



Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2023

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 341.000 in 2022. Dit is een daling van 19.000 uitkeringen ten opzichte van het gerealiseerde volume in 2021. Naar verwachting daalt het aantal uitkeringen in 2023 verder, naar een niveau van 332.000 uitkeringen.

CPB - september 2022

Leonie Gercama
Egbert Jongen
Timo Verlaat

Samenvatting

Het CPB raamt het gemiddelde aantal bijstandsuitkeringen op 341 duizend in 2022. Dit is een daling van 19 duizend uitkeringen ten opzichte van het gerealiseerde volume in 2021. De daling komt voornamelijk door de daling van de werkloze beroepsbevolking in 2021 en 2022. Dit werkt vertraagd door op het bijstandsvolume. Naar verwachting daalt het aantal bijstandsuitkeringen in 2023 verder, naar een niveau van 332 duizend uitkeringen. In deze notitie geven we een toelichting op deze raming van het bijstandsvolume in 2022 en 2023 in de MEV 2023.

1 Inleiding

Voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de Participatiewet ontvangen gemeenten een budget dat 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 rekenregel 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 2023 voor het jaar 2022. Paragraaf 3 bevat een vooruitblik naar 2023.

2 Raming bijstandsvolume 2022

Op dit moment raamt het CPB het aantal bijstandsuitkeringen tot de AOW-leeftijd in 2022 op 341 duizend. Dit zijn 19 duizend uitkeringen minder dan in 2021. Tabel 2.1 geeft een gedetailleerde onderbouwing van deze raming. Het tekstkader “Toelichting methodiek raming van het bijstandsvolume” aan het einde van deze notitie geeft een toelichting op de systematiek van de raming.

De daling van het bijstandsvolume in 2022 wordt voornamelijk veroorzaakt door de daling van de werkloosheid in 2021. Veranderingen in de werkloosheid werken met vertraging door in de bijstand (zie tekstkader). De werkloze beroepsbevolking komt in 2021 uit op circa 408 duizend personen (regel 1 in tabel 2.1). Dit is een daling van 57 duizend personen ten opzichte van 2020 (regel 2). Deze mutatie corrigeren we voor dubbeltellingen van beleidswijzigingen (regel 3 in tabel 2.1, zie tekstkader voor verdere toelichting). De gecorrigeerde mutatie van de werkloze beroepsbevolking, die we gebruiken in de rekenregel voor de bijstandsraming, komt daarmee uit op een daling van 58 duizend uitkeringen.

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 een raming door het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Beleids effecten (regel 6 in tabel 2.1) hebben per saldo nihil effect op de bijstandsraming in 2022. De term 'beleids effecten' bestaat uit zowel opwaartse als neerwaartse effecten op het bijstandsvolume als gevolg van beleid. Enerzijds heeft de afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon een neerwaarts effect op het aantal geraamde bijstandsuitkeringen. Anderzijds hebben de invoering van de Participatiewet in 2015^{3,4} en de hervorming van de WW⁵ een positief effect op het aantal geraamde bijstandsuitkeringen.⁶

Tabel 2.1 Raming bijstandsvolume 2022 in MEV 2023

	2021	2022
	x 1000 uitkeringen	
(1) Werkloze beroepsbevolking (wbb) ⁷	408	339
(2) Mutatie wbb	-57	-69
(3) Arbeidsaanbodcorrectie op wbb	-1	0
(4) Gecorrigeerde mutatie wbb [(2) + (3)]	-58	-69
(5) Mutatie bijstand cf. rekenregel	2	-17
(6) Directe beleids effecten	0	0
(7) Mutatie bijstandsvolume [(5) + (6)]	2	-18
(8) Autonoom	-3	-2
(8a) Autonoom meeboeken	-3	0
(8b) Autonoom niet meeboeken	0	0
(8c) Vertraagde voorspelfout	1	-2
(9) Mutatie bijstandsvolume [(7) + (8)]	-1	-19
(10) Raming bijstandsvolume (t.b.v. budget)	360	341

* Wegens afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

De autonoom in de rekenregel (regel 8 in tabel 2.1) heeft een beperkt neerwaarts effect op de bijstandsraming in 2022 en bestaat volledig uit doorwerking van de voorspelfout van vorig jaar (regel 8c). De autonoom bestaat uit drie onderdelen:

- i) bijsturing op basis van realisaties, deze voorspelfout wordt voor 50% meegenomen naar het volgende jaar (regel 8a, zie ook iii);
- ii) incidentele effecten die geen effect hebben op de bijstandsraming in latere jaren (deze effecten worden meegenomen, regel 8b);
- iii) de voorspelfout uit het voorgaande jaar die voor de helft is meegenomen (regel 8c).

De bijstandsraming voor 2022 stellen we neerwaarts bij met circa 2000 uitkeringen omdat de realisaties van 2021 lager zijn dan verwacht (regel 8c).

³ Per 2021 is dit effect opgesplitst in een (kleiner) effect op bijstand en (nieuw) effect op loonkostensubsidies (LKS). Dit is gedaan in verband met de aparte verdeling van het budget voor LKS (zie verder *Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2022*).

⁴ Gedeeltelijk arbeidsgehandicapten kunnen door de invoering van de Participatieweg geen aanspraak meer maken op Wajong of WSW en stromen in de bijstand.

⁵ Door de duurverkorting en vertraagde opbouw in de WW stromen WW'ers eerder in de bijstand.

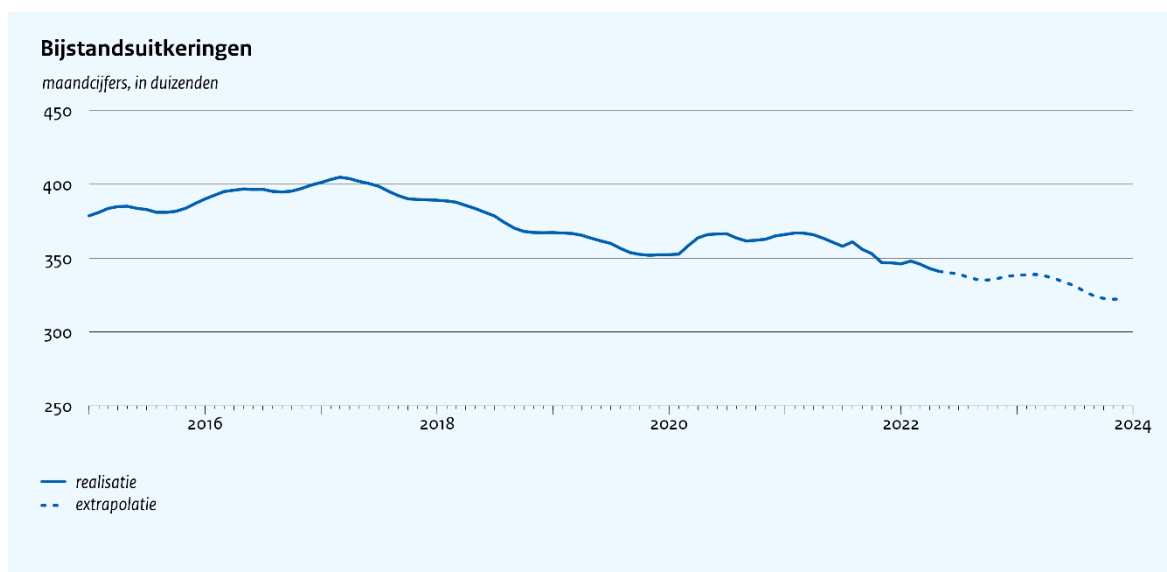
⁶ De verhoging van de AOW-leeftijd is verwerkt in de prognose van de werkloze beroepsbevolking. Dit is het geval sinds de MEV-raming van september 2020. Daar is de verschuivende AOW-leeftijd voor het eerst in de langetermijnprognose van de beroepsbevolking verwerkt, en niet meer als apart beleidseffect.

⁷ Het niveau van de werkloze beroepsbevolking ligt ongeveer 100.000 personen hoger dan bij de MEV 2022. Dit komt door een herziening van de vragenlijst waarmee de (werkloze) beroepsbevolking wordt gemeten door CBS (zie kader 2 op pagina 24 in verdieping Centraal Economisch Plan 2022). Voor de raming van het bijstandsvolume speelt alleen de mutatie van de werkloze beroepsbevolking een rol, niet het niveau. De mutaties in de werkloze beroepsbevolking zijn niet veranderd door de herziening van de vragenlijst. De herziening heeft daarom geen effect op het (geraamde) bijstandsvolume.

Om vermenging van de raming en het beleid dat gemeenten voeren te voorkomen, nemen we informatie over realisaties in het lopende begrotingsjaar niet mee (regel 8a is nul in 2022). Met andere woorden, de realisaties van het aantal bijstandsuitkeringen in de eerste helft van 2022 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.

Om in 2022 op het geraamde aantal uitkeringen van 341 duizend uit te komen, is gedurende de rest van het jaar een daling van het bijstandsvolume voorzien. Figuur 2.1 toont de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen op maandniveau tot en met mei 2022⁸ en een extrapolatie tot en met december 2023. Vanaf begin 2017 daalt het bijstandsvolume tot en met begin 2020. In januari 2020 was het volume gedaald tot 352 duizend uitkeringen, tijdens de coronacrisis nam het aantal bijstandsuitkeringen toe, tot 366 duizend in april 2021. Sindsdien neemt het volume weer af (tot 346 duizend uitkeringen begin 2022). De voorlopige realisaties van dit jaar laten zien dat het volume de eerste maanden van 2022 nog steeds daalt. Het geraamde jaargemiddelde voor 2022 volgens de rekenregel is 341 duizend uitkeringen. Om op dat gemiddelde uit te komen, is ook gedurende de rest van 2022 een daling voorzien.

Figuur 2.1 Ontwikkeling bijstandsvolume 2015-2023 (maandcijfers, in duizenden)



⁸ Bron: CBS, 'Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort'. December 2020 is het laatst beschikbare definitieve cijfer. Voor 2021 en 2022 zijn alleen nog (nader) voorlopige cijfers beschikbaar.

3 Vooruitblik naar 2023

In 2023 verwachten we een verdere daling van het bijstandsvolume naar 332 duizend uitkeringen. De werkloze beroepsbevolking zal naar verwachting in 2023 weliswaar weer toenemen⁹ maar de daling in de werkloze beroepsbevolking in 2022 heeft per saldo een groter effect op de bijstandsraming. Dit komt doordat wijzigingen in de werkloosheid vertraagd doorwerken in de bijstand. De beleidseffecten hebben in 2023 per saldo een miniem negatief effect op de bijstandsraming. In de raming voor 2023 heeft de autonoom geen effect, omdat de vertraagde voorspelfout pas na de realisaties in 2022 te bepalen is.

⁹ Zie *Macro Economische Verkenning 2023*.

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} de voorspelfout is 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 jaar en voor 18% in het komende jaar. De conjunctuur werkt dus met 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 recht op WW afloopt. In het model wordt een voorspelfout uit het verleden voor 50% meegenomen naar het volgende jaar. Als het basismodel in een bepaald jaar een te lage voorspelling geeft, is de kans groot 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 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 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 rekenregel leidt tot meer WW- en bijstandsuitkeringen, dient de mutatie van de werkloze beroepsbevolking hiervoor in de rekenregel 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 de gecorrigeerde wbb en a staat voor arbeidsaanbodeffecten die als beleidsmaatregelen worden meegenomen in de WW, arbeidsongeschiktheidsregelingen of bijstand.

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