



Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2021

Het CPB publiceert ramingen van het aantal bijstandsuitkeringen in het lopende en komende jaar in het Centraal Economisch Plan (CEP) in maart en in de Macro Economische Verkenning (MEV) in september.

In deze MEV raamt het CPB het gemiddelde aantal bijstandsuitkeringen op 376 duizend in 2020. Dit is een stijging van 15 duizend ten opzichte van 2019. In 2021 stijgt het gemiddelde aantal verder naar 401 duizend.

CPB Notitie

Ernest Berkhout
Jan-Maarten van Sonsbeek

september 2020

Samenvatting

Deze notitie geeft een toelichting op de raming van het bijstandsvolume in de MEV 2021. Het CPB raamt het gemiddelde aantal bijstandsuitkeringen op 376 duizend in 2020. Dit is een stijging van 15 duizend uitkeringen ten opzichte van het gerealiseerde volume in 2019. Aan de ene kant heeft de daling van de werkloosheid in 2019 een neerwaarts effect op het aantal bijstandsuitkeringen in 2020. Aan de andere kant hebben de sterke stijging van de werkloosheid in 2020 en beleidseffecten een opwaarts effect. Naar verwachting stijgt het aantal uitkeringen in 2021 verder, naar een niveau van 401 duizend.

1 Inleiding

Voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de Participatiewet¹ ontvangen gemeenten een budget. De hoogte van het budget wordt bepaald op basis van een raming voor het aantal uitkeringsgerechtigden en de gemiddelde hoogte van een uitkering. Het CPB publiceert ramingen van het aantal bijstandsuitkeringen in het lopende en komende jaar in het *Centraal Economisch Plan (CEP)* in maart en in de *Macro Economische Verkenning (MEV)* in september.² Het uitgangspunt in de raming is de ramingsregel die het verband weergeeft tussen de mutatie in de werkloze beroepsbevolking (WBB) en de mutatie in de bijstand.

De volgende paragraaf geeft een onderbouwing van de bijstandsraming in de MEV 2021 voor het jaar 2020. Paragraaf 3 bevat een vooruitblik naar 2021. De werking van de ramingsregel wordt toegelicht in een tekstkader.

2 Raming bijstandsvolume 2020

Op dit moment raamt het CPB het aantal bijstandsuitkeringen tot de AOW-leeftijd in 2020 op 376 duizend. Tabel 2.1 geeft een gedetailleerde onderbouwing van deze raming. Zie het tekstkader voor een toelichting op de ramingsystematiek.

De stijging van het bijstandsvolume wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van de werkloosheid in 2020 en een technische bijsturing. De verwachting is dat de werkloosheid in 2020 uitkomt op circa 395 duizend personen (regel 1). Dit is een stijging van circa 81 duizend personen ten opzichte van 2019.

Beleids effecten (regel 6) en de doorwerking van de voorspelfout van vorig jaar (regel 8c)³ hebben per saldo een opwaarts effect op de bijstandsraming. Het belangrijkste beleid is de invoering van de Participatiewet in 2015,

¹ De Participatiewet heeft per 1 januari 2015 de Wet Werk en Bijstand vervangen. Met bijstandsuitkering wordt een uitkering op grond van de Participatiewet bedoeld.

² Het macrobudget van de gemeenten wordt uiteindelijk vastgesteld op basis van de SZW-raming.

³ De autonoom bestaat uit drie onderdelen: i) bijsturing op basis van realisaties, deze voorspelfout wordt voor 50% 'mee geboekt' naar het volgende jaar (zie ook iii), ii) incidentele effecten die niet 'mee geboekt' worden en iii) de voorspelfout uit het voorgaande jaar die voor de helft is 'mee geboekt'.

waardoor gedeeltelijk arbeidsgehandicapten geen aanspraak meer kunnen maken op Wajong of WSW. De verhoging van de AOW-leeftijd is verwerkt in de prognose van de Werkloze Beroepsbevolking.⁴

Tabel 2.1 Raming bijstandsvolume 2020 in MEV 2021

	2019	2020
	x 100 uitkeringen	
(1) Werkloze Beroepsbevolking (WBB) (a)	314	395
(2) Mutatie WBB	-36	81
(3) Arbeidsaanbodcorrectie op WBB	0	0
(4) Gecorrigeerde mutatie WBB [(2) + (3)]	-37	81
(5) Mutatie bijstand cf. rekenregel	-19	1
(6) Directe beleidseffecten	10	5
(7) Mutatie bijstandsvolume [(5) + (6)]	-9	6
(8) Autonoom	-10	9
(8a) Autonoom mee boeken	-6	0
(8b) Autonoom niet mee boeken	0	12
(8c) Vertraagde voorspelfout	-4	-3
(9) Mutatie bijstandsvolume [(7) + (8)]	-19	15
(10) Raming bijstandsvolume (t.b.v. budget)	361	376

* Wegens afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.
(a) WBB is de werkloze beroepsbevolking volgens de internationale definitie.

