

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
de Staatssecretaris van Sociale Zaken
Mevrouw J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon
Bart Leurs

T 06-133 988 17
bart.leurs@rob-rfv.nl

Datum 16 juli 2015
Betreft Verbetering verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet en
aanpassing vangnet

Kenmerk
2015-0000167548

Uw kenmerk
2015-0000395242

Geachte mevrouw Klijnsma,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen om advies over de verbetering van het verdeelmodel Inkomensdeel van de Participatiewet en de aanpassing van het vangnet. Hierbij brengt de Raad zijn advies uit.

Het advies

Ook dit verbeterd model hanteert als uitgangspunt de kans dat een huishouden, gegeven zijn kenmerken, een beroep doet op een bijstandsuitkering. De Raad ondersteunt deze benadering, die een belangrijke breuk vormt met het verleden, waarin uitgaven voor de bijstand louter op grond van gemeentelijke structuurkenmerken werden voorspeld.

De Raad ziet de voorliggende voorstellen tot aanpassing als een verbetering van het huidige SCP-model versie 2015. Tegelijkertijd constateert de Raad dat een aantal belangrijke problemen in de toepassing van de methodiek als verdeelmodel nog niet is opgelost. Dit heeft aantoonbaar gevolgen voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten. De Raad benadrukt dat dit niet inherent is aan de multiniveau-analyse zelf – die de Raad ondersteunt –, maar een gevolg is van de vertaling ervan naar gemeentelijke budgetten.

De uitkomsten van het model 2016 zijn voor de bulk van gemeenten een betere benadering voor de bijstandsuitgaven, ook voor veel gemeenten die in het model 2015 nog grote negatieve afwijkingen vertoonden. Anderzijds levert het model 2016 een slechtere aansluiting op de bijstandsuitgaven voor een groep gemeenten die op een aantal kenmerken (bevolkingssamenstelling, centrumfunctie, stapeling problematiek, welvarende bevolking) sterk afwijken van het Nederlands gemiddelde dan het model 2015. Aan de minkant zijn dit overigens wel enkele gemeenten met een relatief groot gewicht. De Raad adviseert u een uiterste poging te doen deze schattingsfouten nog voor het jaar 2016 te repareren.

De wijze waarop het model in 2016 wordt toegepast, namelijk door het objectieve verdeelmodel voor slechts de helft mee te wegen en door het verlagen van het eigen risico voor gemeenten naar 5% van het objectieve budget, maakt de uitkomsten van de budgetverdeling voor de Raad aanvaardbaar. De Raad tekent

hierbij wel aan dat dit onder de clause is dat er op afzienbare termijn (voor het jaar 2017) een model gehanteerd gaat worden dat een oplossing biedt voor de volgende twee onvolkomenheden in het huidige model.

Datum
16 juli 2015

Kenmerk
2015-0000167548

Twee belangrijke problemen in de vertaling naar gemeentelijke budgetten

- *Het eerste probleem is dat de onderzoekers geen methodiek toegepast hebben om statistische ruis te onderscheiden van systematische modelafwijkingen. Hierdoor zijn factoren die bepaalde systematische afwijkingen in de uitkomsten verklaren, over het hoofd gezien. Objectieve, kostenverhogende factoren kunnen alleen aan het licht komen als afwijkingen tussen model en werkelijkheid niet a priori als 'ruis' worden beschouwd. Afwijkingen van het gemiddelde hoeven immers niet alleen toeval op toeval te berusten, maar kunnen ook wijzen op systematische schattingsfouten van het model. Voor de gemeenten met een modeluitkomst die veel lager is dan de realisatie blijken dit factoren te zijn als centrumfunctie en concentratie van kansarmen. Hier staat tegenover dat de meeste gemeenten die in de jaren '70 en '80 groeikern waren, een groot voordeel ondervinden. Op grond van deze kenmerken blijken namelijk veel positieve herverdeeleffecten voorspelbaar te zijn. Dit zijn geen toevallige afwijkingen maar duiden op een niet juiste inschatting van de objectieve kans dat iemand uit deze gemeenten een beroep op de bijstand doet.*
- *Hier hangt het tweede probleem mee samen: de verschillen tussen model en realisatie zijn vooral groot voor gemeenten waarvan de populatie sterk afwijkt van het Nederlands gemiddelde. Het verdeelmodel is namelijk gebaseerd op enquêtedata en het is gebleken dat hierdoor sprake is van onderregistratie van bepaalde groepen. Het gebruik van enquêtedata maakt namelijk dat de samenstelling van de bevolking in een gemeente geschat moet worden. Onjuistheden die hierdoor ontstaan hangen niet per definitie samen met factoren die over het hoofd gezien zijn, maar ook met het algoritme, dat de steekproef¹ waar het model zich op baseert, herweegt naar alle respectievelijke gemeentelijke populaties. De Raad is op grond van de uitkomsten van oordeel dat dit algoritme kunstmatig, maar onbedoeld, naar het Nederlands gemiddelde tendert. Dit vermoeden van de afwijking in het algoritme wordt versterkt door de observatie van de onderzoekers dat het toevoegen van extra restricties² geen verbetering van de uitkomsten oplevert. De overgang naar integrale data zou dit probleem moeten oplossen, maar dit lost niet het voornoemde probleem op dat objectieve factoren ten onrechte niet in het model opgenomen zijn.*

Gevolg: minder afwijkingen, maar nog steeds systematisch en van groot gewicht

De Raad constateert wel dat voor veel gemeenten de uitkomsten nu beter uitlegbaar zijn geworden, maar tegelijkertijd dat voor een aantal gemeenten die in het model 2015 al afweken de verschillen nu juist veel groter lijken te worden. Deze afwijkingen zijn het grootst voor gemeenten met een grote centrumfunctie waar een cumulatie van problematiek optreedt (aan de 'minkant') en voor de oude groeikernen waar veel echtparen met lage bijstandskans wonen (aan de

¹ Deze is noodzakelijkerwijs getrokken uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB), omdat dit het enige bestand is dat de meeste benodigde gegevens op huishoudensniveau bevat.

² Hierdoor hoeft het algoritme geen schatting te doen, maar kunnen direct de werkelijke aantallen gebruikt worden. Hierdoor zou het model beter op de werkelijkheid moeten 'lijken'.

'pluskant'). Dit effect wordt versterkt bij een aantal grotere gemeenten met relatief hoge bijstandsuitgaven, die onvoldoende worden gereproduceerd door het model. Het is niet aannemelijk dat dit alleen maar door het beleid van deze gemeenten veroorzaakt wordt. Deze afwijking betreft immers een collectief effect: het treedt op voor bijna alle gemeenten met hetzelfde kenmerk. Deze effecten worden in ieder geval gedeeltelijk verklaard door ontbrekende objectieve factoren in het model en een 'tendens naar het gemiddelde' van het herwegingsalgoritme.

Datum
16 juli 2015

Kenmerk
2015-0000167548

Drie aanbevelingen voor de overgang naar integrale data

Met de overgang naar integrale data, die de Raad onderschrijft, is het herwegingsalgoritme niet nodig, omdat dan voor elke gemeente de benodigde, werkelijke gegevens beschikbaar zijn. Bij deze komende verbetering zijn dan echter niet alle problemen automatisch opgelost. Om die reden adviseert de Raad de methodiek uit te breiden met de volgende analyses en verbeteringen.

A

Maak onderscheid tussen systematische fouten en statistische ruis als volgt. Analyseer of de uitschieters van het model gemeenschappelijke kenmerken hebben. Voer bovendien analyses uit, waarbij de uitkomsten geaggregeerd worden naar klassen gemeenten (grootteklasse, demografische samenstelling, centrumfunctie, type bevolkingsgroei, et cetera).

B

Als de integrale data beschikbaar zijn, moeten de bijstandskansen die het model op huishoudensniveau voorspelt, opnieuw geïjkt worden op deze complete data.

C

Toets of het model ook de bijstandsuitgaven benadert van gemeenten met een sterk van het Nederlandse gemiddelde afwijkende populatie en met een concentratie van huishoudens met hoge of juist lage bijstandskansen.

Gemaakte bestuurlijke afspraak met VNG ter demping van de modeluitkomsten

Zolang de juistheid van het model nog ter discussie staat, staat de prikkelwerking die van de budgettering uitgaat onder druk. Overschotten (tekorten) moeten immers het gevolg zijn van 'goed' ('slecht') beleid van gemeenten en niet van onvolkomenheden in het model. Daarom is er een overgangsmaatregel noodzakelijk voor de periode waarin dit verbeterd model van kracht zal zijn.

In dit licht acht de Raad de afspraak redelijk die in het bestuurlijk overleg met de VNG op 18 juni 2015 gemaakt is. Deze houdt in dat het ingroeipad niet aangepast wordt: in 2016 weegt ook dit verbeterd model voor slechts 50% in de budgettering mee. De Raad ziet geen aanleiding om dit percentage aan te passen, in welke richting dan ook. Tegenover problemen in de methodiek en de daaruit voortvloeiende resultaten staan voldoende verbeteringen.

Dit laat onverlet dat enkele grote gemeenten bij doorvoering van het verbetervoorstel het risico lopen dat ze voor financieel zeer grote opgaven komen te staan, zelfs met dit ingroeipad. Dit ingroeipad voorziet weliswaar in een zekere mate van verlichting van deze opgaven, maar onder andere voor de voornoemde gemeenten blijft een restrisico over. Om dat op te vangen, wordt de vangnetregeling aangepast. Het percentage van het objectief budget dat

gemeenten als eigen risico hebben, wordt verlaagd van 7,5% naar 5%. Omdat er een aantal gemeenten is met een groot restrisico dat ze redelijkerwijs niet kunnen dragen en waarvan het aannemelijk is dat dit verschil niet voortkomt uit eigen beleid, acht de Raad deze verlaging redelijk. Zo wordt voor de meeste gemeenten dit restrisico hanteerbaar. Dat laat onverlet dat voor een kleine groep gemeenten het resterende deel van het tekort dat zij voor eigen rekening moeten nemen, wanneer dit zich meerjarig zou voordoen, dit eigen risico ontwrichtend zal uitwerken op de financiële huishouding van die gemeenten.

