

Afdeling : Sociale zekerheid
Samensteller(s) : Frans Suijker
Nummer : 187
Datum : 18 september 2007

Raming van het bijstandsvolume in MEV 2008 en Actualisatie Economische Verkenning 2008 - 2011

De gunstige conjunctuur leidt tot een forse verdere daling van het aantal bijstandsuitkeringen in 2007 en 2008. Beleidsmaatregelen als het herkeuren van WAO'ers, de hervorming van de WW en het generaal pardon voor asielzoekers onder de oude vreemdelingenwet beperken deze daling nog enigszins. Het aantal bijstandsuitkeringen aan personen jonger dan 65 jaar bedraagt in 2007 naar raming 292 000, tegen 319 000 in 2006. Het bijstandsvolume relevant voor de definitieve vaststelling van het macrobudget 2007 in het kader van de Wet Werk en Bijstand komt iets hoger uit, namelijk op 293 000 uitkeringen. Een iets sterkere afname van de werkloze beroepsbevolking en het generaal pardon zorgen er per saldo voor dat dit voor het budget relevante volume iets hoger ligt dan de raming in het CEP 2007.

Ook na 2008 blijft het bijstandsvolume verder afnemen. In 2009 vindt dit vooral nog plaats onder invloed van de macro-economische ontwikkeling. Daarna zijn nieuwe beleidsmaatregelen bepalend. Hierbij weegt vooral de invoering van een leerwerkplicht in combinatie met afschaffing van de bijstand voor jongeren onder 27 jaar zwaar. De raming in de jaren 2009-2011 heeft een technisch karakter. Conjuncturele afwijkingen van dit tijdpad, zowel naar boven als naar beneden, zijn mogelijk.

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.

Echter, de budgetteringsystematiek gaat wijzigen. In het Bestuurlijk Akkoord met de VNG is overeengekomen dat het macrobudget voor de jaren 2008-2011 meerjarig wordt vastgesteld op basis van de MLT-raming van het CPB van september 2007.² Dit vaste budget zal jaarlijks worden gecorrigeerd voor de effecten van rijksbeleid, voor de loonprijsbijstellingen en voor de conjunctuur indien deze buiten een bepaalde bandbreedte afwijkt van de MLT-raming. Na vaststelling van de budgetten op basis van de MLT-raming zullen de budgetten voor 2008 en verder dus niet meer worden aangepast voor realisatiegegevens. De bedoeling is dat gemeenten een overschot op hun budget in die periode inzetten voor de verdere vermindering van het aantal mensen dat een beroep doet op de WWB. Bij eventuele tegenvallende realisatiecijfers dienen gemeenten het tekort zelf bij te passen.

De volgende paragrafen beschrijven de raming van het bijstandsvolume voor 2007 respectievelijk de periode 2008 - 2011. Een tekstkader licht de methodiek toe die het CPB hanteert bij het ramen.

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 Bijlage 3.4 Deelakkoord participatie SZW-VNG d.d. 31 mei 2007 in Samen aan de slag, Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007.

2 Bijstandsvolume 2007

In de MEV 2008 raamt het CPB een bijstandsvolume van 292 000 personen in 2007, 27 000 minder dan in 2006. 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 vijf maanden van 2007.³ Deze cijfers geven aan dat het aantal bijstandsuitkeringen gestadig daalt. In het licht van de gunstige conjuncturele ontwikkeling gaat het CPB er van uit dat deze ontwikkeling zich ook in de rest van 2007 voortzet (zie figuur 3.1).

Voor de definitieve vaststelling van het budget voor gemeenten in 2007 is niet de hierboven beschreven raming relevant. Het definitieve budget is gebaseerd op de volumeraming in het CEP 2007. Alleen bijstellingen in de raming van conjuncturele ontwikkelingen tussen CEP 2007 en MEV 2008 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 en niet de dupe worden van een eventuele tegenvallende conjuncturele ontwikkeling en/of wijzigingen in het rijksbeleid.⁴

Tabel 2.1 Berekening bijstandsvolume voor Wet Werk en Bijstand

	2007
	x 1000 uitkeringen
Bijstandsvolume cf. CEP 2007	292
Raming werkloze beroepsbevolking in CEP 2007	357
Raming werkloze beroepsbevolking in MEV 2008	340
Vershil in raming werkloze beroepsbevolking	- 17,0
Mutatie bijstandsvolume agv mutatie werkloze beroepsbevolking	- 1,7
Mutatie in rijksbeleid	2,8
Niveau bijstandsvolume relevant voor vaststelling budget WWB 2007	293
Raming niveau daadwerkelijke bijstandsvolume	292

Tabel 2.1 onderbouwt de raming van het bijstandsvolume dat relevant is voor de definitieve vaststelling van het budget WWB 2007. Ten opzichte van het CEP 2007 is de raming van de werkloze beroepsbevolking in 2007 met 17 000 personen neerwaarts bijgesteld. Dit resulteert, conform de huidige rekenregel in een bijstelling van het volume relevant voor de vaststelling van het gemeentebudget met $0,1 \times -17\ 000 = -1\ 700$ personen. Met name door het recente verleende generaal pardon voor asielzoekers onder de oude vreemdelingenwet komt het

³ Zie CBS Statline, Algemene bijstandswet; aantal uitkeringen, 27 juli 2007.

⁴ Zie Memorie van Toelichting Wet Werk en Bijstand (2003), kamerstuknr. 68004, blz. 15.

beleidseffect in 2007 hoger uit. Het bijstandsvolume relevant voor het budget bedraagt daardoor 293 000 personen. Daarmee is het macrobudget naar verwachting net als voorgaande jaren toereikend ter dekking van het daadwerkelijk aantal bijstandsuitkeringen dat op 292 000 personen wordt geraamd.

Methodiek raming van het bijstandsvolume

Sinds de MEV 2007 hanteert het CPB de volgende ramingsregel:^a

$$\Delta WWB(t) = 0,10 \Delta WBB^*(t) + 0,12 \Delta WBB^*(t-1) + 0,10 \Delta WBB^*(t-2) + b$$

Conform deze regel leidt een verandering van de gecorrigeerde werkloosheid (ΔWBB^* ; zie hieronder) in het jaar zelf maar tot een beperkte verandering van het aantal personen in de bijstand ($\Delta WWB(t)$), namelijk 10% 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 dubbeltelling te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is het afschaffen van de vervolguitering 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.

Vervolgens 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. Tot slot kan op basis van een plausibiliteitscontrole, bijvoorbeeld op basis van overloopcorrecties, nog een autonome aanpassing plaatsvinden.

^a Zie voor een nadere toelichting Hans Stegeman en Annemiek van Vuren, Wet Werk en Bijstand, Een eerste kwantificering van effecten, CPB Document no. 120, p.34, juni 2006.

3 Raming bijstandsvolume 2008 -2011

Tabel 3.1 geeft de opbouw van de raming weer voor de periode 2008-2011 (zie kader voor uitleg over de ramingssystematiek). In de eerste plaats bepaalt de macro-economische ontwikkeling het bijstandsvolume. De macro-economische ontwikkeling in 2008 staat beschreven in de Macro Economische Verkenning 2008. Voor 2009-2011 wordt aangesloten bij het Economisch Beeld 2008-2011.⁵ Op middellange termijn laat de conjunctuur zich nauwelijks voorspellen. Daarom neemt het CPB in het Economisch Beeld aan dat 2011 een conjunctureel neutraal jaar is.⁶ De uitgangspositie in 2007 is echter niet conjunctureel neutraal, maar kenmerkt zich door een gunstige conjunctuur. Benadrukt wordt dat de aanname van het conjunctureel neutrale eindjaar 2011, alsmede het tijdpad daar naartoe in de jaren 2009-2011, zuiver technisch van aard is. Conjuncturele afwijkingen van dit tijdpad, zowel naar boven als naar beneden, zijn mogelijk. Een conjuncturele tegenwind in de jaren 2009-2011 is bijvoorbeeld niet uitgesloten, maar is vanwege het technische karakter niet in het macro-economische beeld op de middellange termijn opgenomen.

Tabel 3.1 Raming bijstandsvolume, 2007-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	x 1 000 personen					
(1) werkloze beroepsbevolking (WBB)	413	340	311	307	318	329
(2) mutatie WBB	- 70	- 73	- 29	- 4	11	11
(3) arbeidsaanbodcorrectie op WBB	- 1	1	2	6	3	3
(4) gecorrigeerde mutatie WBB	- 71	- 72	- 27	1	15	14
(5) mutatie bijstand cf. rekenregel	- 3	- 16	- 18	- 10	- 1	3
(6) directe beleidseffecten	4	8	4	- 1	- 8	- 7
(7) geraamde mutatie bijstandsvolume	1	- 8	- 14	- 11	- 9	- 4
(8) monitor realisatie/autonoom	- 17	-18	- 4	0	0	0
(9) mutatie bijstandsvolume	- 16	- 26	- 18	- 11	- 9	- 4
(10) niveau bijstandsvolume	319	292	274	263	254	250
(11) idem, excl. effect wijziging budgetteringssystematiek			276	267	260	258

De raming van de macro-economische groei in het middellange termijn scenario bedraagt gemiddeld 2% per jaar. Deze groei is gelijk aan de potentiële groei, neerwaarts gecorrigeerd voor de overgang van hoogconjunctuur naar een conjunctureel neutraal jaar. De macro-

⁵ CPB (2007), Actualisatie Economische Verkenning 2008 - 2011, Document no. 151 geeft een uitgebreidere beschrijving van dit middellange termijn scenario.

⁶ Dit is conform de aanbeveling in het Twaalfde Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Zie *Vergrijzing en houdbaarheid* (2006), p. 49 e.v.

economische ontwikkeling leidt tot enige verdere daling van de werkloze beroepsbevolking in 2008 en 2009, terwijl de werkloosheid daarna weer wat oploopt, in lijn met een geringere werkgelegenheidsgroei.

In de tweede plaats wordt het beroep op de bijstand in de periode 2008-2011 beïnvloed door de volgende nieuwe beleidsmaatregelen van het rijk:

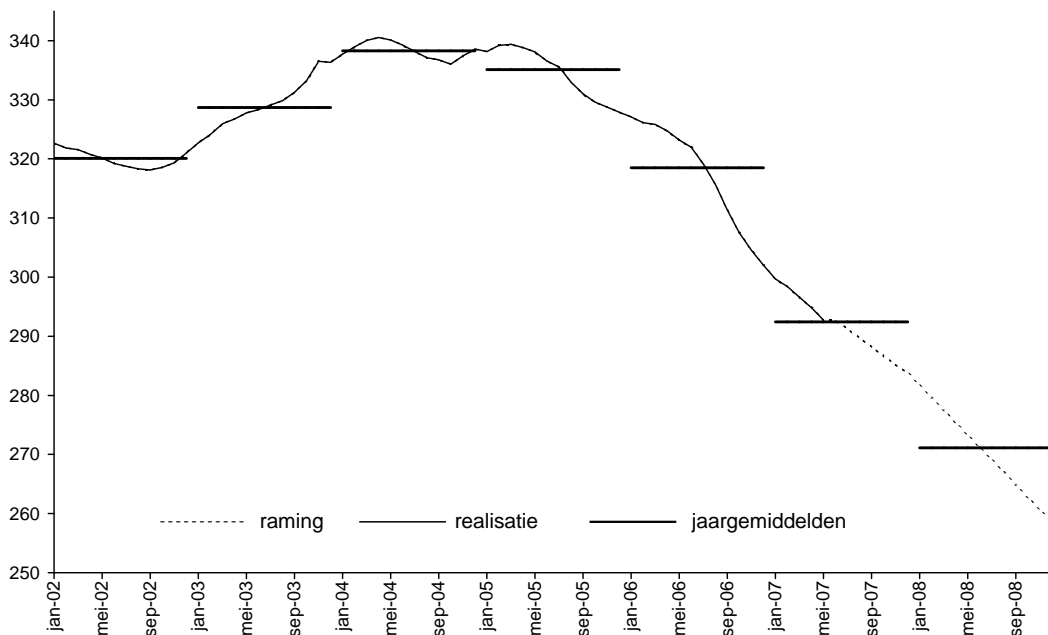
- de invoering van een leerwerkplicht in combinatie met afschaffing van de bijstand voor jongeren onder 27 jaar; daarbij is uitgegaan van een structurele daling met bijna 29 000 bijstandsuitkeringen aan personen jonger dan 27 jaar. Verondersteld is dat de maatregel in 2009 in gaat en in eerste instantie alleen betrekking heeft op nieuwe gevallen, Hierdoor leidt de maatregel tot circa 7000 minder uitkeringen in 2009, oplopend tot gecumuleerd 22 000 minder uitkeringen in 2011.
- inning van de alimentatie via de werkgever. Dit kan tot een besparing leiden vanaf 2009, deels via een iets geringer volume, deels via een iets lagere gemiddelde uitkering.
- op aanvraag ontheffing voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar van de sollicitatieplicht vanaf 2008. Het effect hiervan is bescheiden, omdat het een kleine groep betreft.
- de inning van alimentatie via de werkgever. Het opwaartse volume-effect van het ontheffen van de sollicitatieplicht valt nagenoeg weg tegen het neerwaartse volume-effect van de inning van alimentatie via de werkgever.
- inwerkingtreding van de wet Vazalo. Het wetsvoorstel Vazalo beoogt alleenstaande ouders met een laag inkomen die in deeltijd werken via een toeslag te prikkelen om meer te werken en zo uit de bijstand te stromen. Dit levert een bescheiden neerwaarts effect op het bijstandsvolume vanaf 2009.
- wijziging in de budgetteringsystematiek. Na vaststelling van de budgetten op basis van de MLT in het najaar van 2008 zullen de budgetten voor 2008 en verder niet meer worden aangepast voor realisatiegegevens. Hierdoor wordt het door de extra gemeentelijke inspanningen gegenereerde overschot op het bijstandsbudget pas in 2012 afgeroomd door het rijk in plaats van vanaf 2009 en ontstaat een wat grotere prikkel voor gemeenten tot preventie en re-integratie. Verondersteld wordt dat dit tot uitdrukking komt door een jaarlijkse daling van het bijstandsvolume met 2000 uitkeringen in de periode 2008-2011. Deze effecten worden door SZW niet verwerkt bij de vaststelling van het bijstandsbudget voor gemeenten, omdat anders de extra middelen niet beschikbaar komen voor de gemeenten.
- de korting op het W-deel (= re-integratiebudget van gemeenten). Gecorrigeerd voor de onderuitputting van dit budget in recente jaren met ca. 200 mln euro per jaar leidt deze korting tot een effectieve daling van de gemeentelijke uitgaven aan re-integratie met 175 mln euro in 2011. Verondersteld wordt echter dat deze daling in de periode 2008-2011 gecompenseerd

wordt doordat gemeenten gaan interen op de opgepotte overschotten op het W-deel van ca. 775 mln euro.

Daarnaast heeft een aantal eerder genomen beleidsmaatregelen ook in de periode 2008-2011 nog een opwaarts effect op het bijstandsvolume. Het gaat daarbij om maatregelen zoals de hervorming van de WW, het herkeuren van WAO-ers, het afschaffen van de WAZ en het generaal pardon voor asielzoekers onder de oude vreemdelingenwet.

Tot slot is in de volumeraming voor 2008 een negatieve autonoom opgenomen van 4000, die gelijk is aan de helft van de negatieve overloop van 2007 naar 2008 die nu in de raming besloten ligt. We nemen de helft van de overloop, omdat het bijstandsbestand steeds meer gaat bestaan uit relatief moeilijk bemiddelbare personen. Zonder toepassing van de autonoom zou de ontwikkeling van de bijstand in 2008 in de raming minder plausibel zijn. Door de autonoom blijft het tempo van daling van het WWB-volume van de tweede helft 2007 in de raming ook in 2008 gehandhaafd (zie figuur 3.1). Het grotere neerwaartse conjunctuur-effect in 2008 dan in 2007, tezamen met een geringere opwaarts beleidseffect geven daartoe aanleiding.

Figuur 3.1 Ontwikkeling bijstandsvolume 2002-2008 (maandcijfers)



Al met al daalt het bijstandsvolume, gecorrigeerd voor het effect van de wijziging van de budgetteringssystematiek, in de jaren 2008 tot en met 2011 met 34 000 uitkeringen in het middellange termijn scenario van het CPB. Tot en met 2009 vindt de daling vooral plaats onder invloed van de macro-economische ontwikkeling. Daarna zijn nieuwe beleidsmaatregelen

bepalend. Hierbij weegt vooral de invoering van de leerwerkplicht in combinatie met afschaffing van de bijstand voor jongeren onder 27 jaar zwaar. Daarbij zij aangetekend dat een nadere concretisering of aanpassing van het voorgestelde nieuwe rijksbeleid de effecten van het beleid in de toekomst nog kan wijzigen.