

Datum : 16 september 2005

Aan : SZW

Raming versus realisatie van het bijstandsvolume

1 Inleiding

Leden van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer hebben aandacht gevraagd voor recente bijstellingen van de ramingen van het bijstandsvolume door het CPB. Met name de daaruit voortvloeiende neerwaartse bijstellingen van de budgetten hebben vragen opgeroepen. De staatssecretaris van SZW heeft toegezegd hierover met het CPB in contact te treden. Dit vormt de aanleiding tot deze notitie.

Deze notitie biedt in de eerste plaats een nadere analyse van de bijstellingen in de ramingen van het bijstandsvolume voor de jaren 2004 en 2005. Vervolgens worden de mogelijkheden besproken om in de toekomst de grootte van de bijstellingen te verminderen en de communicatie daarover te verbeteren.

Achtergrond van de vragen vanuit de Kamer is het in werking treden van de Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004. Deze wet bepaalt onder andere dat gemeenten een eigen budget krijgen voor de bijstandsuitgaven.¹ 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 het Central Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenning (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).

¹ Zie Memorie van Toelichting Wet Werk en Bijstand (2003), kamerstuknr. 68004, blz. 15.

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...²
 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.

2 Analyse van de bijstellingen van de ramingen van het bijstandsvolume

De CPB-raming van het bijstandsvolume in jaar t kent de volgende determinanten:

1. het bijstandsvolume in het basisjaar t- 1;
2. het conjuncturele effect op de ontwikkeling van het bijstandsvolume in jaar t. In de huidige ramingsregel is de verandering van het bijstandsvolume een functie van de geraamde verandering van de werkloze beroepsbevolking in jaar t en de voorafgaande 2 jaren.
3. de effecten van het beleid van de rijksoverheid op het bijstandsvolume in jaar t (bijvoorbeeld WW- en WAO-maatregelen).

In het voorjaar van zowel 2004 als van 2005 is de raming van het bijstandsvolume in het CEP voor het lopende jaar substantieel gewijzigd ten opzichte van de raming in de MEV van het voorafgaande jaar. Zoals aangegeven wordt de MEV(t)-raming gebruikt voor de bepaling van het voorlopige budget voor jaar t, terwijl de raming in CEP(t) in hoge mate bepalend is voor de raming van het bijstandsvolume in MEV(t+1) dat gebruikt wordt voor de definitieve vaststelling van het budget voor t. Tabel 1 geeft een onderbouwing van de bijstellingen. De tabel leert dat alle onderscheiden determinanten hebben bijgedragen aan de neerwaartse bijstellingen.

	2004		Bijstelling	2005		Bijstelling
	MEV 2004	CEP 2004		MEV 2005	CEP 2005	
	x 1000 personen					
Basisjaar t-1	344	328	- 16	345	337	- 8
Conjunctuureffect	48	42	- 6	34	31	- 3
Effect beleid rijksoverheid	- 1	- 2	- 1	15	10	- 5
Autonoom					- 15	- 15
Totaal	391	368	- 23	394	363	- 31

² *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.

In 2004 heeft het gebruik van realisatiecijfers voor het basisjaar 2003 het grootste effect. In de MEV 2004 heeft het CPB het bijstandsvolume in 2003 overschat met circa 16 000 personen. In het CEP hanteert het CPB de realisatie van het basisjaar. Daar de toentertijd gehanteerde ramingsregel ook in voorgaande jaren een overschatting had opgeleverd, was dit voor het CPB aanleiding om de relatie tussen conjunctuur en bijstandsvolume opnieuw te onderzoeken. De in het najaar van 2003 door het parlement aangenomen WWB waarin het CPB een plaats werd toegekend in het proces van budgetvaststelling, vormde daartoe een extra aanleiding. Naast problemen met de oude ramingsregel kan de overschatting in 2003 ook veroorzaakt worden door andere factoren. Zo is mogelijk het effect van ingezette en aangekondigde beleidswijzigingen op de bijstand onderschat. Immers, vanaf 2001 was het bijstandsbudget voor gemeenten al deels gebudgetteerd, eerst op basis van historische kosten, vanaf 2002 voor grotere gemeenten op basis van een verdeelmodel. Het eerste kabinet Balkenende had medio 2002 volledige budgettering van de bijstand aangekondigd. Dit alles kan gemeenten er toe hebben aangezet om de efficiëntie van het preventie- en reïntegratiebeleid in 2003 te vergroten.

