

VERDELING BIJSTANDS- BUDGETTEN 2023

HOOFDRAPPORT

seo • economisch onderzoek



atlas research

AUTEURS

WOUTER VERMEULEN, TIM SCHWARTZ, JOERI ATHMER, REMCO VAN EIJKEL (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK), MARTEN MIDDELDORP, FRANCINE BUREMA, JORAN VELDKAMP (ATLAS RESEARCH)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SZW

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Hoe wordt het budget verdeeld?	2
3	Vergelijking met budget vorig jaar	4
4	Vergelijking met uitgaven in 2021	8
	Referenties	11

1 Inleiding

Hoe verandert de verdeling van bijstandsbudgetten in 2023 ten opzichte van vorig jaar? En hoe verhouden deze budgetten zich tot de gemeentelijke uitgaven aan bijstand in 2021? Deze rapportage geeft een globaal overzicht en laat zien hoe de budgetverdeling is bepaald.

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Zij ontvangen hiervoor een budget vanuit het Rijk. Gemeenten mogen overschotten op hun budget behouden en moeten tekorten zelf aanvullen. Zo worden ze gestimuleerd tot effectief beleid om de bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te houden. Het budget wordt verdeeld op basis van een model dat, gegeven objectieve kenmerken, een zo goed mogelijke inschatting maakt van de noodzakelijke bijstandsuitgaven van een gemeente.

In het model wordt de kans op bijstand op huishoudniveau geschat (volumecomponent) en wordt een objectieve prijs voor een uitkering per huishoudtype bepaald (prijscomponent). De basis voor de objectieve verdeling is een statistische analyse met indicatoren op meerdere niveaus, namelijk huishoud-, gemeente- en buurniveau. Bij de berekening van zowel de kans als de prijs wordt gebruikgemaakt van integrale gegevensbestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waarin voor ieder huishouden in Nederland gegevens beschikbaar zijn.

Het ministerie van SZW laat het model jaarlijks opnieuw schatten en actualiseren op basis van zo recent mogelijke data. Zowel de kenmerken van individuele huishoudens als de kenmerken op regionaal niveau worden daarbij geactualiseerd. Ook kan regulier onderhoud nodig zijn, bijvoorbeeld wanneer definities in de brondata wijzigen. De verdeling van de bijstandsbudgetten wordt bepaald op basis van dit opnieuw geschatte en geactualiseerde model.

Deze rapportage brengt de belangrijkste uitkomsten met betrekking tot de verdeling van de bijstandsbudgetten in 2023 in beeld. Het gaat om een globaal overzicht en niet om de resultaten voor individuele gemeenten. Hoofdstuk 2 licht op hoofdlijnen toe hoe de budgetverdeling is bepaald. Vervolgens laten we zien hoe het budget veranderd is ten opzichte van de verdeling in 2022. Hoofdstuk 4 zet de budgetverdeling voor 2023 af tegen de gerealiseerde uitgaven in 2021, het meest recente jaar waarvoor deze cijfers beschikbaar zijn.

Een uitgebreide verantwoording van de schatting en actualisatie van het bijstandsverdeelmodel is terug te vinden in twee technische achtergronddocumenten (Vermeulen 2022a en 2022b). De vernieuwde interactieve budgettool (voorheen: informatietool of rekentool) voor 2023 geeft cijfermatig inzicht in de totstandkoming van de budgetten op gemeenteniveau. Binnen deze tool is er voor elke afzonderlijke gemeente ook een korte rapportage met toelichting op de belangrijkste cijfers beschikbaar.

2 Hoe wordt het budget verdeeld?

Het macrobudget 2023 voor bijstand en LKS bedraagt zes miljard euro. Het reguliere budget dat gemeenten hieruit ontvangen wordt voor het grootste deel bepaald door het objectieve verdeelmodel. Daarnaast zijn er enkele deelbudgetten die bepaald worden op basis van uitgaven in het verleden.

Het Rijk stelt jaarlijks een macrobudget beschikbaar voor de bekostiging van algemene bijstand¹ en het verstrekken van loonkostensubsidie (LKS). In 2023 gaat het in totaal om 6,015 miljard euro, waarvan 377 miljoen euro voor LKS. Uit dit macrobudget ontvangen gemeenten een regulier budget dat bestaat uit een budget voor bijstandsuitkeringen en een LKS-budget. Het budget voor bijstandsuitkeringen is weer opgebouwd uit een deelbudget dat objectief wordt verdeeld en een deelbudget dat historisch wordt verdeeld. Kleine gemeenten (tot 15.000 inwoners) ontvangen het historische deelbudget, middelgrote gemeenten (tussen de 15.000 en 40.000 inwoners) ontvangen zowel het historische als het objectieve deelbudget en grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) krijgen alleen het objectieve deelbudget. Daarnaast bevat het budget voor bijstandsuitkeringen een deelbudget ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners (DTI).

Figuur 2.1 toont de relatieve omvang van de deelbudgetten opgeteld over alle gemeenten. De grootste component van het reguliere budget is het objectieve budget dat gebaseerd is op het verdeelmodel. Het historische budget voor kleinere gemeenten is gebaseerd op gerealiseerde uitgaven in 2021.² De deelbudgetten voor DTI en LKS worden ook bepaald op basis van gerealiseerde uitgaven. De verdeling van het LKS-budget wordt bij de bepaling van het definitieve budget nog geactualiseerd naar uitgaven in 2022. Het reguliere budget voor een gemeente is de som van al deze deelbudgetten.

Figuur 2.1 Het objectieve budget is de grootste component van het reguliere budget



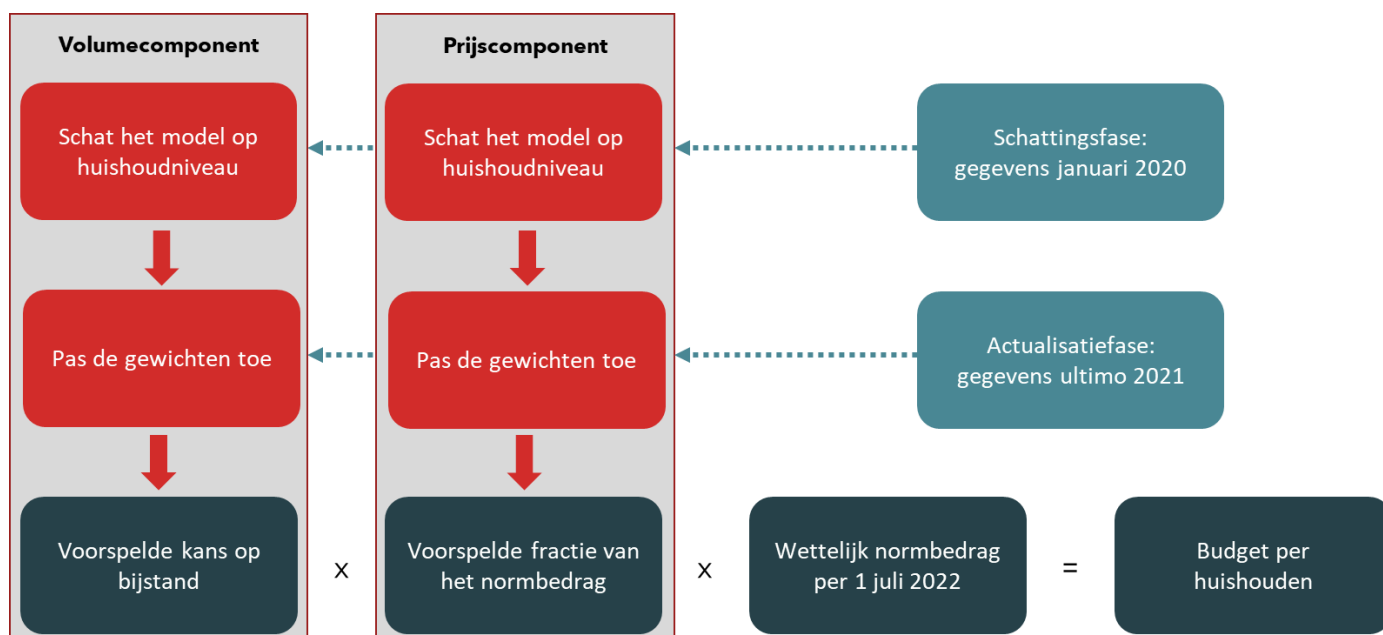
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

¹ Het betreft uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004, voor zover dit laatste betrekking heeft op levensonderhoud van zelfstandigen.

² Deze uitgaven worden gecorrigeerd voor bevolkingsgroei tussen 2021 en 2022.

Figuur 2.2 illustreert hoe we het objectieve budget bepalen dat voor grotere gemeenten het leeuwendeel van het reguliere budget uitmaakt. Het verdeelmodel dat we hiervoor gebruiken, bestaat uit een volume- en een prijscomponent. In de volumecomponent wordt de kans op bijstand van een huishouden ingeschat en in de prijscomponent staat de hoogte van de uitkering als fractie van het wettelijke normbedrag per huishouden centraal. De objectieve kenmerken in deze modellen hebben een uitlegbare relatie met de bijstand en zijn niet beïnvloedbaar door gemeenten. Het gaat bijvoorbeeld om leeftijd, huishoudenssamenstelling, herkomst, zorggebruik en het gebruik van andere uitkeringen. Indicatoren voor de regionale arbeidsvraag, zoals de beschikbaarheid van werk en de werkloosheid, spelen ook een belangrijke rol.

Figuur 2.2 Bepaling van het objectieve budget



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Het model wordt geschat met gegevens voor begin 2020 en vervolgens geactualiseerd naar eind 2021. Uit dit geactualiseerde model volgen de voorspelde kans op bijstand en de voorspelde fractie van het normbedrag dat een huishouden aan bijstand zou ontvangen. Vermenigvuldiging met de wettelijke normbedragen per 1 juli 2022 levert het voorspelde budget per huishouden. Door deze voorspelde budgetten per huishouden op te tellen over alle huishoudens in een gemeente volgt het voorspelde budget per gemeente. Dit wordt gedeeld door het totaal aan voorspelde budgetten om tot een objectief budgetaandeel te komen, waarbij we rekening houden met de mate waarin gemeenten objectief gebudgetteerd zijn. Het objectieve budget voor een gemeente volgt tenslotte door het objectieve budgetaandeel toe te passen op het objectief te verdelen deel van het macrobudget.

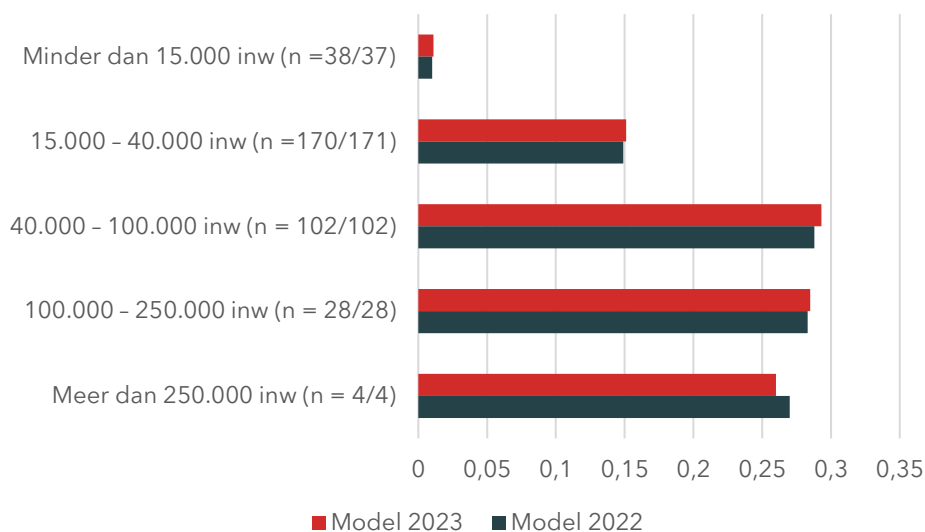
3 Vergelijking met budget vorig jaar

Gemiddeld genomen verandert het budgettaandeel van gemeenten in 2023 met ongeveer vier procent ten opzichte van dat van 2022. Budgetmutaties nemen af met de omvang van gemeenten. Ze hangen sterk samen met veranderingen in het kenmerk Werken onder niveau.

Hoe verandert het budget van gemeenten ten opzichte van vorig jaar? We brengen veranderingen in het reguliere budget in kaart aan de hand van veranderingen in aandelen in het totale budget, zodat de verandering in de hoogte van het macrobudget geen rol speelt.

Figuur 3.1 laat die budgetaandelen zien voor de verschillende grootteklassen van gemeenten, voor zowel 2022 als 2023. Voor de vier grote steden tellen ze op tot ruim een kwart van het totale budget, terwijl 14 procent van de Nederlandse bevolking hier woont. De G4 ontvangen daarmee bijna net zoveel budget als alle 28 gemeenten met tussen de 100.000 en de 250.000 inwoners, of als alle 102 gemeenten met tussen de 40.000 en 100.000 inwoners. Dit komt omdat het model op basis van objectieve kenmerken een relatief groot beroep op bijstand in deze steden voorspelt. Het reguliere budgettaandeel van de G4 neemt tussen 2022 en 2023 wel af.

Figuur 3.1 Het budgettaandeel voor de grote steden neemt af

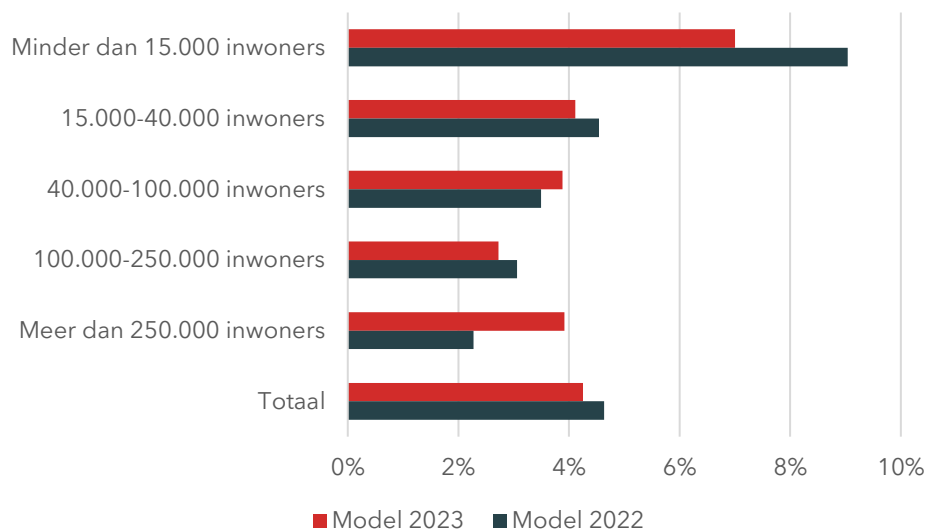


Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Gemiddeld genomen verandert het budgettaandeel van afzonderlijke gemeenten in 2023 met ongeveer vier procent ten opzichte van het budgettaandeel in 2022. Uit Figuur 3.2 blijkt dat veranderingen in het budget in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners bijna twee keer zo groot waren, terwijl budgetveranderingen in

gemeenten met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners juist relatief klein waren.³ Ook in deze figuur vallen de budgetveranderingen voor de G4 op. Ze zijn groot in verhouding tot hun omvang en ook aanmerkelijk groter dan vorig jaar.

Figuur 3.2 Budgetmutaties nemen af met de omvang van gemeenten



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

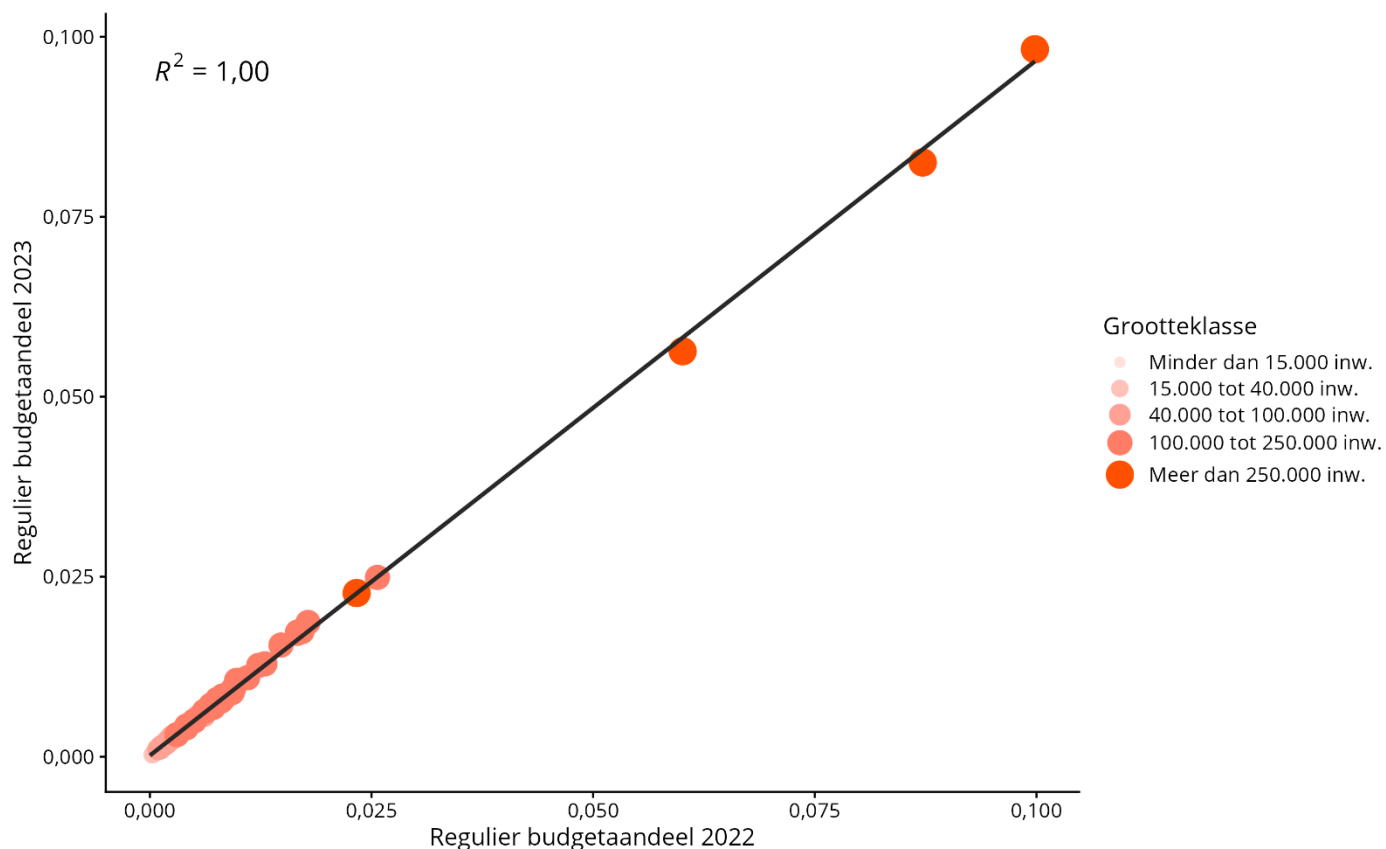
Figuur 3.3 en Figuur 3.4 geven nog meer inzicht in de veranderingen in het reguliere budget op gemeenteniveau. Figuur 3.3 zet het budgetaandeel in 2023 af tegen het budgetaandeel in 2022. Dit plaatje benadrukt de sterke samenhang. Figuur 3.4 zet de verandering in het reguliere budget op de kaart. De reguliere budgetaandelen gaan met name in Zeeland, Limburg en het oosten van het land omhoog. Dat gaat ten koste van de gemeenten in Groningen en de Randstad. Deze kaart geeft een wat vertekend beeld, omdat de gemeenten waar de meeste mensen wonen hier relatief weinig plek krijgen. Dunbevolkte gemeenten, waarvoor het model vaak minder nauwkeurig voorspelt, nemen op de kaart juist veel ruimte in. In Figuur 3.3 springen de grote steden er wel uit.

De afname van het budgetaandeel van de G4 komt deels door een daling van het kenmerk Werken onder niveau. De technische achtergronddocumentatie (Vermeulen et al., 2022b) bevat een verklarende analyse waaruit blijkt dat veranderingen in dit kenmerk sterk bepalend zijn voor de budgetmutaties. Werken onder niveau meet de verhouding tussen het aantal banen met een laag beroepsniveau vervuld door mensen met een middelbaar of hoog opleidingsniveau en de beroepsbevolking met een laag opleidingsniveau in een regionale arbeidsmarkt. De kans op bijstand is naar verwachting groter in een gemeente waar relatief veel beschikbare banen met laag beroepsniveau worden vervuld door mensen met een middelbaar of hoog opleidingsniveau. Naast veranderingen in dit kenmerk spelen veranderingen in de verwachte bijstandskans op basis van huishoudkenmerken ook een belangrijke rol, blijkt uit de verklarende analyse.

³ Het gaat hierbij om de gemiddelde absolute budgetmutatie, anders zouden positieve en negatieve budgetmutaties bij het middelen tegen elkaar wegvallen.

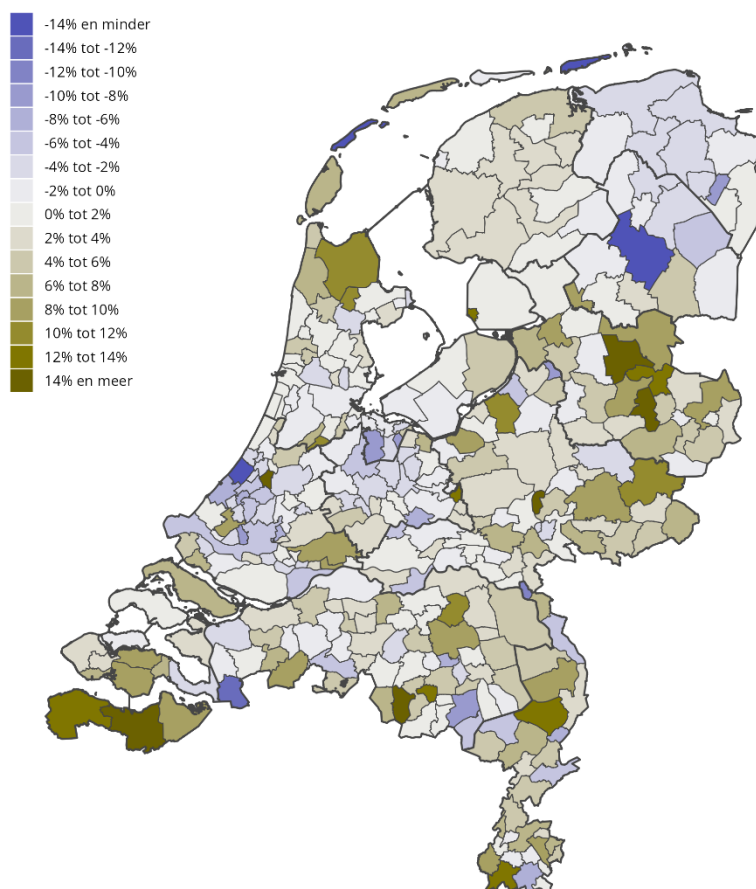
Er is dit jaar onderzoek gedaan naar aanpassing van de regiokenmerken in het model, waaronder het kenmerk Werken onder niveau (Middeldorp et al., 2022). Dit onderzoek gaat in op de berekeningswijze en op mogelijkheden tot actualisatie en verbetering van externe gegevensbronnen. De voorgestelde aanpassingen konden nog niet worden opgenomen in het verdeelmodel voor 2023 (Vermeulen et al., 2022a). Het ministerie van SZW is van plan om hier in de loop van 2022 nader onderzoek naar te laten doen.

Figuur 3.3 Het reguliere budgetaandeel in 2022 komt bijna volledig overeen met het reguliere budgetaandeel in 2023



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Figuur 3.4 Regulier budgetaandeel neemt toe in Zeeland, Limburg en het oosten van het land

Procentueel verschil regulier budgetaandeel

De figuur toont het procentuele verschil tussen het reguliere budgetaandeel van model 2023 en het reguliere budgetaandeel van model 2022. De cijfers zijn in gemeente-indeling 2022.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

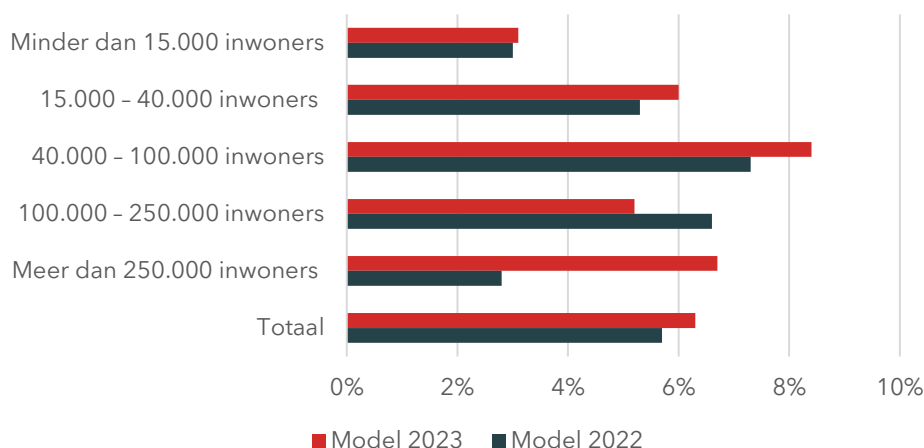
4 Vergelijking met uitgaven in 2021

Het reguliere budgetaandeel in een gemeente in 2023 verschilt gemiddeld met ongeveer zes procent van het uitgavenaandeel in 2021. Het budgetaandeel van de vier grote steden is kleiner dan hun aandeel in de uitgaven. Het beeld voor 2023 komt sterkt overeen met het beeld voor 2022.

In dit hoofdstuk zetten we de budgetverdeling voor 2023 af tegen de gerealiseerde uitgaven in 2021.⁴ Dit is het meest recente jaar waarvoor cijfers over uitgaven beschikbaar zijn en bovendien sluit het verdeelmodel voor 2023 het best aan op dit uitgavenjaar. Zoals toegelicht in Hoofdstuk 2 past het model de geschatte gewichten namelijk grotendeels toe op gegevens van 2021. Net als in het vorige hoofdstuk kijken we naar aandelen van het totale budget en de totale uitgaven, zodat veranderingen in de hoogte van het macrobudget en de bijstandsuitgaven op macroniveau geen rol spelen.

Gemiddeld genomen verschilt het reguliere budgetaandeel in een gemeente in 2023 met ongeveer zes procent van het uitgavenaandeel in 2021. Figuur 4.1 vergelijkt de afwijking voor model 2023 met die van model 2022 waarbij we onderscheid maken in verschillende grootteklassen van gemeenten.⁵ Afwijkingen zijn in 2023 het kleinst voor de gemeenten met minder dan 15.000 inwoners die volledig historisch gebudgetteerd zijn, en het grootst voor gemeenten met tussen de 40.000 en de 100.000 inwoners. De gemiddelde afwijking is iets groter dan voor model 2022. Voor de G4 neemt de afwijking aanzienlijk toe, als gevolg van de daling in het budgetaandeel die we in het vorige hoofdstuk bespraken. Voor steden met tussen de 100.000 en de 250.000 inwoners neemt de afwijking juist af.

Figuur 4.1 Afwijking budget 2023 en uitgaven 2021



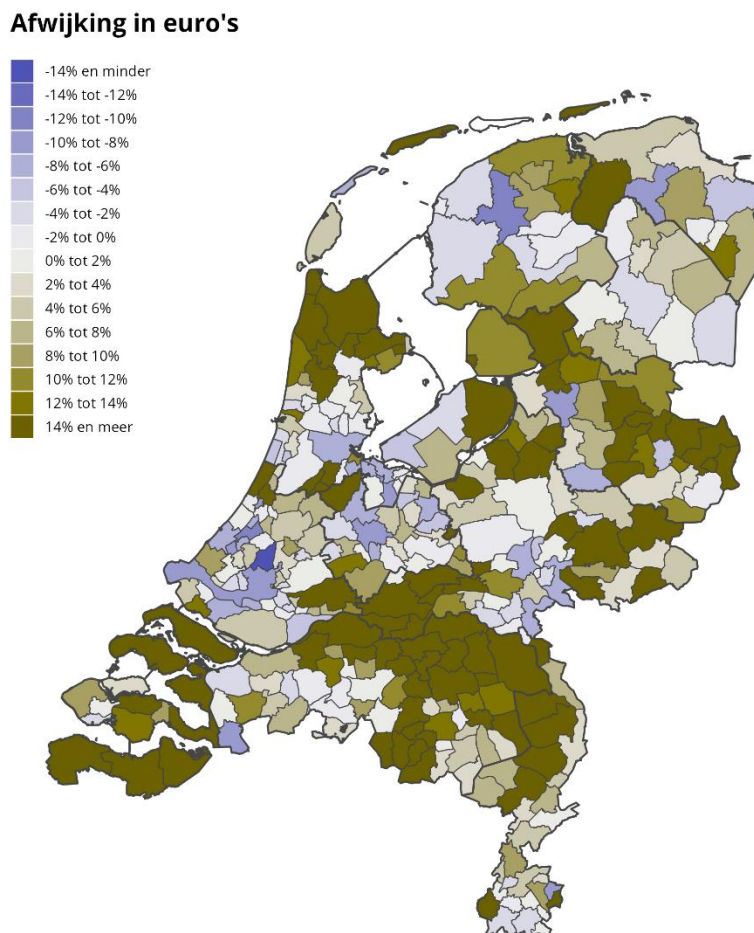
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

⁴ Hierbij corrigeren we voor bevolkingsgroei tussen 2021 en 2022.

⁵ Het gaat hierbij om de gemiddelde absolute afwijking, anders zouden positieve en negatieve afwijkingen bij het middelen tegen elkaar wegvallen.

Figuur 4.2 laat zien dat gemeenten in Zeeland, Noord-Brabant, Limburg, het oosten van het Land en de Kop van Noord-Holland een relatief groot budgettaandeel hebben ten opzichte van hun aandeel in de totale feitelijke bijstandsuitgaven. In gemeenten in de Randstad is het uitgavenaandeel vaak groter dan het budgettaandeel. Dit geldt in het bijzonder voor de vier grote steden waar de afwijking gemiddeld meer dan zes procent bedraagt.

Figuur 4.2 Vooral positieve afwijking in euro's in het zuiden van Nederland



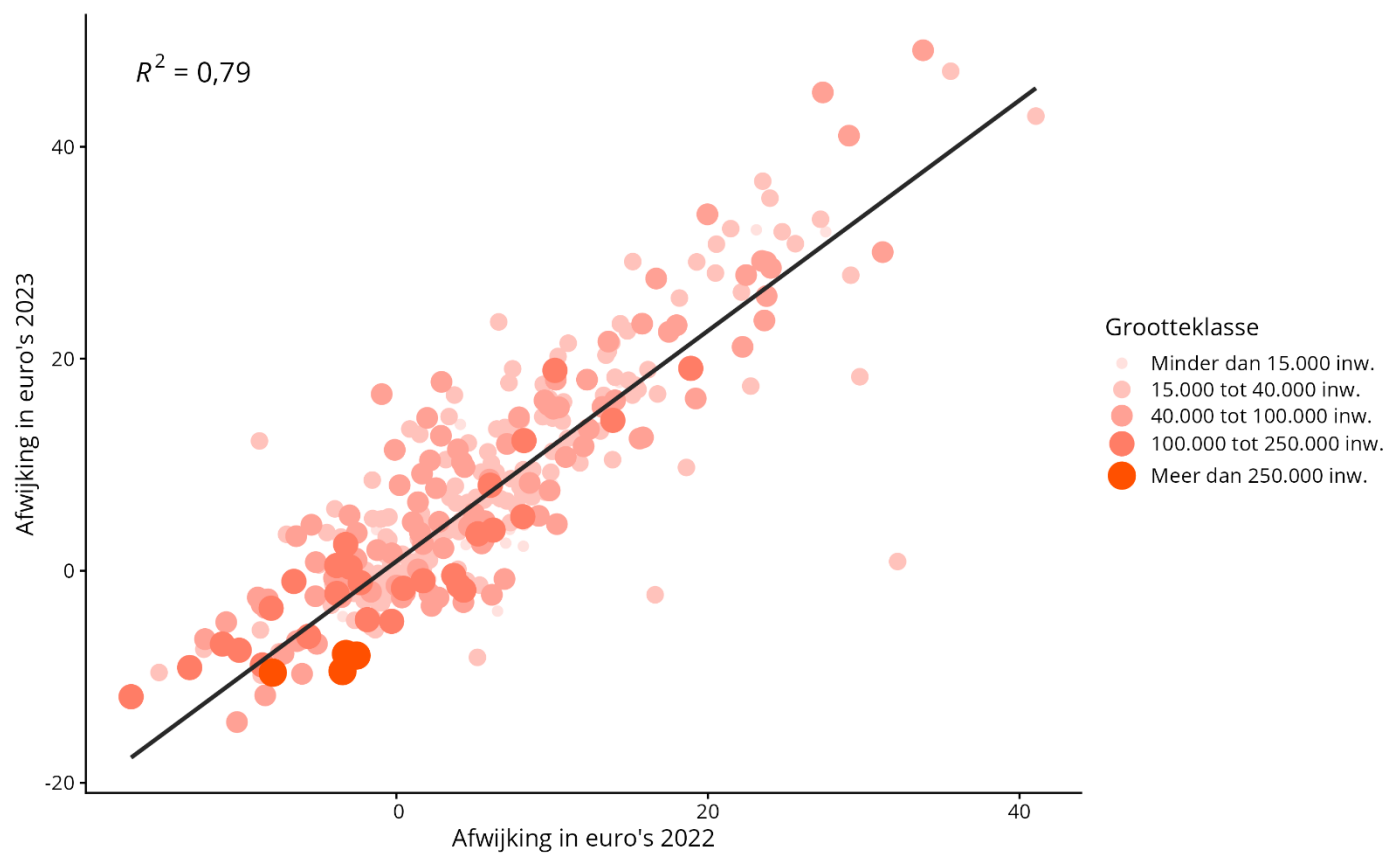
De figuur toont per gemeente het procentuele verschil tussen het reguliere budgettaandeel van model 2023 en het aandeel bijstandsuitgaven in 2021, uitgedrukt als percentage van het aandeel bijstandsuitgaven in 2021. Dit zijn cijfers die voor de actualisatie van model 2023 worden gebruikt. De cijfers zijn in gemeente-indeling 2022.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

De afwijking tussen budget en uitgaven is persistent. Sommige gemeenten hebben te maken met forse meerjarige tekorten op het bijstandsbudget en andere gemeenten hebben juist te maken met meerjarige overschotten.⁶ Dit blijkt ook uit Figuur 4.3 die de afwijking in 2023 vergelijkt met de afwijking in 2022. De R-kwadraat van 0,79 wijst op een sterke samenhang. De figuur maakt onderscheid naar gemeentegrootte en laat opnieuw zien dat de afwijkingen vooral voor kleinere gemeenten aanzienlijk zijn.

⁶ Deze meerjarige tekorten en overschotten waren voor het ministerie van SZW aanleiding om onderzoek te laten doen naar objectieve verklaringen en naar de samenhang met beleid en uitvoering, zie Vermeulen et al. (2022c) voor het onderzoek naar de samenhang met objectieve factoren.

Figuur 4.3 Afwijking in 2023 komt sterk overeen met afwijking in 2022



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Referenties

Middeldorp, M., Halbersma, R. & Burema, F. (2022). Verbetering Regiokenmerken Bijstandsverdeelmodel. Amsterdam: Atlas Research.

Vermeulen, W., Schwartz, T., Athmer, J., Eijkel, R. van, Middeldorp, M., Burema, F. & Veldkamp, J. (2022a). Bijstandsverdeelmodel 2023. Technisch achtergronddocument schattingsfase. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research.

Vermeulen, W., Schwartz, T., Athmer, J., Eijkel, R. van, Middeldorp, M., Burema, F. & Veldkamp, J. (2022b). Bijstandsverdeelmodel 2023. Technisch achtergronddocument actualisatiefase. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research.

Vermeulen, W., Kroon, L., Schwartz, T., Athmer, J., Middeldorp, M., Burema, F. & Veldkamp, J. (2022c). Meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget. Een verkenning van objectieve verklaringen. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2022-103
ISBN 978-90-5220-223-5

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2022 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl