkloosheid ook nog eens via de ramingsregel leidt tot meer bijstandsuitkeringen dient de werkloze beroepsbevolking hiervoor in de ramingsregel te worden gecorrigeerd. Deze correctie wordt in drie jaar afgebouwd, omdat werknemers alsnog een baan vinden, zich terugtrekken van de arbeidsmarkt, of, op langere termijn, wel in aanmerking komen voor een uitkering. In formulevorm:

$$\Delta WBB_t^* = \Delta WBB_t - 0,75a + \sum_{i=1}^3 1/3 [0,75a]_{t-i}$$

Waarbij a arbeidsaanbodeffecten zijn die respectievelijk voortkomen uit beleidsmaatregelen in de WW en bijstand.

Op de jaarmutaties van de gecorrigeerde werkloze beroepsbevolking wordt vervolgens de rekenregel toegepast.

Als laatste wordt via de parameter b in de ramingsregel gecorrigeerd voor beleidseffecten die in jaar t worden genomen en effect hebben op de bijstand. Dit betreft maatregelen die rechtstreeks leiden tot een verandering van het bijstandsvolume (zoals bijvoorbeeld effectiever reïntegratiebeleid als gevolg van de WWB), maar ook beleidsmaatregelen in bijvoorbeeld de WW en WAO die tot extra instroom in de bijstand leiden.

<sup>a</sup> Zie ook Stegeman, H. en D. van Vuuren, Raming bijstandsvolume in CEP2004, CPB memorandum 88.

Omtrent de effecten van de WW-maatregelen bestaat nog onzekerheid. Momenteel wordt de behandeling van een aantal wetsvoorstellen met betrekking tot aanpassingen in de WW aangehouden in afwachting van een advies van de SER hierover. Dit betreft het verrekenen van ontslagvergoedingen met de WW-uitkering, het afschaffen van de kortdurende uitkering en het aanscherpen van de referentie-eisen om voor een WW-uitkering in aanmerking te komen. Als het advies van de SER, dat april 2005 wordt verwacht, leidt tot eenzelfde structurele volumereductie in de WW als de huidige kabinetsvoornemens, dan is de kans groot dat het kabinet de voorstellen overneemt. Vooralsnog wordt in de berekeningen verondersteld dat het

aanscherpen van de referte-eisen wordt ingevoerd per 1 april 2005, en dat de kortdurende uitkering wordt afgeschaft begin 2006. Ook anticumulatie in de WW wordt dan ingevoerd. Per saldo leidt dit uitstel van WW-maatregelen tot een neerwaartse bijstelling van het volume-effect van de beleidsmaatregelen in 2005 ten opzichte van de MEV-raming .

### **3 Vooruitblik naar 2006**

Naar verwachting neemt het bijstandsvolume in 2006 toe met 23 000 personen tot 386 000 personen, ondanks een daling van de werkloze beroepsbevolking met vermoedelijk 35 000 personen. De stijging van het bijstandsvolume wordt deels veroorzaakt door de vertraagde doorwerking van de stijging van de werkloze beroepsbevolking in het bijstandsvolume. De toename van de werkloze beroepsbevolking in de jaren 2004 en 2005 leidt nog tot een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden in 2006. De meeste werklozen krijgen namelijk eerst een WW-uitkering en, wanneer zij nog werkloos zijn aan het einde van de maximale uitkeringsduur, een bijstandsuitkering, tenzij de vermogens- of partnertoets in de bijstand dit verhindert.

Daarnaast leiden beleidsmaatregelen in 2006 tot een stijging van het bijstandsvolume. Het gaat daarbij vooral om maatregelen op gebied van de WW en de WAO-herkeuringen.