

VERDELING BIJSTANDS- BUDGETTEN 2025

HOOFDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

WOUTER VERMEULEN, JOERI ATHMER, TIM SCHWARTZ, BENJAMIN VAN CASTEREN, MENNO POMP (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK), MARTEN MIDDELDORP, FRANCINE BUREMA, JORAN VELDKAMP, ARON JOOSSE (ATLAS RESEARCH)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM, SEPTEMBER 2024

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Hoe wordt het budget verdeeld?	4
3	Vergelijking met budget vorig jaar	6
4	Vergelijking met uitgaven in 2023	9
	Referenties	11

1 Inleiding

Hoe verandert de verdeling van bijstandsbudgetten in 2025 ten opzichte van vorig jaar? En hoe verhouden deze budgetten zich tot de gemeentelijke uitgaven aan bijstand in 2023? Deze rapportage laat zien hoe de budgetverdeling is bepaald en geeft een globaal overzicht van de uitkomsten.

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. Zo is de leeftijdsgrens van kostendelers per 1 januari 2023 verhoogd van 21 naar 27 jaar en om deze wijziging goed te verwerken was een beperkte aanpassing van de prijscomponent noodzakelijk. 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 2025 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 2024. Hoofdstuk 4 zet de budgetverdeling voor 2025 af tegen de gerealiseerde uitgaven in 2023, 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., 2024a en 2024b). Een interactieve budgettool voor 2025 geeft cijfermatig inzicht in de totstandkoming van de budgetten op gemeenteniveau.¹ Binnen deze tool is er voor elke afzonderlijke gemeente ook een korte rapportage met toelichting op de belangrijkste cijfers beschikbaar.

¹ Deze tool is [hier](#) te vinden.

2 Hoe wordt het budget verdeeld?

Het macrobudget 2025 voor bijstand en LKS bedraagt zo'n 7,5 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 bijstand² en het verstrekken van loonkostensubsidie (LKS). In 2025 gaat het in totaal om 7,5 miljard euro, waarvan 590 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 een combinatie van het historische en 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 2023.³ 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 2024. 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



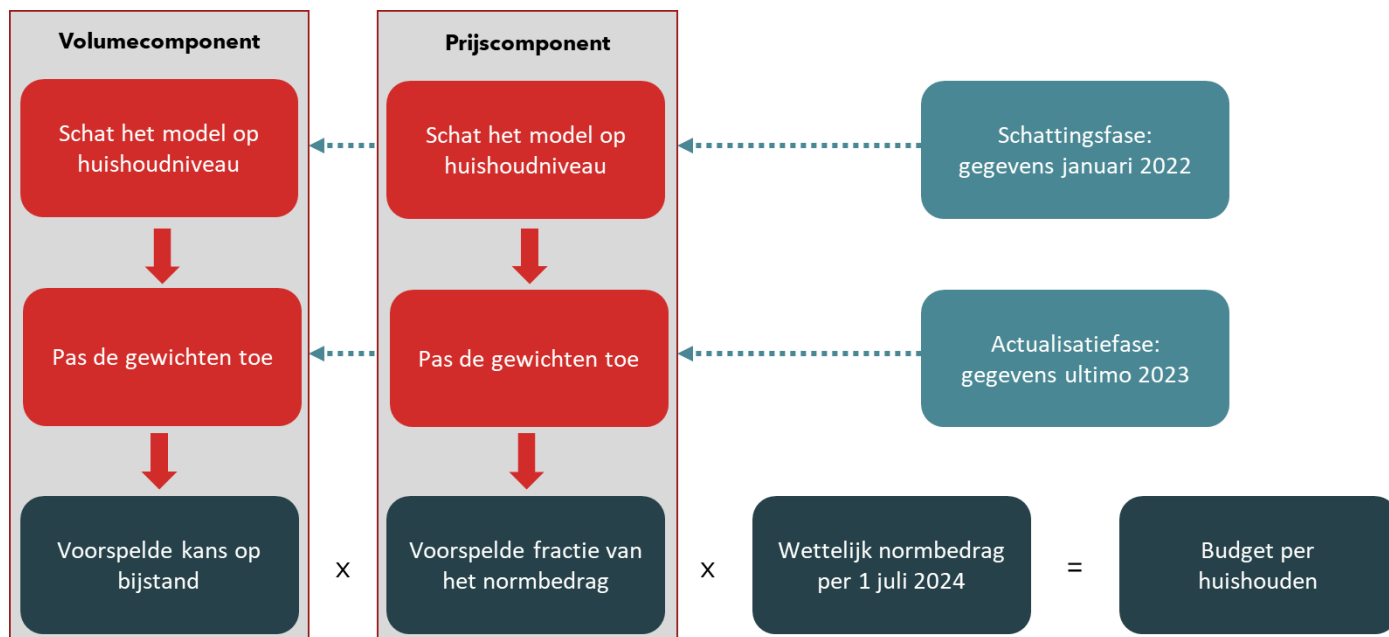
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

