



Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2022

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 365 duizend in 2021. Dit is een stijging van 4 duizend ten opzichte van 2020. Naar verwachting daalt het aantal uitkeringen in 2022 opnieuw, naar een niveau van 358 duizend.

CPB Notitie

Ernest Berkhout
Jan-Maarten van Sonsbeek

september 2021

Samenvatting

Deze notitie geeft een toelichting op de raming van het bijstandsvolume in de MEV 2022. Het CPB raamt het gemiddelde aantal bijstandsuitkeringen op 365 duizend in 2021. Dit is een stijging van 4 duizend uitkeringen ten opzichte van het gerealiseerde volume in 2020. Aan de ene kant heeft de sterke stijging van de werkloosheid in 2020 een opwaarts effect op het aantal bijstandsuitkeringen in 2021. Aan de andere kant heeft de sterke daling van de werkloosheid in 2021 een neerwaarts effect. Naar verwachting daalt het aantal uitkeringen in 2022 opnieuw, naar een niveau van 358 duizend.

1 Inleiding

Voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de Participatiewet 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.¹ 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 2022 voor het jaar 2021. Paragraaf 3 bevat een vooruitblik naar 2022. De werking van de ramingsregel wordt toegelicht in een tekstkader.

2 Raming bijstandsvolume 2021

Op dit moment raamt het CPB het aantal bijstandsuitkeringen tot de AOW-leeftijd in 2021 op 365 duizend. Tabel 2.1 geeft een gedetailleerde onderbouwing van deze raming. Het tekstkader geeft een toelichting op de systematiek van de raming.

De stijging van het bijstandsvolume wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van de werkloosheid in 2020. De verwachting is dat de werkloosheid in 2020 uitkomt op circa 357 duizend personen (regel 1). Dit is een stijging van circa 42 duizend personen ten opzichte van 2019.

Het budget dat gemeenten ontvangen voor het uitvoeren van de Participatiewet bestaat uit een deel 'algemene bijstand' en een deel 'loonkostensubsidies in het kader van de Participatiewet' (LKS). Deze budgetten werden tot en met 2021 op dezelfde manier over de gemeenten verdeeld, zonder rekening te houden met het werkelijke gebruik van LKS door gemeenten. Met ingang van 2022 wordt het LKS-deel apart verdeeld, waarbij

¹ De Participatiewet heeft per 1 januari 2015 de Wet Werk en Bijstand vervangen. Met 'bijstandsuitkering' wordt bedoeld de uitkering op grond van de Participatiewet, maar niet de Loonkostensubsidie op grond van diezelfde wet. Het volume voor de Loonkostensubsidie Participatiewet wordt apart geraamd.

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

meer rekening gehouden wordt met de werkelijke uitgaven. Doel van dit beleid is om de financiële prikkels aan te sluiten op de doelstelling om het gebruik van LKS te stimuleren.

Om dit mogelijk te maken zijn ook technische wijzigingen noodzakelijk, zoals het splitsen van enkele beleidseffecten. Door de splitsing wordt, met ingang van 2021, de jaarlijkse oploop van het aantal bijstandsuitkeringen (als gevolg van invoering van de Participatiewet) 3,4 duizend lager. Tegelijkertijd wordt de volumemutatie van de LKS-participatiewet 6 duizend hoger. Beide omzettingen gezamenlijk zijn budgetneutraal, het totale budget voor 2021 verandert hierdoor dus niet.

Beleids effecten (regel 6) en de doorwerking van de voorspelfout van vorig jaar (regel 8c)³ hebben per saldo slechts een klein opwaarts effect op de bijstandsraming. Het belangrijkste beleidseffect is het gedragseffect als gevolg van de afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon. Het effect van de invoering van de Participatiewet in 2015, waardoor gedeeltelijk arbeidsgehandicapten geen aanspraak meer kunnen maken op Wajong of WSW, is met ingang van deze raming gesplitst in een (kleiner) effect op bijstand en een (nieuw) effect op LKS. De verhoging van de AOW-leeftijd is verwerkt in de prognose van de werkloze beroepsbevolking.⁴

Tabel 2.1 Raming bijstandsvolume 2021 in MEV 2022

	2020	2021
	x 1000 uitkeringen	
(1) Werkloze Beroepsbevolking (WBB)	357	313
(2) Mutatie WBB	42	-44
(3) Arbeidsaanbodcorrectie op WBB	0	-1
(4) Gecorrigeerde mutatie WBB [(2) + (3)]	42	-44
(5) Mutatie bijstand cf. rekenregel	-2	3
(6) Directe beleidseffecten	4	0
(7) Mutatie bijstandsvolume [(5) + (6)]	2	3
(8) Autonoom	-1	1
(8a) Autonoom mee boeken	1	0
(8b) Autonoom niet mee boeken	1	0
(8c) Vertraagde voorspelfout	-3	1
(9) Mutatie bijstandsvolume [(7) + (8)]	1	4
(10) Raming bijstandsvolume (t.b.v. budget)	361	365
* Wegens afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.		

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 2021). Met andere woorden, de realisaties van het aantal bijstandsuitkeringen in de eerste helft van 2021 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

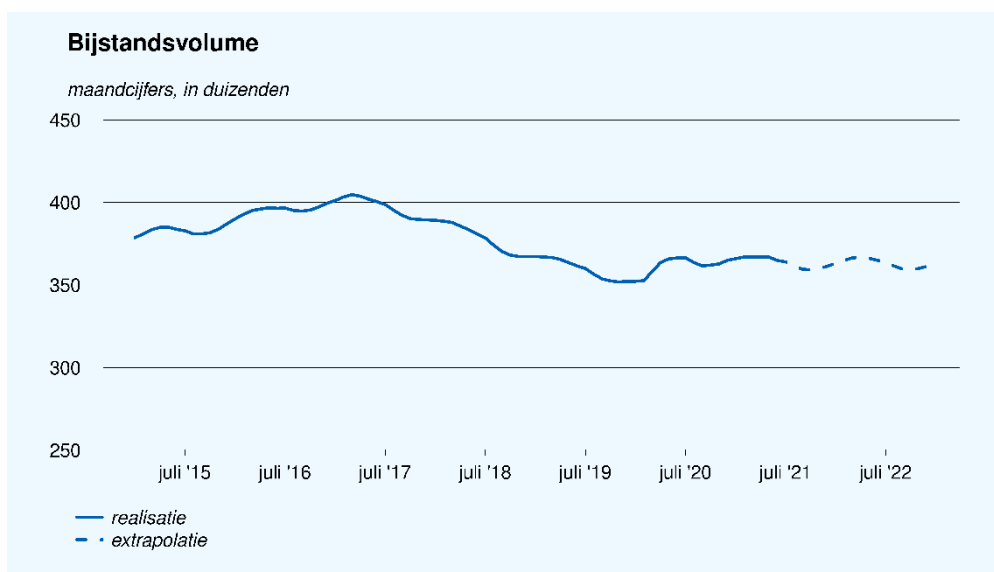
³ De autonoom bestaat uit drie onderdelen: i) bijsturing op basis van realisaties, deze voorspelfout wordt voor 50% 'mee geboekt' naar het volgende jaar (zie ook iii), ii) incidentele effecten die niet 'mee geboekt' worden en iii) de voorspelfout uit het voorgaande jaar die voor de helft is 'mee geboekt'.

⁴ Dit is het geval sinds de MEV-raming van september 2020. Daar is de verschuivende AOW-leeftijd voor het eerst in de langetermijnprognose van de beroepsbevolking verwerkt, en niet meer als apart beleidseffect.

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.

Sinds begin 2017 daalde het bijstandsvolume tot en met 2019, zie figuur 2.1.⁵ In december 2019 was het volume gedaald tot 352 duizend, waarna het vorig jaar eerst toenam (tot 366 duizend in mei) om daarna alweer af te nemen (naar 362 duizend in september/oktober). De voorlopige realisaties laten zien dat het volume de laatste maanden lijkt te stabiliseren rond 368 duizend (maart-mei 2021). Het geraamde jaargemiddelde voor 2021 volgens de ramingsregel is 365 duizend. Om op dat gemiddelde uit te komen is gedurende de rest van 2021 een lichte daling voorzien.

Figuur 2.1 Ontwikkeling bijstandsvolume 2015-2022 (maandcijfers, x 1000)



3 Vooruitblik naar 2022

In 2022 wordt een nieuwe daling van het bijstandsvolume verwacht. Naar verwachting zal het bijstandsvolume afnemen naar een niveau van 358 duizend. De werkloosheid zal waarschijnlijk wel toenemen, maar de daling van 2021 heeft een groter effect terwijl de beleidseffecten per saldo neerwaarts gericht zijn. In vergelijking met de afgelopen jaren 2016-2020 zijn die beleidseffecten sowieso lager, omdat een deel nu is opgenomen als effect op LKS in plaats van op de algemene bijstand. Daarnaast zijn ook de beleidseffecten 'hervorming WW' en 'extra instroom asielzoekers' veel kleiner dan in genoemde jaren.

⁵ 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.

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 te worden opgemerkt 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 dubbeltellingen 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 terechtkomen. 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](#)).

