



Aan
RvB, Titus Livius, Peter Ploegsma, André Timmermans, Joke
Hoogendonk, Peter Haarms, Paul Dirix, Geert Tillemans

cc
Jan Stalman

Datum
18 december 2009

Van
KENNISCENTRUM,

Ed Berendsen
T (020) 687 1625
Ed.Berendsen@uwv.nl

P. Rijnsburger
T (020) 687 1956
Peter.Rijnsburger@uwv.nl

Onderwerp

KM 09/16 WW Raming 2009-III

Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen

- *De prognose van het aantal beslissingen ontslag WW (exclusief deeltijd WW) is opnieuw fors verhoogd. Enerzijds komt 2009 op basis van de realisaties t/m november hoger uit: 534.000 (+28.000). Anderzijds is, ondanks de positievere economische vooruitzichten van het CPB, de prognose van het aantal beslissingen voor 2010 verhoogd tot 720.000 (+148.000).*
- *Als gevolg van de aanpassingen bij de raming van het aantal beslissingen ontslag WW wordt ook de prognose van het aantal toekenningen aangepast. Het aantal toekenningen ontslag WW neemt naar verwachting toe tot 420.000 (+26.000) in 2009 en tot 565.000 (+118.000) in 2010.*
- *De aanpassingen bij de instroomprognose hebben ook invloed op de uitstroomprognose. De uitstroom komt in 2009 uit op 327.000 (+1.000). Vergeleken met de vorige raming is de prognose voor 2010 echter verhoogd tot 456.000 (+78.000). De oorzaak hiervoor is de grotere instroom.*
- *Ultimo 2009 wordt een WW-bestand (exclusief deeltijd WW) verwacht van 263.000 (+26.000). Eind 2010 zal het bestand zijn toegenomen tot 373.000 (+66.000).*
- *Ondanks de verbeterde economische vooruitzichten wordt nog steeds verwacht dat ook in 2011 het aantal beslissingen en het WW-bestand verder zullen toenemen, zij het in een lager tempo.*
- *De onzekerheid blijft groot.*

Inleiding

Ten behoeve van de begrotingscyclus en de fonds- en premienota's wordt periodiek een raming gemaakt van de volumeontwikkeling van de sociale zekerheidswetten. Daarin worden de beleidsuitgangspunten, de macro-economische ontwikkeling van het CPB en de realisaties bij de verschillende wetten verwerkt. De beleidsuitgangspunten worden in overleg tussen SZW en UWV vastgesteld. In februari heeft een bijstelling plaatsgevonden van de decemberraming 2008¹. De aanleiding was de presentatie van de voorlopige macrocijfers uit het CEP 2009 door het CPB. Daarin werd de groeiverwachting voor de economie voor 2009 en 2010 sterk verlaagd. De gevolgen hiervan plus de gevolgen van de invoering van deeltijd WW zijn opgenomen in de raming van mei (KM 09/04). In juni heeft het CPB in het kader van de K-MEV de verwachtingen opnieuw fors bijgesteld. De consequenties daarvan zijn verwerkt in een tussentijdse notitie². Het CPB heeft de verwachtingen in augustus in het kader van de MEV verder bijgesteld. De gevolgen hiervan opgenomen in de raming van september (KM 09/10).

In het kader van de normale ramingscyclus komen we nu met de decemberraming 2009. Ten opzichte van KM 09/10 verschilt deze raming op twee punten. Ten eerste zijn de realisaties t/m november 2009 verwerkt. Ten tweede zijn de ramingen gebaseerd op de nieuwe macrocijfers uit de decemberbrief van het CPB.

De ramingen van het CPB zijn het macro-economische kader voor de ramingen van UWV. Het CPB geeft echter alleen actuele ramingen voor maximaal de eerst twee jaar. Voor de **middellange termijn** vormt het uitgangspunt de middellange termijn raming (MLT) van het CPB. In de jaren 2011-2014 gaat deze uit van een constante groei van het BBP met 1,75%. Ook de andere grootheden kennen bij veronderstelling een constante ontwikkeling. Bij een constante economische groei van 1,75% (ongewijzigd) en een constante stijging van de loonsom met 3,8% (ongewijzigd) is er sprake van een stabiel instroomniveau in de WW.

Met nadruk wijzen we erop dat de ramingen voor 2011 e.v. geen echte prognoses zijn. Dat geldt voor instroom, uitstroom en bestand. De gebruikte macro economische grootheden zijn middellange termijn gemiddelden.

De opbouw van het memo is als volgt. In de hoofdtekst wordt ingegaan op de totaalraming. In de totaalraming komt alles tezamen. In de bijlagen worden de verschillende bouwstenen die voor de ramingen zijn gebruikt nader uiteengezet. Bijlage A bevat het economische beeld, bijlage B gaat in op de relevante beleidselementen die voor de raming van belang zijn, bijlage C gaat in op de wijze waarop de verschillende elementen in de raming zijn verwerkt en bijlage D gaat tenslotte in op de wijze waarop de prognose van de doorstroom naar de Bijstand tot stand komt.

¹ Notitie Raming werkaanbod WW, CEP 2009, 18 februari 2009.

² Notitie Raming werkaanbod WW, K-MEV 2009, 19 juni 2009

Ramingen ontslagwerkloosheid

Door de uitzonderlijke economische omstandigheden heerst er grote onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de WW. Dit uit zich in het feit dat de verwachtingen voor 2009 en 2010 opnieuw bijgesteld zijn: voor de zesde keer sinds augustus 2008. Uitgangspunt vormen de CPB-ramingen uit de decemberbrief 2009. De bijstelling is daarnaast vooral het gevolg van de realisaties uit de laatste maanden en de aanpassing in de regeling voor deeltijd WW. Vanwege het bijzondere karakter van de regeling voor deeltijd WW is besloten om deze buiten de raming van de "normale" WW te houden. We maken vanaf nu daarom onderscheid tussen de "normale" ontslag WW en deeltijd WW.

Raming beslissingen ontslag WW voor 2009 verhoogd en voor 2010 verlaagd

In tabel 1 is de nieuwe prognose opgenomen voor ontslag WW. Voor 2009 is de verwachte uitkomst van het aantal beslissingen verder verhoogd. Er worden nu 534.000 beslissingen verwacht (+28.000). Voor 2010 is de prognose ondanks de positievere verwachtingen van het CPB verhoogd tot 720.000 (+148.000).

