VERDELING BIJSTANDS-BUDGETTEN 2024

HOOFDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

atlas research

AUTEURS
WOUTER VERMEULEN, TIM SCHWARTZ, JOERI ATHMER, NIENKE DIJKSTRA, MENNO POMP (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK), MARTEN MIDDELDORP, FRANCINE BUREMA, JORAN VELDKAMP (ATLAS RESEARCH)

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN SZW

AMSTERDAM, SEPTEMBER 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Hoe wordt het budget verdeeld?	2
3	Vergelijking met budget vorig jaar	5
4	Vergelijking met uitgaven in 2022	8
Referenties		12

1 Inleiding

Hoe verandert de verdeling van bijstandsbudgetten in 2024 ten opzichte van vorig jaar? En hoe verhouden deze budgetten zich tot de gemeentelijke uitgaven aan bijstand in 2022? 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 huishoud- en regioniveau. 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 regioniveau worden daarbij geactualiseerd. Ook kan regulier onderhoud nodig zijn, bijvoorbeeld wanneer definities in de brondata wijzigen. In het model voor 2024 zijn er daarnaast een aantal grotere aanpassingen doorgevoerd, op basis van eerder onderzoek dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de afgelopen jaren heeft laten uitvoeren. De verdeling van de bijstandsbudgetten wordt bepaald op basis van dit aangepaste, opnieuw geschatte en geactualiseerde model.

Deze rapportage brengt de belangrijkste uitkomsten met betrekking tot de verdeling van de bijstandsbudgetten in 2024 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 2023. Hoofdstuk 4 zet de budgetverdeling voor 2024 af tegen de gerealiseerde uitgaven in 2022, 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 et al., 2023a en 2023b). Een interactieve budgettool voor 2024 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. Het onderzoek naar grotere aanpassingen van het model staat beschreven in een afzonderlijk rapport (Vermeulen et al., 2023c).

2 Hoe wordt het budget verdeeld?

Het macrobudget 2024 voor bijstand en LKS bedraagt bijna 7 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 bijstand[1] en het verstrekken van loonkostensubsidie (LKS). In 2024 gaat het in totaal om 6,9 miljard euro, waarvan 507 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 duizend inwoners) ontvangen het historische deelbudget, middelgrote gemeenten (tussen de 15 en 40 duizend inwoners) ontvangen zowel het historische als het objectieve deelbudget en grote gemeenten (meer dan 40 duizend 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 2022.[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 2023. 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

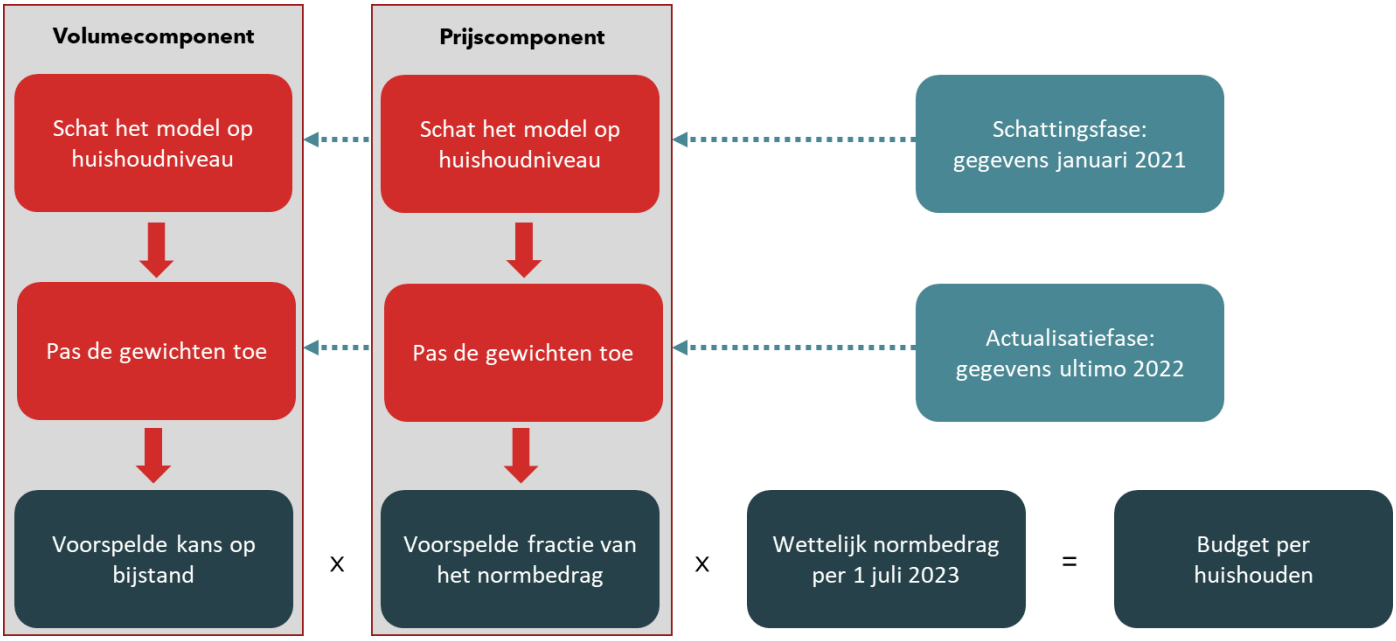
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

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 2022 en 2023.

Figuur 2.2 illustreert hoe we het objectieve budget bepalen. 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 op regioniveau, zoals de beschikbaarheid van werk, spelen ook een belangrijke rol. Een aantal kenmerken in het verdeelmodel is voor de budgetverdeling van 2024 aangepast, zie 0 voor nadere toelichting.

Figuur 2.2 Bepaling van het objectieve budget



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Het model wordt geschat met gegevens voor begin 2021 en vervolgens geactualiseerd naar eind 2022. 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 2023 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 ten slotte door het objectieve budgetaandeel toe te passen op het objectief te verdelen deel van het macrobudget.

Box 2.1 Aanpassingen in het model voor de budgetverdeling van 2024

Middeldorp et al. (2022) doen een aantal voorstellen om de regiokenmerken in het bijstandsverdeelmodel te verbeteren. Het gaat onder meer om de actualisatie van gegevensbronnen, het terugbrengen van de afhankelijkheid van enquêtes en grofmazig afgeronde tabellen van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het vergroten van de stabiliteit van de kenmerken. De meeste van deze verbeteringen worden doorgevoerd. Daarnaast verdwijnen het aandeel huishoudens met een werkloosheidsuitkering en het aandeel studenten op gemeenteniveau uit het model. Het effect van het aandeel huishoudens met een werkloosheidsuitkering is namelijk niet stabiel en het aandeel studenten voegt al jaren nauwelijks iets toe aan de verklaringskracht van het model.

Op huishoudniveau komen er extra kenmerken over gezondheid in het model. Nieuwe kenmerken op basis van gemaakte zorgkosten houden bijvoorbeeld rekening met of een huishouden ziekenhuiszorg heeft ontvangen, hulpmiddelen gebruikt of een bovengemiddeld beroep op de huisarts heeft gedaan. Het model houdt nu ook rekening met of huishoudens in het verleden hoge zorgkosten hebben gemaakt of geestelijke gezondheidszorg hebben ontvangen. Verder bevat het model nieuwe kenmerken voor medicijngebruik tegen epilepsie en pijn en voor uitgevallen studenten met psychoproblematiek. Deze aanpassingen bouwen voort op eerder onderzoek naar meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget (Vermeulen et al., 2022).

De aanpassingen leiden samen tot een verbetering van de verklaringskracht van het model op huishoudniveau. Voor de verdeling van 2024 gaat de verklaringskracht op gemeenteniveau achteruit. Daarnaast wordt het model stabieler. Deze resultaten zijn terug te vinden in het technische achtergronddocument over de schattingsfase (Vermeulen et al., 2023a), het onderzoek naar de modelaanpassingen staat beschreven in Vermeulen et al. (2023c).

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

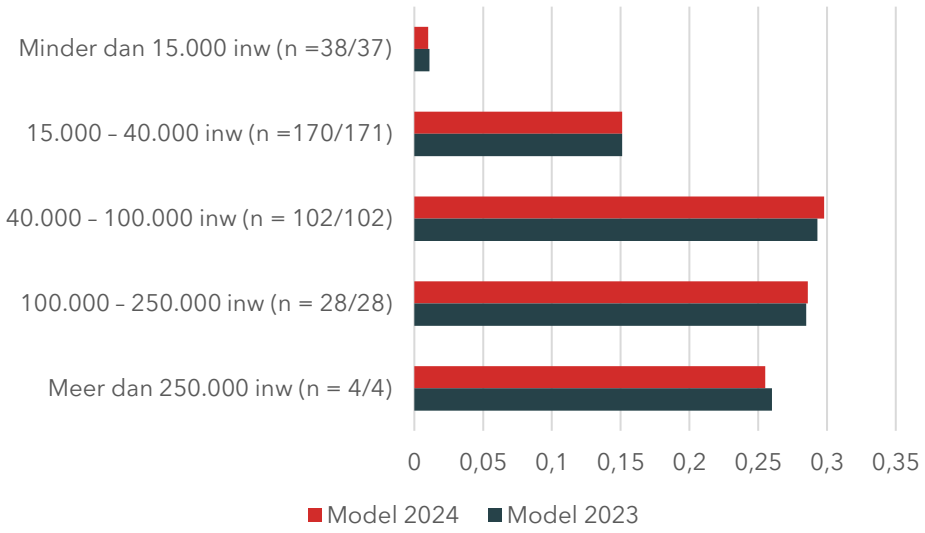
3 Vergelijking met budget vorig jaar

Gemiddeld genomen verandert het budgetaandeel van gemeenten in 2024 met 4,8 procent ten opzichte van dat van 2023. Dit is een half procent meer dan vorig jaar. Gezien de vele aanpassingen in het model is deze toename beperkt.

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 2023 als 2024. 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 samen bijna net zoveel budget als alle 28 gemeenten met tussen de 100 duizend en de 250 duizend inwoners, of als alle 102 gemeenten met tussen de 40 duizend en 100 duizend inwoners. Dit komt omdat het model op basis van objectieve kenmerken een relatief groot beroep op bijstand in deze steden voorspelt. Het reguliere budgetaandeel van de G4 neemt tussen 2023 en 2024 wel af.

Figuur 3.1 Het budgetaandeel voor de grote steden neemt af

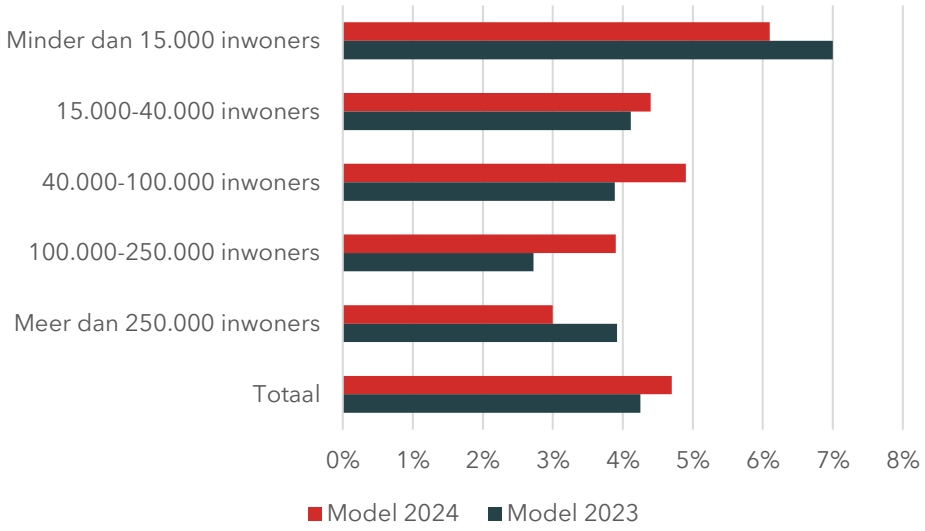


Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Gemiddeld genomen verandert het budgetaandeel van afzonderlijke gemeenten in 2024 met 4,8 procent ten opzichte van het budgetaandeel in 2023. Dit is een half procent meer dan de gemiddelde verandering tussen 2022 en 2023. De aanpassingen van het model hebben dus niet tot substantieel grotere budgetmutaties geleid. Figuur

3.2 laat zien dat gemiddelde budgetmutaties afnemen met de omvang van gemeenten.[3] De veranderingen in het budget zijn voor de G4 kleiner dan vorig jaar, maar groter dan bij de budgetverdeling van 2022.

Figuur 3.2 Budgetmutaties nemen af bij de G4 en toe bij de gemeenten tussen 15 duizend tot 250 duizend inwoners



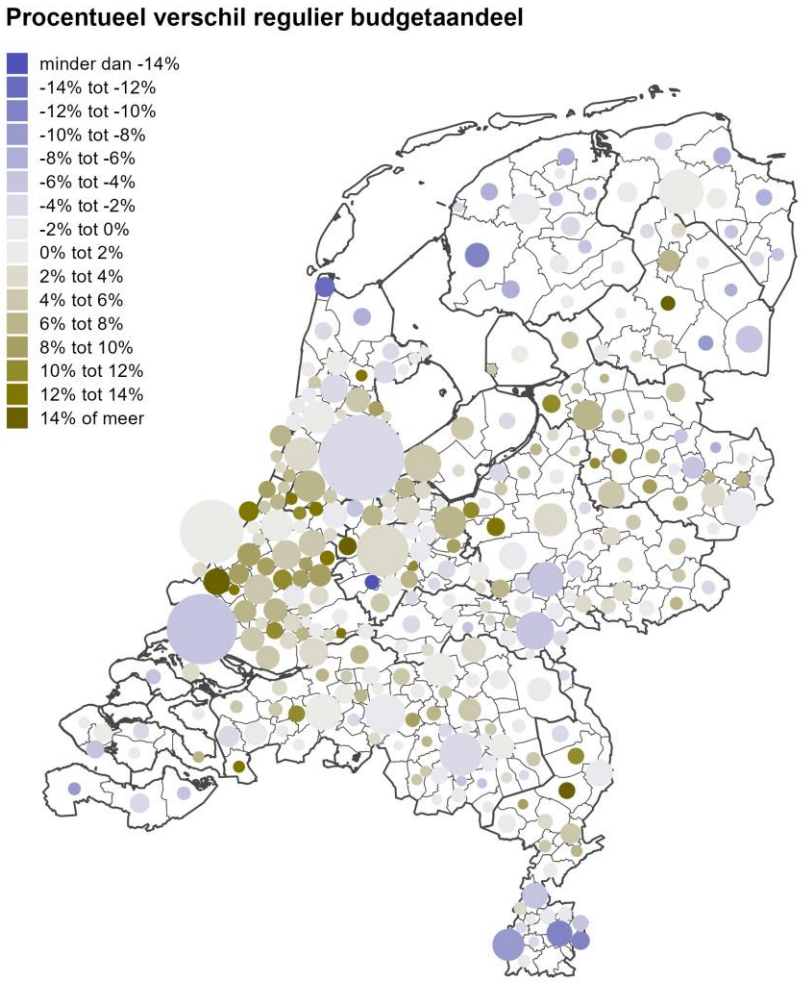
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Figuur 3.3 zet de verandering in het reguliere budget op de kaart. Het reguliere budgetaandeel stijgt in de kleinere gemeenten in de Randstad en daalt in kleinere gemeenten in het Noorden (bijvoorbeeld in Friesland en de kop van Noord-Holland) en Zuiden (bijvoorbeeld Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen). Voor de grotere steden is het beeld gemengd: een deel gaat erop achteruit, maar er gaan ook veel steden op vooruit.

Veranderingen in de bijstandskans op basis van huishoudkenmerken vormen een belangrijke verklaring voor dit patroon. Daarnaast spelen veranderingen in de kenmerken 'Buurt waar werken niet de norm is' en 'Overlast in de buurt' een grote rol. Buurt waar werken niet de norm is meet het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in een gemeente dat woont op een plek waar het aandeel niet-werkende werkzoekenden beduidend groter is dan in de direct omliggende omgeving. Overlast in de buurt meet het aandeel van de bevolking dat problemen ervaart op het gebied van overlast, verloedering en onveiligheid in de woonomgeving. Bij de veranderingen in deze kenmerken gaat het zowel om de ontwikkeling over de tijd als om modelaanpassingen.

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

Figuur 3.3 Regulier budgetaandeel neemt toe in kleinere gemeenten in de Randstad



De figuur toont het procentuele verschil tussen het reguliere budgetaandeel van model 2024 en het reguliere budgetaandeel van model 2023. De cijfers zijn in gemeente-indeling 2023. Op de kaart zijn gemeenten vervangen door niet-overlappende punten, geschaald naar het aantal huishoudens.
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

4 Vergelijking met uitgaven in 2022

Het reguliere budgetaandeel in een gemeente in 2024 verschilt gemiddeld met ongeveer zeven procent van het uitgavenaandeel in 2022. Dit verschil is beperkt toegenomen ten opzichte van vorig jaar. Verder komt het beeld sterk overeen.

In dit hoofdstuk zetten we de budgetverdeling voor 2024 af tegen de gerealiseerde uitgaven in 2022.[4] Dit is het meest recente jaar waarvoor cijfers over uitgaven beschikbaar zijn en bovendien sluit het verdeelmodel voor 2024 het best aan op dit uitgavenjaar. Zoals toegelicht in Hoofdstuk 2 past het model de geschatte gewichten namelijk grotendeels toe op gegevens van 2022. 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.

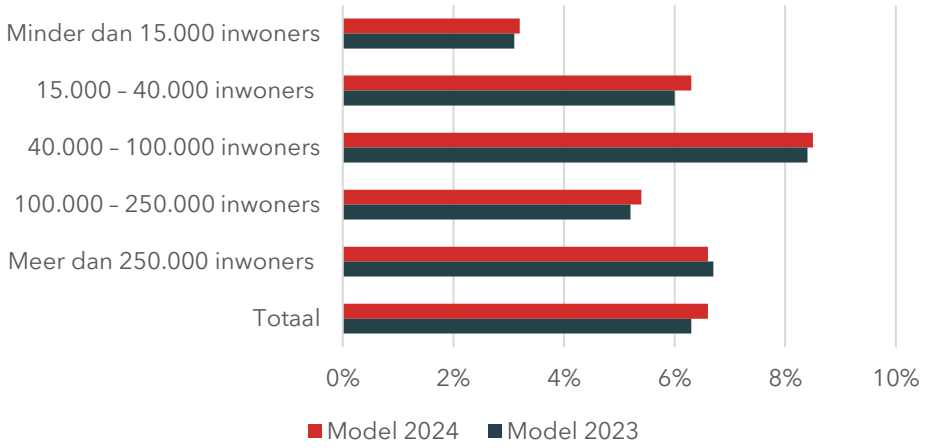
Gemiddeld genomen verschilt het reguliere budgetaandeel in een gemeente in 2024 met 6,7 procent van het uitgavenaandeel in 2022. Vorig jaar ging het om 6,3 procent. Een mogelijke verklaring voor deze toename is dat het model geen rekening houdt met gevolgen van de COVID-19-pandemie. Er is echter geen sterke samenhang tussen de verandering in het feitelijke aantal bijstandshuishoudens in gemeenten sinds de aanvang van de pandemie en het aandeel van de werkgelegenheid in sectoren die hierdoor getroffen zijn (Vermeulen et al., 2023a).

Figuur 4.1 vergelijkt de afwijking voor model 2024 met die van model 2023 waarbij we onderscheid maken naar verschillende grootteklassen van gemeenten.[5] Afwijkingen zijn in 2024 het kleinst voor de gemeenten met minder dan 15 duizend inwoners die volledig historisch gebudgetteerd zijn, en het grootst voor gemeenten met tussen de 40 duizend en de 100 duizend inwoners. De gemiddelde afwijking is iets groter dan voor model 2023. Aan de verdeling over grootteklassen van gemeenten is weinig veranderd.

4 Hierbij corrigeren we voor bevolkingsgroei tussen 2022 en 2023.

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

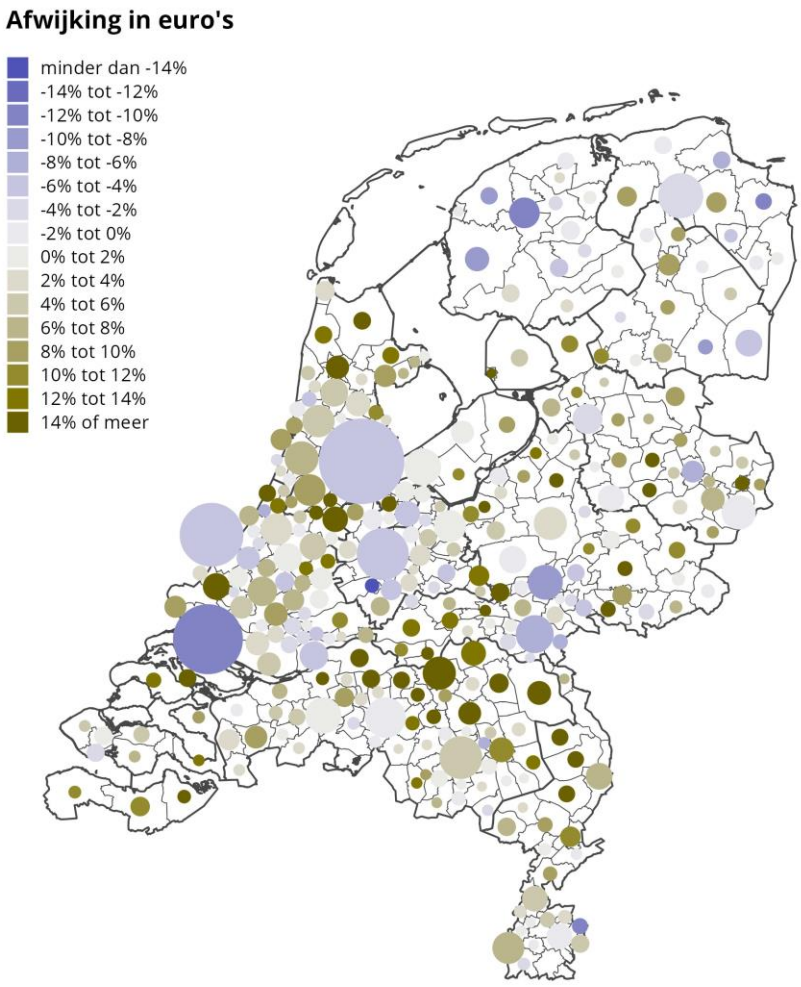
Figuur 4.1 Afwijking budget 2024 en uitgaven 2022



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Figuur 4.2 laat zien dat de grotere steden - in het bijzonder Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Leeuwarden – een relatief klein budgetaandeel hebben ten opzichte van hun aandeel in de totale feitelijke bijstandsuitgaven. In kleinere gemeenten, voornamelijk in de (noordvleugel van de) Randstad, Noord-Brabant en Zeeland, is het uitgavenaandeel vaak kleiner dan het budgetaandeel.

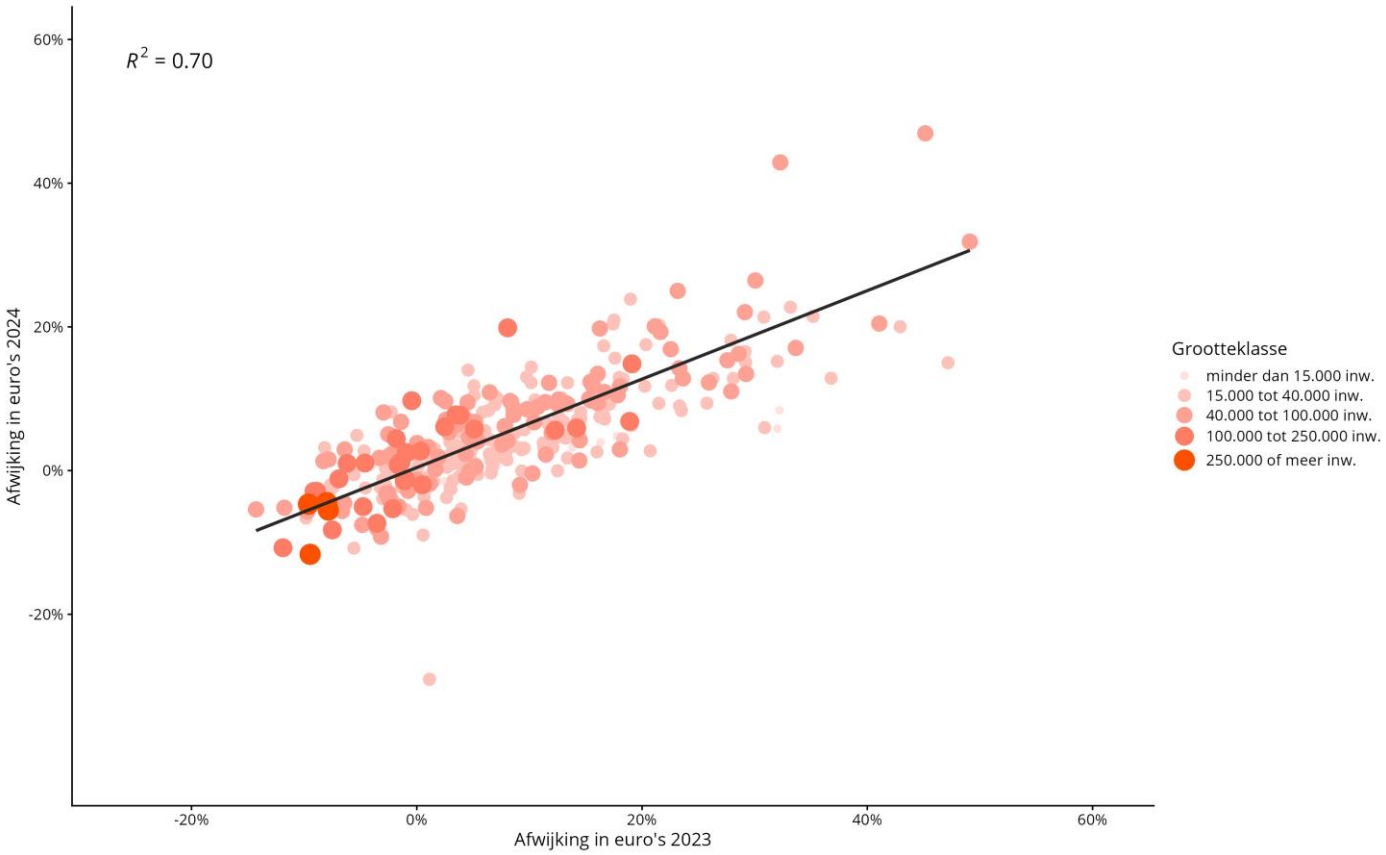
Figuur 4.2 De afwijking is vooral negatief in grotere steden



De figuur toont per gemeente het procentuele verschil tussen het reguliere budgetaandeel van model 2024 en het aandeel bijstandsuitgaven in 2022, uitgedrukt als percentage van het aandeel bijstandsuitgaven in 2022. Dit zijn cijfers die voor de actualisatie van model 2024 worden gebruikt. De cijfers zijn in gemeente-indeling 2023. Op de kaart zijn gemeenten vervangen door niet-overlappende punten, geschaald naar het aantal huishoudens.
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

De afwijking tussen budget en uitgaven is persistent. Sommige gemeenten hebben te maken met meerjarige tekorten op het bijstandsbudget en andere gemeenten hebben juist te maken met meerjarige overschotten. Dit blijkt ook uit Figuur 4.3 die de afwijking in 2024 vergelijkt met de afwijking in 2023. De R-kwadraat van 0,70 wijst op een sterke samenhang. De figuur maakt onderscheid naar gemeentegrootte en laat zien dat de afwijkingen vooral voor kleinere gemeenten aanzienlijk zijn.

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

Vermeulen, W., Schwartz, T., Athmer, J., Dijkstra, N., Pomp, M. van, Middeldorp, M., Burema, F. & Veldkamp, J. (2023a). Bijstandsverdeelmodel 2024. Technisch achtergronddocument schattingsfase. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research.

Vermeulen, W., Schwartz, T., Athmer, J., Dijkstra, N., Pomp, M. van, Middeldorp, M., Burema, F. & Veldkamp, J. (2023b). Vaststellen van de bijstandsbudgetten 2024. Hoofdrapport. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research.

Vermeulen, W., Schwartz, T., Athmer, J., van, Middeldorp, M., Burema, F. & Veldkamp, J. (2023c). Doorontwikkeling bijstandsverdeelmodel. 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 2023-101
ISBN 978-90-5220-330-0

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 © 2023 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport 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.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl