

CPB Memorandum



Sector : 2
Afdeling/Project : Sociale zekerheid
Samensteller(s) : Hans Stegeman en Frans Suijker
Nummer : 126
Datum : 19 september 2005

Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2006

Het aantal personen jonger dan 65 jaar dat in 2005 daadwerkelijk een bijstandsuitkering ontvangt, bedraagt naar verwachting 340 000. Het bijstandsvolume relevant voor de definitieve vaststelling van het macrobudget 2005 in het kader van de Wet Werk en Bijstand komt hoger uit, namelijk op 361 000 personen. Gewijzigde conjuncturele inzichten en veranderingen in het beleid van de rijksoverheid (WW-maatregelen en kinderalimentatiestelsel) zorgen voor een neerwaartse aanpassing van het voor het budget relevante bijstandsvolume met 2 000 personen ten opzichte van het Centraal Economisch Plan 2005.

Voor 2006 raamt het CPB een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden met 7 000 personen naar 347 000. Een vertraagde doorwerking van de stijging van de werkloze beroepsbevolking in eerdere jaren en beleidsmaatregelen van de rijksoverheid zijn hiervoor verantwoordelijk.

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 van 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...”¹ Het CPB stelt dus geen budget vast, maar publiceert alleen een raming van het bijstandsvolume van personen jonger dan 65 jaar die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruikt voor de definitieve vaststelling van het budget.

De volgende paragrafen lichten de raming van het bijstandsvolume voor 2005 respectievelijk 2006 toe.

2 Bijstandsvolume 2005

In de MEV 2006 raamt het CPB een bijstandsvolume van 340 000 personen in 2005, slechts 3 000 meer dan in 2004. Deze raming is relevant voor de te verwachten daadwerkelijke bijstandsuitgaven van alle gemeenten tezamen. Belangrijke bouwsteen voor deze raming zijn de door het CBS gepubliceerde cijfers over het aantal bijstandsuitkeringen in de eerste vier maanden van 2005.² Deze cijfers geven aan dat het aantal bijstandsuitkeringen in de laatste maanden van 2004 en de eerste maanden van 2005 ongeveer gelijk is gebleven. In het licht van de stijging van de werkloosheid in zowel 2003, 2004 als 2005 en maatregelen als de afschaffing van de WW-vervolguitkering en de herkeuringsoperatie WAO is dit een opmerkelijke ontwikkeling. Blijkbaar oefent het vernieuwde gemeentelijke preventie- en reïntegratiebeleid als gevolg van budgettering van de bijstandsuitgaven wederom een substantieel neerwaarts effect uit op het aantal bijstandsuitkeringen.

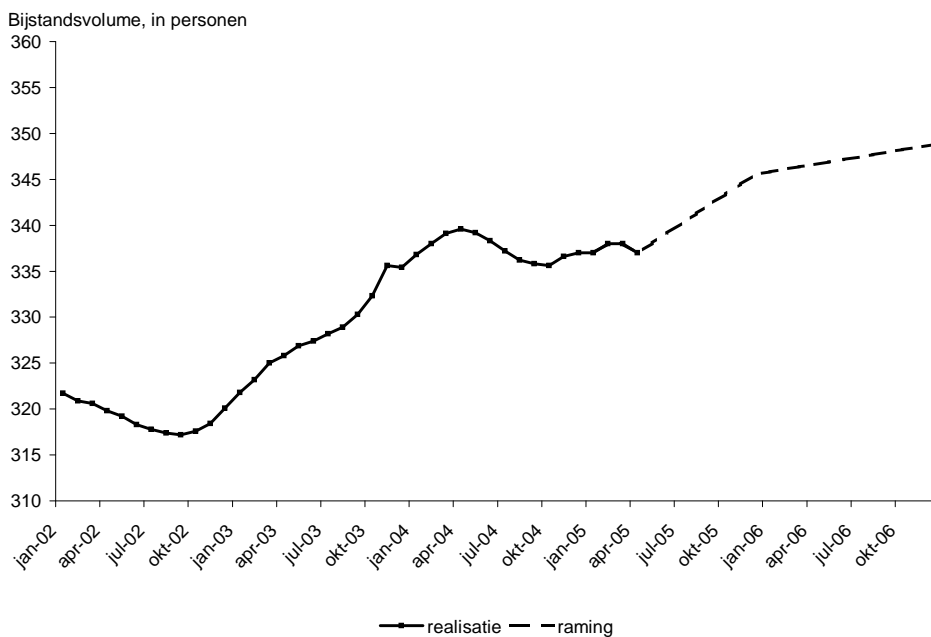
Niettemin acht het CPB enige stijging van het bijstandsvolume in de rest van het jaar aannemelijk (zie figuur 2.1). Deels wordt dit bepaald door vertraagde doorwerking van de

¹ *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), kst 28870, blz 2.

² Zie CBS, Correctie persbericht bijstand, persbericht d.d. 11 augustus 2005.

stijging van de werkloze beroepsbevolking in het bijstandsvolume. De grote toename van de werkloze beroepsbevolking in de periode 2003-2004 heeft naar verwachting een opwaarts effect op het aantal bijstandsgerechtigden in 2005. 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. Daarenboven raamt het CPB ook in 2005 nog een stijging van de werkloosheid. Ook beleidsmaatregelen, zoals het afschaffen van de WAZ, het herkeuren van WAO-ers, het verminderen van het aantal ID- en WIW-banen en het afschaffen van de vervolgutkering in de WW, kunnen het beroep op de bijstand vergroten.

Figuur 2.1 Realisatie en raming bijstandsvolume, 2002-2006



Voor de definitieve vaststelling van het budget voor gemeenten in 2005 is niet de hierboven beschreven raming relevant. Het definitieve budget is gebaseerd op de volumeraming in het CEP 2005. Alleen bijstellingen in de raming van conjuncturele ontwikkelingen tussen CEP 2005 en MEV 2006 en veranderingen in het rijksbeleid leiden nog tot wijzigingen in dit volume. Deze regel is zo opgesteld om er voor te zorgen dat gemeenten profijt hebben van hun preventie- en reïntegratiebeleid.³

³ Zie Memorie van Toelichting Wet Werk en Bijstand (2003), kamerstuknr. 68004, blz. 15.

Tabel 2.1 Berekening bijstandsvolume voor Wet Werk en Bijstand

	2005
	in 1000 personen
Bijstandsvolume cf. CEP 2005	363
Raming werkloze beroepsbevolking in CEP 2005	515
Raming werkloze beroepsbevolking in MEV 2006	505
Vershil in raming werkloze beroepsbevolking	- 10
Mutatie bijstandsvolume agv mutatie werkloze beroepsbevolking	- 1,5
Mutatie bijstandsvolume agv wijziging beleid rijksoverheid	- 0,5
Niveau bijstandsvolume relevant voor vaststelling budget WWB 2005	361
Raming niveau daadwerkelijke bijstandsvolume	340

Tabel 2.1 onderbouwt de raming van het bijstandsvolume dat relevant is voor de definitieve vaststelling van het budget WWB 2005. Ten opzichte van het CEP 2005 is de raming van de werkloze beroepsbevolking in 2004 met 10 000 personen neerwaarts bijgesteld. Dit resulteert, conform de rekenregel (zie tekstkader), in een bijstelling van het volume relevant voor de vaststelling van het gemeentebudget met $0,15 \times -10\,000 = -1\,500$ personen. Het beleid van de rijksoverheid dat relevant is voor het bijstandsvolume is op twee terreinen veranderd. Er is vertraging bij de invoering van een nieuw kinderalimentatiebeleid. Dit leidt tot een hoger bijstandsvolume. Ten tijde van het CEP 2005 bestond onzekerheid over de WW-maatregelen. De behandeling van een aantal wetsvoorstellen met betrekking tot aanpassingen in de WW werd aangehouden in afwachting van een advies van de SER hierover. Dit SER-advies is inmiddels verschenen en het kabinet heeft aangekondigd dit advies op hoofdlijnen over te nemen. De geadviseerde verkorting van de duur van de loongerelateerde uitkering en de afgezwakte aanscherping van de referte-eisen zullen pas in 2006 plaats vinden, terwijl in het CEP was aangenomen dat de eerder voorgestelde kabinetsmaatregelen al deels in 2005 zouden worden uitgevoerd. Als gevolg hiervan komt het bijstandsvolume in 2005 lager uit. De beperking van de WW-instroom levert immers pas in 2006 weglek op naar de bijstand. Per saldo leiden beleidswijzigingen tot een gering neerwaarts effect en bedraagt het bijstandsvolume relevant voor het budget 361 000 personen. Daarmee is het macrobudget naar verwachting net als in 2004 ruim toereikend ter dekking van het daadwerkelijk aantal bijstandsuitkeringen dat op 340 000 personen wordt geraamd. Net als vorig jaar is bovendien de bijstelling van het voor het budget relevante bijstandsniveau ten opzichte van de raming in het laatste CEP zeer bescheiden in vergelijking met de bijstelling in het voorjaar van de raming in het CEP ten opzichte van de raming in de MEV van het voorafgaande jaar. Nu bedraagt de neerwaartse bijstelling 2000 personen, terwijl deze in het voorjaar 31 000 personen bedroeg. Dit impliceert dat de bijstelling van het definitieve macrobudget ten opzichte van het voorlopige budget in het voorjaar al in hoge mate duidelijk is.

Methodiek raming van het bijstandsvolume

Met ingang van het CEP 2004 heeft het CPB een nieuwe ramingsregel voor het bijstandsvolume in gebruik genomen.^a 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 (ΔWBB^* ; 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 het verblijf in de WW gemiddeld na 2 à 3 jaar eindigt.

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 dubbel telling 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 bijvoorbeeld beleidsmaatregelen in de WW en WAO die tot extra instroom in de bijstand leiden.

^a Zie ook Stegeman, H. en D. van Vuuren, Raming bijstandsvolume in CEP 2004, CPB memorandum 88.

3 Raming bijstandsvolume 2006

Tabel 3.1 geeft de opbouw van de raming weer voor 2006 (zie kader voor uitleg over de ramingsystematiek). Op basis van de voor beleidsmatige arbeidsaanbodeffecten gecorrigeerde mutatie van de werkloze beroepsbevolking en de ramingsregel stijgt het aantal bijstandsgerechtigden in 2006 met 8 000 personen ten opzichte van 2005. Omdat in 2006 de werkloosheid weer daalt en in 2005 de stijging van de werkloze beroepsbevolking beperkter was dan in de voorafgaande jaren is het conjunctuureffect geringer dan in 2004 en 2005. Daarnaast is er een effect van beleidsmaatregelen van de rijksoverheid. Het strenger herkeuren van WAO-ers, de al afgeschafte WW-vervolguitkering en de WW-maatregelen naar aanleiding van het SER-advies zullen naar verwachting tot een groter beroep op de bijstand (7 000 personen) leiden. De invoering van een nieuw kinderalimentatiebeleid en de vergroting van de effectiviteit van het gemeentelijk preventie- en reïntegratiebeleid conform de budgettaire uitgangspunten leiden daarentegen tot een daling van het aantal bijstandsuitkeringen. Per saldo leiden directe beleidseffecten tot een stijging van het bijstandsvolume met 4 000 personen. Het directe beleidseffect is geringer dan in 2005 omdat toen de vermindering van het aantal ID- en WIW-banen nog tot een substantieel extra beroep op de bijstand leidde.

Tabel 3.1 Raming bijstandsvolume 2006

	2004	2005	2006
	x 1000 personen		
(1) werkloze beroepsbevolking (WBB)	479	505	475
(2) mutatie WBB	83	26	- 30
(3) arbeidsaanbodcorrectie op WBB	- 5	0	- 1
(4) gecorrigeerde mutatie WBB	78	26	- 31
(5) mutatie bijstand cf. rekenregel	37	30	8
(6) directe beleidseffecten	- 5	7	4
(7) residu/autonoom	- 23	- 34	- 5
(8) geraamde mutatie bijstandsvolume	9	3	7
(9) niveau bijstandsvolume	337	340	347

De geringere conjunctuur- en beleidseffecten maken het aannemelijk dat de stijging van het bijstandsvolume in 2006 wat afzwakt ten opzichte van de geraamde ontwikkeling in de tweede helft van 2005. Figuur 2.1 geeft het resulterende verloop aan. Hieruit volgt een geraamd bijstandsvolume van 347 000 personen in 2006.⁴ Dit impliceert een veel geringere autonome neerwaartse bijstelling dan in de voorgaande jaren.

⁴ In de MEV 2006 wordt deze raming afgerond op 345 000 personen.