Tabel 1 Prognose volumina uitkeringen ontslag WW

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prognose 2009-III (aantallen x 1000)									
Beslissingen	371,0	306,8	299,4	534	720	738	738	738	738
Afwijzingen	59,9	53,8	57,4	114	155	160	160	160	160
Toekenningen	311,1	253,0	242,1	420	565	578	578	578	578
Beëindigingen	369,8	311,2	262,3	327	456	548	570	578	578
Bestand ultimo	250,2	192,6	169,8	263	373	403	411	411	411
Uitkeringsjaren ³	237,4	181,4	148,0	197	304	361	377	379	378
Mutaties (%)									
Beslissingen	-18,0	-17,3	-2,4	78	35	2	0	0	0
Afwijzingen	-21,4	-10,2	6,6	98	36	3	0	0	0
Toekenningen	-17,3	-18,7	-4,3	73	35	2	0	0	0
Beëindigingen	-5,7	-15,9	-15,7	25	40	20	4	1	0
Bestand ultimo	-18,6	-23,0	-11,8	55	42	8	2	0	0
Uitkeringsjaren	-14,2	-23,6	-18,4	33	55	19	4	1	0
Prognose 2009-II (aantallen x 1000)									
Beslissingen	371,0	306,8	299,4	506	572	579	579	579	579
Afwijzingen	59,9	53,8	57,4	112	125	127	127	127	127
Toekenningen	311,1	253,0	242,1	394	447	452	452	452	452
Beëindigingen	369,8	311,2	262,3	328	378	428	447	452	452
Bestand ultimo	250,2	192,6	171,1	237	306	329	334	334	334
Uitkeringsjaren	237,4	181,4	149,1	188	256	296	306	307	307

³ Uitkeringsjaren worden berekend als het gemiddelde lopend bestand gecorrigeerd voor parttime effecten. De parttime factor voor 2008 is gehandhaafd op 0,86, en voor 2009 op 0,87. Voor 2010 e.v. is de parttimefactor verhoogd van 0,87 tot 0,90. De prognose kan afwijken van de ramingen in de Fondsnota's. Ze is bedoeld om een vergelijking te kunnen maken met de prognoses van SZW.

De achtergrond van de verhoging van de prognose voor 2010 is de volgende. In juni constateerden we dat de modelschattingen achterbleven bij de realisaties. Dit beeld bestond eigenlijk al vanaf het tweede kwartaal van 2009. We hebben al eerder aangegeven dat we ons bij een economische krimp van 4,75% in economische niemandsland bevinden. De modellen zijn niet gebouwd voor de huidige situatie. Dat geldt niet alleen voor UWV, maar ook voor het CPB en SZW. De economische modellen onderschatten de werkelijke stijging van de werkloosheid⁴. Tot nader orde gingen we er vanuit dat dit ook voor ons model gold, in ieder geval voor 2009. We hebben daarom bij de vorige raming de schatting van het aantal beslissingen voor 2009 verhoogd met 7.500 per maand.

Tabel 2 Prognose beslissingen juli 2009

	juli	augustus	september	oktober	november	Totaal
Realisaties	50.879	40.957	44.905	54.376	45.752	236.869
Prognose	29.054	35.143	31.462	34.707	42.965	173.330
Vershil	-21.825	-5.814	-13.443	-19.669	-2.787	-63.539

Uit de realisaties vanaf juli bleek echter dat deze bijstelling nog te laag was. In werkelijkheid lag het aantal beslissingen gemiddeld bijna 13.000 hoger (tabel 2). Mogelijk dat er een link is met het veel geringe beroep op de regeling voor deeltijd WW. De constatering dat het aantal beslissingen veel sterker toe is genomen dan verwacht heeft er toe geleid dat de prognoses over gehele linie zijn verhoogd. Dat geldt nu ook voor 2010. De verhoging van de economische groei door het CPB zorgt er voor dat de bijstelling niet zo groot is als anders het geval zou zijn.

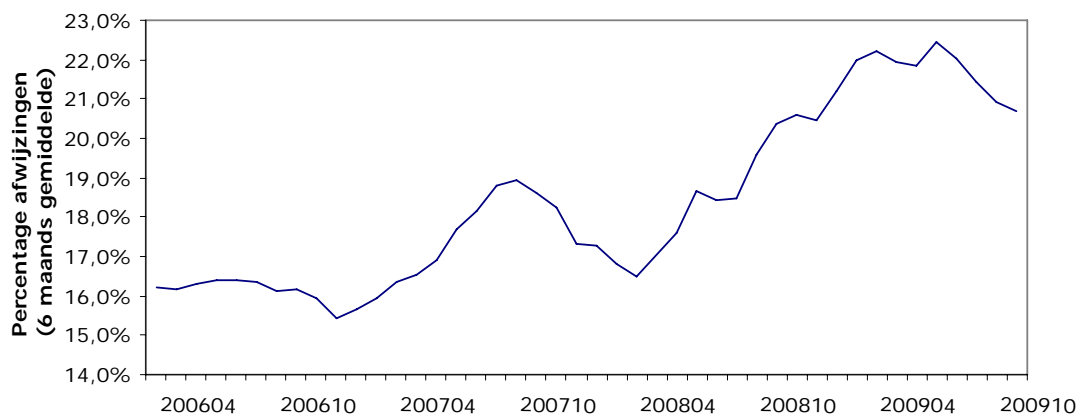
Afwijzingen ontslag WW: Sinds oktober 2008 zien we een sterke toename van het percentage afwijzingen (figuur 1). Nadere analyse van de stijging geeft aan dat er voor deze toename nog geen eenduidige verklaring is⁵. In ieder geval is duidelijk dat de veranderde samenstelling van de instroom een rol speelt. Naar alle waarschijnlijkheid spelen echter ook andere verklaringsgronden een rol bij de stijging, waarbij de gedachte in eerste instantie uitgaat naar de invoering van de digitale WW-aanvraag. De digitalisering vergroot de kans op foutieve of te vroegtijdige inzending van aanvragen groter. Ook de tijdigheid van informatieverstrekking als reden afwijzing is toegenomen.

Naar aanleiding van de ontwikkeling in de afgelopen maanden is besloten om het afwijzingspercentage te verlagen van 22% naar 21,5%. Deze lichte bijstelling leidt samen met de aanpassingen bij de raming van het aantal beslissingen tot een opwaartse bijstelling van het verwachte aantal afwijzingen in 2009. Het aantal afwijzingen neemt in 2009 toe tot 114.000 (+2.000). In 2010 stijgt het aantal afwijzingen tot 155.000 (+30.000).

⁴ De onderschatting is het gevolg van het veronderstelde lineaire karakter van gedragsrelaties. Het is de vraag of deze lineariteit nog wel geldt bij een economische krimp van 4,75%. Een voorbeeld is de rekenregel dat 1% extra krimp leidt tot 25.000 extra werkloosheid in het actuele jaar en tot 50.000 in het volgende jaar. Dat zou betekenen dat er bij 100% krimp na twee jaar 5 miljoen werklozen zijn. Ofwel er zijn nog miljoenen mensen aan het werk terwijl we niets produceren.

⁵ In UKV 2009-II, paragraaf 2.3 is een nadere analyse uitgevoerd van de reden van de toename.

Figuur 1. Het afwijzingspercentage, 2006-2009 (6-maands gemiddelde)



Toekenningen ontslag WW: Als gevolg van de aanpassingen bij de raming van het aantal beslissingen wordt ook de prognose van het aantal toekenningen aangepast. Het aantal toekenningen ontslag WW neemt in 2009 toe tot 420.000 (+26.000) en in 2010 tot 556.000 (+118.000).

Uitstroom ontslag WW: De uitstroom komt in 2009 vrijwel overeen met de verwachtingen in de vorige raming. Oorzaak is echter de hogere instroom. Zonder de hogere instroom zou de uitstroom lager zijn uitgekomen. Voor 2010 wordt de uitstroomverwachting verhoogd naar 456.000 (+78.000).

Uitkeringsbestand ontslag WW: De aanpassingen bij in- en uitstroom leidt ook tot aanpassingen bij de prognose van het bestand ontslag WW ultimo jaar. Eind 2009 wordt een bestand verwacht van 263.000 (+26.000). Eind 2010 zal het bestand zijn toegenomen tot 373.000 (+66.000). Ondanks de positievere economische uitzichten blijft het bestand ook na 2010 stijgen.

De prognose van het aantal uitkeringsjaren wordt aanpast. Verwacht wordt dat het aantal uitkeringsjaren in 2009 uitkomt op 197.000 (+9.000). In 2010 stijgt het aantal uitkeringsjaren naar 304.000 (+48.000).

Overzicht veranderingen in de prognoses ontslag WW

De nieuwe cijfers van het CPB betekenen de derde majeure aanpassing van de verwachte economische ontwikkeling dit jaar. In tabel 3 is een overzicht weergegeven inclusief de prognose van de ontslag WW. De continue wijziging geeft aan dat de ontwikkeling erg onzeker is. De onzekerheid is met de laatste aanpassing niet afgenomen.

Tabel 3 Wijzigingen in de ramingen ontslag WW in 2009

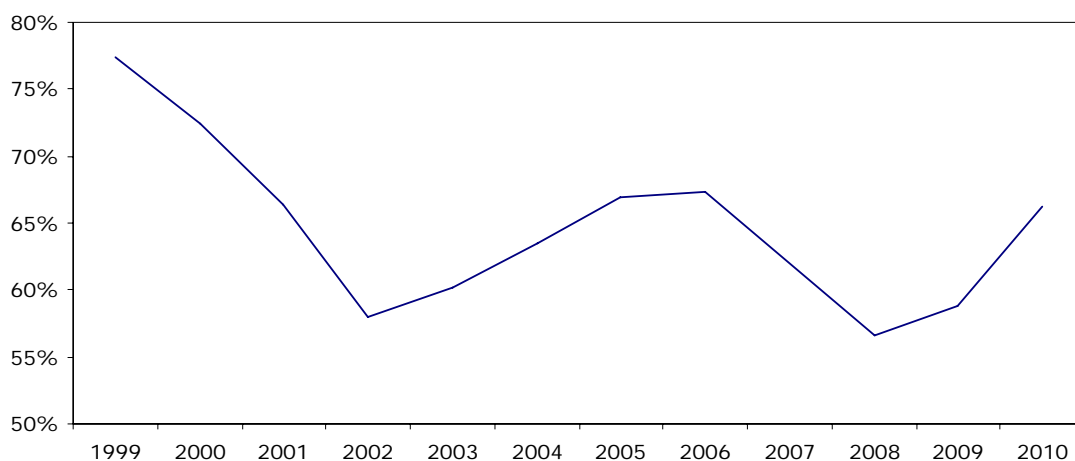
	2008	2009	2010
Decemberbrief (december)			
<i>BBP-mutatie (%)</i> , CPB	2,0	-4,0	1,5
<i>Werkloosheid (x 1000)</i> , CPB	304	380	510
Beslissingen WW (x 1000)	299	534	720
WW-bestand ultimo jaar (x 1000)	171	263	373
Uitkeringsjaren WW (x 1000)	149	197	304
C-MEV (aug.)			
<i>BBP-mutatie (%)</i> , CPB	2,1	-4,7	-0,1
<i>Werkloosheid (x 1000)</i> , CPB	304	411	615
Beslissingen WW (x 1000)	299	506	572
WW-bestand ultimo jaar (x 1000)	171	237	306
Uitkeringsjaren WW (x 1000)	149	188	256
K-MEV (juni)			
<i>BBP-mutatie (%)</i> , CPB	2,1	-4,75	-0,5
<i>Werkloosheid (x 1000)</i> , CPB	304	430	730
Beslissingen WW (x 1000)	299	462	658
WW-bestand ultimo jaar (x 1000)	171	216	341
Uitkeringsjaren WW (x 1000)	149	180	264
CEP (mei)			
<i>BBP-mutatie (%)</i> , CPB	2,1	-3,5	-0,25
<i>Werkloosheid (x 1000)</i> , CPB	304	420	675
Beslissingen WW (x 1000)	299	467	633
WW-bestand ultimo jaar (x 1000)	171	220	324
Uitkeringsjaren WW (x 1000)	149	178	259
Voorlopige CEP (feb.)			
<i>BBP-mutatie (%)</i> , CPB	2,0	-3,5	-0,25
<i>Werkloosheid (x 1000)</i> , CPB	304	425	675
Beslissingen WW (x 1000)	299	415	597
WW-bestand ultimo jaar (x 1000)	171	200	293
Uitkeringsjaren WW (x 1000)	149	169	241

Wat opvalt is dat de WW-prognose voor 2009 steeds pessimistischer wordt. Dat geldt nu ook voor 2010. Ondanks de verbetering van de economische vooruitzichten verhogen we de prognose fors. Van belang is om aan te geven dat de WW niet zo maar te vergelijken is met

de werkloosheidsontwikkeling die het CPB hanteert. Het CPB heeft het over het gemiddelde aantal werkloze personen in een jaar en betreft alle werkzoekenden (WW plus Bijstand plus niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (NUG)). De WW, zoals hier gepresenteerd, betreft alleen de WW en beschrijft het aantal uitkeringen (dus geen personen). Bovendien hebben we het bij WW-bestand over het WW-bestand ultimo jaar en niet over het gemiddelde WW-bestand in een jaar.

