

CPB Memorandum

Afdeling/Project : Sociale Zekerheid
Samensteller(s) : Hans Stegeman en Frans Suijker
Nummer : 152
Datum : 5 april 2006

Raming van het bijstandsvolume in CEP 2006

In het CEP 2006 raamt het CPB het gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen aan personen jonger dan 65 jaar in 2006 op 331 000. Dit is een neerwaartse bijstelling met 16 000 personen ten opzichte van de raming in de MEV 2006. Een gunstiger conjuncturele ontwikkeling, het lagere beroep op de bijstand dat in het basisjaar 2005 is gerealiseerd, en een wijziging in de autonome component bepalen deze wijziging van de raming in ongeveer gelijke mate. De vertraagde doorwerking van de stijging van de werkloosheid in 2004 en 2005 en beleidsmaatregelen van de rijksoverheid leiden er naar verwachting toe dat het bijstandsvolume in de loop van 2006 weer wat stijgt ten opzichte van het niveau per ultimo 2005. Desondanks komt het aantal bijstandsgerechtigden in 2006 gemiddeld iets lager uit dan in 2005. Vanwege het aantrekken van de conjunctuur wordt in 2007 een forse daling van het bijstandsvolume geprojecteerd.

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 door het CPB geraamde bijstandsvolume in 2006 van personen jonger dan 65 jaar, zoals gepubliceerd in het CEP 2006, is dus relevant voor het budget 2006 dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dit najaar definitief vaststelt. Uit een eerdere analyse blijkt dat de CEP-raming in hoge mate de bijstelling van het definitieve macrobudget ten opzichte van het voorlopige budget bepaalt, zodat op grond hiervan een nader voorlopig budget bekend gemaakt zou kunnen worden.²

De volgende paragraaf geeft een onderbouwing van de bijstandsraming in het CEP 2006 voor 2006. Daarbij wordt ook de bijstelling ten opzichte van de MEV 2006 uit september 2005 toegelicht. Een tekstkader belicht de CPB-ramingsmethodiek. Paragraaf 3 bevat een korte vooruitblik naar 2007.

2 Raming bijstandsvolume 2006

In het CEP 2006 raamt het CPB het bijstandsvolume in 2006 op 331 000 personen jonger dan 65 jaar (zie tabel 2.1). Dit is een neerwaartse bijstelling met 16 000 personen ten opzichte van de raming in de MEV 2006.³ Uit tabel 2.2 blijkt dat de gunstiger conjuncturele ontwikkeling, het lagere beroep op de bijstand dat in het basisjaar 2005 is gerealiseerd, en een wijziging in de autonome component deze bijstelling van de raming in ongeveer gelijke mate bepalen.

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 CPB, *Raming versus realisatie van het bijstandsvolume*, CPB Notitie, 16 september 2005, www.cpb.nl

³ In tabel 5.3 in de MEV 2006 wordt het afgeronde cijfer van 345 000 uitkeringen gepresenteerd als prognose voor 2006. Voor het voorlopige budget is echter het onafgeronde cijfer van 347 000 uitkeringen relevant, zoals gepresenteerd in CPB Memorandum 126, *Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2006*.

Tabel 2.1 Raming bijstandsvolume 2006 in CEP 2006

	2004	2005	2006
	x 1000 personen		
(1) werkloze beroepsbevolking (WBB)	479	483	445
(2) mutatie WBB	83	4	- 38
(3) arbeidsaanbodcorrectie op WBB	- 5	-3	- 3
(4) gecorrigeerde mutatie WBB	78	1	- 41
(5) mutatie bijstand cf. rekenregel		26	2
(6) directe beleidseffecten		6	4
(7) geraamde mutatie bijstandsvolume		32	6
(8) monitor realisatie/autonoom		- 34	- 10
(9) mutatie bijstandsvolume		- 2	- 4
(10) niveau bijstandsvolume	(337)	335	331

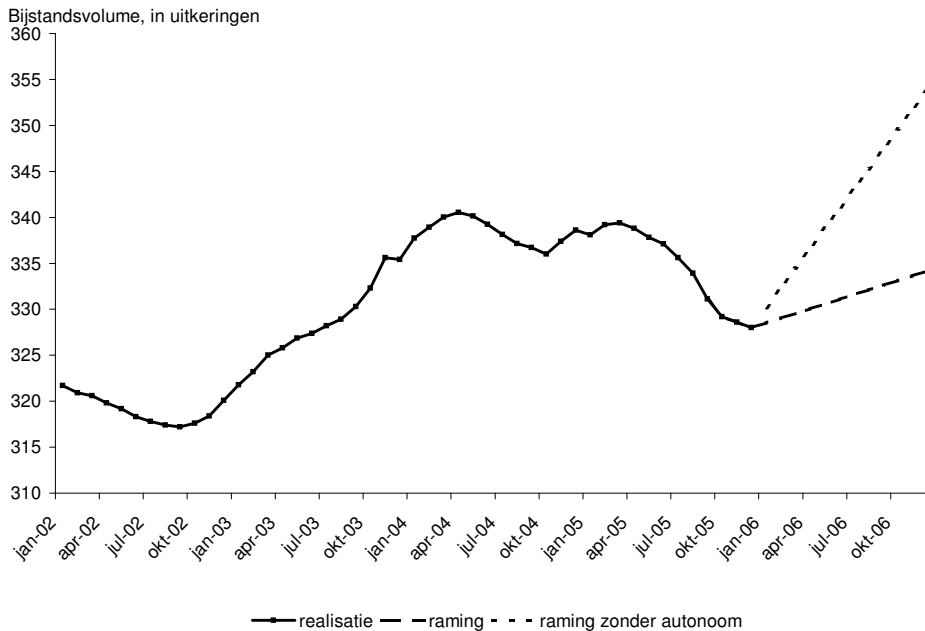
Volgens recente gegevens van het CBS bedraagt het gemiddelde bijstandsvolume in 2005 335 000 personen. De september jl. nog verwachte stijging van het bijstandsvolume in de tweede helft van 2005 is niet gerealiseerd, zodat een neerwaartse bijstelling voor het jaargemiddelde van 2005 met 5 000 personen resulteert ten opzichte van de CPB-raming in de MEV 2006. Het gerealiseerde bijstandsniveau is tevens 24 000 uitkeringen lager dan het niveau dat bij de definitieve vaststelling van het budget voor 2005 door SZW gehanteerd werd. Daarmee is het macrobudget net als in 2004 ruim toereikend ter dekking van het daadwerkelijk aantal bijstandsuitkeringen. Ondanks de verdubbeling van de werkloze beroepsbevolking in de periode 2001-2005 is het aantal bijstandsuitkeringen sinds 2004 op jaarbasis niet meer gestegen. Blijkbaar werpt het vernieuwde gemeentelijke preventie- en reïntegratiebeleid als gevolg van budgettering van de bijstandsuitgaven vruchten af. Van het totale macrobudget van 4½ mld euro in 2005 hebben gemeenten tezamen circa 300 mln euro overgehouden.⁴

Figuur 2.1 laat zien dat het aantal personen met een bijstandsuitkering in de loop van 2005 is gedaald. Uit deze figuur is tevens af te leiden dat het jaargemiddelde in 2006 lager uitkomt dan in 2005, wanneer het bijstandsniveau in 2006 op het niveau van december 2005 zou blijven. Dit geeft aan dat een neerwaartse autonome correctie bij de raming van het bijstandsvolume in 2006 gepast is. De gestippelde lijn geeft aan dat het onverkort toepassen van de ramingsregel zonder autonome component een implausibele ontwikkeling van het bijstandsvolume oplevert. Ongecorrigeerd zou de maandelijkse stijging van het aantal bijstandsuitkeringen namelijk sterker zijn dat de gemiddelde maandelijkse stijging vanaf medio 2002 en per ultimo 2006 zou het volume de hoge niveaus uit 2004 en begin 2005 zelfs overtreffen. Het doorzetten van de

⁴ Dit laat onverlet dat voor individuele gemeenten het budget ontoereikend kan zijn geweest.

dalende trend in het bijstandsvolume in de tweede helft van 2005 leidt derhalve tot een vergroting van de autonome component.

Figuur 2.1 Ontwikkeling bijstandsvolume 2002 -2006



Het conjunctuurherstel leidt in 2006 naar verwachting voor het eerst sinds 2001 tot een daling van de werkloze beroepsbevolking. Niettemin is het effect van de conjunctuur op het bijstandsvolume nog niet neerwaarts. De daling van de werkloze beroepsbevolking dit jaar zorgt weliswaar voor een vermindering van het bijstandsvolume, maar de stijging van de werkloosheid in de voorafgaande twee jaren heeft in 2006 vertraagd nog een opwaarts effect op het aantal bijstandsuitkeringen. De meeste werklozen krijgen immers eerst een WW-uitkering. Doordat de conjunctuur in 2005 en 2006 iets gunstiger wordt ingeschat dan in de MEV 2006 is het conjunctuureffect in 2006 geringer dan in de MEV 2006. Beleidsmaatregelen als het herkeuren van WAO-ers en het afschaffen van de WW-vervolguitkering leiden in 2006 eveneens tot een vergroting van het beroep op de bijstand.

Tabel 2.2 Bijstelling raming bijstandsvolume 2006

	MEV 2006	CEP 2006	Bijstelling
	x 1 000 personen		
Realisatie 2005	340	335	- 5
Conjuncturele mutatie 2006	8	2	- 6
Effect beleid rijksoverheid 2006	4	4	0
Autonoom	- 5	- 10	- 5
Totaal	347	331	- 16

Kortom, de recente conjunctuur en beleidsmaatregelen van de rijksoverheid leiden er toe dat het bijstandsvolume in de loop van 2006 naar verwachting weer wat stijgt ten opzichte van het niveau per ultimo 2005. Ondanks deze stijging komt het aantal bijstandsgerechtigden in 2006 in de projectie gemiddeld iets lager uit dan in 2005.

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 dubbeltelling 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.

Vervolgens wordt via de parameter b in de ramingsregel rekening gehouden met beleidsmaatregelen van de rijksoverheid 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 een plausibiliteitscontrole op basis van de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen per maand nog leiden tot een autonome correctie van de jaarraming.

^aZie ook Stegeman, H. en D. van Vuuren, Raming bijstandsvolume in CEP2004, CPB Memorandum 88.

3 Vooruitblik naar 2007

Voor het eerst sinds 2002 wordt in 2007 een forse daling van het bijstandsvolume verwacht. Naar raming neemt het bijstandsvolume in 2007 af met 18 000 personen tot 313 000 personen. Vanwege het aantrekken van de conjunctuur daalt de werkloze beroepsbevolking in 2007 in de projectie met 75 000 personen, na in 2006 reeds af te nemen met bijna 40 000 personen. Deze gunstige conjuncturele ontwikkeling bepaalt derhalve de daling van het bijstandsvolume volgend jaar. Beleidsmaatregelen als het herkeuren van WAO-ers en de hervorming van de WW beperken de vermindering van het aantal bijstandsuitkeringen nog enigszins, maar het nieuwe alimentatiebeleid met betrekking tot kinderen kan het beroep op de bijstand weer wat laten afnemen.