Bij het CEP 2004 is voor het eerst gebruik gemaakt van de nieuwe ramingsregel.³ Dit voorkwam dat een handmatige neerwaartse bijstelling van het conjunctuureffect bij gebruik van de oude ramingsregel behoefde plaats te vinden. De bijstelling van het conjunctuureffect bedroeg 6000 personen en was daarmee beduidend geringer dan de bijstelling vanwege het beschikbaar komen van realisatiecijfers voor het jaar 2003.⁴

Ook de volumeraming voor 2005 heeft op grond van realisatiecijfers voor het basisjaar een neerwaartse bijstelling ondergaan. Wel is deze neerwaartse bijstelling duidelijk geringer dan voor 2004. De gerealiseerde daling van het bijstandsvolume in de tweede helft van 2004 viel op basis van de conjuncturele ontwikkeling niet te verwachten. Waarschijnlijk wordt deze daling voor een deel bepaald door een groter dan verwacht effect van de begin 2004 ingevoerde volledige budgettering. Deze daling leidde er mede toe dat het verloop van de bijstand in 2005 op basis van een ongecorrigeerde toepassing van de ramingsregel niet plausibel werd geacht.⁵ Mede op grond van het verloop van de maandelijkse realisatiecijfers is besloten tot een neerwaartse autonome correctie met 15 000 personen. De huidige cijfers over de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen in 2005 geven aan dat deze correctie alleszins gerechtvaardigd is geweest.⁶ Doordat zowel in 2004 als in 2005 de stijging van de werkloze

³ Zie voor een nadere toelichting op deze ramingsregel H. Stegeman en D. van Vuuren, *Raming bijstandsvolume in CEP 2004*, CPB Memorandum, April 2004, www.cpb.nl.

⁴ De volumebijstelling door SZW op basis van het CEP 2004 bedroeg 31 000 in plaats van 23 000, omdat SZW in de begroting was uitgegaan van een volumeraming van de bijstand die 8000 hoger lag dan in de MEV 2004. Augustus 2003 waren de ramingen van SZW en CPB nog onvoldoende afgestemd. De werkprocessen zijn inmiddels zodanig aangepast dat dergelijke afstemmingsproblemen in de toekomst niet meer voor mogen komen.

⁵ Zie H. Stegeman en F. Suijker, *Raming van het bijstandsvolume in het CEP 2005*, CPB Memorandum, Maart 2005, www.cpb.nl.

⁶ Zie voor de meest actuele inzichten H. Stegeman en F. Suijker, *Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2006*, CPB Memorandum, September 2005, www.cpb.nl.

beroepsbevolking in het CEP 2005 minder groot werd geraamd dan in de MEV 2005, heeft er bovendien een bijstelling van het conjuncturele effect met 3 000 personen plaats gevonden. Uitstel van de WW-maatregelen van het kabinet in afwachting van een advies van de SER hierover heeft eveneens geleid tot een neerwaartse bijstelling van het beleidseffect in 2005.

Naast de ramingsbijstelling in het voorjaar is de ramingsbijstelling in het najaar relevant voor de definitieve vaststelling van het macrobudget. In het najaar betreft het de raming van het bijstandsvolume in de MEV relevant voor het budget in het lopende jaar. Alleen wijzigingen in de raming van conjuncturele ontwikkelingen tussen CEP en MEV en veranderingen in het rijksbeleid leiden dan nog tot een bijstelling in de raming uit de voorgaande CEP.⁷ Op basis van de conjuncturele bijstellingen tussen CEP en MEV in het verleden is eerder aangegeven dat de bijstellingen in het najaar naar verwachting bescheiden zullen zijn.⁸ Dit blijkt inderdaad zo te zijn. De bijstelling van de raming van het bijstandsvolume tussen CEP(t) en MEV (t+1) die relevant is voor de vaststelling van de definitieve budget is van veel geringere orde van grootte dan de bijstellingen zoals vermeld in tabel 1. September 2004 was er een neerwaartse bijstelling met 3000 personen en september 2005 met 2000 personen. Dit impliceert dat de bijstelling van het definitieve macrobudget ten opzichte van het voorlopige budget in het voorjaar al in hoge mate duidelijk is.

De geringere stijging van het bijstandsvolume in het CEP dan eerder geraamd in de MEV heeft voor gemeenten geleid tot een daling van zowel de verwachte inkomsten als de uitgaven. Ondanks de substantiële neerwaartse aanpassing van de raming van het bijstandsvolume in het voorjaar heeft het definitieve budget van 4½ mld euro de daadwerkelijke bijstandsuitgaven in 2004 met 0,3 mld euro overtroffen. Daarmee is het macrobudget zeker toereikend geweest en hebben de gemeenten op macro niveau de vruchten kunnen plukken van hun preventie- en reïntegratiebeleid. Naar verwachting geldt dit eveneens voor het definitieve budget voor 2005 (zie H. Stegeman en F. Suijker, *Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2006*, CPB Memorandum, September 2005, www.cpb.nl).

Bijstellingen in de toekomst en actiepunten

Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat de bijstellingen van de ramingen van het bijstandsvolume door het CPB in het voorjaar diverse bronnen hebben: het beschikbaar komen van realisatiecijfers van het CBS voor het basisjaar, gewijzigde conjuncturele inzichten en veranderingen in het beleid van de rijksoverheid. Ook in de toekomst blijven deze factoren een

⁷ Daarenboven houdt SZW bij de definitieve vaststelling van het budget zowel in 2004 als 2005 ook nog rekening met gewijzigde inzichten in de gevolgen van rijksbeleid.

⁸ Zie paragraaf 4 in H. Stegeman en D. van Vuuren, *Raming bijstandsvolume in CEP 2004*, CPB Memorandum, April 2004, www.cpb.nl.

rol spelen, zodat er rekening mee moet worden gehouden dat bijstellingen in de komende jaren eveneens aan de orde zijn. In dit kader kan ook worden gewezen op recent onderzoek naar de trefzekerheid van CPB-prognoses. Dit onderzoek concludeert dat korte-termijnramingen met aanzienlijke onzekerheidsmarges zijn omgeven en dat daarom ramingen met voorzichtigheid en relativeringsvermogen moeten worden geïnterpreteerd.⁹ Om tal van redenen blijkt het lastig om de ontwikkeling van de Nederlandse economie op korte termijn goed te voorspellen. Een reden is bijvoorbeeld het grote aantal onvoorziene gebeurtenissen in de laatste jaren, zoals terroristische aanslagen, geo-politieke spanningen, boekhoudschandalen en het doorprikken van de ICT-zeepbel. Daarnaast is de Nederlandse economie vanwege het open karakter gevoelig voor de grillige en lastig te voorspellen ontwikkeling van de internationale economie.

Natuurlijk streeft het CPB naar zo goed mogelijke ramingen waardoor bijstellingen zo gering mogelijk zijn. In dit kader is nader onderzoek van belang naar het effect van de budgettering op het bijstandsvolume. Vooraf was er weinig empirisch materiaal om de empirische effecten van deze unieke fundamentele wijziging nauwkeurig in te schatten. De budgettering heeft tot een cultuuromslag bij gemeenten geleid die allerlei initiatieven tot preventie en reïntegratie in gang heeft gezet. Het gaat hierbij onder meer ook om poortwachtersbeleid, fraudebeleid en “work-first”-projecten. Dergelijk nader onderzoek moet meer inzicht bieden in de mate waarin lagere realisaties van het bijstandsvolume dan geraamd bepaald worden door een onderschatting van gemeentelijke beleidseffecten, dan wel door een ontoereikende specificatie van de ramingsregel. Het CPB is op dit moment aan het inventariseren of er voldoende empirische gegevens beschikbaar zijn om nu al een voorlopig onderzoek naar de effecten van de WWB te kunnen uitvoeren. Dit onderzoek heeft sowieso een voorlopig karakter omdat ingezet gemeentelijk beleid met vertraging tot een vermindering van het bijstandsvolume kan leiden en omdat de mate van verdeling op basis van het objectieve verdeelmodel nog zal stijgen.

Indien er informatie bekend is over het budgetteringseffect wordt het mogelijk ook zinvol om de ramingsregel te herschatten. Daarbij kan tevens bekeken worden of het nuttig is om andere verklarende variabelen expliciet in de regressie te betrekken zoals conform de suggestie vanuit de Kamer het aantal tweeverdieners.¹⁰ A priori is het overigens weinig aannemelijk dat een trendmatige ontwikkeling als de toename van het aantal tweeverdieners van betekenisvolle invloed is geweest op de in de vorige paragraaf geschetste bijstellingen. Dergelijke trendmatige ontwikkelingen kunnen immers niet tot grote schommelingen leiden in het aantal bijstandsgerechtigden per jaar. Bij de tijdreekschatting van de ramingsregel is bovendien

⁹ Henk Kranendonk en Johan Verbruggen, *Trefzekerheid van CPB-prognoses voor de jaren 1971-2003*, CPB Document no. 77, februari 2005.

¹⁰ Het is daarbij wel van belang om niet alleen aandacht te schenken aan het aantal tweeverdieners, maar ook aan andere sociaaldemografische ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld het aantal eenoudergezinnen of het aantal allochtonen.

rekening gehouden met een trendterm. Het effect van trendmatige ontwikkelingen op het bijstandsniveau wordt in de CPB raming bovendien meegenomen doordat het basisjaar t-1 startpunt is voor de raming van jaar t.

De hierboven aangekondigde activiteiten passen in het beleid van het CPB om de kwaliteit van de ramingen te waarborgen via onderhoud van ramingsmodellen en transparantie van de ramingen.

Gelet op het feit dat de bijstelling van het definitieve macrobudget ten opzichte van het voorlopige budget in het voorjaar al in hoge mate duidelijk is, zou overwogen kunnen worden om gemeenten meer houvast te bieden in hun financiële planning en sturing door begin april van elk jaar een nader voorlopig budget bekend te maken op basis van de CEP-raming.