De gegevens van het gerealiseerde bijstandsvolume in het begrotingsjaar zelf worden niet in de raming voor het budget betrokken, omdat dan een vermenging zou optreden van de raming en het beleid van gemeenten (regel 8a is nul in 2020). Met andere woorden, de realisaties van het aantal bijstandsuitkeringen in de eerste helft van 2020 worden in de rekenregel standaard buiten beschouwing gelaten. Op deze manier wordt voorkomen dat gemeenten een lager budget ontvangen wanneer zij in de eerste helft van het jaar via succesvol re-integratiebeleid het aantal uitkeringen weten te verminderen. Het omgekeerde geldt echter ook: het budget wordt niet opwaarts aangepast wanneer realisaties laten zien dat het volume hoger uitkomt dan de raming. Voor het jaar 2020 wordt, bij hoge uitzondering, op regel 8b wel een technisch effect ingeboekt, omdat de personen die in het begin van de coronacrisis werkloos zijn geworden een bovengemiddelde kans hebben om dit jaar al in de bijstand te belanden.⁵

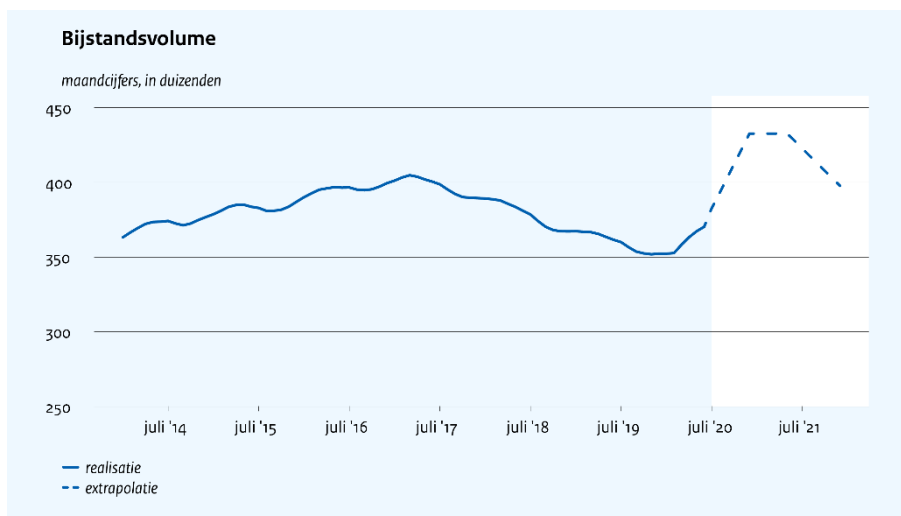
Sinds de tweede helft van 2017 daalde het bijstandsvolume, zie figuur 2.1.⁶ In december 2019 was het volume gedaald tot 352 duizend. De eerste realisaties laten zien dat het volume is gestegen tot 370 duizend in juni 2020. Het geraamde jaargemiddelde voor 2020 volgens de ramingsregel (inclusief corona-effect) is 376 duizend. Om op dat gemiddelde uit te komen is gedurende 2020 een maandelijkse stijging voorzien van ongeveer 6 duizend uitkeringen. Vanwege de bijzonder onzekere situatie rondom de coronacrisis maken we geen vergelijking met het seizoenpatroon in eerdere jaren.

⁴ Dit is anders dan in voorgaande jaren, toen dit nog als apart beleidseffect opgenomen was. Omdat afgelopen jaar de langetermijnprognose van de beroepsbevolking is bijgewerkt, is nu ook de verschuivende AOW-leeftijd daarin verwerkt.

⁵ Het blijkt grotendeels jongeren, flexwerkers en zelfstandigen te betreffen. Zij hebben veel minder WW-rechten dan de gemiddelde werkloze waarop de rekenregel is gekalibreerd (of zelfs helemaal geen WW-recht). Daardoor zullen zij gemiddeld eerder in de bijstand instromen. Zie bijvoorbeeld ook dit nieuwsbericht ([link](#)).

⁶ Bron: CBS, 'Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort'. Maart 2020 is het laatst beschikbare definitieve cijfer. Voor april, mei en juni 2020 zijn alleen nog voorlopige cijfers beschikbaar.

Figuur 2.1 Ontwikkeling bijstandsvolume 2014-2021 (maandcijfers, x 1000)



3 Vooruitblik naar 2021

In 2021 wordt een verdere stijging van het bijstandsvolume verwacht. Naar verwachting zal het bijstandsvolume toenemen naar een niveau van 401 duizend. De werkloosheid zal waarschijnlijk verder toenemen, terwijl ook de beleidseffecten per saldo opwaarts gericht zijn. In vergelijking met de jaren 2016-2020 zijn die beleidseffecten wel kleiner.

Toelichting methodiek raming van het bijstandsvolume

Het CPB heeft op basis van regressieanalyse de volgende rekenregel voor de raming van het bijstandsvolume geschat (a):

$$\Delta Bijstand_t = 0,10\Delta WBB_t^* + 0,18\Delta WBB_{t-1}^* + 0,5\varepsilon_{t-1} + beleid_t + autonoom_t$$

waarbij WBB* staat voor de gecorrigeerde werkloze beroepsbevolking (internationale definitie) en ε_{t-1} is de voorspelfout van het voorgaande jaar.

Het drijvende proces in de ontwikkeling van het bijstandsvolume is de gecorrigeerde mutatie van de werkloze beroepsbevolking (zie hieronder). Een verandering van de werkloosheid werkt voor 10% door op het aantal bijstandsuitkeringen in het lopende en 18% in het komende jaar. De conjunctuur werkt dus met enige vertraging door in de bijstand. Op korte termijn werken veranderingen in de werkloosheid voornamelijk door op het aantal WW-uitkeringen. Op wat langere termijn heeft de werkloosheid effect op het bijstandsvolume, voor een belangrijk deel doordat het verblijf in de WW afloopt. In het model wordt een voorspelfout uit het verleden voor 50% 'mee geboekt' naar het volgende jaar. Als het basismodel in een bepaald jaar een te lage voorspelling geeft, is de kans het grootst dat dit in het daaropvolgende jaar ook het geval is.

Daarnaast worden eventuele geraamde beleidseffecten toegevoegd. Hierbij wordt rekening gehouden met beleidsmaatregelen die effect hebben op de bijstand. Dit betreft ook beleidsmaatregelen in de WW, of arbeidsongeschiktheidsregelingen die tot extra instroom in de bijstand leiden. Ten slotte kan een plausibiliteitscontrole op basis van de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen per maand of overige aanvullende informatie nog leiden tot een eventuele autonome bijstelling van de jaarraming. Hierbij dient opgemerkt te worden dat realisaties gedurende het lopende jaar niet worden meegenomen in de bijstandsraming ten behoeve van de vaststelling van het definitieve budget voor jaar t.

Toelichting gecorrigeerde werkloze beroepsbevolking

Bij de raming van het aantal bijstandsuitkeringen wordt een arbeidsaanbodcorrectie op de mutatie van de werkloze beroepsbevolking gebruikt om ervoor te zorgen dat geen dubbelstellingen ontstaan bij de bepaling van het uitkeringsvolume. Een voorbeeld hiervan is het beperken van de Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Een deel van de jongeren die bij ongewijzigd beleid recht zouden hebben op een Wajong-uitkering en niet tot het arbeidsaanbod behoorden, zal zich nu wel op de arbeidsmarkt aanbieden. Deze toename van het arbeidsaanbod zal op korte termijn niet volledig geabsorbeerd worden op de arbeidsmarkt en dientengevolge gedeeltelijk in de werkloze beroepsbevolking terecht komen. Voor zover deze mensen recht hebben op een bijstandsuitkering, wordt die uitkering via directe beleidseffecten geboekt. Om te voorkomen dat de extra werkloosheid ook nog eens via de ramingsregel leidt tot meer WW- en bijstandsuitkeringen, dient de mutatie van de werkloze beroepsbevolking hiervoor in de ramingsregel te worden gecorrigeerd. Deze correctie wordt in drie jaar afgebouwd, omdat deze extra werklozen alsnog een baan vinden, zich terugtrekken van de arbeidsmarkt, of, op langere termijn, wel in aanmerking komen voor een (werkloosheids-)uitkering. In formulevorm:

$$\Delta WBB_t^* = \Delta WBB_t - 0,75a + \sum_{i=1}^3 1/3(0,75a)_{t-i}$$

waarbij * duidt op gecorrigeerde WBB en a staat voor arbeidsaanbodeffecten die als beleidsmaatregelen worden meegenomen in de WW of bijstand.

(a) Hoekstra, K., 2016, Internationale definitie werkloosheid in bijstandsraming, CPB Notitie, 30 mei 2016, ([link](#)).