Datum

16 juli 2015

Kenmerk

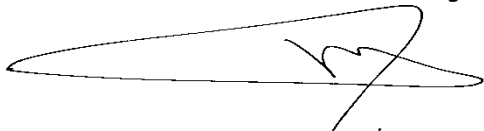
2015-0000167548

Om de collectiviteit van overige gemeenten niet onevenredig te belasten, moet het macrobudget verhoogd kunnen worden als het beroep op het vangnet conform verwachting hoger uitvalt

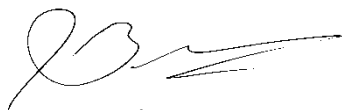
Het vangnet veronderstelt een eigen bijdrage. Gelet op de omvang van de tekorten voor een aantal grote gemeenten, waarvoor bovenstaande bestuurlijke afspraken onvoldoende soelaas bieden, gaat het om substantiële bedragen. Indien deze gemeenten structureel met een dergelijk eigen risico te maken krijgen, werkt dat ontwrichtend op hun financiële huishouding en is theoretisch op enig moment een beroep op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van Artikel 12 Fvw, zelfs niet uitgesloten. Bovendien is een zwaar financieel beroep op het vangnet³ voorzienbaar, omdat juist voor deze grote gemeenten de verschillen tussen model en realisatie omvangrijk zijn. Het beroep op het vangnet gaat immers ten koste van het macrobudget dat objectief wordt verdeeld.

Dit betekent dat het macrobudget na aftrek van de vangnetuitkering beschikbaar is voor de objectieve verdeling sterk zal dalen. Hierdoor ontvangt elke gemeente minder dan zij volgens de objectieve indicatoren nodig heeft voor de uitvoering van de bijstand. De collectiviteit van de gemeenten wordt zo belast met de gevolgen van een nog niet goed functionerend verdeelmodel. Daarom stelt de Raad voor om het beroep op het vangnet, voor zover dat hoger uitvalt dan in eerdere jaren, vanuit de Rijksbegroting aan te vullen op het macrobudget. Het risico van een niet goed functionerend verdeelmodel mag niet alleen afgewenteld worden op de collectiviteit van de gemeenten.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

³ Zelfs bij een historische component van 50% en het eigen risico van 5% zal dit beroep meer dan €100 miljoen bedragen, voor slechts enkele gemeenten. Het eigen risico bedraagt nauwelijks minder.

Onderbouwing van het advies

Datum
16 juli 2015

Kenmerk
2015-0000167548

1 Context en aanleiding

Sinds 2015 wordt voor de verdeling van het Inkomensdeel Participatiewet (I-deel P-wet) over gemeenten, gebruik gemaakt van een multiniveau-model. Dit voorspelt bijstandsuitgaven niet aan de hand van gemeentelijke kenmerken, zoals dat traditioneel gebeurt. In plaats daarvan voorspelt dit model de bijstandskansen van een huishouden, gegeven de kenmerken van dat huishouden op het niveau van huishouden, wijk, gemeente en regio. Dit model is ontwikkeld door het SCP.

Dit model (aangeduid met 'model 2015') werkt nog niet optimaal (zie paragraaf 2), waardoor het Ministerie van SZW aan SCP de opdracht heeft gegeven om dit model te verbeteren. Het resultaat hiervan wordt in dit advies aangeduid met 'model 2016'. In de brief aan de Tweede Kamer is het advies van de Raad al aangekondigd.⁴

Leeswijzer

Hierna wordt in paragraaf 2 een historische schets gegeven, waarna paragraaf 3 de verschillen tussen model 2015 en model 2016 aangeeft. Paragraaf 4 beschrijft uitgebreid de bevindingen van de Raad en paragraaf 5 geeft een weging en een advies.

Bronnen

Voor dit advies is gebruik gemaakt van het rapport van het SCP⁵ over deze verbeterslag en van gegevens die het Ministerie van SZW op aanvraag ter beschikking heeft gesteld aan de Raad.

2 De ontwikkeling van het objectieve verdeelmodel voor het Inkomensdeel

Periode tot 2004: gedeeltelijke declaratie bijstandslasten

In de periode voor de invoering van het Fonds Werk en Inkomen (FWI, 2001) en later de WWB (2004) konden de gemeenten de uitgaven voor de bijstand voor 90% declareren bij het Rijk. De overige 10% was opgenomen in het gemeentefonds. Het FWI werd ingevoerd in 2001. Gemeenten werden voor 25% financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven. De rijksoverheid vergoedde nog 75% van de uitkeringslasten op declaratiebasis. Voor de financiering van het eigen aandeel in de uitkeringslasten ontvingen de gemeenten een budget; het zogenoemde gebudgetteerde deel van de uitkeringslasten.

Vanaf 2004: objectieve budgettering Inkomensdeel WWB

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Door een budget te verstrekken voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen hebben

⁴ Tweede Kamer 30 545, nr. 162.

⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Het multiniveau-model voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten: uitwerking van verbeteropties*, Den Haag, juni 2015.

gemeenten de mogelijkheid gekregen om bij effectieve uitvoering de overschotten op hun budget te behouden. Bij optredende tekorten worden zij gestimuleerd tot verbetering. De budgettoedeling naar gemeenten was vanaf 40.000 inwoners gebaseerd op een objectief verdeelmodel. Gemeenten tot 25.000 inwoners ontvingen een budget volledig op basis van de historische uitgaven. Gemeenten met 25.000-40.000 inwoners kregen een budget gedeeltelijk op basis van de historische uitgaven en gedeeltelijk op basis van het objectief verdeelmodel.

Datum
16 juli 2015

Kenmerk
2015-0000167548

Beoordeling van de Raad van de budgetteringssystematiek

De Raad heeft van het begin af aan vraagtekens gesteld bij de beïnvloedbaarheid van het beroep op de bijstand door gemeenten. De prikkelwerking is alleen te rechtvaardigen voor zover deze betrekking heeft op de door de gemeente beïnvloedbare beroep op de bijstand. In de optiek van de Raad was de effectiviteit van decentralisatie van de bijstand vooral het gevolg van de budgettering en in veel mindere mate te danken aan het gehanteerde verdeelmodel.

Het verdeelmodel dat destijds aan de verdeling van de bijstand ten grondslag lag was een econometrisch model, ontwikkeld door Ape. Het verdeelmodel leidde voor veel gemeenten tot onverklaarbare uitkomsten, was van jaar op jaar weinig stabiel en werd ook als erg ingewikkeld beschouwd. Het verdeelmodel had in de ogen van de Raad geen rechtvaardige prikkelwerking. Dit was voor de Raad aanleiding voor een ander model te pleiten.

Voorkeur voor de multiniveau-analyse

De Raad gaf daarbij de voorkeur aan het multiniveau verdeelmodel van het SCP. Het model gaat uit van de kans dat een huishouden beroep moet doen op de bijstand. De kans op bijstand is daarbij afhankelijk van zowel persoonlijke factoren (bijvoorbeeld opleidingsniveau) als kenmerken die op wijk en gemeenteniveau spelen, maar ook regionale factoren zoals de economische structuur (de multiniveau-analyse). De Raad acht dit de meest zuivere benadering. Het zijn immers niet de gemeenten die bijstand ontvangen maar huishoudens.

Noodzaak voor deze verbetering

De eerste uitkomsten van de multiniveau-analyse eind september 2014 riepen echter grote vraagtekens op. De wijze waarop de kans op een beroep op de bijstand werd ingeschat bleek grote verschillen te vertonen met de werkelijke bijstandsuitgaven van gemeenten in het betreffende jaar. Vooral de grotere centrumgemeenten werden geconfronteerd met grote negatieve verschillen ten opzichte van de realisatie.

3 Verschillen tussen het model 2015 en het model 2016 (de verbetervoorstellen)

In opdracht van SZW heeft het SCP in de afgelopen maanden door middel van gesprekken met gemeenten, met econometrische experts en met een voor dit doel ingestelde begeleidingscommissie verbetermogelijkheden in kaart gebracht. Deze zijn onderzocht op verklaringskracht, waarbij rekening is gehouden met de eisen waar het model aan moet voldoen. Het gaat dan om prikkelwerking, rechtvaardigheid, uitlegbaarheid en betrouwbaarheid. Daarnaast spelen eisen als uitvoerbaarheid en financiële beheersbaarheid een rol.

In onderstaande tabel zijn de factoren genoemd die in het model 2015 voorkwamen en vergeleken met de factoren die voor het model 2016 onderzocht zijn. Daarnaast is aangegeven welke factoren onderzocht zijn, maar die niet in de verbeteringslag doorgevoerd zijn. Voor een onderbouwing zij verwezen naar het voornoemde rapport van het SCP. De effecten zijn niet afzonderlijk te beoordelen door de Raad, omdat alleen de uitkomsten voor het totaalpakket geleverd zijn.

Datum
16 juli 2015
Kenmerk
2015-0000167548

Tabel 1 Model 2016 ten opzichte van Model 2015

Factoren in model 2015	Wijzigingen model 2016 t.o.v. 2015
<p><i>Huishoudensniveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - eenoudergezin (vrouw resp. man) - paar zonder resp. met kinderen - persoon van 15-24 resp. 55-65 jaar - geen koopwoning - niet-westerse achtergrond - lage resp. hoge opleiding - arbeidsongeschiktheidsuitkering - arbeidsbeperking <p><i>Omgevingsniveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - gemiddelde woningwaarde (wijk) - slechte leefbaarheid (wijk) - lage beschikbaarheid (wijk) - netto arbeidsparticipatie (COROP) - constante (COROP) 	<p><i>Huishoudensniveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Historisch budget voor instellingsbewoners en dak- en thuislozen - Uitsplitsen 'huur' in 'sociale huur' en 'overige huur' <p><i>Omgevingsniveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - weglaten 'slechte leefbaarheid' (wijk) - groei aantal banen (gemeente) - bevolkingsgroei (gemeente) - aandeel WW-ers (gemeente) - RPA-indeling i.p.v. COROP - weglaten 'netto arbeidsparticipatie'
	<p>Onderzocht, maar niet opgenomen</p> <ul style="list-style-type: none"> - beperken van het aantal niveaus - toevoegen extra restricties (extra gemeentelijke kenmerken) - uitsplitsen etniciteit - aandeel lage inkomens (gemeente) - regionaal klantenpotentieel - ligging aan grens - opnemen van gemeentelijk geaggregeerde kenmerken (opleidingsniveau, huur en slechte leefbaarheid)

4 Bevindingen van de Raad

1 Niet-gehonoreerde factoren en analyse van afwijkende uitkomsten

Objectieve verklarende factoren zijn ten onrechte niet in het model opgenomen. Dit komt omdat in de methodiek gewone 'ruis' niet van systematische afwijkingen te onderscheiden is.

Voor het multiniveaumodel worden de bijstandskansen geschat op grond van een landelijk steekproefbestand van enkele tienduizenden huishoudens. Om de verbeteringsuggesties te toetsen, hebben de onderzoekers voor dit bestand onderzocht of deze de verklaringskracht verhogen. Vanwege het gelaagde karakter van het model is er geen eenduidige betrouwbaarheidstoets te geven; dit hoeft op zich echter geen nadeel te zijn. De beperking ligt in het feit dat op gemeenteniveau alle gemeenten waarvoor de realisatie afwijkt van de

modelvoorspelling, als statistisch irrelevante ruis zijn beschouwd.

Datum
16 juli 2015

Kenmerk
2015-0000167548

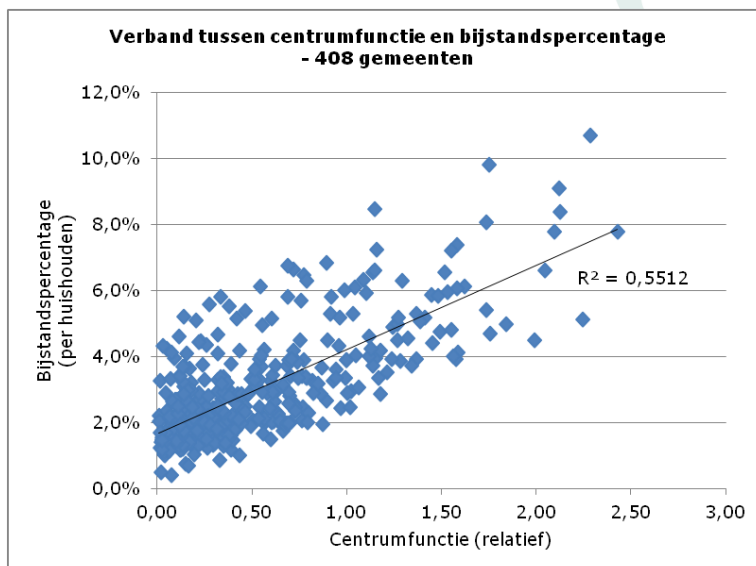
In feite wordt zo 'de grootste gemene deler' als maatstaf genomen en voor de afwijkingen hiervan wordt a priori aangenomen dat deze toevallig zijn. Vanwege methodologische verdeeltechnische overwegingen is dit echter te beperkt. Afwijkingen van het gemiddelde hoeven immers niet alleen 'ruis' te zijn, maar kunnen ook wijzen op systematische schattingsfouten van het model. Omdat echter alle afwijkingen op gemeentelijk niveau als 'ruis' zijn beschouwd, zijn belangrijke verklarende en niet-beïnvloedbare factoren op gemeentelijk niveau onterecht over het hoofd gezien.

Zo zijn bijvoorbeeld onbeïnvloedbare (stedelijkheids-)factoren onterecht niet meegenomen. Hierdoor ondervinden (zeer) stedelijke gemeenten een groot nadeel dat ze niet met beleid kunnen beïnvloeden.

Reeds uit de uitkomsten van het model 2015 bleek dat het uitgavenniveau van de grootste gemeenten slecht benaderd werd zonder dat dit verschil geheel toe te schrijven was aan gemeentelijk beleid. Zo bleek de regionale centrumfunctie voor deze klasse een belangrijke, niet-beïnvloedbare factor te zijn. Het SCP heeft deze factor onderzocht, maar verworpen, omdat deze factor statistisch op het niveau van de landelijke steekproef niet significant was. Dit is verklaarbaar, omdat dit een factor is die per definitie voor slechts een deel van de gemeenten speelt.

Op gemeentelijk niveau is deze factor echter wel degelijk relevant. De onderstaande grafiek laat voor de 408 gemeenten (stand 2013) zien dat er een sterk verband is tussen de regionale centrumfunctie die ze vervullen en het percentage huishoudens met bijstand.

Figuur 1. Verband centrumfunctie en bijstandskans



Bron: SZW/SCP, voorlopige modeluitkomsten en CBS-Statline

Naast dit statistisch verband is er ook een inhoudelijk verband: centrumgemeenten hebben een grotere aantrekkingskracht op kansarmen, waardoor daar een cumulatie optreedt van huishoudens met een hoge

bijstandskans. Bovendien vervullen deze gemeenten ook belangrijke regionale functies voor de maatschappelijke opvang, wat de concentratie van kansarmen verder verhoogt.

Datum
16 juli 2015
Kenmerk
2015-0000167548

Dit verband komt niet op steekproefniveau naar boven, als alleen maar naar het gemiddelde gekeken wordt zonder afwijkingen hiervan te beschouwen. De grote centrumfunctie geldt immers alleen voor een deelverzameling van gemeenten, maar deze komen niet naar voren als alle afwijkingen van de modeluitkomsten als 'ruis' worden beschouwd.

Dit heeft zijn weerslag op de uitkomsten. Als deze geaggregeerd worden weergegeven naar centrumfunctie en stedelijkheidsklasse, blijkt dat de bijstandsuitgaven van gemeenten met een grote centrumfunctie en hoge stedelijkheid door het model systematisch onderschat worden.

Tabel 2. Verschil modeluitkomsten minus realisatie per huishouden⁶

Grootte-klasse	Verschil per HH	Centrum-fie. regio	Verschil per HH	Stedelijk-heid	Verschil per HH
<20.000	€ 8	geen	€ 14	zeer landelijk	€ 13
20.-50.000	€ 32	matig	€ 6	landelijk	€ 17
50.-100000	€ 70	gemiddeld	€ 27	gemiddeld	€ 23
>100.000	-/- € 64	bovengem.	€ 56	stedelijk	€ 44
		hoog	-/- € 30	zeer stedelijk	-/- € 28

Op geaggregeerd gemeentelijk niveau is er dus een aantal (stedelijkheids) factoren die de bijstandskans verhogen en die onbeïnvloedbaar en objectief zijn, maar niet in het model meegenomen zijn. Dit komt door de voornoemde oorzaken (geen analyses op gemeentelijk geaggregeerd niveau en afwijkingen die a priori als ruis worden beschouwd).

Omdat deze factoren niet herkend zijn, worden gemeenten met een grote centrumfunctie en met een grote mate van verstedelijking systematisch benadeeld door het verdeelmodel. De Raad sluit niet uit dat hierdoor ook andere kostenverhogende oorzaken niet aan het licht zijn gekomen. Dit heeft de Raad echter niet meer kunnen nagaan.⁷

*Vanwege de bovenstaande bevindingen is de **eerste aanbeveling** van de Raad om bij de overgang op integrale data systematische fouten van statistische ruis te scheiden. Dat kan bereikt worden door te analyseren of de uitschieters van het model gemeenschappelijke kenmerken hebben. Een signaalfunctie wordt vervuld door de uitkomsten te aggregeren naar klassen gemeenten (grootteklasse, demografische samenstelling, centrumfunctie, type bevolkingsgroei, et cetera), zoals in Tabel 2.*

2 Gemeenten met afwijkende bevolkingssamenstelling

Het model lijkt de bijstandskans voor gemeenten met een bevolkingssamenstelling die sterk afwijkt niet goed te berekenen. Mogelijk kan dit met het

⁶ Bron: SZW/SCP, voorlopige modeluitkomsten en CBS Statline

⁷ Alleen voor 'grensgemeente' is dit gedaan. Het model blijkt de bijstandsuitgaven voor de meeste grensgemeenten goed te benaderen.

herwegingsalgoritme te maken hebben, dat het Nederlands gemiddelde als uitgangspunt neem om de bijstandskansen in elke gemeente te schatten. Als dit inderdaad door het herwegingsalgoritme komt, dan wordt dit opgelost met integrale data. Deze bevatten alle gegevens op gemeentelijk niveau die nodig zijn voor het model, zodat een herwegingsalgoritme overbodig is. Vanwege het eerste probleem is succes echter niet verzekerd. Daarom moeten de uitkomsten van de volgende verbetering geaggregeerd worden naar klassen die op grond van demografische en sociaal-economische samenstelling te onderscheiden zijn.

Datum
16 juli 2015
Kenmerk
2015-0000167548

In het model-2015 waren enkele groepen gemeenten te zien die benadeeld werden; het ging om gemeenten met een oud centrum die van oudsher een centrumfunctie hebben. Omgekeerd deelden veel gemeenten met een groot voordeel een gemeenschappelijk kenmerk: het betrof groeikernen uit de jaren '70 en '80 (Derde Nota Ruimtelijke Ordening). Deze kenmerken zich door relatief veel eengezinswoningen waar meer dan gemiddeld veel tweeverdieners wonen.

De uitkomsten van het verbetervoorstel laten duidelijke verbeteringen zien ten aanzien van de voornoemde nadeelgemeenten. Voor een aantal nadeelgemeenten met veel inwoners is het negatieve verschil echter verder toegenomen. Het gaat hier om gemeenten waar accumulatie van problematiek optreedt. Vanwege de centrumfunctie vindt hier namelijk een concentratie plaats van huishoudens die een grote kans op bijstand kennen. Het model lijkt de bijstandskansen in gemeenten met een hoog aandeel van dergelijke huishoudens te onderschatten. Bovendien is het voordeel voor de groeigemeenten Derde Nota verder toegenomen, zonder dat aannemelijk is gemaakt dat zij een zeer succesvol bijstandsbeleid hebben gevoerd. De onderstaande tabel maakt dat inzichtelijk.

Tabel 3. Verschil modeluitkomsten minus realisatie per huishouden⁸

Gemeenten met % meerpers.huishoudens	Verschil per HH	Gemeenten met gemid. genormeed inkomen	Verschil per HH
Laag (<47%)	-/- € 55	Laag (<23.000)	€ 3
Benedengemiddeld (<52%)	€ 41	Benedengemiddeld (<24.500)	-/- € 11
Gemiddeld (52%-56%)	€ 28	Gemiddeld (24.5-26.000)	€ 8
Bovengemiddeld (56%-58%)	€ 42	Bovengemiddeld (26.-27.000)	€ 12
Hoog (>58%)	€ 14	Hoog (>27.000)	€ 9

N.B. Studenten zijn buiten beschouwing gelaten.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er inderdaad sprake is van een overschatting van de bijstandskans in gemeenten met een relatief welvarende bevolking. Andersom blijkt ook het geval te zijn: de bijstandskans voor gemeenten met een hoog aandeel kansarmen is onderschat. Dit komt niet alleen doordat het model de kans op bijstand voor eenoudergezinnen onderschat⁹, omdat dezelfde scheefheid ook te zien is bij de welvarendheid (gemiddeld genormeed inkomen). Het vermoeden is dat dit komt door het herwegingsalgoritme, dat de landelijke steekproef herschaalt naar gemeenten door gebruik te maken van enkele gemeentelijke randtotalen. Het lijkt erop dat dit gemiddelde nog zwaar doorklinkt in de eindresultaten, waardoor gemeenten met een afwijkende samenstelling er positiever of negatiever uitkomen

⁸ Bron: SZW/SCP, voorlopige modeluitkomsten en CBS Statline. Het model zal nog worden herberekend op basis van gegevens 2013

⁹ SCP, *Het multiniveau model voor de verdeling van het inkomensdeel Participatiewet over gemeenten: uitwerking van verbeteropties*, Den Haag, juni 2014, p. 9.

dan de werkelijkheid. Het is niet aannemelijk dat het alleen maar beleidseffecten betreft.

Datum
16 juli 2015

Kenmerk
2015-0000167548

Dit herwegingsalgoritme is overbodig als op integrale data overgegaan wordt, maar vanwege het eerste geconstateerde probleem (buiten het model gebleven objectieve factoren) is het probleem daarmee mogelijk niet verdwenen. Daarom is het noodzakelijk om analyses uit te voeren op geaggregeerd niveau per klasse huishoudenssamenstelling en welvarendheid. Het model schat immers kansen op huishoudensniveau; daarom is het opmerkelijk dat juist op dit niveau het model ook scheefheden vertoont.

Daarom doet de Raad naar aanleiding van deze bevinding twee aanbevelingen. De **tweede aanbeveling** is om het model opnieuw te schatten als de integrale datasets beschikbaar zijn. De **derde aanbeveling** is om de uitkomsten voor gemeenten geaggregeerde huishoudenskenmerken weer te geven, zoals in Tabel 3. Zo kunnen scheefheden ten aanzien van huishoudenssamenstelling alsnog opgespoord worden.

3

Uitkomsten: ondanks verbetering nog steeds grote verschillen

Het model is een verbetering, in zoverre dat de uitschieters minder groot zijn geworden en een groot aantal onverklaarbare verschillen uit de eerste versie van het model verdwenen – of althans afgenomen – zijn. Er zijn echter nog steeds grote afwijkingen, welke toegenomen zijn voor een goed definieerbare groep gemeenten met een sterk afwijkende bevolkingssamenstelling.

Het aantal verschillen ten opzichte van het gerealiseerd bijstandsbudget neemt door het verbeterd 'Model 2016' af ten opzichte van het 'Model 2015'. Het gaat hier om de herverdeeffecten op basis van de objectieve budgetten en exclusief overgangsregime en MAU-uitname dus. Het betreft hier de uitkomsten op basis van gegevens uit 2012.¹⁰

Tabel 4. Uitkomsten verbeterd Model 2016 t.o.v. oorspronkelijk model¹¹

	Model 2015				Model 2016			
	aantal	gemiddeld	max	verschil >10%	aantal	gemiddeld	max	verschil >10%
Negatief								
< 25.000	104	1%	15%	3	120	1%	10%	1
25.-50.000	46	9%	27%	15	30	7%	46%	6
50-100000	17	8%	19%	6	11	6%	19%	3
> 100.000	16	10%	20%	7	15	7%	21%	5
Positief								
< 25.000	90	7%	28%	23	74	6%	43%	15
25.-50.000	95	18%	98%	54	111	13%	48%	57
50-100000	29	17%	57%	17	35	17%	57%	18
> 100.000	11	20%	42%	8	12	10%	33%	3

Toelichting. In de eerste kolom staan de gemeentegrootteklassen. In de tweede (zesde) het aantal gemeenten met een negatief resp. positief verschil in die klasse, in de derde

¹⁰ Het model zal nog worden herberekend op basis van gegevens 2013.

¹¹ Ibid., p. 9

(zevende) het gemiddeld verschil, in de vierde (achtste) het maximale verschil en in de vijfde (negende) het aantal gemeenten in de 'staart' (meer dan 10% verschil).

Nota bene: De kleinste gemeenten ondervinden weinig verschillen, omdat zij voor het merendeel een historisch budget toegekend krijgen in het model. Daarom zijn zij grijs weergegeven.

Datum

16 juli 2015

Kenmerk

2015-0000167548

Het aantal gemeenten met een negatief verschil neemt af. Bovendien neemt het gemiddelde verschil af (zevende t.o.v. derde kolom) en bij de positieve verschillen worden de 'staarten' minder lang (achtste t.o.v. vierde kolom).

Voor de grote groep gemeenten in het midden reproduceert het verbeterde model de gerealiseerde uitgaven ook duidelijk beter. Voor de gemeenten die zich al aan de uiteinden bevonden blijkt dat positieve (negatieve) uitkomsten nog positiever (negatiever) zijn geworden. Dit vertaalt zich in het feit dat slechts enkele gemeenten een negatieve verschuiving ten opzichte van de gerealiseerde uitgaven in de orde van € 100 miljoen moeten dragen; dit is een opmerkelijk resultaat.

Los hiervan zijn het aantal en omvang van de verschillen met de gerealiseerde uitgaven nog steeds zodanig groot, met een aanzienlijke budgetverschuiving, dat het niet aannemelijk is dat deze verschillen in al deze gevallen door beleid alleen veroorzaakt zouden zijn. Vanwege de geconstateerde scheefheden uit Tabel 1 en Tabel 2, moeten deze verschuivingen in de 'staart' ook in ieder geval gedeeltelijk toegeschreven worden aan de eerder genoemde problemen in de vertaling van het model naar gemeentelijke budgetten.

Uit de analyse van de Raad is gebleken dat het model gemeenten met een accumulatie van kansarmen of kansrijken niet goed lijkt te reproduceren. Juist deze gemeenten vertonen in het model 2016 extremere uitslagen: negatiever respectievelijk positiever dan in het model 2015. Mede hierdoor treedt de voornoemde budgettaire negatieve verschuiving op in de orde van € 100 miljoen.

4

Opmerkingen over het toevoegen van extra restricties

Het is zeer opmerkelijk dat het toevoegen van extra randcondities niet tot resultaten heeft geleid die beter aansluiten

Een van de onderzochte suggesties was om meer randcondities per gemeente toe te voegen. Het idee hierachter was dat het herweegalgoritme a priori dichter naar de werkelijkheid toe zou moeten herschalen, omdat meer gegevens meegenomen zijn die de werkelijkheid in een gemeente representeren. Volgens de onderzoekers heeft dit echter geen resultaat gehad, althans niet voor het gemiddelde resultaat. De Raad had graag gezien of dit ook voor de individuele gemeentelijke resultaten gold, om voornoemde redenen. Verder constateren de onderzoekers dat het algoritme niet altijd goed convergeerde.

Dit zijn opmerkelijke contra-intuïtieve conclusies. De verwachting is wel dat dit punt niet meer relevant is na de overgang op integrale data.

5 Conclusies van de Raad

Datum

16 juli 2015

Kenmerk

2015-0000167548

Oordeel over het model zelf

Het model is alles bij elkaar genomen een verbetering, omdat het merendeel van de onverklaarbare verschillen ten opzichte van de gerealiseerde bijstandsuitgaven kleiner is geworden of nagenoeg verdwenen is.

De methodiek kent echter nog steeds een tweetal problemen in de vertaling naar gemeentelijke budgetten. De methodiek onderscheidt op gemeentelijk niveau geen 'ruis' van systematische fouten, waardoor objectieve factoren die de bijstandskans beïnvloeden, niet herkend zijn. Dit benadeelt gemeenten die o.a. een regionale centrumfunctie hebben. Verder lijkt het algoritme niet goed overweg te kunnen met gemeenten waarvan de samenstelling qua huishoudens en welvarendheid substantieel afwijkt van het landelijk gemiddelde. Hierdoor wordt aan gemeenten met veel huishoudens met lage (hoge) bijstandskans een te hoog (laag) budget toegeedeeld.

Daarom moet voor de tweede verbeterslag, naast de overgang op integrale data, de methodiek aangevuld worden met geaggregeerde analyses voor groepen gemeenten, om de hierboven benoemde systematische afwijkingen op te sporen.

Oordeel over de toepassing van het model

Door de bovengenoemde problemen benadert het model 2016 de bijstandsuitgaven van een groep grote gemeenten met afwijkende kenmerken slechter dan het model 2015. Daarbij geldt dat een belangrijke groep gemeenten met scherp te definiëren kenmerken juist te maken heeft met een duidelijk te hoge voorspelling van de bijstandsuitgaven. Hierdoor komen grotere, nadelige, budgetverschuivingen terecht bij een kleiner aantal grote gemeenten. De financiële risico's lopen juist voor deze groep gemeenten met een accumulatie van problematiek op.

Daarom is een overgangsmaatregel nodig. Het feit dat in de vertaling naar gemeentelijke budgetten bepaalde factoren over het hoofd gezien zijn, wordt ondervangen door het budget in 2016 voor de helft op basis van historie toe te kennen. Er is volgens de Raad geen reden om dit percentage van 50% op- of neerwaarts bij te stellen: tegenover de problemen in de toepassing van het model staan voldoende verbeteringen. Omdat er echter grote verschillen 'in de staart' overblijven waarvan het niet aannemelijk is dat die door beleid veroorzaakt zijn, oordeelt de Raad positief over de verlaging van het eigen risico naar 5%.

De Raad stelt vast dat, gelet op de verschillen tussen model en realisatie bij een groep met name grote gemeenten, een omvangrijk extra beslag gelegd wordt op het macrobudget. Daarmee wordt indirect het beschikbare budget voor de overige gemeenten aangetast. De Raad beveelt daarom aan dat, indien het beroep op het vangnet leidt tot een groter beslag op het macrobudget dan in 2015, het extra bedrag daarvoor uit de Rijksbegroting wordt toegevoegd. Voor een rechtvaardige werking van het model is het immers niet aanvaardbaar als de andere gemeenten nadeel ondervinden van de tekortkomingen van het objectieve verdeelmodel.