Een betere vergelijking kan worden gemaakt als we het gemiddelde WW-bestand afzetten tegen het werkloosheidsvolume dat het CPB hanteert. In figuur 2 is het gemiddelde WW-bestand weergegeven als percentage van het werkloosheidsvolume.

Figuur 2. Verhouding gemiddelde WW-bestand en werkloosheidsvolume (CPB)



Uit figuur 2 kunnen we opmaken dat het aandeel WW in het werkloosheidsvolume meebeweegt met de conjunctuur. Tijdens een opgaande conjunctuurfase (-2002, en 2005-2008) neemt het aandeel af (tot 57-58%) en tijdens de neergaande fase (2002-2004, 2008 e.v.) neemt het aandeel toe. Dat het aandeel meebeweegt met de conjunctuur is logisch. Een belangrijk deel van instroom in de Bijstand is doorstroom vanuit de WW. Dat geldt ook voor de zogenaamde Nuggers. De ontwikkeling van de WW loopt dus voor op de ontwikkeling van de overige werkloosheidsvormen. Bovendien stroomt het grootste deel van de WW'ers uit naar werk voordat ze de maximale uitkeringsduur bereiken. Het geeft aan dat de ontwikkeling van het WW-volume kan afwijken van de ontwikkeling van het werkloosheidsvolume. Hoewel de prognose van de WW naar boven is bijgesteld ondanks de positievere boodschap van het CPB valt de beweging van het aandeel WW binnen de normale patroon.

De doorstroom van ontslag WW naar de Bijstand

De bijstelling van de prognose ontslag WW heeft ook consequenties voor deze raming. Twee elementen spelen daarbij een rol: de omvang van de verwachte uitstroom en het percentage uitstroom wegens maxduur. De omvang van de verwachte uitstroom volgt uit tabel 1. Ook de ontwikkeling van het percentage maxduur volgt uit de prognose van de uitstroom. Volgens de actuele prognose neemt het percentage maxduur toe van 27% in 2008 naar 36% (was 39%) in 2009, 47% in 2010 en 49% in 2011. De percentages met uitzondering van 2009 niet gewijzigd. De gevolgen van deze wijzigingen voor de prognose van de doorstroom naar de Bijstand zijn op opgenomen in tabel 4.

Tabel 4 Prognose doorstroom ontslag WW naar de Bijstand

	2007	2008	2009	2010	2011
Prognose 2009-III					
Beëindigde uitkeringen ontslag WW (x 1000)	311,2	262,3	327	460	557
Uitstroom in personen ontslag WW (x 1000)	271,2	232,0	284	396	479
Uitstroom wegens maximale duur (% uitstroom)	25%	27%	36%	47%	49%
Uitstroom wegens maximale duur in personen (x 1000)	67,8	61,8	103	185	234
Doorstroom WW naar Bijstand, personen (x 1000)	12,2	11,8	22	42	52
Mutatie doorstroom naar Bijstand (%)		-3%	84%	95%	22%
Prognose 2009-II					
Beëindigde uitkeringen ontslag WW (x 1000)	311,2	262,3	328	378	428
Uitstroom in personen ontslag WW (x 1000)	271,2	232,0	285	325	368
Uitstroom wegens maximale duur (% uitstroom)	25%	27%	36%	47%	%
Uitstroom wegens maximale duur in personen (x 1000)	67,8	62,6	111	153	183
Doorstroom WW naar Bijstand, personen (x 1000)	12,2	11,8	21	31	38
Mutatie doorstroom naar Bijstand (%)		-3%	79%	45%	25%

De doorstroom naar de Bijstand stijgt tot circa 42.000 (+11.000) in 2010. Ook na 2011 zal de doorstroom nog verder stijgen. Het merendeel van de werklozen stroomt echter niet door naar de Bijstand: 143.000 mensen (bijna 80%) volgen in 2010 een andere route. Ze hebben ofwel alsnog snel werk gevonden, ofwel ze hebben andere uitkering, ofwel ze komen niet in aanmerking voor een Bijstanduitkering. In het laatste geval gaan ze behoren tot de niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (NUG). In kennismemo 09/06 "Bijstand, NUG, of werkhervatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW" is een analyse gemaakt van de verdeling over de verschillende categorieën. De uitkomsten zijn sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de werkhervattingskans na uitstroom uit de WW. Uitgaande van de laatst bekende werkhervattingskans (2008) wordt geschat dat ongeveer 25% Nugger wordt en ongeveer 54% alsnog snel werk vindt of een andere uitkering heeft. Als deze werkhervattingskans onder de invloed van de kredietcrisis verslechterd, en daar kunnen we wel van uitgaan, dan zullen de percentages echter snel veranderen. Minder alsnog snelle werkhervatting en meer doorstroom naar de Bijstand en naar de Nuggers. De onzekerheid rond deze verdeling is dus erg groot.

Bijlage A: Het economische beeld

Het economische beeld

De prognoses van de volumina zijn mede gebaseerd op de economische ontwikkeling. De economische ontwikkeling beïnvloedt de verzekerde populatie en de ontwikkeling van de werkloosheid. De belangrijkste economische grootheden die de grondslag vormen voor de verschillende basisprojecties zijn opgenomen in tabel A.1.

Met nadruk wijzen we erop dat de prognose voor 2011-2015 geen echte prognose is. De gebruikte macro economische grootheden zijn middellange termijn gemiddelden. De nieuwe prognoses voor 2009 en 2010 zijn afkomstig uit de Nieuwsbrief van het CPB⁶. In de kolom vorige staan de prognoses uit het CEP van maart 2009.

Tabel A.1 Uitgangspunten economische ontwikkeling voor de periode 2007 – 2015 (jaarlijkse groei in procenten)

Grootheden	2007	2008	2009		2010		2011-2015
			<i>vorige</i>	Nieuw	<i>vorige</i>	Nieuw	
Bruto binnenlands product	3,6	2,0	-4,75	-4,0	0,0	1,5	1,75
Inflatie	1,6	2,5	1,0	1,25	1,0	1,0	
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	2,7	1,2	-2,5	-2,75	-5,25	-3,5	
Werkloze beroepsbevolking (x1000)	344	304	405	380	615	510	

Bronnen: CPB, MEV 2010 (september 2009), Nieuwsbrief (dec.2009). Ramingen tot en met 2010.

Nederlandse economie krimpt in 2009 en is vrijwel stabiel in 2010

Het CPB heeft de ramingen uit de MEV (september 2009) naar boven bijgesteld. In de meest recente prognose (december 2009) verwacht het CPB volgend jaar een lichte groei van het bbp (1,5%) omdat naar verwachting de wereldhandel met 7,5% groeit. De minder ongunstige economische vooruitzichten leiden tot een minder sterke afname van de investeringen en een minder grote toename van de werkloosheid. De consumptie vertoont voor 2010 nog nauwelijks een stijging. De onzekerheid over de ontwikkelingen blijft groot, zoals bijvoorbeeld de onrust op de financiële markten rondom Dubai illustreert.

Minder werkgelegenheid, meer werkloosheid

De werkgelegenheid in de marktsector zal in 2010 naar verwachting dalen als gevolg van de productieterugval in dit jaar (zie tabel A.1). Deze daling zal vooral in 2010 zichtbaar worden. Voor de overheidssector verwacht het CPB een vrijwel gelijkblijvende werkgelegenheid en de zorgsector vertoont nog steeds een stijging. Het CPB verwacht dat de werkloosheid minder sterk zal stijgen dan nog in september, tot ongeveer 6,5% van de beroepsbevolking in 2010.

Conclusie: Het CPB gaat voor 2009 uit van een minder sterke krimp van de economie dan in de MEV. Voor 2010 wordt een licht herstel van de economie verwacht. De werkloosheid stijgt iets minder hard maar zal naar verwachting nog steeds op een aanzienlijk hoger niveau uitkomen dan in 2008. De economische vooruitzichten voor Nederland blijven sterk afhankelijk van de internationale conjunctuur zodat de onzekerheden over de ontwikkelingen groot zijn.

⁶ CPB, Nieuwsbrief, december 2009

Bijlage B: Relevante beleidsontwikkelingen

De WW-ramingen zijn gebaseerd op de instroomcohorten van 2009. Daarin worden de economische ontwikkeling en de gevolgen van beleidsontwikkelingen verwerkt. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de belangrijkste beleidsontwikkelingen die van invloed zijn op de ontwikkeling van de WW. De relevante beleidsontwikkelingen en de economische ontwikkeling worden in Bijlage C gecombineerd tot een prognose.

B1. Veranderingen bij de WW

Ook bij de WW zijn de afgelopen jaren belangrijke stelselwijzigingen doorgevoerd. Het betreffen de wijziging van de wekeneis, de verkorting van de WW-duur, de beperking van de toets verwijtbare werkloosheid en de doorbetaling WW bij ziekte. De effecten van deze wijzigingen zijn inmiddels in de realisaties verwerkt. Nieuw is de wet "vergroting kans op werk voor langdurig werklozen" en de invoering van deeltijd WW.

Vergroting kans op werk voor langdurige werklozen

De wet "vergroting kans op werk voor langdurig werklozen" bestaat uit een drietal onderdelen:

- Aanpassing van de richtlijn passende arbeid; invoeringsdatum 1/7/2008.
- Inkomstenverrekening in plaats van de huidige systematiek van urenverrekening; invoeringsdatum 1/7/2009.
- Actieve bemiddeling naar werk door middel van een werkaanbod; invoeringsdatum 1/7/2009.

De verwachte volume-effecten uit de uitvoeringstoets zijn niet voor alle onderdelen aangegeven. Van de drie effecten is alleen inkomstenverrekening duidelijk gekwantificeerd. Verwacht wordt dat door de overgang naar een systematiek van inkomstenverrekening het WW-bestand zal toenemen omdat de werklozen met inkomstenverrekening later zullen uitstromen dan nu het geval is. Hoewel er in 2009 al rekening gehouden moet worden met een kleine toename van het bestand, waarvoor extra activiteiten moeten worden uitgevoerd, is het daarnaast zo dat de effecten van de inkomstenverrekening pas in de loop van 2010 echt merkbaar zullen worden. Daarnaast beïnvloedt de economische crisis het mogelijke effect van deze maatregel sterk. Om deze redenen wordt de wetswijziging op dit moment niet meegenomen in deze prognose. Het voornemen bestaat om dit in volgende ramingen wel te doen.

Invoering deeltijd WW

In april 2009 is regeling van deeltijd WW ingevoerd. In eerste instantie is hiervoor een bedrag van maximaal €375 miljoen gereserveerd. Dat impliceert ruimte voor 35.000 deeltijdwerklozen. In juli is besloten om de regeling uit te breiden naar €950 miljoen. Bovendien zijn de regels aangepast. Door de uitbreiding ontstaat er naast de 35.000 uit de eerste tranche ruimte voor circa 90.000 extra deeltijdwerklozen (2^e tranche). In december heeft de Minister besloten om de regeling te verlengen tot 1 april 2010 (3^e tranche).

De regeling komt deels in de plaats van de "normale WW". Er treedt wel een zekere mate van verdringing op. In welke mate dat zal gebeuren is echter niet bekend. Het ministerie van SZW houdt bij de 1^e tranche rekening met een verdringingspercentage van 25%. Bij 2^e tranche wordt echter rekening gehouden met een verdringingspercentage van 45%. De

ontwikkeling van deeltijd WW blijft echter duidelijk achter bij de verwachtingen. Dat betekent dat ook de eventuele verdringingseffecten geringer zullen zijn.

Overige beleidselementen:

- SER-advies over de kring van verzekerden. Het is niet meegenomen in de ramingen.
- IOW. Heeft geen consequenties voor de WW-ramingen.
- Wijziging Maatregelenbesluit UWV. Deze wordt niet meegenomen in de volumeramingen.
- Premiekortingen oudere werknemers. De eventuele gevolgen hiervan worden niet meegenomen in de volumeramingen. De verwachte effecten zijn bovendien zeer gering.
- Brugbanen (LKS): heeft als doel om d.m.v. loonkostensubsidie nieuwe banen te creëren voor uitkeringsgerechtigden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De eventuele gevolgen hiervan zijn niet meegenomen in de volumeramingen.
- Voorgenomen beleid (harmonisatie- en vereenvoudigingvoorstellen) zijn niet meegenomen in de ramingen, bijvoorbeeld de verlenging van de doorbetaling WW bij ziekte tot 104 weken. Dit gebeurt immers eerst nadat deze voorstellen zijn aangenomen. En dat wordt niet eerder verwacht dan per 1-1-2011.

De overige beleidselementen zijn niet relevant of momenteel nog in bespreking dan wel niet kwantificeerbaar en worden daarom niet meegenomen in de raming.

B2. Ontwikkelingen binnen andere wetten die van invloed kunnen zijn

Binnen de arbeidsongeschiktheidswetten (WAO, WIA) hebben de afgelopen jaren omvangrijke wijzigingen plaats gehad die consequenties hebben gehad voor de WW: afschaffing WAO, invoering WIA, verlenging ziekteperiode (VLZ), aanscherping van het schattingsbesluit en herbeoordeling arbeidsongeschikten in de WAO (aSB). De effecten van de wijzigingen zijn inmiddels verwerkt in de realisaties.

Wet Investering Jongeren (WIJ)

Jongeren onder de 27 jaar die bij de gemeente aankloppen voor een bijstandsuitkering, krijgen een baan, een opleiding, of een combinatie van beide aangeboden. Accepteren ze het werk, dan ontvangen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgen de jongeren waar nodig een inkomen dat even hoog is als de bijstandsuitkering; jongeren van 21 of 22 krijgen een lagere uitkering afgeleid van het wettelijke minimumjeugdloon dat geldt voor deze groep.

Deze wet kan consequenties hebben voor de doorstroom van jongere WW'ers (jonger dan 27 jaar) naar de Bijstand. In de huidige raming van de doorstroom naar de Bijstand is daarmee nog geen rekening gehouden

Met uitzondering van het wetsvoorstel WIJ zijn er geen wijzigingen in andere sociale zekerheidswetten die van invloed zijn op de actuele en toekomstige ontwikkeling bij de WW.

Bijlage C: Van beleid naar raming

Beslissingen

Op basis van de reeks gerealiseerde instroomcohorten t/m 2009 (was t/m 2008) en de CPB-cijfers is een raming⁷ gemaakt van het aantal beslissingen, uitgesplitst naar afwijzingen en toekenningen. Dit betreft de primaire raming van de het aantal beslissingen, d.w.z. zonder de effect van gewijzigd beleid. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in tabel C.1. In vergelijking met de vorige raming is zijn de mutatiepercentages voor 2009 verhoogd (realisaties) en voor 2010 verlaagd in overeenstemming met de grotere groei.

Tabel C.1 Primaire schatting beslissingen ontslag WW, cohorten 2007-2014 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011-2014
Raming 2009-III					
Basisvariant					
Afwijzingen	-13,2	28,0	88,4	32,4	0,0
Toekenningen	-13,9	-1,6	74,0	32,4	0,0
Raming 2009-II					
Afwijzingen	-13,3	28,9	44,0	37,8	0,0
Toekenningen	-14,0	-1,1	31,6	37,8	0,0

Voor de periode na 2010 wordt uitgegaan van de gemiddelde economische groei uit de middellange termijnraming van het CPB. Op het gemiddelde groeipad (bbp=1,75%) is er geen toe- of afname van het aantal beslissingen uit hoofde van de economische ontwikkeling. De acceleratie van de groei van instroomcohorten in 2009 en 2010 betekent echter dat voor 2011 eerder rekening gehouden moet worden met verdere groei dan met een stabilisatie.

In primaire schatting zijn nog niet de effecten van de beleidswijzigingen opgenomen. Onder invloed van de beleidswijzigingen ontstaan bijgestelde mutatiepercentages (tabel C.2). De bijgestelde mutatiepercentages zijn de basis voor de uiteindelijke prognose. Zoals uit de tabel blijkt is de invloed van beleid op dit moment minimaal.

Tabel C.2 Schatting beslissingen ontslag WW, incl. beleid, cohorten 2007-2014 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011-2014
Raming 2009-II					
Basisvariant					
Afwijzingen	-13,2	28,0	88,4	32,4	0,0
Toekenningen	-13,9	-1,6	74,0	32,3	0,0
Raming 2009-I					
Afwijzingen	-13,3	28,9	43,1	38,0	0,0
Toekenningen	-14,0	-1,1	30,9	37,9	0,0

⁷ Opgemerkt moet worden dat de mate van significantie en de fit van de schatting met de opname van 2009 (als sterke uitbijter) in de schattingsreeks is afgenomen. Het betrouwbaarheidsinterval van de schatting is dus groter geworden.

In juni constateerden we dat de modelschattingen achterbleven bij de realisaties. Dit beeld bestond al vanaf het tweede kwartaal van 2009. We hebben al eerder aangegeven dat we ons bij een economische krimp van 4,75% in economische niemandsland bevinden. De modellen zijn niet gebouwd voor de huidige situatie. Dat geldt niet alleen voor UWV, maar ook voor het CPB en SZW. De economische modellen onderschatten de werkelijke stijging van de werkloosheid⁸. Tot nader orde gingen we er vanuit dat dit voor ons model gold, in ieder geval voor 2009. We hebben daarom bij de vorige raming de schatting van het aantal beslissingen voor 2009 verhoogd met 7.500 per maand.

Tabel C.3 Beslissingen ontslag WW, prognose 2^e helft 2009 versus realisaties

	juli	augustus	september	oktober	november	Totaal
Realisaties	50.879	40.957	44.905	54.376	45.752	236.869
Prognose	29.054	35.143	31.462	34.707	42.965	173.330
Vershil	-21.825	-5.814	-13.443	-19.669	-2.787	-63.539

Uit de realisaties vanaf juli bleek echter dat deze bijstelling nog te laag was. In werkelijkheid lag het aantal beslissingen gemiddeld bijna 13.000 hoger (tabel C.3). I.t.t. de vorige raming hebben we dit keer echter niet ingegrepen in de raming. Dat is nu niet nodig omdat we zijn overgestapt op 2009 als basiscohort.

Uitstroom

Niet alle beleidswijzigingen hebben invloed op de instroom. De maatregelen die leiden tot een duurverkorting (afschaffing vervolgitkering, duurverkorting in het kader van WWS) zijn gemodelleerd via de uitkeringsduur en dus via de uitstroomkansen. Daarnaast hebben de veranderde economische omstandigheden ook invloed op de uitstroomkansen. In tabel C.5 is de ontwikkeling van de uitstroomkans weergegeven. We zien nu een duidelijke verlaging van de uitstroomkans. Vergelijken met december 2008 is de uitstroom in de eerste 3 maanden gezakt van 35% naar 23%; een afname van ruim 40%.

Tabel C.5 Ontwikkeling cumulatieve uitstroomkans over het eerste WW-jaar⁹

meetmoment	3 maanden	6 maanden	9 maanden	12 maanden
200712	37%	59%	72%	78%
200812	38%	62%	72%	78%
200903	37%	62%	72%	78%
200906	35%	61%	71%	77%
200911	23%	53%	64%	72%

⁸ De onderschatting is het gevolg van het veronderstelde lineaire karakter van gedragsrelaties. Het is de vraag of deze lineariteit nog wel geldt bij een economische krimp van 4,75%. Een voorbeeld is de rekenregel dat 1% extra krimp leidt tot 25.000 extra werkloosheid in het actuele jaar en tot 50.000 in het volgende jaar. Dat zou betekenen dat er bij 100% krimp na twee jaar 5 miljoen werklozen zijn. Ofwel er zijn nog miljoenen mensen aan het werk terwijl we niets produceren.

⁹ Weergegeven is de cumulatieve uitstroom over het eerste jaar, gemiddeld over alle leeftijd- en geslachts categorieën. In maart 2009 is van een gegeven instroom na drie maanden 37% uitgestroomd, na 6 maanden 62%, enz.



Voor de langere duren is het effect kleiner. Voor een deel heeft dit een technische oorzaak. Uit technische overwegingen wordt de uitstroom van de laatste zes maanden niet meegenomen¹⁰. De uitstroomkans in maand 1 op meetmoment november 2009 geeft dus eigenlijk de situatie van mei 2009 weer. Voor de uitstroomkans in maand 2 moeten we terug naar april 2009 enz. De uitstroomkans in maand 12 geeft dus eigenlijk de situatie weer zoals het was in de tweede helft van 2008 toen er bij de werkloosheid nog weinig te merken was van crisis. De verwachting is dus dat de uitstroomkans voor de langere duren verder zal dalen. We handhaven daarom de verlaging van uitstroomkansen voor 2010 met 20%.

¹⁰ Niet alle beëindigingen van een instroomcohort worden op hetzelfde moment in het administratiesysteem geregistreerd ook al hebben ze betrekking op dezelfde kalendermaand. Er zijn net als bij de instroom transactie-effecten. Het duurt een aantal maanden voor alle beëindigingen binnen zijn.

Bijlage D: De doorstroom naar de Bijstand

Uit analyses¹¹ is gebleken dat de doorstroom naar de Bijstand vrijwel volledig bestaat uit mensen die de WW uitstromen wegens het bereiken van de maximale WW-duur. Factoren die de doorstroom bepalen zijn dus voor een belangrijk deel dezelfde factoren die ook het bereiken van de maximale WW-duur bepalen.

Bepalend voor het bereiken van de maximale WW-duur zijn de volgende factoren:

- De omvang van de WW-instroom. Als er meer mensen werkloos worden zullen onder gelijke omstandigheden ook meer mensen de maximale WW-duur bereiken.
- De conjunctuur. De conjunctuur bepaalt enerzijds de omvang van de WW-instroom en anderzijds de WW-duur. In slechte economische omstandigheden neemt de instroom toe. Daarnaast neemt ook de WW-duur toe omdat het meer tijd kost om een baan te vinden. Het aandeel van mensen waarbij dat niet lukt neemt dan ook toe. In goede economische omstandigheden gebeurt het tegenovergestelde.
- Wetswijzigingen. Verschillende wetswijzigingen hebben er de afgelopen jaren voor gezorgd dat de maximale uitkeringsduur sterk is ingekort¹². Als gevolg daarvan is het percentage WW'ers, dat uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur, gestegen van 9% in 2003 tot 27% (zie tabel D.2).

Tabel D.2 Ontwikkeling percentage uitstroom uit de WW wegens maxduur

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Uitstroom wegens werk	52%	54%	55%	54%	52%	52%
Uitstroom wegens maxduur	9%	12%	18%	21%	25%	27%
Uitstroom wegens overige redenen	39%	34%	28%	25%	23%	21%
<i>Toename aandeel maxduur</i>	<i>-7%</i>	<i>26%</i>	<i>47%</i>	<i>19%</i>	<i>19%</i>	<i>7%</i>

Bron: UWV.

Om een prognose te kunnen maken moet dus een uitspraak gedaan worden over de omvang van de in- en uitstroom in de WW, rekening houdend met de conjunctuur, en over het percentage WW'ers dat uitstroomt wegens het bereiken van de maximale WW-duur. Voor de omvang van de in- en uitstroom in de WW kan gebruik gemaakt worden van de actuele WW-ramingen. Deze zijn opgenomen in tabel 1. Uit de prognose van de uitstroom blijkt dat het aantal mensen dat uitstroomt wegens maxduur stijgt tot 36% in 2009, 47% in 2010 en 49% in 2011 (zie tabel D.3). Met uitzondering van 2009 zijn de percentages vergeleken met de vorige raming niet veranderd.

¹¹ Kennismemo 09/06 "Bijstand, NUG, of werkherhvatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW"

¹² Eind 2003 is de vervolguitering afgeschaft. Vervolgens is eind 2006 is het feitelijke arbeidsverleden ingevoerd, de kortdurende uitkering afgeschaft en vervangen door een in duur gehalveerde loon-gerelateerde uitkering. Verder is eind 2006 de duur van de loongerelateerde uitkering verkort tot 38 maanden.

Tabel D.3 Verwachte ontwikkeling verdeling uitstroom naar reden uitstroom

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitstroom naar werk	52%	48%	40%	37%	35%	34%	34%
Uitstroom wegens maxduur	27%	36%	47%	49%	50%	51%	51%
Uitstroom wegens overige redenen	21%	16%	14%	15%	15%	15%	15%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Gegeven de prognose van de uitstroom en de uitspraak over het percentage uitstroom wegens maxduur kan een uitspraak gedaan worden over de uitstroom wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur. Om een prognose te maken van de doorstroom moet echter nog een element worden toegevoegd. Bij de doorstroom naar de Bijstand gaat het om personen, de prognose in tabel 1 betreft echter uitkeringen. De uitstroombprognose moet daarom worden vertaald naar een prognose van personen. In tabel D.4 is de verhouding weergegeven tussen de uitstroom in uitkeringen en de uitstroom in personen voor de periode 2003 – 2008. Uit tabel blijkt dat de verhouding uitkeringen / personen tussen 0,85 en 0,88 ligt. De verhouding schommelt met de conjunctuur. In een laagconjunctuur ligt de waarde lager dan in een hoogconjunctuur. Om rekening te houden met de huidige conjuncturele situatie houden we daarom voor 2009 als waarde 0,87 aan en voor 2010 0,86.

Tabel D.4 Verhouding uitkeringen versus personen voor de WW-uitstroom

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Beëindigde uitkeringen	342.548	383.640	407.098	370.986	311.156	262.776
Uitstroom in personen	292.871	325.930	346.252	321.029	271.177	232.011
Verhouding	0,855	0,850	0,851	0,865	0,872	0,883

Bron: UWV.

Met behulp van de uitstroombprognose, de prognose van het percentage uitstroom wegens maxduur en de verhouding uitkeringen/personen kan een prognose gemaakt worden van het aantal personen dat uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur. Onder de veronderstelling, dat het aandeel dat doorstroomt naar de Bijstand stabiel is, kan een prognose gemaakt worden van de doorstroom, uitgaande van het aantal personen in de 2008¹³: 11.800. In de prognose is nog geen rekening gehouden met de gevolgen van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ).

¹³ Zie Kennismemo 09/06 "Bijstand, NUG, of werkherhvatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW"

Overzicht KENNISMEMO'S

2005

- 05/01 Eigen risicodragers WAO/WIA
- 05/02 RWI rapport "de weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk
- 05/03 Reintegratiemarkt en UWV in vogelvlucht
- 05/04 Doorstroom van WW naar WWB per regio
- 05/05 Stelselherzieningen in WW sinds 2003 [artikel in W&I]
- 05/06 WW kwartaalramingen 2005 IV
- 05/07 AO Kwartaalramingen 2005 IV

2006

- 06/01 ZW Kwartaalramingen 2005 IV
- 06/02 Werkloosheid in de regio Haaglanden
- 06/03 Ontwikkelingen bij WAJONG
- 06/04 Vraaggericht re-integreren en arbeidsmarktprognoses [artikel in W&I]
- 06/05 Startnotitie WAJONG
- 06/06 WW Kwartaalramingen 2006 I
- 06/07 AO Kwartaalramingen 2006 I
- 06/08 Dossierstudie WIA 80-100
- 06/09 WIA Kwartaalramingen 2006 I
- 06/10 ZW Kwartaalramingen 2006 I

- 06/11 Vaststelling en evaluatie van effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor WW cliënten
- 06/12 Eerste verkenningen WIA
- 06/13 Steekproeftrekking onderzoek zittend bestand WW
- 06/14 Uitstroomkansen in WIA
- 06/15 Klantontwikkelingen UWV
- 06/16 Herbeoordeling van werkende WAO'ers
- 06/17 Re-integratie na herbeoordeling [artikel in het blad **re-integratie**]
- 06/18 Instroom in WW na ontslag van werknemers met Wiw- of ID-baan
- 06/19 WW Kwartaalramingen 2006 II
- 06/20 AO Kwartaalramingen 2006 II

- 06/21 ZW Kwartaalramingen 2006 II
- 06/22 De oudere werknemer [artikel W&I]
- 06/23 Klachten; stand van zaken en benchmark met andere publieke instellingen
- 06/24 Witte fraude bij jongeren
- 06/25 Langdurige werkloosheid [artikel in W&I]
- 06/26 Duurzaamheid plaatsingen [artikel in W&I]
- 06/27 Startnotitie vangnet ZW
- 06/28 Zittend Bestand WW: Indicaties voor re-integratiekansen en handavingsrisico's
- 06/29 Ontwikkelingen bij gemeenten na invoering van de WWB
- 06/30 Een jaar WIA; de balans [artikel in ESB]

2007

- 07/01 Doorstroom van WW naar bijstand (WWB), 2003-2010
- 07/02 Indicatieve quick scan participatiepotentieel UWV klanten
- 07/03 Tussenrapportage dossieronderzoek Wajong
- 07/04 WIA monitor WGA; eerste meting
- 07/05 Geactualiseerde raming re-integratiepotentieel UWV klanten
- 07/06 Voorjaarsraming WW
- 07/07 Voorjaarsraming AO
- 07/08 Voorjaarsraming ZW
- 07/09 De groep 35-min in kaart gebracht
- 07/10 Over slaagpercentages en re-integratiedoelstellingen; schattingen en overwegingen



07/11 WIA monitor vangnet; eerste meting
07/12 Stand van zaken onderzoek Zittend Bestand WW
07/13 Zie 08/02
07/14 ZW Raming 2007-II
07/15 AO Raming 2007-II
07/16 WW Raming 2007-II
07/17 Effectiviteit re-integratie AG cliënten
07/18 Samenvatting dossieronderzoek Wajong
07/19 Raming ZW 2007-III

07/20 Klachten WIA klanten
07/21 Raming AO 2007-III
07/22 Raming WW 2007-III

2008

08/01 Vangnet werkprogramma
08/02 Resultaten onderzoek zittend bestand WW
08/03 Overzicht beroepen WW'ers versus vacatures
08/04 Geactualiseerde raming re-integratiepotentieel voorjaar 2008
08/05 Raming AO 2008-I
08/06 Raming ZW 2008-I
08/07 Raming WW 2008-I
08/08 Kwantitatieve overwegingen bij de nieuwe Wajong
08/09a Model klantgerichtheid UWV
08/09b Model klantgerichtheid UWV, detailanalyse

08/10 Raming AO 2008-II
08/11 Raming ZW 2008-II
08/12 Raming WW 2008-II
08/13 Doorstroom van WW naar WWB 2006-2008
08/14 Werkprogramma Pilot Voorspellers voor Werkhervatting
08/15 Ontwikkeling werkaanbod 2009 bij tegenvallende economische ontwikkeling, versie II
08/16 Arbeidsparticipatie, een onderzoek naar Europese systemen en praktijken
08/17 Zachte factoren en werkherhvatting
08/18 Aan het werk met functionele beperkingen.
08/19 TNO subsidieonderzoek overige flexwerkers
08/20 Raming ZW 2008-III
08/21 Raming AO 2008-III
08/22 Raming WW 2008-III

2009

09/01 Prikkelwerking in de sociale zekerheid, een vergelijking tussen de WW en de WWB
09/01 Prognose doorstroom van de WW naar de Bijstand
09/03 Raming ZW 2009-I
09/04 Raming WW 2009-I
09/05 Raming AO 2009-I
09/06 Bijstand NUG of werkherhvatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW
09/07 Doorstroom van WW naar Bijstand per gemeente 2008-2010
09/08 Eerste globale verkenning van een verhoging van de pensioenleeftijd
09/09 WSW afleiding POLIS
09/10 Raming WW 2009-II
09/11 Raming AO 2009-II
09/12 Raming ZW 2009-II
09/13 Schatting van het aSB effect binnen de WIA
09/14 Raming AO 2009-III
09/15 Raming ZW 2009-III
09/16 Raming WW 2009-III