² Het betreft uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004, voor zover dit laatste betrekking heeft op levensonderhoud van zelfstandigen.

³ Deze uitgaven worden gecorrigeerd voor bevolkingsgroei tussen 2023 en 2024.

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.

Figuur 2.2 Bepaling van het objectieve budget



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Het model wordt geschat met gegevens voor begin 2022 en vervolgens geactualiseerd naar eind 2023. 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 2024 levert het voorspelde budget per huishouden.⁴ 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.

⁴ Vanaf dit modeljaar hanteren we bij het schatten een peilmoment voor de normbedragen dat aansluit bij de daadwerkelijke bijstandsbedragen die huishoudens in 2022 ontvangen, namelijk 1 juli 2022. In het verleden werd bij het schatten van het model het meest recente peilmoment van de normbedragen gekozen, dat zou dit jaar 1 januari 2024 zijn. Deze aanpassing was nodig om de verhoging van de leeftijdsgrens van kostendelers van 21 naar 27 jaar per 1 januari 2023 goed te kunnen verwerken. Zie Bijlage B van Vermeulen et al. (2024a) voor nadere toelichting.

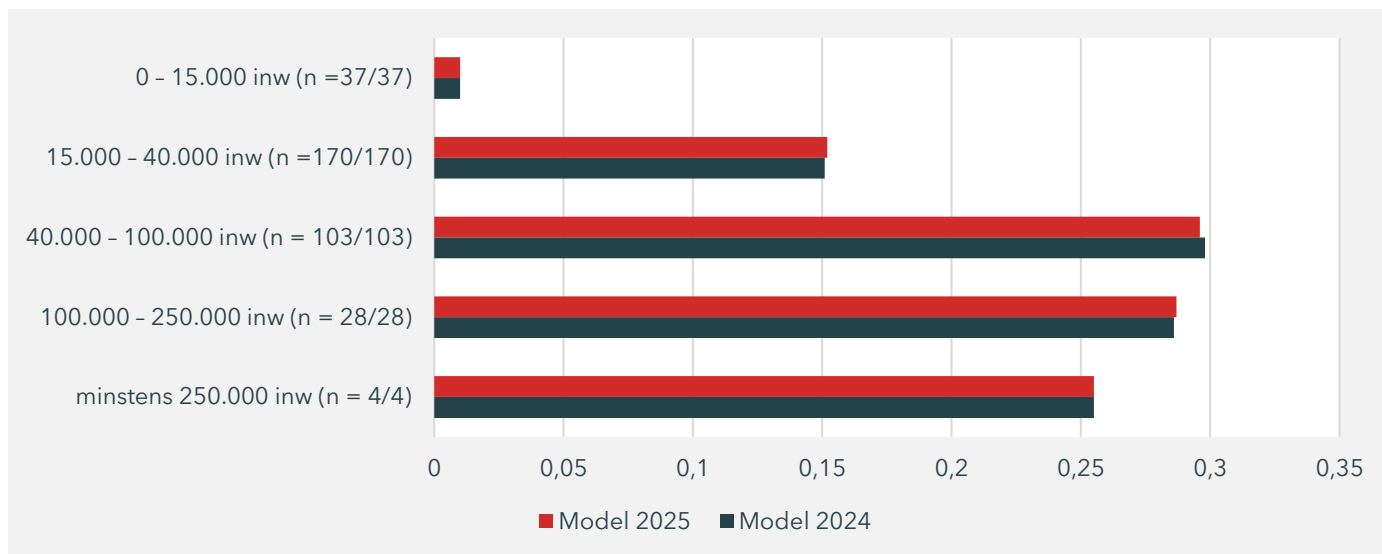
3 Vergelijking met budget vorig jaar

Gemiddeld genomen verandert het budgetaandeel van gemeenten in 2025 met 3,0 procent ten opzichte van dat van 2024. Dit is minder dan in eerdere jaren. De regiokenmerken hebben na de doorontwikkeling van het model van vorig jaar minder invloed op deze veranderingen.

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 2024 als 2025. Deze aandelen veranderen nauwelijks tussen de twee jaren. 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 103 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.

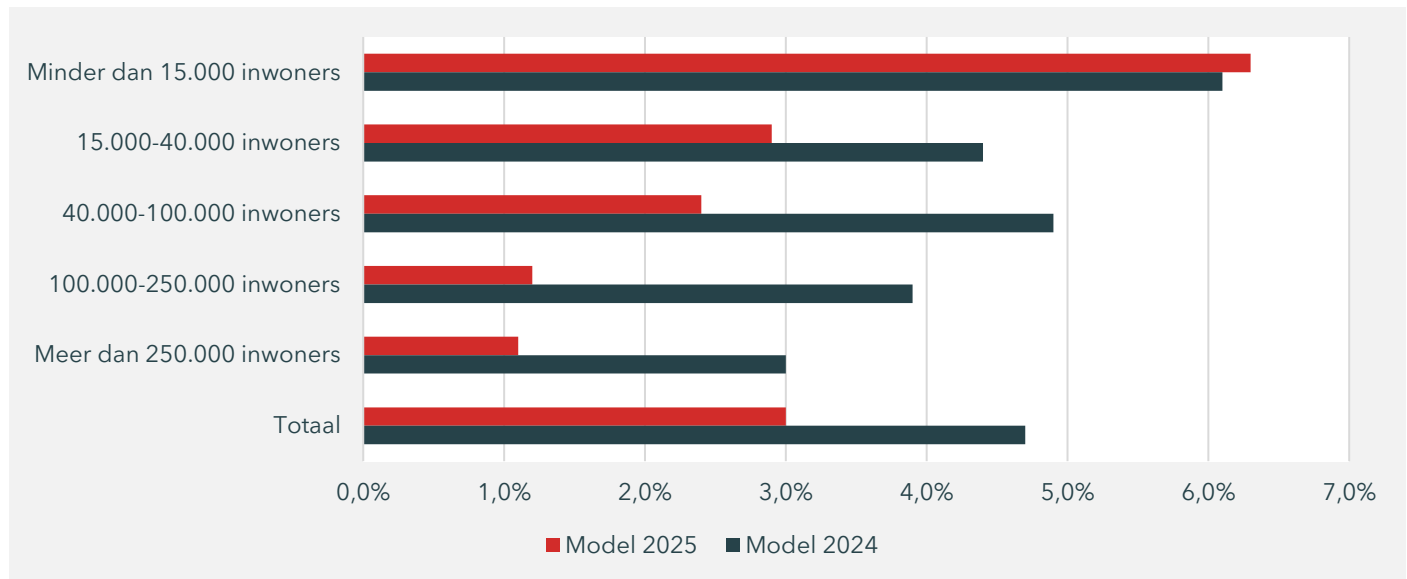
Figuur 3.1 Nauwelijks verschuivingen in de cumulatieve budgetaandelen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Gemiddeld genomen verandert het budgetaandeel van afzonderlijke gemeenten in 2025 met 3,0 procent ten opzichte van het budgetaandeel in 2024, zie Figuur 3.2. Dit is bijna twee procent minder dan de gemiddelde verandering tussen 2023 en 2024. Dit verschil komt deels doordat er in het model voor 2024 een aantal grotere aanpassingen zijn doorgevoerd – zie Vermeulen et al. (2023) voor een beschrijving van deze doorontwikkeling. Ook voor Model 2023 waren de gemiddelde budgetmutaties met 4,3 procent aanzienlijk groter dan dit jaar (Vermeulen et al., 2022). Dit wijst erop dat de stabiliteit van het model als gevolg van deze doorontwikkeling is toegenomen.

Figuur 3.2 Budgetmutaties nemen af bij alle gemeenten met meer dan 15 duizend inwoners



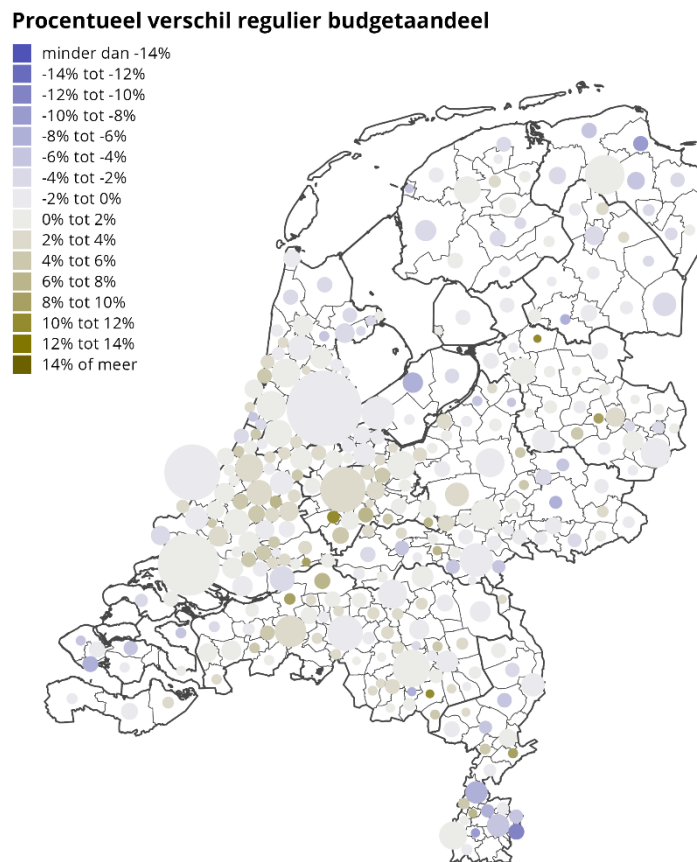
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Figuur 3.2 laat ook zien dat gemiddelde budgetmutaties afnemen met de omvang van gemeenten.⁵ We zien de budgetmutaties afnemen bij elke gemeentegrootte ten opzichte van vorig jaar, behalve bij gemeenten met minder dan 15 duizend inwoners. Het budget voor deze gemeenten is volledig op realisatiecijfers gebaseerd.

Figuur 3.3 zet de verandering in het reguliere budget op de kaart. De veranderingen zijn vaker positief in de grotere gemeenten en in de Randstad en relatief vaak negatief in kleinere gemeenten in het Noorden (bijvoorbeeld Friesland, kop van Noord-Holland) en het Zuiden (bijvoorbeeld Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen). Veranderingen in de bijstandskans op basis van huishoudenkenmerken en in het aantal huishoudens vormen de belangrijkste verklaring voor dit patroon. In tegenstelling tot voorgaande jaren spelen de regiokenmerken geen grote rol meer. Het stabiel maken van de regiokenmerken bij de doorontwikkeling van het bijstandsverdeelmodel is hiervan de oorzaak. Dit verklaart waarschijnlijk ook de afname in de gemiddelde omvang van budgetmutaties ten opzichte van eerdere jaren.

⁵ 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 2025 en het reguliere budgetaandeel van Model 2024. De cijfers zijn in gemeente-indeling 2024. Op de kaart zijn gemeenten vervangen door niet-overlappende punten, geschaald naar het aantal huishoudens.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

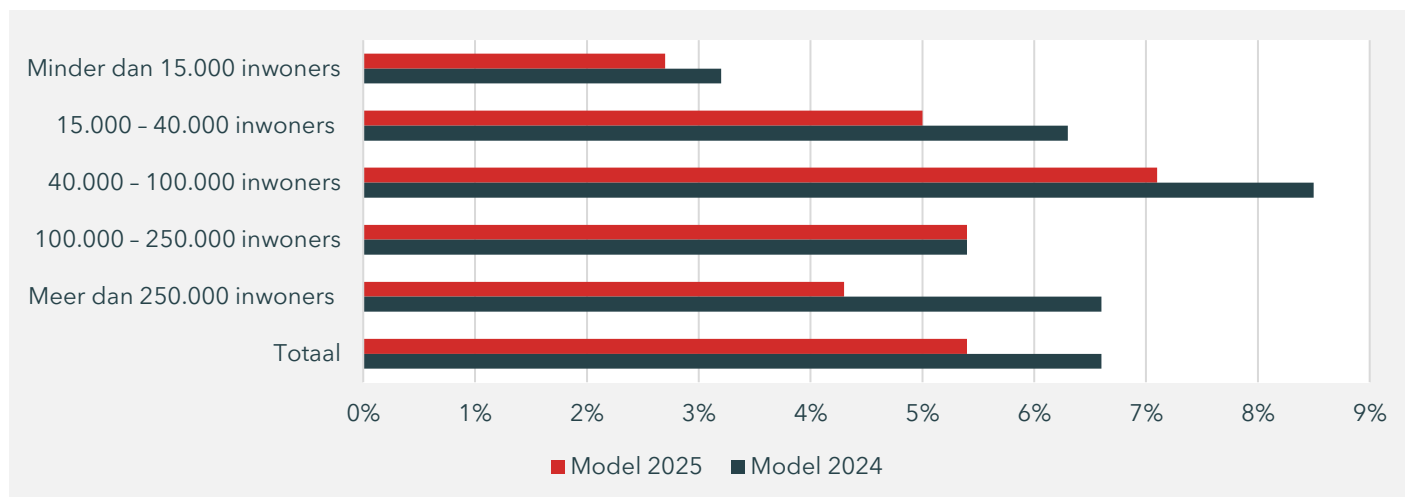
4 Vergelijking met uitgaven in 2023

Het reguliere budgetaandeel in een gemeente in 2025 verschilt gemiddeld met ongeveer vijf procent van het uitgavenaandeel in 2023. Dit verschil is afgenomen ten opzichte van vorig jaar.

In dit hoofdstuk zetten we de budgetverdeling voor 2025 af tegen de gerealiseerde uitgaven in 2023.⁶ Dit is het meest recente jaar waarvoor cijfers over uitgaven beschikbaar zijn en bovendien sluit het verdeelmodel voor 2025 het best aan op dit uitgavenjaar. Zoals toegelicht in Hoofdstuk 2 past het model de geschatte gewichten namelijk grotendeels toe op gegevens van 2023. 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.

Figuur 4.1 vergelijkt de afwijking voor Model 2025 met die van Model 2024 waarbij we onderscheid maken naar verschillende grootteklassen van gemeenten.⁷ Gemiddeld genomen verschilt het reguliere budgetaandeel in een gemeente in 2025 met 5,4 procent van het uitgavenaandeel in 2023. Vorig jaar ging het om 6,6 procent. Afwijkingen zijn 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. We zien de afname van de gemiddelde afwijking ten opzichte van Model 2024 terug bij alle gemeenteklassen, behalve bij gemeenten met tussen de 100 duizend en 250 duizend inwoners.

Figuur 4.1 De afwijking tussen budget en uitgaven neemt voor bijna alle gemeenteklassen af



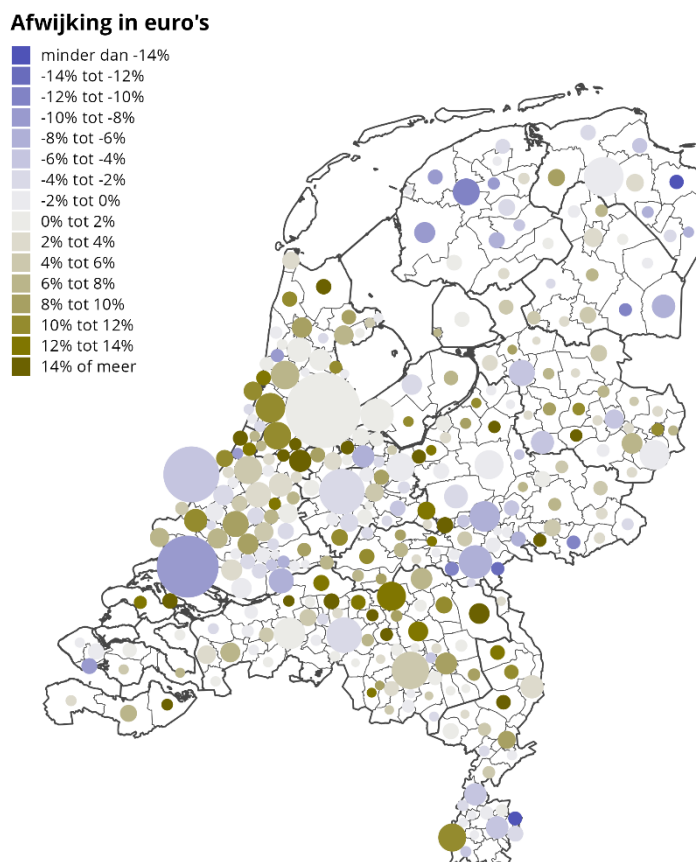
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Figuur 4.2 laat zien dat de afwijking in euro's vaker negatief is in grotere steden en positief in kleinere gemeenten, voornamelijk in de (noordvleugel van de) Randstad, Noord-Brabant en Zeeland.

⁶ Hierbij corrigeren we voor bevolkingsgroei tussen 2023 en 2024.

⁷ Het gaat hierbij om de gemiddelde absolute afwijking, anders zouden positieve en negatieve afwijkingen bij het middelen tegen elkaar wegvallen.

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



De figuur toont per gemeente het procentuele verschil tussen het reguliere budgetaandeel van Model 2025 en het aandeel bijstandsuitgaven in 2023, uitgedrukt als percentage van het aandeel bijstandsuitgaven in 2023. Dit zijn cijfers die voor de actualisatie van Model 2025 worden gebruikt. De cijfers zijn in gemeente-indeling 2024. Op de kaart zijn gemeenten vervangen door niet-overlappende punten, geschaald naar het aantal huishoudens.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research

Referenties

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

Vermeulen, W., Schwartz, T., Athmer, J., Middeldorp, M., Burema, F. & Veldkamp, J. (2023). Doorontwikkeling bijstandsverdeelmodel. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research.

Vermeulen, W., Athmer, J., Schwartz, T., van Casteren, B., Pomp, M., van, Middeldorp, M., Burema, F., Veldkamp, J. & Joosse, A. (2024a). Bijstandsverdeelmodel 2025. Technisch achtergronddocument schattingsfase. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & Atlas Research.

Vermeulen, W., Athmer, J., Schwartz, T., van Casteren, B., Pomp, M., van, Middeldorp, M., Burema, F., Veldkamp, J. & Joosse, A. (2024b). Bijstandsverdeelmodel 2025. Technisch achtergronddocument actualisatiefase. 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 2024-121
ISBN 978-90-5220-450-5

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 © 2024 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.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

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