

Vergaderjaar 2003–2004

28 870

Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)

Nr. 107

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2004

Op 15 april jl. heb ik in een algemeen overleg met de Vaste Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer toegezegd u nadere schriftelijke uitleg te doen toekomen over de wijze waarop de raming van het bijstandsvolume tot stand is gekomen die het Centraal Planbureau (CPB) recentelijk heeft gepubliceerd¹, en waarop het budget wordt gebaseerd dat gemeenten in 2004 op grond van artikel 69, eerste lid, onder b, van de Wet werk en bijstand (WWB) ontvangen.

In het bijzonder ga ik in op de ramingsystematiek zoals die ten behoeve van het Centraal Economisch Plan 2004 is toegepast, en op de samenhang van deze systematiek met voorgaande ramingen van het CPB.

Vaststelling macrobudget

Artikel 69 WWB schrijft voor dat het uitgangspunt is dat het macrobudget toereikend is voor de voor dat jaar geraamde kosten van bijstandsvoorziening. Het macrobudget wordt op twee momenten vastgesteld. In september voorafgaand aan het uitvoeringsjaar op basis van de raming volgens de MEV en vervolgens in september van het uitvoeringsjaar op basis van de geactualiseerde raming. Tussentijds past het CPB de raming aan ten behoeve van het Centraal Economisch Plan (CEP). Maart 2004 – wanneer het CEP verschijnt – is geen formeel bijstellingsmoment, maar de raming in het CEP geeft wel een belangrijke aanwijzing voor de bijstelling in september.

In de Memorie van toelichting op de WWB en de nota van toelichting op het Besluit WWB is uiteengezet dat het macrobudget voor het inkomensdeel WWB wordt bepaald aan de hand van de raming van het bijstandsvolume waarbij rekening wordt gehouden met:

- actuele gegevens over de feitelijke ontwikkelingen van het bijstandsvolume t-1,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- de economische vooruitzichten volgens Macro-Economische Verkenning (MEV),
- de verwachte effecten van gewijzigd beleid.

Deze volumeraming wordt afgestemd met het CPB. De uiteindelijke raming en vaststelling van het macrobudget gebeurt door SZW, echter pas nadat rekenschap is gegeven van de (onafhankelijke) raming van het CPB. Bij de behandeling van de WWB is gediscussieerd over de wijze waarop het macrobudget tot stand komt. Uw Kamer heeft bij behandeling van de WWB gevraagd naar de betrouwbaarheid van de raming. In de nota naar aanleiding van het verslag (TK 2002–2003, 28 870, nr. 13) is opgenomen dat er een verschil kan bestaan tussen de inzichten in september t-1 en september t en dat daarom nog bijstelling in september t zou moeten kunnen plaatsvinden. Dit om zorg te dragen dat gemeenten een toereikend macrobudget ontvangen, dit wil zeggen te veel noch te weinig. Het budget zou bovendien moeten worden vastgesteld op basis van een raming die geen politiek karakter kon dragen. Om die reden is het CPB expliciet genoemd als basis voor de raming.

Conform het bovenstaande zal in september 2004 het macrobudget 2004 definitief vastgesteld worden, rekening houdend met de hiervoor genoemde drie factoren.

Methodiek CPB-ramingen

Het CPB maakt bij de raming van het bijstandsvolume gebruik van een ramingsregel. De focus ligt in deze vergelijking op de conjuncturele ontwikkeling van het bijstandsvolume: in de ramingsregel wordt de groei van het bijstandsvolume gerelateerd aan de groei van de totale werkloze beroepsbevolking. De ramingsregel is echter slechts de eerste stap in het maken van een bijstandsraming. Het is nodig om de uitkomsten van het model te toetsen aan de werkelijkheid, een zogenoemde plausibiliteitstoets. Dit gebeurt mede aan de hand van informatie over de actuele ontwikkeling van het bijstandsvolume en andere economische ontwikkelingen.

Zoals ook bij de behandeling van de WWB in uw Kamer aangegeven, toetst het CPB periodiek zijn ramingen (Handelingen TK 2002–2003, 27 augustus 2003, TK 85–4966). Dat gebeurt door de vergelijking achteraf tussen de raming en de realisaties. Deze verschillen, de zogenaamde «residuen» van de ramingsregel, geven ook een indicatie voor de mate waarin bijstellingen op de uitkomst van de ramingsregel noodzakelijk zijn. Dit is een gebruikelijke werkwijze, die ook in het verleden is toegepast. Eerder is al aangegeven dat het CPB de ramingsmethodiek zonodig bijstelt. Zo staat in de nota van toelichting op het Besluit WWB (Stb. 2003, nr. 387) dat de precieze vorm van de relatie tussen de werkloze beroepsbevolking en het aantal bijstandsuitkeringen jaarlijks in overleg met het CPB wordt vastgesteld.

Deze zogenoemde residuenanalyse leerde eind 2003 dat de oude ramingsregel die het CPB hanteerde ten tijde van de MEV 2004, de toename van het bijstandsvolume in 2002 en 2003 fors heeft overschat. Op grond van een dergelijke analyse kan het CPB aan de hand van de geconstateerde residuen de ramingen handmatig neerwaarts bijstellen. Ook kan er voor worden gekozen de ramingsregel te verbeteren.

De verbetering van de ramingsregel

In combinatie met het toegenomen belang van een adequate en transparante bijstandsraming in het kader van de WWB is de residuenanalyse voor het CPB aanleiding geweest om de ramingsregel voor het bijstandsvolume te actualiseren. Econometrische schattingen op twee verschillende databestanden bieden een stevige onderbouwing van de nieuwe ramingsregel.

Deze actualisatie wordt beschreven in CPB Memorandum 88: «Raming bijstandsvolume in CEP2004» van 6 april 2004. Voor de volledigheid is dit memorandum als bijlage bij deze brief gevoegd.

De nieuwe ramingsregel is bij CEP 2004 voor het eerst toegepast. Als de oude regel zou zijn gehandhaafd zou de geconstateerde afwijking in de uitkomsten echter wel tot een bijstelling hebben geleid. Vandaar dat het CPB in het memorandum van 6 april ook constateert: *«Overigens zou ook zonder actualisering van de ramingsregel de raming voor 2004 in dezelfde orde van grootte zijn aangepast vanwege overschatting in het recente verleden met de oude ramingsregel».*

De actuele raming van het bijstandsvolume

De raming die het CPB nu heeft gemaakt is gebaseerd op de meest actuele bijstandcijfers over 2003 en de meest recente economische inzichten. In september 2003 had men slechts de beschikking over bijstandcijfers tot medio 2003. Verder actualiseert het CPB de inzichten in de conjunctuur en de mate waarin die gevolgen heeft voor de werkloze beroepsbevolking. De ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking vertaalt het CPB naar het aantal bijstandsuitkeringen. Ook dat aantal is dus geactualiseerd. Realisaties van de bijstand in de eerste maanden van 2004 spelen bij de CEP-raming geen rol.

De reden dat de raming van het macrobudget 2004 wordt verlaagd is tweeledig:

- a) het bijstandsvolume in 2003 was aanzienlijk lager dan bij MEV in september 2003 nog werd gedacht, waardoor het vertrekpunt voor de raming van de bijstandsontwikkeling in 2004 lager ligt.
- b) de invloed van de conjuncturele verslechtering op de groei van het bijstandsvolume verloopt langzamer dan eerder werd gedacht, waardoor de stijging van het aantal uitkeringen in 2004 naar verwachting minder sterk zal zijn dan eerder werd verondersteld. Het is deze ontwikkeling die expliciet tot uitdrukking komt in de nieuwe ramingsregel.

Ondanks deze bijstellingen is nog steeds sprake van een verwachte groei van het bijstandsvolume ten opzichte van 2003.

De nieuwe raming heeft dus betrekking op het aantal mensen dat in 2004 naar verwachting een beroep op een bijstandsuitkering zal doen. Dit aantal is lager dan bij de voorlopige vaststelling van het macro-budget nog werd verwacht. Er is dus geen sprake van een bezuiniging op de bijstand, maar van een ramingsbijstelling; het budget wordt aangepast aan het lagere verwachte beroep op de bijstand. Het macrobudget voor gemeenten blijft daarmee toereikend, want tegenover lagere budgetten staan lagere verwachte uitgaven.

Het kabinet heeft bij de opstelling van de begroting 2004 rekening gehouden met 399 000 uitkeringen en een budget van € 4 820 mln voor 2004. De gevolgen van de beschreven werkwijze zijn door het kabinet als

volgt vertaald (zie tabel op volgende bladzijde).

Macrobudget bijstand < 65 jaar (in mln €)	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerpbegroting	4 820	4 950	4 839	4 801	4 808
Doorwerking van lagere realisaties in 2003	- 216	- 214	- 210	210	- 210
Herzien inzicht in effect conjunctuur op bijstand ¹	- 178	256	518	555	462
Totaal volumebijstelling (als bedrag) exclusief beleid	- 394	42	308	346	252

¹ Ten tijde van de MEV 2004 (september 2003) bestond nog een ramingsverschil tussen SZW/Financiën en CPB van circa 8000 personen, overeenkomend met een bedrag van circa € 100 miljoen. Over de huidige CEP-raming van het bijstandsvolume bestaat volledige overeenstemming met het CPB.

De stand ontwerpbegroting 2004 (€ 4 820 mln.) correspondeert met een bijstandsvolume van 399 000 uitkeringen. In het CEP 2004 wordt thans rekening gehouden met een bijstandsvolume van 368 000 uitkeringen in 2004. Het aantal van 18 000 uitkeringen – genoemd tijdens het algemeen overleg – heeft alleen betrekking op de bijstelling als gevolg van de lagere realisatie over 2003.

Uit de tabel blijkt ook dat het herziene inzicht in het effect van de conjunctuur op de bijstand leidt tot opwaartse bijstellingen voor de jaren na 2004. Voor die jaren na 2004 zal het budget volgens de thans bekende inzichten hoger uitvallen dan werd verwacht in de begroting van 2004.

Regionale verschillen in conjunctuur

In het genoemde overleg is eveneens aandacht gevraagd voor regionale verschillen in economische conjunctuur. Ik hecht eraan mijn opmerking te herhalen dat de aanpassing van het macrobudget geen relatie heeft met verdeelsystematiek, waar met regionale omstandigheden rekening wordt gehouden.

De verdeelsystematiek moet recht doen aan verschillen in economische structuur en conjunctuur tussen gemeenten en bevat daar ook variabelen voor (werklozen met maximale WW-duur en banen in de handel, horeca en schoonmaak). De verdeling zal echter nooit helemaal perfect kunnen zijn. Gemeenten kunnen daardoor incidenteel voordeel of nadeel ondervinden.

Bij het opstellen van de WWB is ook voorzien dat lokale of regionale arbeidsmarkten zich in verschillende richting kunnen ontwikkelen. Daarom kunnen gemeenten een beroep doen op een aanvullende uitkering. De toetsingcommissie, die over de toekenning daarvan adviseert, houdt rekening met uitzonderlijke omstandigheden op de lokale arbeidsmarkt. In het onderzoek dat wordt uitgevoerd naar de verbetering van het objectief verdeelmodel komt naar voren dat het voor 2005 e.v. mogelijk is om in het objectief verdeelmodel meer variabelen op te nemen die rekening houdt met sociaal-economische structuur en regionale economische ontwikkeling. Naar verwachting stuur ik u in mei mijn voornemens voor het objectief verdeelmodel 2005 toe. Ik zal u het rapport daarbij aanbieden.

Toereikendheid budget

In het algemeen overleg heb ik mijn toezegging herhaald die ik op 28 augustus 2003 bij de behandeling van de Wet werk en bijstand in uw Kamer heb gedaan om achteraf met de VNG te overleggen of het macrobudget toereikend is geweest. Daarbij kan echter niet sprake zijn van het achteraf compenseren van tekorten of overschotten. Er is altijd een finale vaststelling van het budget in het jaar zelf, op basis van de laatste

conjuncturele inzichten. Er is natuurlijk overleg met de VNG om te bekijken hoe het systeem zich ontwikkelt. Uiteraard houden wij een open oog voor fouten in het systeem, zodat die kunnen worden verbeterd. De systematiek van de wet staat echter geen nacalculatie toe. Aan deze toezegging zal ik in het voorjaar van 2005 (als kan worden teruggekeken op 2004) uitvoering geven.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte