



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

Cebeon

Onderzoek

*Verantwoord verdelen en effectief
prikkelen : verdeelmodel inkomensdeel
WWB : eindrapport
Einddatum – 21 februari 2014*

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Verantwoord verdelen en effectief prikkelen : verdeelmodel inkomensdeel WWB : eindrapport

Conclusie

Het Ministerie van SZW heeft Cebeon gevraagd om, op basis van de systematiek die al jaren met succes in het gemeentefonds wordt toegepast (de verschillenanalyse), een verbeterde verdeelsystematiek voor het inkomensdeel van de WWB te ontwikkelen. Voor de beoordeling van de voorgestelde verdeelmodellen zijn door de begeleidingscommissie van het onderzoek een aantal criteria meegegeven: prikkelwerking, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, uitlegbaarheid, financiële beheersbaarheid en praktische toepasbaarheid. In dit rapport worden de belangrijkste resultaten van de nieuwe verdeelsystematiek uitgewerkt. Hierbij bouwt Cebeon voort op de bevindingen van de eerste fase: Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014 (Heekelaar c.s., 2012). Allereerst wordt ingegaan op de resultaten van het verklaringsmodel: waarom en in welke situaties komen mensen in de bijstand en waarom en in welke situaties stromen bijstandontvangers uit de bijstand? Hiervoor zijn gegevens verzameld van alle Nederlandse gemeenten. Bij een steekproef van ruim 60 gemeenten heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden om uitkomsten gerichter te kunnen duiden en te vertalen naar een verklaringsmodel. Vervolgens wordt de vertaling van het verklaringsmodel naar het verdeelmodel beschreven. Veelal wordt een dergelijke vertaling naar een verdeelmodel zeer kwantitatief benaderd. Dit is volgens Cebeon een te beperkte aanpak. Om deze reden is de verschillenanalyse ontwikkeld. Dit is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en -technieken, waarbij kwalitatieve gegevens worden gebruikt om de kwantitatieve gegevens goed te kunnen duiden. Waar regressie-analyse stopt, gaat de verschillenanalyse verder. De grillige werkelijkheid is namelijk niet altijd goed in een model te vangen. Tot slot wordt ingegaan op de door de opdrachtgever in samenspraak met de begeleidingscommissie geformuleerde criteria ter beoordeling van het objectieve verdeelmodel. Niet alleen wordt getoond dat er herverdeeleffecten zijn en dat de uitkomst van de nieuwe systematiek prikkelt, maar deze effecten worden ook geduid door de verschillen te relateren aan het beleid van een gemeente. Hierin verschilt de verschillenanalyse van andere methoden om verdeelmodellen te ontwikkelen.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/o6x8lti>

Verantwoord verdelen en effectief prikkelen

*Verdeelmodel inkomensdeel WWB op basis van
verschillenanalyse*

Eindrapport

Cebeon, 21 februari 2014

© 2014 Cebeon, Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV, Amsterdam.

Gebruik van de inhoud van deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Gehele of gedeeltelijke herpublicatie via druk, elektronisch of op elke andere wijze ook, is mogelijk na verkregen schriftelijke machtiging van het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV, Amsterdam.

I Inhoudsopgave

V	Bestuurlijke toelichting	5
	Samenvatting.....	9
	S.1 Verschillenanalyse toegepast op het verdeelmodel WWB-inkomensdeel	9
	S.2 Dataverzameling en methodiek	10
	S.3 Uitkomsten verschillenanalyse (verklaringsmodel)	10
	S.4 Vertaling onderzoeksuitkomsten naar verdeelmodel	12
	S.5 De werking van het verdeelmodel.....	13
	S.6 Nieuwe doelgroepen.....	19
	S.7 Belangrijkste kenmerken Cebeon-verdeelmodel	19
1	Inleiding	21
2	Verschillenanalyse als onderzoekmethode	23
	2.1 Inleiding	23
	2.2 Kenmerken verschillenanalyse.....	23
	2.3 Gebruikte basisgegevens	28
	2.4 Dataverzameling bij steekproefgemeenten	30
3	Uitkomsten verschillenanalyse.....	33
	3.1 Inleiding	33
	3.2 Verschillen in het cliëntenbestand en de feitelijke lasten	33
	3.3 De verklaringskracht van structuur- en omgevingskenmerken	35
	3.4 De verklaringskracht van beleid en uitvoeringspraktijk	42
	3.5 De hardheid van (resterende) verschillen	45
	3.6 Conclusies verschillenanalyse voor de verdeling van WWB-middelen	48
4	Van verklaring naar verdeling	51
	4.1 Inleiding	51
	4.2 Ankers en verdeelmaatstaven van het verdeelmodel	51
	4.3 Toelichting werking verdeelmodel.....	59
	4.4 Integratie nieuwe doelgroepen	80
	4.5 Aandachtspunten	81
	Bijlagen	83
A	Maatstaven verdeelmodel.....	85
B	Gebruikte basisgegevens	87
C	Marginale effecten	89

V Bestuurlijke toelichting

inleiding

Het Ministerie van SZW heeft gevraagd om een verbeterde verdeelsystematiek voor het inkomensdeel van de WWB te ontwikkelen. Hiervoor heeft Cebeon gebruik gemaakt van de verschillenanalyse. Dit is een beproefde onderzoeksmethodiek die al jaren wordt toegepast bij de ontwikkeling van (financiële) verdeelsystemen (o.a. het gemeentefonds en het provinciefonds). In het onderstaande zetten we de belangrijkste kenmerken van het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB op een rij.

model voor alle Nederlandse gemeenten dat aansluit bij de praktijk

Het verdeelmodel van Cebeon is ontwikkeld op basis van informatie (2009-2012) van alle Nederlandse gemeenten. Van circa 60 gemeenten zijn kwalitatieve gegevens gebruikt om de kwantitatieve gegevens goed te kunnen duiden en de achterliggende schakels (ketens) te begrijpen. Het betreft informatie onder andere op basis van interviews, beleidsnota's en eigen onderzoeken van gemeenten. Daarnaast is informatie verzameld van alle gemeenten met een aanvullende uitkering (IAU of MAU). De beschikbare informatie is ook gebruikt voor de analyse van het gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk.

verdeling afgestemd op drie niveaus (kostendrijvers)

Het model werkt voor alle gemeenten en is afgestemd op het gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk. De basis van het model wordt gevormd door een dynamisch basisbudget, dat de feitelijke uitkeringslasten van gemeenten volgt en waarmee gemiddeld tweederde deel van het macrobudget wordt verdeeld. Daarmee sluit het dynamisch basisbudget aan bij de uitkomsten van het onderzoek (waaronder de onverklaarbare mutaties in de uitkeringslasten van jaar op jaar en de problematiek van de 'harde kern'). Deze historische component wordt aangevuld met 11 verdeelkenmerken die gerelateerd zijn aan drie verschillende niveaus waarop de bijstandsproblematiek speelt:

- het huishouden: kwetsbare groepen (eenoudergezinnen, minderheden, alleenstaanden, lage inkomens);
- de gemeente: lokale woningmarkt (goedkope huurwoningen) en arbeidsmarkt (banen en werkloosheid);
- de regio: de regionale push en pullfactoren en de regionale arbeidsmarkt (hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met het aantal banen of de werkloosheid maar ook met de concurrentie om de beschikbare banen in een straal van 20 km).

De maatstaven zijn zo geoperationaliseerd dat zij de dynamiek in de bijstand grotendeels volgen. Hierdoor zijn – vergelijkbaar met het gemeentefonds en in tegenstelling tot het huidige model – geen jaarlijkse herberekeningen van de gewichten nodig, wat de voorspelbaarheid van de modeluitkomsten aanzienlijk vergroot.

minimale herverdeeleeffecten voor groepen gemeenten

De herverdeeleeffecten¹ voor (groepen) gemeenten zijn minimaal. Dit betekent dat grensgemeenten, krimp gemeenten, studentengemeenten, gemeenten met een hoge werkloosheid, de 100.000-plus, maar ook de kleinere gemeenten, een **gemiddeld** herverdeeleeffect tussen -1% en +1% laten zien (zie ook rapport tabel 4.1).

uitlegbare herverdeeleeffecten voor individuele gemeenten

Voor individuele gemeenten kunnen grotere herverdeeleeffecten relevant zijn, maar deze zijn te duiden vanuit het door Cebeon onderzochte gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk (zie ook rapport tabel 4.2).

1. Met herverdeeleeffecten wordt steeds bedoeld op het verschil tussen de modeluitkomst en feitelijke netto uitkeringslasten in het uitkeringsjaar.

stabiel model met minder vangnetten en dempers

Verkenningen over de periode 2009-2012 laten zien dat het Cebeon-verdeelmodel goed in staat is de dynamiek in de bijstand te volgen en het niet nodig is om het model jaarlijks te herschatten zoals bij de huidige systematiek het geval is. Doordat het model is afgestemd op de gemeentelijke praktijk en geen onlogische of sterk wisselende uitkomsten tussen de jaren laat zien, zijn minder vangnetten en dempers noodzakelijk.

In 2012 hebben 58 gemeenten met meer dan 25.000 inwoners een aanvraag voor een aanvullende uitkering ingediend (waarvan 24 gemeenten met meer dan 40.000 inwoners). Het aantal 25.000-plus gemeenten dat in 2012 volgens het verdeelmodel van Cebeon in aanmerking zou kunnen komen voor een aanvullende uitkering is 10 (waarvan 2 gemeenten met meer dan 40.000 inwoners).²

optimale prikkelwerking

Een goede verdeling die aansluit bij de belangrijkste kostendrijvers voor de uitkeringslasten, vormt de beste prikkel voor gemeenten. De prikkelwerking van het Cebeon-model is afgestemd op mogelijkheden die gemeenten hebben om de uitkeringslasten daadwerkelijk te beïnvloeden.

Het belangrijkste is de zogenaamde **structurele prikkel** die uitgaat van tekorten en overschotten van gemeenten. De omvang van de structurele prikkel volgt bij het Cebeon-verdeelmodel uit het onderzoek en is afgestemd op de ‘gemiddeld presterende’ gemeente, waarbij rekening is gehouden met de relevante structuur- en omgevingskenmerken van gemeenten. Als een gemeente het slechter doet dan dit ‘gemiddelde’ heeft deze gemeente een tekort. Als een gemeente het beter doet dan het ‘gemiddelde’ heeft deze gemeente een overschot.

Daarnaast kan een **marginale prikkel** worden onderscheiden. Wijzigingen (van jaar op jaar) in de gemeentelijke uitkeringslasten worden niet geheel gevolgd. De omvang van deze marginale prikkel is een **(bestuurlijke) keuze**. Aangezien uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten hun uitkeringslasten op korte termijn slechts in beperkte mate kunnen beïnvloeden, **stelt Cebeon voor** om de marginale prikkel hierop af te stemmen en daarom uit te gaan van circa 30%. Dit betekent dat bij een mutatie in de feitelijke uitkeringslasten in ieder geval 70% van deze mutatie in het model wordt gehonoreerd. Het restant (30%) wordt alleen gehonoreerd indien het samenhangt met de objectieve kenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen. Wanneer de mutatie in de feitelijke uitkeringslasten niet samenhangt met objectieve kenmerken (maar met beleid/uitvoeringspraktijk), wordt deze mutatie niet gehonoreerd in het verdeelmodel en vormt daarmee een stimulans om beter te presteren (bij een tekort) of een beloning voor de relatief goede prestatie (bij een overschot).

verschillenanalyse is een beproefde methodiek

Cebeon gebruikt een beproefde methodiek en betreft gemeenten intensief bij het onderzoeksproces. Hierdoor is het resultaat inhoudelijk onderbouwd, plausibel en uitlegbaar. De methodiek heeft haar meerwaarde in de praktijk bewezen. Diverse verdeelsystemen zijn gebaseerd op de verschillenanalyse zoals gemeentefonds, provinciefonds, stadsdeelfonds Amsterdam, deelgemeentefonds Rotterdam, MOVB (maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid) en Wmo. Het gaat om financiële verdeelsystemen waarmee jaarlijks tientallen miljarden euro's worden verdeeld.

aandachtspunten

- *reproduceerbaar*. Het berekenen van de gewichten en maatstaven is een iteratief en arbeidsintensief proces en is daardoor niet, zonder het hele proces te doorlopen, eenvoudig te reproduceren. Het resultaat is evenwel afgestemd met gemeenten en wordt door hen plausibel gevonden;
- *wetenschappelijke onderbouwing*. Het verdeelmodel is minder *theory driven*. Het is de vraag of met een ‘computermodel’ alle kansen op bijstand (voor alle verschillende typen gemeenten) wel goed kunnen

2. Dit betreft gemeenten met een negatief herverdeeleffect dat groter is dan 10%.

worden geschat. De praktijk is weerbarstiger en dat vertaalt zich in verschillen in bijstandskansen (en kosten). Het Cebeon-verdeelmodel sluit aan bij de werkelijke kostendrijvers en uiteenlopende kansen op bijstand in verschillende typen gemeenten, ook waar sprake is van probleemcumulatie;

- *vormgeving verdeelmodel*. Analoog aan het gemeentefonds is met het Cebeon-verdeelmodel per gemeente een geobjectiverde behoefteeraming voor de gemeentelijke taak van het verstrekken van bijstandsuitkeringen te bepalen.³ Opgeteld voor alle gemeenten geeft deze uitkomst een geobjectiveerd inzicht in het benodigde macrobudget. Via een zogenaamde uitkeringsfactor kan dit worden afgestemd op het feitelijk beschikbare macrobudget. Dit wijkt af van de huidige werkwijze waarin het verdeelmodel alleen een verdeelsleutel oplevert;
- *nieuwe doelgroepen*. De nieuwe doelgroepen zijn als ‘opslag’ op de verdeling voor de bestaande doelgroep – en niet als een aparte module – in het verdeelmodel meegenomen. Ten tijde van het onderzoek was nog veel onzeker over de budgetten en de omvang van de groep die daadwerkelijk overgaat naar gemeenten (herkeuringen). Ook omdat gemeenten nog geen beleid hebben kunnen ontwikkelen voor deze nieuwe groepen is het onmogelijk ze daarop te ondervragen. Daarnaast gaat het momenteel slechts om enkele procenten van het macrobudget. Cebeon adviseert om, als er meer duidelijkheid voor gemeenten is, de (werkelijke) kosten en kostendrijvers te onderzoeken en op basis daarvan een module voor de nieuwe doelgroepen te ontwikkelen.

Het verdeelmodel van Cebeon vormt een verbetering voor de verdeling van het inkomensdeel van de WWB, omdat het goed aansluit bij de (dynamische) gemeentelijke praktijk. De herverdeeleffecten zijn relatief beperkt en uitlegbaar. Daarmee stelt het de Nederlandse gemeenten in staat optimaal bij te dragen aan de doelstellingen van de WWB en de grote opgave in het sociale domein waar zij de komende jaren voor staan.

3. Deze geobjectiverde behoefteeraming (de uitkeringsbasis van het model) volgt uit de vermenigvuldiging van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf per gemeente met het gewicht per maatstaf. In de tijd verandert alleen het aantal eenheden per maatstaf, de gewichten per maatstaf blijven gelijk.

S Samenvatting

S.1 Verschillenanalyse toegepast op het verdeelmodel WWB-inkomensdeel

beleidscontext

Tijdens de Troonrede op Prinsjesdag (september 2013) poneerde Koning Willem-Alexander de term ‘participatiesamenleving’. Hij stelde dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam overgaat in een samenleving waarbij mensen steeds vaker de zorg voor elkaar regelen, zonder hulp van de overheid. Voor de toekomstige houdbaarheid van de sociale zekerheid in onze samenleving is het van belang dat iedereen ook daadwerkelijk meedoet. Doel van het bijstandsbeleid is zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en daarmee het beroep op de bijstand zo beperkt mogelijk te houden. Gemeenten die goed presteren door aan dit doel bij te dragen moeten daarvoor worden beloond. Via het verdeelmodel voor het WWB-inkomensdeel beoogt de rijksoverheid gemeenten optimaal te prikkelen om het aantal bijstandsontvangers zo laag mogelijk te houden. Voorliggend onderzoek met de verschillenanalyse laat zien dat, om dit doel te kunnen realiseren, de prikkel zich zou moeten richten op het door gemeenten te beïnvloeden deel van de lasten.

doel van het onderzoek

Het Ministerie van SZW heeft Cebeon gevraagd om, op basis van de systematiek die al jaren met succes in het gemeentefonds wordt toegepast (de verschillenanalyse), een verbeterde verdeelsystematiek voor het inkomensdeel van de WWB te ontwikkelen.⁴ Voor de beoordeling van de voorgestelde verdeelmodellen zijn door de begeleidingscommissie van het onderzoek een aantal criteria meegegeven: prikkelwerking, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, uitlegbaarheid, financiële beheersbaarheid en praktische toepasbaarheid.

In de rapportage worden de belangrijkste resultaten van deze nieuwe verdeelsystematiek uitgewerkt. Hierbij bouwt Cebeon voort op de bevindingen van de eerste fase: Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014 (Heekelaar c.s., 2012).

leeswijzer verschillenanalyse als onderzoeksmethodiek

Allereerst gaan we in op de resultaten van het verklaringsmodel: waarom en in welke situaties komen mensen in de bijstand en waarom en in welke situaties stromen bijstandontvangers uit de bijstand? Hiervoor zijn gegevens verzameld van alle Nederlandse gemeenten. Bij een steekproef van ruim 60 gemeenten heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden om uitkomsten gericht te kunnen duiden en te vertalen naar een verklaringsmodel.

Vervolgens beschrijven we in dit rapport de vertaling van het verklaringsmodel naar het verdeelmodel. Veelal wordt een dergelijke vertaling naar een verdeelmodel zeer kwantitatief benaderd. Dit is volgens Cebeon een te beperkte aanpak. Om deze reden is de verschillenanalyse ontwikkeld. Dit betreft een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethode en –technieken, waarbij kwalitatieve gegevens worden gebruikt om de kwantitatieve gegevens goed te kunnen duiden. Waar regressie-analyse stopt, gaat de verschillenanalyse verder. De grillige werkelijkheid is namelijk niet altijd goed in een model te vangen. Tot slot gaan we in op door de opdrachtgever in samenspraak met de begeleidingscommissie geformuleerde criteria ter beoordeling van het objectieve verdeelmodel. We laten niet alleen zien dat er herverdeeffecten zijn of dat de uitkomst van de nieuwe systematiek prikkelt, maar kunnen deze effecten ook duiden doordat we verschillen relateren

4. Naast Cebeon hebben SEO, SCP en APE de opdracht gekregen om met behulp van regressietechnieken (waaronder trendanalyse en multi-levelanalyse) tot verbeteringen van het verdeelmodel te komen.

aan het beleid van een gemeente. Hierin verschilt de verschillenanalyse van andere methoden om verdeelmodellen te ontwikkelen.

S.2 Dataverzameling en methodiek

dataverzameling: steekproef én alle gemeenten

Voor het onderzoek is informatie verzameld van circa 60 steekproefgemeenten. Het betreft informatie op basis van interviews, beleidsnota's, eigen onderzoeken van gemeenten en informatie die beschikbaar is gekomen in het kader van aanvragen van aanvullende uitkeringen (IAU of MAU).

Tevens is (aanvullende) informatie verzameld met betrekking tot de samenstelling/kenmerken van het cliëntenbestand (o.a. afstand tot arbeidsmarkt), de instroom, de uitstroom en de handhaving.

Hiermee is voor de steekproefgemeenten vergelijkbare informatie verzameld als door de inspectie van het ministerie van SZW wordt gedaan bij gemeenten die een aanvullende uitkering (IAU/MAU) aanvragen.

Daarnaast zijn gegevens over uitkeringslasten, kenmerken van uitkeringsgerechtigden en een groot aantal uiteenlopende structuur- en omgevingskenmerken (voornamelijk gebaseerd op CBS-statistieken) voor *alle* Nederlandse gemeenten voor meerdere jaren (2009 t/m 2012) verzameld.

ontwikkeling verklaringsmodel

Op basis van de beschikbare gegevens en literatuur worden plausibele relaties afgeleid tussen enerzijds (ontwikkelingen in) gemeentelijke uitkeringslasten en anderzijds structuur- en omgevingskenmerken van gemeenten. Hierbij is expliciet aandacht besteed aan de invloed van het gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk op het niveau van de uitkeringslasten. Deze componenten vormen de basis van het verklaringsmodel voor de uitkeringslasten.

vertaling verklaringsmodel naar verdeelmodel met verschillenanalyse

De relevant bevonden structuur- en omgevingskenmerken uit het verklaringsmodel zijn vertaald naar geschikte verdeelmaatstaven, die aan een aantal criteria dienen te voldoen (actuele, betrouwbare, volledige en stabiele gegevens die periodiek/tijdig beschikbaar dienen te komen en niet beïnvloedbaar zijn door de ontvanger van de middelen).

Vervolgens is per maatstaf in een intensief en iteratief onderzoeksproces de exacte weging en vormgeving van de maatstaven bepaald, in afstemming op de te honoreren uitgavenpatronen van (typen) gemeenten. De werking van het model is afgestemd op de steekproefgemeenten. Dit is vervolgens getoetst op alle Nederlandse gemeenten en vergeleken met hun feitelijke uitkeringslasten. Voor zover deze vergelijking nieuwe inzichten heeft opgeleverd over te honoreren kenmerken of de exacte vormgeving/weging van maatstaven, zijn deze verwerkt in de uiteindelijke versie van het verdeelmodel.

S.3 Uitkomsten verschillenanalyse (verklaringsmodel)

factoren die verschillen in bijstandsdichtheid verklaren

Cebeon constateert grote verschillen tussen gemeenten in bijstandsdichtheid en in kenmerken/samenstelling van het cliëntenbestand (leeftijd, leefvorm, uitkeringsduur), die mede van invloed zijn op verschillen in de gemiddelde prijs van een bijstandsuitkering.

Deze verschillen tussen gemeenten hangen vooral samen met de volgende aspecten:

- **bevolkingskenmerken** vormen een belangrijke verklarende (exogene) factor voor verschillen in kans op bijstand. Kwetsbare bevolkingsgroepen (eenouderhuishoudens, allochtonen, (alleenstaande) ouderen, personen met een laag opleidingsniveau/inkomen, weinig werkervaring) hebben een relatief grote kans op bijstand (door verlies van werk of weinig kans op werk wanneer ze eenmaal in de bijstand zitten). Het gaat daarbij vaak om zeer specifieke deelpopulaties binnen deze groepen: niet alle niet-westerse allochtonen maar vooral mensen uit bepaalde herkomstlanden, niet alle eenoudergezinnen maar vooral jonge eenoudergezinnen. Ook gaat het vaak om combinaties van kenmerken die de kans op bijstand vergroten: bijvoorbeeld jonge eenoudergezinnen uit bepaalde herkomstlanden. Deze bevolkingsgroepen en specifieke combinaties van kenmerken zijn (zeer) ongelijk over gemeenten gespreid;
- **omgevingskenmerken** versterken de effecten van bevolkingskenmerken. De aanwezigheid van relatief veel goedkope (huur)woningen heeft een aantrekkende werking op (potentiële) bijstandsontvangers. Verschillen in werkgelegenheid/werkloosheid zijn een belangrijke exogene factor die bepalend zijn voor de afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee de kans op bijstand. Dit wordt weer beïnvloed door de invloed van de algemene en regionale conjunctuur;
- **‘ongrijpbare factoren’** bepalen eveneens een belangrijk deel van verschillen in de kans op bijstand: beperkte sociale/intellectuele vaardigheden, psychische gesteldheid, gedrag, arbeidsmotivatie, et cetera. Dergelijke factoren zijn niet goed te vatten in structuurkenmerken en spelen vooral een rol bij de ‘harde kern’ van de bijstandspopulatie;
- **persoonlijke omstandigheden** van burgers zorgen er in veel gevallen voor dat de hiervoor genoemde bijstandsverhogende factoren plotseling relevant worden voor de uitkeringslasten van gemeenten. Dit betreft gebeurtenissen in de levensloop van burgers waarop gemeenten geen invloed hebben (einde relatie, verlies inkomsten);
- **gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk** is eveneens een belangrijke verklarende factor voor verschillen in de kans op bijstand tussen gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in verschillen in (beleids)maatregelen gericht op instroombeperking, uitstroombestemming en handhaving. Dergelijke verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk worden ook weerspiegeld in het niveau van de bijstandslasten. Inefficiënt beleid leidt tot hogere lasten.
De effectiviteit van dit beleid (in de vorm van duurzame uitstroom naar betaald werk) wordt echter voor een belangrijk deel bepaald door de hiervoor genoemde structuur- en omgevingskenmerken en overige factoren. In een regio met veel werklozen is het voor een gemeente extra moeilijk om effectief beleid te voeren om het bijstandsvolume te verlagen. Veel gemeentelijke maatregelen zijn gericht op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, zodat cliënten op termijn een grotere kans op uitstroom hebben (al dan niet naar betaald werk).

onderscheid naar beïnvloedbaarheid door gemeenten

Voor het verdeelmodel is het relevant in hoeverre de hiervoor genoemde verklarende factoren voor verschillen in bijstandsdichtheid en de gemiddelde prijs van een bijstandsuitkering door gemeenten beïnvloedbaar zijn. In het verdeelmodel dient immers alleen het niet beïnvloedbare deel van de uitkeringslasten te worden gehonoreerd.

Voor zover verschillen in uitkeringslasten samenhangen met verschillen in bevolkingskenmerken en kenmerken van de omgeving, zijn deze in beginsel niet beïnvloedbaar door gemeenten. Deze kenmerken van de bevolking en omgeving dienen dan ook onderdeel uit te maken van een adequaat werkend verdeelmodel. Het gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk zijn factoren die wel door gemeenten beïnvloedbaar zijn. Het verdeelmodel zou gemeenten moeten stimuleren een zodanig beleid te voeren en de uitvoeringspraktijk zodanig in te richten dat de uitkeringslasten zo beperkt mogelijk zijn.

Ten aanzien van de genoemde ‘persoonlijke omstandigheden’ en ‘ongrijpbare factoren’ en hun invloed op verschillen in bijstandskans, ligt de beïnvloedbaarheid door gemeenten meer gecompliceerd. Op korte termijn kunnen gemeenten deze factoren en de daarmee samenhangende uitkeringslasten vrijwel niet beïnvloeden, maar op langere termijn zijn er wel meer mogelijkheden om ook voor deze doelgroepen de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen of ze daadwerkelijk te laten uitstromen. Gemeenten zullen dan echter wel de tijd moeten krijgen om de daarvoor benodigde maatregelen te implementeren en effect te laten sorteren (begeleiding, opleiding, training, benadering arbeidsmarkt/werkgevers, et cetera).

onderzoeksbevinding: groot deel uitkeringslasten is niet beïnvloedbaar op korte termijn

Een groot deel van de bijstandspopulatie bestaat uit cliënten die over het algemeen een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben (allochtonen, leeftijd >45 jaar, uitkeringsduur langer dan 1 jaar, slechte psychische gesteldheid en arbeidsmotivatie) en derhalve niet op korte termijn (duurzaam) zullen uitstromen naar betaald werk. Bij gemeenten die werken met een participatieladder blijkt circa 70% van de cliënten te zijn ingedeeld op de onderste 3 treden (grote afstand tot arbeidsmarkt, inspanningen vooral gericht op doorbereken sociaal isolement, stimuleren sociale contacten of deelnemen aan georganiseerde activiteiten).

Dit beeld wordt bevestigd door meerjarige gegevens over in- en uitstroom. Daaruit blijkt dat jaarlijks ongeveer eenderde van de bijstandspopulatie uitstroomt naar werk en het grootste deel van de populatie derhalve tenminste een jaar (en vaak veel langer) in de bijstand zit.

Op basis van het voorgaande wordt de omvang van het niet op korte termijn beïnvloedbare deel van het bestand geraamd op gemiddeld 2/3 van het totaal. Dit beeld wordt ondersteund door opgevraagde inschattingen van gemeenten. Een adequaat werkend verdeelmodel dient hiermee rekening te houden.

Wel dienen gemeenten te worden gestimuleerd om de maatregelen te treffen om op langere termijn deze groep naar duurzaam werk te begeleiden. Een goed werkend verdeelmodel zou dit moeten faciliteren.

S.4 Vertaling onderzoeksuitkomsten naar verdeelmodel

De bevindingen uit het verklaringsmodel leiden tot een verdeelmodel dat bestaat uit een basiscomponent en aanvullende verdeelkenmerken.

basiscomponent verdeelmodel

De basiscomponent bevat de belangrijkste factoren die verschillen in de kans op bijstand verklaren. Het gaat om de volgende factoren:

- **huishoudens met een laag inkomen** vormen de algemene indicator voor een vergrote kans op bijstand voor kwetsbare bevolkingsgroepen. De aspecten die deze groepen kwetsbaar maken, zoals lage opleiding, weinig werkervaring, allochtoon of alleenstaand en een grote afstand tot de arbeidsmarkt, hebben allen een negatieve invloed op het huishoudeninkomen (verdeelt gemiddeld 11% van het totaal);
- de **werkloze beroepsbevolking** representeert de invloed van de lokale werkloosheid op de bijstandslasten van gemeenten. Een omvangrijke werkloze beroepsbevolking vergroot de kans op bijstand doordat er minder banen beschikbaar zijn en doordat er meer concurrentie is om de wel beschikbare banen (verdeelt gemiddeld 9% van het totaal);
- het **dynamisch basisbudget** representeert de onderzoeksbevinding dat gemeenten op korte termijn slechts een beperkt deel van hun uitkeringslasten kunnen beïnvloeden, omdat er sprake is van een ‘harde kern’ van bijstandontvangers die moeilijk te beïnvloeden is en die – niet onbelangrijk – niet altijd te vatten is in structuur- of omgevingskenmerken. Dit basisbudget per gemeente is gebaseerd op de feitelijke

uitkeringslasten in het jaar zo recent mogelijk voorafgaand aan het uitkeringsjaar (bijvoorbeeld t-1).⁵ Overeenkomstig het deel van de uitgaven dat gemeenten op korte termijn niet kunnen beïnvloeden, verdeelt het gemiddeld 67% van het totaal.

Dit budget is dynamisch in de zin dat het de ontwikkeling van de feitelijke uitkeringslasten (dus zowel het bijstandsvolume als prijseffecten) in de tijd volgt.

aanvullende verdeelkenmerken

De complexe werkelijkheid van de bijstandsuitkeringen is niet volledig met deze basiscomponenten te vangen. Bepaalde gemeenten kennen een relatief hoge vertegenwoordiging van specifieke aandachtsgroepen of hebben een woningvoorraad met bijzondere kenmerken die (potentiële) bijstandsontvangers aantrekt. Daarnaast kunnen ook specifieke kenmerken van de lokale en regionale arbeidsmarkt in belangrijke mate resterende verschillen in bijstandsniveau verklaren. Dergelijke specifieke kenmerken zijn ongelijk over gemeenten verdeeld. Vanwege hun verklaringskracht voor de resterende verschillen tussen gemeenten zijn deze specifieke structuur- en omgevingskenmerken in het verdeelmodel opgenomen in aanvulling op de werking van de basiscomponenten (tezamen verdelen deze gemiddeld 13% van het totaal):

- jonge eenouderhuishoudens, met een onderscheid naar leeftijd (6%);
- alleenstaanden, met een onderscheid naar leeftijd (2%);
- minderheden uit een aantal specifieke herkomstlanden (3%);
- de aantrekkingskracht van een regio: zowel op werkgelegenheid als concurrentie om de banen binnen de regio (-4%/+4%; per saldo 0%);
- goedkope woningen, inclusief correctie voor lokale/regionale waardeverschillen (2%);
- huurwoningen met huishoudens met een laag inkomen (5%);
- banenpotentieel: de aanwezigheid van banen in de regio, waarbij rekening wordt gehouden met de afstand tot een baan, de concurrentie binnen de regio en de concurrentie van buiten de regio (-6%).

S.5 De werking van het verdeelmodel

S.5.1 Beoordeling verdelende werking

Een goed werkend verdeelmodel dient rekening te houden met de exogene factoren die van invloed zijn op de uitkeringslasten van gemeenten en dient endogene factoren (i.e. factoren die gemeenten kunnen beïnvloeden, zoals beleid en uitvoeringspraktijk) niet te honoreren. Hieruit volgen de volgende uitgangspunten voor de beoordeling van de verdelende werking van het model:

- herverdeeffecten voor verschillende groepen gemeenten – gegroepeerd op basis van kenmerken die van invloed zijn op verschillen in bijstandskans – dienen zo beperkt mogelijk te zijn. Vergelijkbare gemeenten dienen immers een vergelijkbaar budget te ontvangen. Als deze herverdeeffecten minimaal zijn, dan kent het model geen systematische scheefheden⁶ en sluit het goed aan bij de *gemiddelde* uitkeringslasten van gemeenten met deze kenmerken;
- de resterende herverdeeffecten voor individuele gemeenten kunnen geduid worden vanuit kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk.

5. Indien het om praktische redenen niet mogelijk is om de feitelijke uitkeringslasten per gemeente uit t-1 te gebruiken, kan bijvoorbeeld ook gebruik worden gemaakt van een combinatie van het laatste half jaar van t-2 en het eerste half jaar van t-1.

6. Hiervan is sprake wanneer het model voor een bepaalde groep gemeenten niet goed aansluit bij de feitelijke uitkeringslasten. Wanneer bijvoorbeeld alle 'krimpgemeenten' minder ontvangen dan zij feitelijk uitgeven, zou dat er op kunnen wijzen dat het aspect 'krimp' niet goed in het verdeelmodel verdisconteerd is.

herverdeeleffecten voor groepen gemeenten

In de onderstaande tabel worden de herverdeeleffecten⁷ van het Cebeon-verdeelmodel gepresenteerd. Hierbij zijn alle gemeenten, gegroepeerd naar een aantal geselecteerde relevante (structuur)kenmerken:

- naar inwonergrootte;
- naar aandeel van huishoudens met een laag inkomen in het totale aantal huishoudens;
- naar aandeel goedkope woningen in totale woningvoorraad;
- naar aandeel werkloze beroepsbevolking in totale beroepsbevolking.

Onderaan de tabel zijn de herverdeeleffecten voor een drietal specifieke groepen gemeenten weergegeven:

- gemeenten in krimpregio's
- gemeenten waar een universiteit gevestigd is;
- gemeenten die grenzen aan het buitenland.

Tabel S.1. Herverdeeleffecten voor uiteenlopende groepen van gemeenten. Verdeelmodel 2012.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>herverdeeleffect</i>
<i>0-25.000 inwoners</i>	-1%
<i>25-50.000 inwoners</i>	1%
<i>50-100.000 inwoners</i>	1%
<i>100-250.000 inwoners</i>	-1%
<i>>250.000 inwoners</i>	0%
<i>zeer weinig lage inkomens</i>	-1%
<i>weinig lage inkomens</i>	1%
<i>vele lage inkomens</i>	0%
<i>zeer veel lage inkomens</i>	0%
<i>zeer veel goedkope woningen</i>	0%
<i>veel goedkope woningen</i>	0%
<i>weinig goedkope woningen</i>	1%
<i>zeer weinig goedkope woningen</i>	0%
<i>zeer veel werkloosheid</i>	-1%
<i>veel werkloosheid</i>	1%
<i>weinig werkloosheid</i>	0%
<i>zeer weinig werkloosheid</i>	0%
<i>Krimpgemeenten</i>	0%
<i>Studentengemeenten</i>	-1%
<i>Grensgemeenten</i>	1%

In de bovenstaande tabel is te zien dat de uitkomsten van het Cebeon-model goed aansluiten bij de feitelijke uitkeringslasten van uiteenlopende typen gemeenten.⁸

7. Dit betreft de uitkomst van het Cebeon-model voor het uitkeringsjaar 2012 minus de feitelijke uitkeringslasten in 2012 uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten.

8. Behalve voor de hier gepresenteerde groepsindeling is er ook voor indelingen op basis van andere relevante structuur- of omgevingskenmerken sprake van vergelijkbare herverdeelbeelden.

herverdeeeffecten voor individuele gemeenten

Een goed werkend verdeelmodel dient *geen* rekening te houden met endogene factoren die van invloed zijn op de uitkeringslasten, zoals gemeentelijk beleid. Wanneer deze factoren niet worden uitgefilterd zal relatief slecht beleid worden beloond met een hogere modeluitkomst en relatief goed beleid worden bestraft met een lagere modeluitkomst.

In het Cebeon-model zijn dergelijke verschillen als gevolg van beleid en uitvoeringspraktijk, bij het opstellen van het model buiten beschouwing gehouden. Dit heeft tot gevolg dat in de modeluitkomsten gemeenten met relatief hoge uitgaven als gevolg van achterblijvend beleid, een tekort krijgen en gemeenten met relatief lage uitgaven als gevolg van effectief beleid een overschot krijgen.

Om dit te illustreren zijn in onderstaande tabel van een aantal voorbeeldgemeenten de volgende gegevens opgenomen:

- kolom 1: het herverdeeeffect⁹ van het Cebeon-model;
- kolom 2 t/m 4: de relatieve score op diverse kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen instroombeperking, uitstroombevordering en handhaving. Het betreft hierbij een groot aantal kenmerken die vergelijkbaar zijn met de kenmerken waarop gemeenten worden beoordeeld die een aanvraag indienen voor een aanvullende uitkering (IAU/MAU). Aangegeven wordt of een gemeente relatief veel (+) of weinig (-) effectief gebleken maatregelen treft;
- kolom 5: de bijstandsdichtheid¹⁰ in 2012. Hierbij worden twee groepen onderscheiden: gemeenten waar de bijstandsdichtheid lager is dan 4% en gemeenten waar de bijstandsdichtheid hoger is dan 8%;
- kolom 6: de relatieve ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de afgelopen jaren, waarbij de ontwikkeling in de betreffende gemeente is gerelateerd aan de gemiddelde ontwikkeling van de bijstandsdichtheid van alle gemeenten die in dezelfde arbeidsmarktregio zijn gelegen:
 - een ‘+’ betekent een relatief gunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid (i.e. afname of mindere toename dan gemiddeld in de regio);
 - een ‘-’ betekent een relatief ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid (i.e. toename of mindere afname dan gemiddeld in de regio);
- kolom 7: het herverdeeeffect¹¹ van het huidige verdeelmodel, voordat dempers en vangnetten zijn toegepast;
- kolom 8: het herverdeeeffect¹² van het huidige verdeelmodel, nadat dempers en vangnetten zijn toegepast.

In de kolommen 1, 7 en 8 worden positieve herverdeeeffecten (modeluitkomst hoger dan feitelijke lasten) aangegeven met een ‘+’ en negatieve herverdeeeffecten (modeluitkomst lager dan feitelijke lasten) met een ‘-’. Hierbij worden de volgende bandbreedtes onderscheiden:

- van -4% tot 4%: 0, van 4% tot 8%: +, van 8% tot 15%: ++, van 15% tot 25%: +++ en > 25%: ++++;
- van -4% tot -8%: -, van -8% tot -15%: --, van -15% tot -20%: --- en < -25%: ----.

9. Dit betreft de uitkomst van het Cebeon-model minus de feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten.

10. Dit is het aantal huishoudens van 15 t/m 64 jaar dat een bijstandsuitkering ontvangt als percentage van het totale aantal huishoudens van 15 t/m 64 jaar.

11. Modeluitkomst huidig model exclusief werking dempers en vangnetten minus feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten.

12. Modeluitkomst huidig model inclusief werking dempers en vangnetten minus feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten.

Tabel S.2. Herverdeeleffecten en kenmerken beleid en uitvoering voor enkele gemeenten. Situatie 2012.

gemeenten	(1)	kenmerken beleid/uitvoering			(5)	(6)	hve huidig model	
	hve model Cebeon	(2) instroom	(3) uitstroom	(4) Handhaving	bijstand dichtheid 2012	mutatie bijstand dichtheid 09-12	(7) voor correcties	(8) na correcties
A	++	+	0	+	<4%	+	+++	0
B	+	+	+	0	<4%	0	+++	++
C	+	-	+	+	<4%	+	++++	+++
D	+	-	+	+	<4%	+	0	-
E	0	-	+	+	>8%	0	---	-
F	-	-	0	-	>8%	0/-	---	-
G	--	-	+	+	<4%	-	----	--
H	--	0	0	-	>8%	0/-	---	--

Voor een beoordeling van de prestaties van gemeenten moeten de kenmerken van het beleid en de uitvoeringspraktijk (kolom 2 t/m 4) in onderlinge samenhang worden beschouwd, waarbij ook de daadwerkelijke effecten op de bijstandsdichtheid (kolom 5 en 6) moeten worden meegewogen.

De tabel illustreert hoe de uitkomsten van het Cebeon-model op de beoogde wijze rekening houdt met effecten van gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk. De herverdeeleffecten zijn te duiden vanuit de score op de kenmerken van het gemeentelijke beleid c.q. uitvoeringspraktijk:

- gemeenten met een tekort (negatief herverdeeleffect) scoren relatief slecht op de verschillende kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk (kolommen 2 t/m 4) en (de ontwikkeling van) de bijstandsdichtheid (kolom 5 en 6);
- gemeenten met een overschot (positief herverdeeleffect) scoren relatief goed op de verschillende kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk en (de ontwikkeling van) de bijstandsdichtheid;
- in de laatste kolommen (7 en 8) is te zien dat de herverdeeleffecten van het Cebeon verdeelmodel (kolom 1) aansluiten bij de effecten die in het huidige model (kunstmatig) worden bereikt met de jaarlijks toegepaste dempers en vangnetten.

S.5.2 Optimale prikkelwerking van het verdeelmodel

prikkelwerking Cebeon-verdeelmodel

Bij een optimale (in plaats van maximale) prikkelwerking van een verdeelmodel zijn verschillende overwegingen van belang. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar paragraaf 4.3.4 van het rapport.

Door de combinatie van het dynamisch basisbudget en de werking van structuur- en omgevingskenmerken, houdt het Cebeon-verdeelmodel op de volgende wijze rekening met de verschillende aspecten van een optimale prikkelwerking:

1. een goede verdeling vormt de beste prikkel. In het verdeelmodel zijn inhoudelijk plausibele verdeelkenmerken opgenomen, die zodanig zijn geoperationaliseerd dat de verdeling geen systematische scheefheden kent (zie tabel S.1);
2. het model is afgestemd op de prestaties van gemeenten (zie tabel S.2). Hierdoor ontvangen relatief slecht presterende gemeenten een lager budget dan hun feitelijke uitkeringslasten wat hen moet prikkelen om beter te gaan presteren. Dit is mogelijk omdat andere gemeenten die qua structuur- en omgevingskenmerken vergelijkbaar zijn daar ook toe in staat blijken te zijn. De relatief goed presterende gemeenten ont-

- vangen een groter budget dan hun feitelijke uitkeringslasten als beloning voor hun voorbeeldfunctie. Op deze wijze worden gemeenten op de juiste wijze structureel geprikkeld;
3. het model kent een marginale prikkel, die is afgestemd op de onderzoeksbevinding dat gemeenten hun uitkeringslasten op korte termijn slechts in beperkte mate kunnen beïnvloeden. Dit betekent dat bij een mutatie in de feitelijke uitkeringslasten in ieder geval 70% van deze mutatie in het model wordt gehonoreerd. Het restant wordt alleen gehonoreerd indien het samenhangt met de ontwikkeling van de objectieve kenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen. Wanneer de mutatie in de feitelijke uitkeringslasten niet samenhangt met objectieve kenmerken (maar met beleid/uitvoeringspraktijk), wordt deze mutatie niet gehonoreerd in het verdeelmodel en vormt daarmee een stimulans om beter te presteren (bij een tekort) of een beloning voor de relatief goede prestatie (bij een overschot);
 4. de prikkelwerking van het verdeelmodel wordt niet verstoord door jaarlijkse herschattingen van de parameters van de verdeelmaatstaven (zoals bij het huidige verdeelmodel), omdat het Cebeon-model niet hoeft te worden herschat.

illustratie prikkelwerking Cebeon-model

In de onderstaande tabel wordt een illustratie gegeven van de prikkelwerking van het Cebeon-model voor een gemeente die relatief slecht presteert. In de uitgangssituatie is er sprake van een tekort: de feitelijke uitkeringslasten zijn hoger dan de modeluitkomst. Echter, door de werking van het dynamische basisbudget is het tekort minder groot dan het zou zijn geweest als het budget volledig zou zijn afgestemd op het uitgavenniveau van vergelijkbare gemeenten.

De tabel laat zien hoe het model reageert in de tijd, wanneer (scenario C1) de gemeente in staat is om de feitelijke uitkeringslasten te laten afnemen en wanneer (scenario C2) de gemeente relatief nog slechter presteert en de feitelijke uitkeringslasten nog verder laat toenemen ten opzichte van het niveau van vergelijkbare gemeenten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de structurele prikkel (kolom 4) en de marginale prikkel (kolom 7).

Opgemerkt wordt dat in dit voorbeeld wordt geabstraheerd van ontwikkelingen in de eenheden van de verschillende structuur- en omgevingskenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen (bijvoorbeeld toename eenouderhuishoudens of werkloosheid, et cetera), waardoor de uitkering in de praktijk ook zal veranderen (dit zou dan tot uiting komen in kolom 3b).

Tabel S.3. Illustratie prikkelwerking in de tijd: effect ontwikkeling feitelijke uitkeringslasten op modeluitkomst volgens 2 scenario's voor gemeente C (uitkeringslasten zijn hoger dan modeluitkomst in uitgangssituatie).

(1)	(2)	(3)	(3a)	(3b)	(4)	(5)	(6)	(7)
uitkeringsjaar	feitelijke uitkeringslasten	model uitkomst	waarvan via dynamisch basis budget	waarvan via kenmerken structuur en omgeving	structurele prikkel (3-2)	mutatie feitelijke uitkeringslasten t.o.v. (t)	mutatie model uitkomst t.o.v. (t)	marginale prikkel (6-5)
(t)	100	90	70	20	-10			
scenario C1								
t+1	90	90	63	20	0	-10	0	+10
t+2	90	83	63	20	-7	-10	-7	+3
t+3	90	83	63	20	-7	-10	-7	+3
scenario C2								
t+1	110	90	70	20	-20	+10	0	-10
t+2	110	97	77	20	-13	+10	+7	-3
t+3	110	97	77	20	-13	+10	+7	-3

In bovenstaande tabel is te zien dat gemeente C in de uitgangssituatie wordt geconfronteerd met een tekort (van 10 eenheden, kolom 4). Dit tekort vormt een structurele prikkel voor deze gemeente om haar prestaties te verbeteren.

Wanneer gemeente C (in scenario C1) haar prestaties inderdaad weet te verbeteren, door haar uitkeringslasten met 10 eenheden te verlagen, neemt het tekort af. In het eerste jaar (t+1) is hiermee het tekort ten opzichte van hun modeluitkomst in eerste instantie verdwenen. Het voordeel van de besparing komt geheel ten gunste van de gemeente (de marginale prikkel bedraagt 10 eenheden, kolom 7).

In de latere jaren reageert het model (via het dynamisch basisbudget) op de verlaging van de uitkeringslasten. Het budget wordt lager omdat de feitelijke uitkeringslasten dalen en omdat de gemeente nog steeds niet op het niveau van vergelijkbare gemeenten zit. Hierdoor is er nu sprake van een tekort van 7 eenheden (kolom 4). De gemeente blijft daarmee geprikkeld om haar uitkeringslasten verder te verlagen. Dit proces gaat net zolang door totdat deze gemeente haar uitkeringslasten heeft verlaagd tot het niveau van (qua structuur- en omgevingskenmerken) vergelijkbare gemeenten.

Wanneer gemeente C (in scenario C2) haar relatieve prestatie juist laat verslechteren, door haar uitkeringslasten met 10 eenheden te laten oplopen, neemt het tekort verder toe. In het eerste jaar (t+1) is neemt het tekort toe tot 20 eenheden, wat een sterke prikkel vormt om de uitkeringslasten te verlagen.

In latere jaren (t+2 en verder) reageert het model (via het dynamische basisbudget) op de verhoging van de feitelijke uitkeringslasten. Het budget wordt hoger omdat de feitelijke uitkeringslasten zijn toegenomen en de gemeente blijkbaar niet in staat is om deze op korte termijn weer te verlagen, ondanks de prikkel van het (toegenomen) tekort. Hierdoor daalt het tekort naar in later jaren van 20 naar 13 eenheden (kolom 4). Daarmee wordt deze gemeente structureel geprikkeld om haar uitkeringslasten weer te verlagen. Deze prikkel is ten opzichte van de beginsituatie sterker geworden (de prestatie van de gemeente is immers verslechterd), maar houdt toch rekening met de mogelijkheden van de gemeente om de uitkeringslasten te verlagen doordat een deel van de extra uitkeringslasten wordt gehonoreerd.

S.5.3 Overige beoordelingscriteria

Door de opdrachtgever zijn een aantal aanvullende criteria meegegeven waarop het model wordt beoordeeld:

- **rechtvaardigheid:** het model is rechtvaardig omdat het aansluit bij de relatieve prestaties van gemeenten. Overschotten en tekorten hangen samen met beïnvloedbare verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk en met daadwerkelijke mogelijkheden van gemeenten om daarin verbeteringen aan te brengen;
- **uitlegbaarheid:** de werking en de uitkomsten van het model zijn, middels bovenstaande tekst, goed uit te leggen. Uit de contacten die Cebeon tijdens het onderzoek met verschillende gemeenten heeft gehad, blijkt dat zowel de onderzoeksuitkomsten als de vertaling naar het verdeelmodel goed uitlegbaar zijn. Herverdeeeffecten zijn ook goed uitlegbaar doordat deze samenhangen met verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk;
- **financiële beheersbaarheid:** het model brengt voor de meeste gemeenten, ook wanneer hun beleid relatief achterblijft op die van vergelijkbare gemeenten, beperkte herverdeeeffecten met zich mee. Voor driekwart van de gemeenten is het verschil met de feitelijke uitkeringslasten minder dan 10%. Deze gemeenten bepalen tezamen meer dan 90% van het macrobudget¹³. Dit draagt bij aan de financiële beheersbaarheid van het model. De mate waarin herverdeeeffecten voor individuele gemeenten financieel beheersbaar worden geacht, is een bestuurlijke afweging;
- **betrouwbaarheid:** het model kent geen systematische scheefheden en geen grote uitschieters in de modeluitkomsten (positief of negatief) tussen (typen) gemeenten, ook niet in de tijd;
- **voorspelbaarheid:** het model is voorspelbaar doordat het model niet jaarlijks opnieuw hoeft te worden geschat. Tools zoals deze ook voor het gemeentefonds zijn ontwikkeld zijn direct bruikbaar;
- **toepasbaarheid:** het model is praktisch toepasbaar doordat het gebruik maakt van jaarlijks geactualiseerde gegevens van het CBS die grotendeels zijn gebaseerd op integrale tellingen.

S.6 Nieuwe doelgroepen

Op dit moment zijn er onvoldoende kostengegevens om de effecten van de WSW en de Wajong voor gemeenten in kaart te brengen. Cebeon heeft op basis van beschikbare gegevens van SZW eerste vingeroefeningen gedaan voor een deelmodel. Ook hebben we getracht maatstaven als WSW en Wajong mee te laten lopen in het huidige model. Dit kan leiden tot een verbetering van het huidige model maar een dergelijke aanpassing is niet gewenst omdat in de toekomst de informatie over deze groepen verdwijnt.

Dit betekent dat in de huidige situatie het beste kan worden gewerkt met een ‘kop op’ de huidige WWB-verdeling dat wil zeggen de middelen voor de nieuwe doelgroepen worden toegevoegd aan de huidige verdeling. In het onderhoud dient te worden onderzocht in hoeverre het model de ontwikkelingen in de uitkeringslasten goed volgt en wat daarbij het effect van de nieuwe doelgroepen is.

S.7 Belangrijkste kenmerken Cebeon-verdeelmodel

In het onderstaande kader zijn de belangrijkste kenmerken van het Cebeon-verdeelmodel nog eens op een rij gezet.

13. Bij kleinere gemeenten dienen de basisgegevens van een aantal maatstaven nog nauwkeuriger te worden bepaald, waardoor de herverdeeeffecten voor deze gemeenten waarschijnlijk zullen afnemen.

Schema S.1. Belangrijkste kenmerken Cebeon-verdeelmodel

1. model is toepasbaar voor alle Nederlandse gemeenten;
2. het model is afgestemd op de gemeentelijke praktijk;
3. de verdeling is afgestemd op drie niveaus (kostendrijvers): huishouden, gemeente en regio. In het model speelt het dynamisch basisbudget een belangrijke rol, die aansluit bij de onderzoeksbevinding dat gemeenten een groot deel van hun uitkeringslasten niet op korte termijn kunnen beïnvloeden en dat een belangrijk deel van de verschillen in bijstandskans niet goed zijn te vangen in structuurkenmerken. Via het dynamisch basisbudget wordt zowel rekening gehouden met volume- als prijseffecten;
4. de verdeelmaatstaven zijn nauwkeurig geoperationaliseerd, zodat ze een plausibele relatie hebben met de factoren die van invloed zijn op verschillen in uitkeringslasten tussen gemeenten en ze de dynamiek in de bijstand grotendeels volgen;
5. het model levert minimale herverdeeleeffecten op voor diverse groepen gemeenten. Dit is een belangrijk kenmerk van een goed werkend verdeelmodel dat geen systematische scheefheden kent;
6. de herverdeeleeffecten voor individuele gemeenten zijn uitlegbaar en te duiden vanuit kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk;
7. de uitkomsten van het verdeelmodel zijn stabiel in de tijd, waardoor minder vangnetten en dempers nodig zijn. De parameters van het model hoeven niet jaarlijks te worden herschat, wat de voorspelbaarheid van de modeluitkomsten vergroot;
8. het verdeelmodel kent een optimale (in plaats van maximale) prikkelwerking die aansluit bij de mogelijkheden die gemeenten daadwerkelijk hebben om hun uitkeringslasten te beïnvloeden;
9. het model is gebaseerd op de beproefde methode van de verschillenanalyse (o.a. gemeente- en provinciefonds).

1 Inleiding

achtergrond

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een project gestart om de verdeling van de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen over de Nederlandse gemeenten te verbeteren. Doel van dit project is om te komen tot een integrale verdeelsystematiek die kan worden toegepast voor de verdeling van 2015 en latere jaren. SZW heeft na een verkenningsfase besloten vier varianten voor deze systematiek te laten uitwerken. In deze rapportage worden de uitkomsten gepresenteerd van de variant die is ontwikkeld met de methodiek van de verschillenanalyse.

Deze methodiek wordt door Cebeon ruim 30 jaar succesvol bij verschillende verdeelmodellen toegepast, waaronder de verdeling van het gemeentefonds (± €18 miljard). Dit heeft geleid tot een verdeelsystemen die jarenlang naar tevredenheid van de meeste stakeholders blijven werken, zonder jaarlijkse bijstellingen. Maar ook voor de decentralisaties Jeugdzorg en de Awbz, heeft Cebeon een verdeling van het (macro) budget naar gemeenten uitgewerkt. In dit verband wordt opgemerkt dat de uitgangspunten en bestedingsdoelen van deze verdeelstelsels wel duidelijk afwijken van het WWB-inkomensdeel, wat gevolgen heeft voor de eisen die aan het verdeelstelsel worden gesteld.

Voor het onderhavige onderzoek heeft Cebeon (expert op het gebied van verdeelmodellen en gemeentefinanciën) samengewerkt met Regioplan Beleidsonderzoek (expert op het gebied van Werk en Inkomen: WWB, Wajong en WSW, IAU en MAU).

beoordelingscriteria en randvoorwaarden

Door de begeleidingscommissie¹⁴ van het onderzoek is een aantal criteria meegegeven, op basis waarvan de verdeelmodellen die door de vier onderzoeksbureaus zijn ontwikkeld met elkaar worden vergeleken: prikkelwerking, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, uitlegbaarheid, financiële beheersbaarheid en praktische toepasbaarheid.

Daarnaast zijn specifiek voor het model dat wordt ontwikkeld op basis van de verschillenanalyse een viertal randvoorwaarden geformuleerd: (1) de methode wordt op transparante wijze toegepast; (2) de aanpak is volledig reproduceerbaar voor derden; (3) de selectie van variabelen en het berekenen van de gewichten vindt op objectieve wijze plaats; (4) de historische bijstandsuitgaven en/of -volume maken geen onderdeel uit van de verdeling. Op basis van de resultaten van de verschillenanalyse is het niet wenselijk (suboptimaal) om in de verdeelsystematiek (en de beoogde prikkelwerking) de vierde randvoorwaarde volledig door te voeren. Hierop komen we nog uitgebreid terug.

leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt de verschillenanalyse als onderzoeksmethode nader toegelicht. Daarbij komen zowel de kenmerken van de verschillenanalyse als de gebruikte basisgegevens en wijze van dataverzameling aan de orde.

In hoofdstuk 3 worden vervolgens de uitkomsten van de verschillenanalyse gepresenteerd (in de vorm van het verklaringsmodel).

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de uitkomsten van het verklaringsmodel zijn vertaald naar een verdeelmodel voor de WWB-inkomensdeel.

14. Bestaande uit de ministeries van SZW, BZK, Financiën, EZ, de VNG, Divosa en enkele individuele gemeenten.

2 Verschillenanalyse als onderzoekmethode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de toegepaste onderzoeksmethodiek van de verschillenanalyse toegelicht. Daarbij wordt ingegaan op de kenmerken van de verschillenanalyse (paragraaf 2.2), de gegevens die daarvoor zijn gebruikt (paragraaf 2.3) en de wijze waarop aanvullende informatie bij de steekproefgemeenten is verzameld (paragraaf 2.4).

2.2 Kenmerken verschillenanalyse

onderzoek naar verschillen tussen (typen) gemeenten

Voor het ontwikkelen van zogenaamde financiële ijkpunten is een speciale onderzoeksmethode, de verschillenanalyse, ontwikkeld. Dit is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en -technieken. Daarbij worden kwalitatieve gegevens gebruikt om kwantitatieve gegevens goed te kunnen duiden. De methode leidt binnen het gemeentefonds tot een bruikbare uitkomst die goed aansluit bij de zeven beoordelingscriteria die voor de verdeelsystematiek van de WWB worden gehanteerd: prikkelwerking, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, uitlegbaarheid, financiële beheersbaarheid, praktische toepasbaarheid.

In de verschillenanalyse staat het vinden van verklaringen voor de verschillen in relaties tussen uitgavenniveaus en objectieve kenmerken van gemeenten centraal. Daarbij gaat het zowel om het filteren van uitgaven (welk deel kunnen gemeenten wel/niet beïnvloeden), als om het onderscheiden van de relevante structuur- en omgevingskenmerken als kostendrijvers voor het niet beïnvloedbare deel van de uitgaven.

Vragen die in de verschillenanalyse worden beantwoord, zijn:

- wat zijn de oorzaken voor verschillen in uitgavenniveaus tussen gemeenten met vergelijkbare objectieve kenmerken (structuur- en omgevingskenmerken)?
- hoe kan worden verklaard dat gemeenten met verschillen in objectieve kenmerken ('zwakkere' en 'sterkere' gemeenten) toch vergelijkbare uitgavenniveaus hebben?

exogene en endogene factoren

De verklaringen voor de verschillen worden onderscheiden in exogene factoren (waar de gemeente zelf geen directe invloed op heeft) en endogene factoren (die kunnen worden beïnvloed door bijvoorbeeld beleid en uitvoeringspraktijk van gemeenten).

Als we de omvang van de uitkeringslasten c.q. de omvang en samenstelling van het bestand uitkeringsgerechtigden in ogenschouw nemen, kan daarbinnen een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds een deel dat niet op korte termijn door gemeentelijke inspanning naar (regulier) betaald werk is te leiden en een deel waar dat in principe wel mogelijk is.

Bijstandsontvangers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben niet of nauwelijks kans op uitstroom naar werk.¹⁵ Hoe kleiner de afstand tot de arbeidsmarkt, des te meer daadwerkelijk effect (uitstroom) er kan

15. Andere vormen van uitstroom, als verhuizing, relatie aangaan, pensionering, e.d. zijn wel aan de orde, maar deze uitstroomredenen zijn niet door gemeenten beïnvloedbaar.

worden verwacht van adequaat gemeentelijk beleid. In de praktijk richten gemeenten zich overigens zeker ook op het bevorderen van participatie van bijstandsgerechtigden met grotere afstand tot de arbeidsmarkt (stijging op de participatieladder), maar deze ‘beweging’ leidt veelal – nog – niet direct tot (duurzame) uitstroom naar regulier werk.

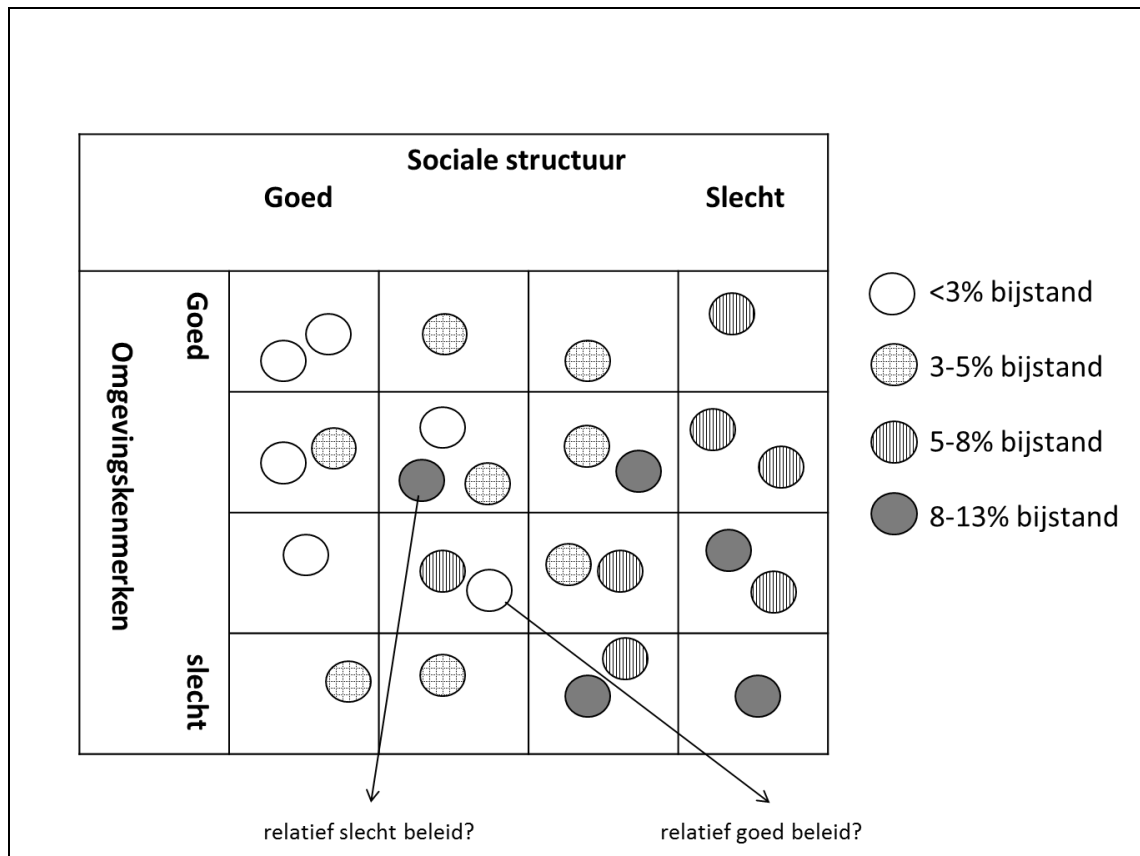
Vanuit de invloedssfeer van gemeenten is er een onderscheid te maken tussen het ‘beïnvloedbare deel’ van de uitkeringslasten en het ‘niet-beïnvloedbare deel’. Een verdeelmodel richt zich op het ‘niet-beïnvloedbare deel’. Om die reden is voor het verklaringsmodel het vooral van belang om scherp te krijgen in hoeverre gemeenten – als zij zich maar voldoende inspannen – invloed kunnen uitoefenen op daadwerkelijke uitstroom. Het ‘niet-beïnvloedbare’ deel van de uitkeringslasten heeft betrekking op uitkeringsgerechtigden die niet door middel van gemeentelijk beleid op korte termijn tot (duurzame) uitstroom naar regulier werk kunnen worden bewogen. Dit deel van de uitkeringslasten moet zo goed mogelijk door objectieve kenmerken van gemeenten worden verklaard, zodat deze kenmerken vervolgens kunnen worden vertaald naar het verdeelmodel.

illustratie werkwijze verschillenanalyse: onderscheiden exogene en endogene factoren

De werking van de verschillenanalyse voor de ontwikkeling van het verklaringsmodel wordt geïllustreerd door figuur 2.1. Hierin wordt een gemeente voorgesteld door een bolletje. De bolletjes zijn ingedeeld binnen een matrix van objectieve kenmerken: sociale structuur en omgevingskenmerken. Een gemeente links bovenin de matrix heeft een goede sociale structuur en gunstige omgevingskenmerken, hetgeen betekent dat de kans op een bijstandsuitkering er relatief laag is. Voor een gemeente rechts onderin geldt het tegenovergestelde: door een slechte sociale structuur en ongunstige omgevingskenmerken is de kans op bijstandsuitkering er relatief hoog.

De feitelijke omvang van de bijstandsafhankelijkheid (als percentage van het totaal aantal huishoudens in een gemeente) wordt aangegeven door de grijstint van het bolletje: van laag (wit) naar hoog (donkergrijs).

Figuur 2.1. Illustratie werkwijze verschillenanalyse



Idealiter zou kunnen worden verwacht dat links boven witte bolletjes zitten, gelijkelijk vergrijzend naar rechtsonder, waar alleen donkere bolletjes te vinden zouden moeten zijn. In werkelijkheid blijken er ook donkere bolletjes linksboven te zitten ('relatief slecht beleid?') en lichtere meer naar onder ('relatief goed beleid?').

Gemeenten met een dergelijke, niet verwachte score worden in de verschillenanalyse onder de loep genomen. Wanneer de verklaring blijkt te liggen in andere, nog niet opgenomen structuurkenmerken, worden deze nieuwe structuurkenmerken opgenomen in het verklaringsmodel. In de herziene matrix – waar rekening is gehouden met deze nieuwe structuurkenmerken – komt het bolletje in een andere cel terecht. Zo wordt het verklaringsmodel verfijnd.

Als de verklaring in beleid of uitvoeringspraktijk ligt, dan betekent het dat het uiteindelijke model zo moet werken, dat het donkere bolletje linksboven een prikkel krijgt om beter te presteren, waardoor het *van kleur verandert*: de exogene factoren zijn relatief gunstig en door grotere inzet kan een lager percentage bijstandsontvangers worden gerealiseerd.

iteratief proces: macroanalyse, verdieping bij steekproefgemeenten en zeefprocedure

De hiervoor beschreven verschillenanalyse is een iteratief proces, waarbij bevindingen uit een eerste (macro)analyse (zie figuur 2.1) worden teruggekoppeld naar steekproefgemeenten.

Het onderhavige onderzoek ten behoeve van een verdeelmodel voor de uitkeringslasten van de bijstand is gebaseerd op de verschillenanalyse. Volgens ons is deze onderzoeksmethodiek bij uitstek geschikt voor dit doel, en wel om de volgende redenen:

- de gevonden verbanden zijn veelal niet additief en niet lineair (grote gemeenten kennen een cumulatie van problemen vergelijkbaar met de probleemcumulatie in het onderwijs en de zorg);

- variabelen die verschillen in bijstandslasten bepalen zijn niet onafhankelijk van elkaar. Dit heeft consequenties voor de keuze van verdeelmaatstaven;
- gemeenten zijn niet onafhankelijk van elkaar: Amstelveen of Enschede kan men alleen begrijpen met oog voor de omgeving en specifieke setting: Amsterdam/Schiphol versus grensgemeente.;
- afwijkingen – en daaraan gekoppelde herverdeel-effecten – moeten beleidsmatig geduid kunnen worden. Het feit dat een gemeente boven of onder het overal gemiddelde scoort wordt veelal toe geschreven aan goed dan wel slecht beleid. Dit is echter lang niet altijd juist. Inefficiëntie van bijstandsbeleid is bijvoorbeeld zeer moeilijk kwantitatief vast te stellen en dit leidt tot het probleem dat in de literatuur bekend staat als *omitted variable bias*. Inefficiëntie van beleid wordt in standaard technieken ‘opgepakt’ door andere maatstaven. Hierdoor krijgen deze andere maatstaven –onterecht – een hoger gewicht. Om te kunnen beoordelen of een gemeente (on)terecht boven of onder het gemiddelde scoort is nader onderzoek nodig, waarbij achtergronden van verschillen tussen gemeenten (waaronder effecten van beleid en uitvoering) nader worden uitgezocht .

De (macro)analyse is gericht op het achterhalen van verbanden tussen kostenniveau enerzijds en structuur- en omgevingskenmerken anderzijds, maar tegelijk ook op het in beeld brengen van verschillen tussen objectief vergelijkbare gemeenten.

Hierbij worden enerzijds verschillen naar voren gehaald in uitgaven tussen qua structuurkenmerken vergelijkbare gemeenten, en anderzijds wordt nagegaan welke (verschillende) structuurkenmerken qua uitgavniveau vergelijkbare gemeenten hebben.

Bij de steekproefgemeenten wordt nagegaan of de bevindingen worden herkend en vervolgens vindt verdieping plaats van de achtergronden van de bevindingen. Verklaringsgronden kunnen zijn gelegen in gemeentelijk beleid/uitvoeringspraktijk, maar soms ook in structuurkenmerken die nog niet of op andere wijze in de analyse waren opgenomen.

Behalve toetsing van bevindingen bij individuele gemeenten heeft ook toetsing plaatsgevonden tijdens expertmeetings, waar deskundigen uit zeer diverse gemeenten aanwezig waren en zowel onderling als met de onderzoekers de bevindingen hebben besproken.

Aldus verzamelde mogelijke verklaringsgronden worden vervolgens weer getoetst aan de uitkomsten voor alle gemeenten.

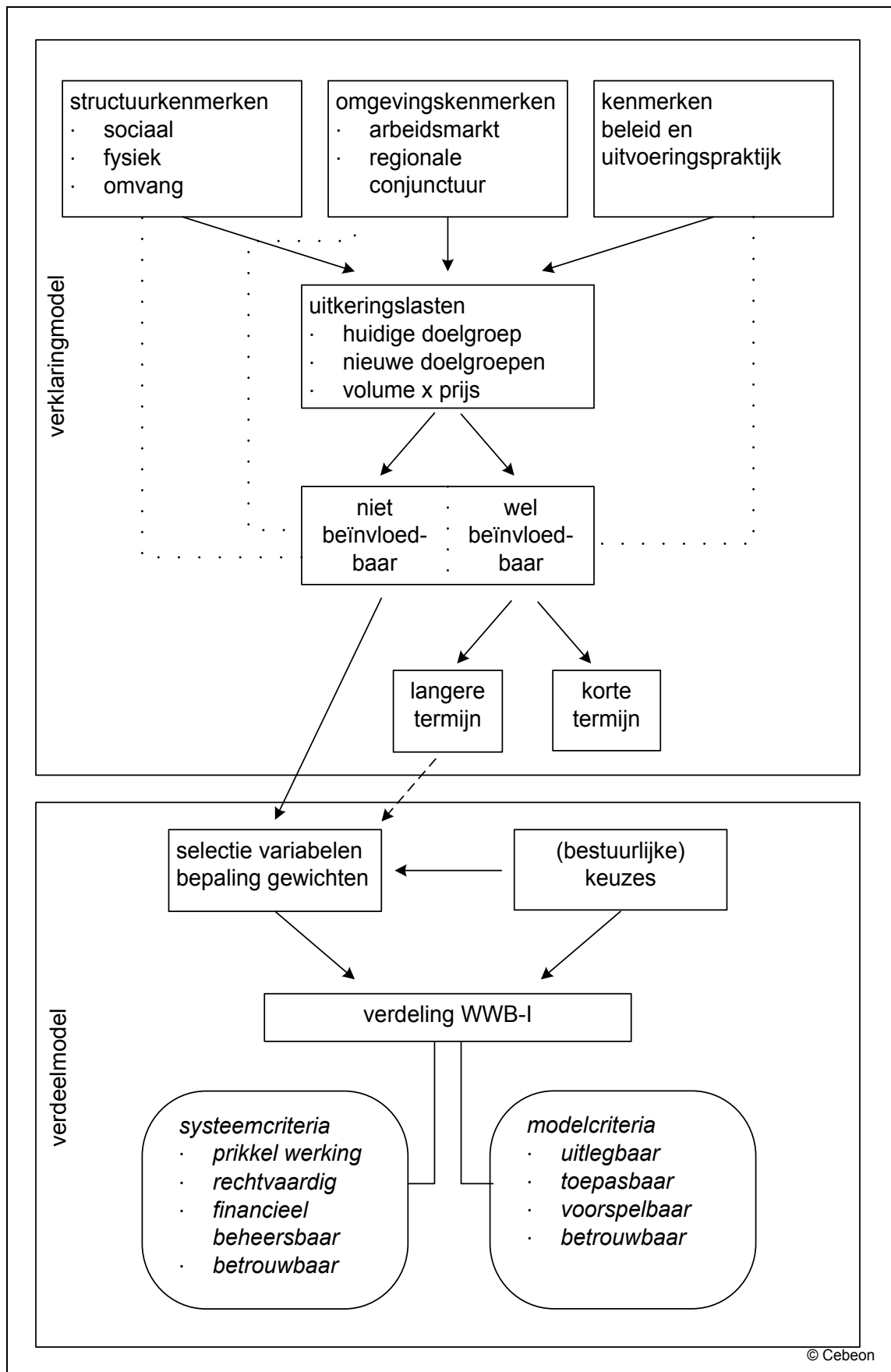
Op basis van de gegevens van de steekproefgemeenten wordt een eerste versie van een verdeelmodel opgesteld (selectie maatstaven en bijbehorende gewichten). Dit model wordt vervolgens toegepast op alle Nederlandse gemeenten en vergeleken met hun uitkeringslasten. Het uitgangspunt is dat de modeluitkomsten aansluiten bij het niet beïnvloedbare deel van de uitkeringslasten, de rest is het effect van gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk. In de zogenaamde zeefprocedure wordt deze veronderstelling onderzocht bij de gemeenten met de grootste afwijkingen. Dit kan er toe leiden dat nieuwe kenmerken naar voren komen die bijdragen aan een verklaring van de gevonden verschillen. Als dit het geval is, worden deze nieuwe kenmerken aan het model toegevoegd.

Een en ander impliceert dat een tekort op basis van een verdeelmodel dat op deze wijze is opgebouwd, kan worden uitgelegd als onvoldoende adequate inzet van de gemeente. De gemeente is onder de loep genomen en verschillen blijken niet meer toe te schrijven aan objectieve kenmerken maar vooral beleid. Een tekort zal de gemeente moeten prikkelen meer inspanningen te plegen waarbij inzichtelijk kan worden gemaakt aan welke gemeente men zich zou moeten spiegelen. En omgekeerd impliceert het, dat een overschot duidt op een effectief gemeentelijk beleid, dat wordt beloond.

toepassing verschillenanalyse in onderhavig onderzoek

In de onderstaande figuur is schematisch weergegeven welke elementen in de verschillenanalyse worden betrokken ten behoeve van de ontwikkeling van het verdeelmodel WWB-inkomensdeel.

Figuur 2.2. Ontwikkeling verdeelmodel WWB-inkomensdeel (WWB-I) met behulp van verschillenanalyse.



In bovenstaande figuur is te zien dat eerst een verklaringsmodel voor verschillen in uitkeringslasten wordt ontwikkeld (bovenste deel figuur). In dat verband wordt binnen de uitkeringslasten van gemeenten het volgende onderscheid aangebracht:

- een niet beïnvloedbaar deel van de uitkeringslasten: dit is te relateren aan structuur en omgevingskenmerken van gemeenten;
- een wel beïnvloedbaar deel van de uitkeringslasten: dit is te relateren aan kenmerken van gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk. Hierbinnen dient een onderscheid te worden gemaakt naar de termijn waarop uitkeringslasten door gemeenten te beïnvloeden zijn. Een deel van de uitkeringslasten is op korte termijn beïnvloedbaar door effecten van gemeentelijk beleid en dient derhalve niet in het verdeelmodel te worden gehonoreerd. Een ander deel van de uitkeringslasten is (gedeeltelijk) alleen op langere termijn beïnvloedbaar. Hiermee dient in het verdeelmodel rekening te worden gehouden.

Vervolgens wordt op basis van de bevindingen uit het verklaringsmodel een verdeelmodel ontwikkeld. Daarbij worden maatstaven en bijbehorende gewichten zodanig geselecteerd dat de verdeling zo goed mogelijk aansluit bij het niet beïnvloedbare deel van de uitkeringslasten, rekening houdend met de (korte, langere) termijn waarop uitkeringslasten door gemeenten te beïnvloeden zijn. Tevens wordt rekening gehouden met de door de opdrachtgever meegegeven beoordelingscriteria.

2.3 Gebruikte basisgegevens

2.3.1 Landelijke gegevens

Voor deze analyses is gebruik gemaakt van gegevens die voor alle Nederlandse gemeenten beschikbaar zijn (meestal verzameld door het CBS). De cijfers zijn verzameld voor 4 peiljaren: 2009 tot en met 2012. Het gaat om de volgende gegevens:

- uitkeringslasten WWB-inkomensdeel;
- verdeelkenmerken en uitkomsten huidig verdeelmodel WWB-inkomensdeel;
- voor de verdeling van de verwachte uitkeringslasten met betrekking tot de nieuwe doelgroepen (WSW, Wajong) is gebruik gemaakt van een raming van SEO;¹⁶
- aantallen uitkeringsgerechtigden (WWB, WW, WIA, WSW, Wajong);
- kenmerken cliëntenbestand WWB (leeftijd, leefvorm, etniciteit, uitkeringsduur, in- en uitstroom);
- kenmerken bevolking (leeftijd, leefvorm, etniciteit, opleidingsniveau, inkomensniveau, medicijngebruik);
- kenmerken arbeidsmarkt (aantal banen per sector, beroepsbevolking, werkloosheid);
- kenmerken woningmarkt (aantal woningen naar eigendom (huur/koop) en WOZ-waarde).

Daarnaast is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeken met betrekking tot de WWB door met name Divosa en het CBS. Dit is aangevuld met informatie uit onderzoeken die zijn uitgevoerd bij gemeenten die de afgelopen jaren een IAU- of MAU-uitkering hebben aangevraagd en informatie uit gesprekken met deskundigen op dit terrein (inspectie SZW).

16. Gebaseerd gegevens die SEO heeft verzameld in het kader van het onderzoek *Herschating verdeelmodel WWB en historische verdeling nieuwe doelgroep, SEO, Amsterdam, juni 2012*.

2.3.2 Steekproefgemeenten

waarom steekproefgemeenten

Om binnen de uitkeringslasten een onderscheid te kunnen maken naar het deel dat kan worden beïnvloed door gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk, is nadere informatie opgevraagd bij een groot aantal steekproefgemeenten.

Op basis van deze informatie wordt inzicht verkregen in de achtergronden van verschillen in uitkeringslastenniveaus tussen verschillen (typen) gemeenten. Dit inzicht is gebruikt voor een adequate interpretatie van de verschillen in uitkeringslasten tussen (typen) gemeenten en daarmee uiteindelijk ook voor de honorering daarvan in het verdeelmodel.

selectie gemeenten

Op basis van de score van alle gemeenten op divers structuur- en omgevingskenmerken (veel/weinig bijstandsontvangers, veel/weinig banen et cetera) zijn de gemeenten ingedeeld in groepen.

Vervolgens zijn er gemeenten geselecteerd die op bepaalde kenmerken vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld structuurkenmerken zoals omvang, regio, sociale structuur), maar op andere aspecten juist verschillen laten zien (bijvoorbeeld het relatieve aantal huishoudens van 15-65 jaar dat een bijstandsuitkering ontvangt) en gemeenten die ‘opvallend’ scoren op diverse combinaties van kenmerken (bijvoorbeeld: gemeenten met een laag percentage bijstandsontvangers in combinatie met een zwakke sociale structuur en weinig banen).

Tevens is gelet op een goede vertegenwoordiging van verschillende typen gemeenten (omvang, sociale en fysieke structuur, regio’s, krimp/groei, grensgemeenten, studentensteden, et cetera).

Deze selectie op basis van structuurkenmerken is aangevuld met gemeenten waarvan op voorhand wordt verwacht dat het bestuderen van deze gemeenten extra inzichten kan bieden omtrent de effecten van beleid en uitvoering op de uitkeringslasten (bijvoorbeeld met een IAU/ MAU-uitkering).

Op deze wijze zijn ruim 80 steekproefgemeenten geselecteerd (deze steekproef is ruimer dan de selectie waarmee uiteindelijk gewerkt is in verband met eventuele uitval of onvoldoende kwaliteit van de respons).

verzamelde gegevens

Bij de steekproefgemeenten zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve data verzameld.

Het betreft informatie op basis van de interviews, beleidsnota’s en eigen onderzoeken van gemeenten, gegevens in het kader van aanvragen van een IAU of MAU, inclusief eventuele beoordelingen daarvan en rapportages van de inspectie van SZW.

Voorts zijn kwantitatieve gegevens opgevraagd met betrekking tot de instroom (aanvragen, toekenningen en reden instroom), de samenstelling van het cliëntenbestand (indeling op participatieladder, ontheffingen arbeidsplicht), de uitstroom (naar reden en duurzaamheid uitstroom naar betaald werk) en handhaving (onderzoeken, maatregelen). Deze gemeentelijke cijfers zijn verzameld voor de peiljaren 2009 tot en met 2012.

Hiermee is voor de steekproefgemeenten vergelijkbare informatie opgevraagd als door de inspectie van het ministerie van SZW wordt gedaan bij gemeenten die een aanvullende uitkering (IAU/MAU) aanvragen.

respons

In totaal hebben 67 steekproefgemeenten (tijdig) bruikbare informatie geleverd voor het onderzoek in de vorm van documentatie, kengetallen en/of informatie op basis van de interviews. De aangeleverde informatie is beoordeeld op juistheid/plausibiliteit, wat in een aantal gevallen heeft geleid tot aanvullende vragen en leveringen van nadere gegevens/toelichting.

De ontvangen respons tot eind oktober 2013 is verwerkt in het onderzoek. Nadien ontvangen respons is in deze rapportage buiten beschouwing gebleven.

2.4 Dataverzameling bij steekproefgemeenten

juiste informanten

Voor de dataverzameling bij steekproefgemeenten is gekozen voor een gerichte benadering, zodat de juiste informant(en) zijn gevonden. Bij hen is in eerste instantie schriftelijke informatie opgevraagd, te weten beleidsnota's, onderzoeken en eventuele documenten rondom een IAU- of MAU-aanvraag.

Na bestudering van deze documenten en vergelijking tussen het beeld uit de documenten en het beeld van de macrocijfers zijn de informanten van de steekproefgemeenten opnieuw benaderd voor een interview. Dit interview is gehouden met gemeentelijke deskundigen op het gebied van bijstandsverlening (beleid/uitvoeringspraktijk). Indien in het interview vragen onbeantwoord zijn gebleven, zijn deze alsnog via e-mail gesteld, zodat collega's van de geïnterviewde de informatie konden leveren.

interviews

In het interview zijn de volgende thema's aan de orde gesteld:

- ervaring met het huidige verdeelmodel;
- belangrijkste structuurkenmerken die in de ogen van de gemeente relevant zijn voor beroep op bijstand
- kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk ten aanzien van:
 - instroombeperking, zoals invulling van de 4 weken zoektijd, toepassing van direct werkaanbod, wijze van screening, handhaving aan de poort, doelgroepenbeleid;
 - uitstroombevordering, zoals gebruik participatieladder, doelgroepenbeleid, aandacht voor diverse vormen van (deeltijd-/ uitzend-)werk, invulling werkgeversbenadering (vraaggericht of aanbodgericht, regionaal of gemeentelijk), grondigheid kennis cliëntenbestand, inzet reïntegratiebudget;
 - handhaving, zoals hoogwaardig handhaven, structurele of signaalgestuurde controle, integraal of steekproefgewijs;
- verwacht effect Participatiewet;
- toeslagenbeleid (maximumtoeslag bijstand; langdurigheidstoeslag);
- beïnvloedbaarheid bestand bijstandsgerechtigden.

De kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk zijn als variabelen in een bestand opgenomen om het verband tussen uitgavenniveau en deze – door gemeente beïnvloedbare – kenmerken te kunnen analyseren. Daarbij zijn ook de daadwerkelijke resultaten van het beleid en de uitvoeringspraktijk in de analyse betrokken, in de vorm van gegevens over de in- en uitstroom en ontwikkelingen in de omvang van het cliëntenbestand.

Doordat vooraf zowel landelijk dekkende gegevens als specifiek gemeentelijke gegevens bekend waren, kon in de interviews een gerichte vraagstelling plaatsvinden.

Gemeenten in dezelfde regio met vergelijkbare objectieve kenmerken zijn geconfronteerd met verschillen in bijstandsvolume en/of kostenniveau. Hun is gevraagd naar mogelijke verklaringen hiervoor: wat maakt dat in – ogenschijnlijk – dezelfde omstandigheden er verschillen in resultaten zijn wat betreft de omvang en ontwikkeling van het aandeel bijstandsgerechtigden? Via deze gerichte vraagstelling kon de op adequate wijze de vinger worden gelegd op verklarende factoren, soms van exogene aard (niet beïnvloedbare factoren zoals bevolkingskenmerken, specifieke arbeidsmarktomstandigheden, e.d.), soms van endogene aard (gemeentelijk beleid of de wijze van uitvoering van dat beleid). Relevante verklarende factoren zijn op deze

wijze opgespoord, en vervolgens is er – voorzover het objectieve factoren betreft – nagegaan of deze een toegevoegde waarde hebben voor het te ontwikkelen verdeelmodel. Daarbij zijn door gemeenten aangedragen verklaringen zoveel mogelijk getoetst aan beschikbare referentiegegevens (op basis van landelijke bestanden of gegevens van andere steekproefgemeenten).

Door op deze wijze een gerichte bevraging toe te passen op diverse typen gemeenten (groot/klein, gunstige /ongunstige arbeidsmarkt, groei/krimp, grensgemeenten, et cetera), is optimaal inzicht verkregen in verklarende factoren voor de omvang van de bijstand.

kengetallen van gemeenten

Voorts is aan steekproefgemeenten gevraagd diverse kengetallen aan te leveren met betrekking tot:

- instroom (aanvragen, toekenningen, afwijzingen);
- uitstroom (reden uitstroom, terugval in uitkering binnen 6 maanden na uitstroom);
- handhaving (onderzoeken, maatregelen);
- achtergrondinformatie cliëntenbestand (indeling op participatieladder, ontheffing arbeidsplicht).

De gemeentelijke opgaven zijn gecontroleerd op consistentie en plausibiliteit.¹⁷ Naar aanleiding daarvan is met diverse gemeenten uitgebreid gecommuniceerd om tot een juiste interpretatie van de gegevens te komen.

17. Onder andere door vergelijking van de cijfers van de betreffende gemeenten in de tijd en door vergelijking met gegevens van andere gemeenten.

3 Uitkomsten verschillenanalyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de verschillenanalyse gepresenteerd. In de verschillenanalyse staat centraal het traceren van de achtergronden van verschillen in bijstandslasten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen:

- exogene factoren die niet (direct) door gemeenten beïnvloed kunnen worden. Deze factoren worden in het verdeelmodel zoveel mogelijk vertaald naar maatstaven voor structuur- en omgevingskenmerken;
- endogene factoren die wel door gemeenten kunnen worden beïnvloed en derhalve niet worden opgenomen in het verdeelmodel. Dit betreft met name het gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- paragraaf 3.2: de verschillen in het cliëntenbestand en de feitelijke lasten;
- paragraaf 3.3: de verklaringskracht van structuur- en omgevingskenmerken;
- paragraaf 3.4: de verklaringskracht van beleid en uitvoeringspraktijk;
- paragraaf 3.5: de hardheid van resterende verschillen;
- paragraaf 3.6: de belangrijkste bevindingen en conclusies.

3.2 Verschillen in het cliëntenbestand en de feitelijke lasten

In deze paragraaf worden de kenmerken van het huidige cliëntenbestand beschreven.

Daarbij wordt ingegaan op verschillen in bijstandsdichtheid tussen individuele gemeenten en de samenstelling van het huidige cliëntenbestand, om zo eerste aanknopingspunten te krijgen voor kenmerken die relevant kunnen zijn bij het verklaren van verschillen in bijstandsdichtheid tussen (typen) gemeenten.

verschillen in bijstandsdichtheid

In 2012 was de gemiddelde bijstandsdichtheid (aantal huishoudens met een bijstandsuitkering als percentage van het totale aantal huishoudens) circa 6%. Rond dit gemiddelde is er sprake van een zeer grote spreiding tussen individuele gemeenten: van minder dan 1% tot meer dan 13%.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de spreiding in de bijstandsdichtheid.

Tabel 3.1. Spreiding bijstandsdichtheid 2012. Verdeling op basis van aantal gemeenten, aandeel gemeenten en aandeel in feitelijke uitkeringslasten.

<i>bijstandsdichtheid</i>	<2%	2-4%	4-6%	6-8%	8-10%	>10%	<i>totaal</i>
<i>aantal gemeenten</i>	71	193	91	37	19	4	415
<i>aandeel gemeenten</i>	17%	47%	22%	9%	5%	1%	100%
<i>aandeel feitelijke uitkeringslasten</i>	2%	14%	23%	20%	28%	14%	100%

In de bovenstaande tabel is te zien dat er veel gemeenten zijn waar de bijstandsdichtheid (duidelijk) lager is dan het gemiddelde van 6%. Zo heeft circa 17% van de gemeenten een bijstandsdichtheid die lager is dan 2%.

In de onderste regel is te zien dat het hier doorgaans om kleinere gemeenten gaat: hun aandeel in het totaal van de feitelijke uitkeringslasten bedraagt circa 2%.

Aan de andere kant zijn er zo'n 60 gemeenten waar de bijstandsdichtheid (duidelijk) hoger is dan het gemiddelde. In de onderste regel is te zien dat zij een substantieel aandeel in het totaal van de feitelijke uitkeringslasten hebben.

verschillen in gemiddelde prijs

De gemiddelde netto uitkeringslasten per bijstandsontvanger (tot 65 jaar) bedragen in 2012 circa 14.800 euro. Hierbij is rekening gehouden met inkomsten (bijvoorbeeld terugontvangen uitkeringen) van gemiddeld ruim 400 euro per huishouden. Tussen gemeenten is er sprake van substantiële verschillen in de gemiddelde netto uitkeringslasten per bijstandsontvanger: deze lopen uiteen van iets minder dan 12.000 euro tot ruim 18.000 euro. Deze verschillen kunnen de volgende achtergrond hebben:

- verschillende samenstelling van het cliëntenbestand. Echtparen ontvangen een hogere uitkering dan eenouderhuishoudens, wiens uitkering weer hoger is dan die van alleenstaanden;
- verschillen in het gemeentelijke toeslagenbeleid. Gemeenten hebben tot op zekere hoogte keuzevrijheid bij het bepalen van de doelgroep die voor de toeslagen in aanmerking komt en de hoogte van de toeslag;
- verschillen in de mate waarin bijstandsontvangers gekort worden op hun uitkering, bijvoorbeeld in verband met eigen inkomsten/vermogen of in verband met sancties;
- effecten van verrekeningen van teruggevorderde uitkeringen (soms ook van voorgaande jaren) en inkomsten uit verhaal.

De prijs van bijstandsuitkeringen wordt voor een deel beïnvloed door beleidsaspecten (toeslagen, sancties, verhaal, terugvordering), maar is ook afhankelijk van structuurkenmerken (typen huishoudens) en overige factoren die niet door gemeenten beïnvloed kunnen worden (beschikbaar inkomen of vermogen, mede afhankelijk van het aangaan/verbreken van relaties). Hierop komen we in de verschillenanalyse nog uitgebreid terug.

Aandachtspunt in dit verband zijn de uitkeringen die gemeenten terugontvangen in het kader van verhaal/terugvordering of onterecht verstrekte uitkeringen (fraude). Soms hebben deze verrekeningen betrekking op voorgaande jaren.

In de analyse wordt hier rekening mee gehouden, doordat wordt uitgegaan van netto uitkeringslasten (verstrekte uitkeringslasten minus terugontvangen uitkeringen) en incidentele effecten als gevolg van verrekeningen tussen de jaren zoveel mogelijk worden uitgefilterd.

samenstelling cliëntenbestand

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de samenstelling van het cliëntenbestand in 2012:

- in de eerste drie kolommen is het aandeel van de verschillende leefvormen in het cliëntenbestand weergegeven (alleenstaanden, eenouderhuishoudens en (echt)paren);
- in kolom 4 staat het aandeel van de niet-westerse allochtonen in de bijstandspopulatie;
- in kolom 5 staat het aandeel van de bijstandsontvangers in de leeftijdscategorie van 45 tot 65 jaar;
- in de kolommen 6 en 7 staat het aandeel van de bijstandsontvangers met een langere uitkeringsduur (respectievelijk meer dan 1 en 5 jaar).

Daarbij wordt zowel het gemiddelde voor alle Nederlandse gemeenten weergegeven als de meest extreme waarnemingen bij individuele gemeenten.¹⁸

18. In verband met het beperkte aantal waarnemingen voor enkele zeer kleine gemeenten, maakt het CBS voor deze gemeenten geen gegevens openbaar. Deze gemeenten zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.2. Kenmerken huishoudens met een WWB-uitkering: aandeel in totaal cliëntenstand. Stand 2012.
Bron: CBS.

	(1) alleen	(2) eenoud	(3) (echt)paar	(4) allochtoon	(5) leeftijd 45-65 jaar	(6) duur >1jr	(7) duur >5jr
<i>gemiddelde alle gemeenten</i>	63%	22%	16%	46%	44%	80%	39%
<i>laagste waarneming</i>	40%	8%	7%	6%	29%	50%	13%
<i>hoogste waarneming</i>	80%	50%	50%	69%	67%	>90%	50%

Bij de bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt:

- ten aanzien van de leefvorm van bijstandsontvangers valt dat het grootste deel van de bijstandsgerechtigde huishoudens bestaat uit alleenstaanden. De eenouderhuishoudens maken bijna een kwart van de totale populatie uit en (echt)paren circa 16%;
- in kolom 4 is te zien dat gemiddeld bijna de helft van alle bijstandsontvangers allochtoon is. In de onderste regels van de tabel is te zien dat dit aandeel tussen individuele gemeenten sterk uiteen kan lopen (van circa 6% tot bijna 70% van hun totale bestand);
- in kolom 5 is te zien dat eveneens bijna de helft van het aantal bijstandsontvangers ouder dan 45 jaar is. Tussen gemeenten loopt het aandeel van deze leeftijdscategorie in het totaal uiteen van circa 29% tot 67%;
- in de kolommen 6 en 7 is te zien dat een substantieel deel van de bijstandspopulatie reeds langere tijd in de bijstand zit: gemiddeld circa 80% langer dan 1 jaar en circa 39% langer dan 5 jaar. Ook hier is er sprake van grote verschillen tussen individuele gemeenten.

Achter de geschetste verschillen gaan diverse factoren schuil die in de volgende paragrafen worden beschreven. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt naar exogene factoren (niet-beïnvloedbaar door gemeenten) en endogene factoren (wel beïnvloedbaar door gemeenten).¹⁹ Dit onderscheid is van belang omdat in principe alleen verschillen die samenhangen met exogene factoren in het verdeelmodel worden gehonoreerd (zie verder hoofdstuk 4).

3.3 De verklaringskracht van structuur- en omgevingskenmerken

In de voorgaande paragraaf is een beschrijving van de doelgroep gegeven. Een dergelijke beschrijving geeft een eerste beeld, uiteindelijk gaat het om structuur- en omgevingskenmerken van gemeenten die de kans op bijstand verhogen of verlagen. Wat verhoogt of verlaagt de kans op bijstand in een bepaalde gemeente? Daarbij wordt de kans op bijstand in een bepaald jaar bepaald door de resultante van de kans dat een niet-bijstandsgerechtigde in de bijstand belandt en de kans dat een bijstandsgerechtigde de bijstand verlaat.

In diverse onderzoeken²⁰ komen de volgende structuur- en omgevingskenmerken naar voren die bepalend zijn voor de kans op bijstand:

- kenmerken van de bevolking/huishoudens (allochtonen, alleenstaande ouders, opleidingsniveau);
- kenmerken van de woningvoorraad (koop/huur, waarde);

19. Dit onderscheid is uiteindelijk een glijdende schaal van niet/minder beïnvloedbaar naar meer/wel beïnvloedbaar.

20. Hierbij wordt verwezen naar vele onderzoeken die de afgelopen jaren zijn verricht ten behoeve van het huidige objectief verdeelmodel (inclusief de aanvragen voor aanvullende uitkeringen), maar bijvoorbeeld ook onderzoek van Atlas voor gemeenten in het kader van de door dit bureau ontwikkelde bijstandsscan.

- kenmerken van de arbeidsmarkt en conjunctuur (werkgelegenheid/werkloosheid, zowel lokaal als regionaal).

In de analyses is ook aandacht besteed aan de specifieke kenmerken die zijn aangedragen in de vele onderzoeken in het kader van het onderhoud van het huidige objectief verdeelmodel en aanvragen voor aanvullende uitkeringen (o.a. aanwezigheid studenten, geografische ligging/grensgemeenten, diverse varianten van arbeidsmarktkenmerken).

3.3.1 Bijstandsdichtheid en structuur- en omgevingskenmerken

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bijstandsdichtheid in 2012 voor verschillende gemeentegroepen en de score van deze gemeentegroepen op de genoemde structuur- en omgevingskenmerken. Daarbij zijn de gemeenten ingedeeld op basis van het relatieve aandeel van huishoudens met een bijstandsuitkering.

In de tabel zijn de volgende kenmerken opgenomen:²¹

- kolom 1: de gemiddelde bijstandsdichtheid (percentage huishoudens met een bijstandsuitkering);
- kolom 2: het aantal eenouderhuishoudens als percentage van het totale aantal huishoudens;
- kolom 3: het aantal niet-westerse allochtonen als percentage van het inwonertal;
- kolom 4: het aantal huishoudens met een laag inkomen als percentage van het totale aantal huishoudens;²²
- kolom 5: het aantal personen met een laag opleidingsniveau als percentage van het inwonertal;
- kolom 6: het aantal huurwoningen als percentage van de totale woningvoorraad;
- kolom 7: het aantal goedkope woningen²³ als percentage van de totale woningvoorraad;
- kolom 8: de werkloze beroepsbevolking als percentage van de totale beroepsbevolking.

In de drie onderste regels van de tabel staat achtereenvolgens vermeld:

- het totaal gemiddelde voor alle gemeenten;
- de laagste waarneming voor een individuele gemeente;²⁴
- de hoogste waarneming voor een individuele gemeente.

21. Het betreft gegevens voor het jaar 2012 voor alle gemeenten. Alleen de woninggegevens hebben betrekking op 2011 en de gegevens omtrent de beroepsbevolking hebben betrekking op een driejaarsgemiddelde voor de jaren 2010-2012.

22. Dit betreft het aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen in het 2^e t/m 3^e deciel (aansluitend bij de definitie in het gemeentefonds).

23. Het betreft woningen met een WOZ-waarde van minder dan 150.000 euro.

24. In verband met het beperkte aantal waarnemingen voor enkele zeer kleine gemeenten, maakt het CBS voor deze gemeenten voor sommige kenmerken geen gegevens openbaar. Deze gemeenten zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.3. Diverse structuur- en omgevingskenmerken van gemeenten. Bron: CBS.

<i>gemeentegroepen</i>	(1) <i>bijstand dichtheid</i>	(2) <i>één ouder</i>	(3) <i>allocht</i>	(4) <i>laag inkomen</i>	(5) <i>lage opleiding</i>	(6) <i>huur woning</i>	(7) <i>goedkope woning</i>	(8) <i>werk- loos</i>
<i>zeer weinig bijstandsonvangers</i>	2%	6%	4%	25%	21%	32%	8%	4%
<i>weinig bijstandsonvangers</i>	3%	6%	5%	27%	21%	36%	13%	5%
<i>matig veel bijstandsonvangers</i>	5%	6%	11%	30%	20%	44%	20%	5%
<i>veel bijstandsonvangers</i>	7%	7%	13%	32%	21%	47%	32%	7%
<i>zeer veel bijstandsonvangers</i>	10%	8%	25%	35%	21%	59%	45%	8%
<i>totaal Nederland</i>	6%	7%	12%	30%	21%	44%	24%	6%
<i>laagste waarneming</i>	<1%	4%	1%	6%	9%	16%	<1%	2%
<i>hoogste waarneming</i>	13%	12%	37%	42%	37%	74%	73%	11%

Wanneer de spreiding in het beroep op de bijstand (eerste kolom) wordt vergeleken met de scores op de diverse structuur- en omgevingskenmerken die bepalend zijn voor de kans op bijstand, valt het volgende op:

- spreiding tussen groepen: voor een aantal structuurkenmerken is er weliswaar sprake van een verband (bijv. meer lage inkomens gaat samen met meer bijstandsonvangers) maar deze kenmerken kunnen de verschillen in bijstandsdichtheid maar in beperkte mate verklaren. Dit blijkt uit het vlakkere verloop van deze kenmerken in relatie tot de gemiddelde bijstandsdichtheid. Dit geldt met name voor eenouderouderhuishoudens en personen met een lage opleidingsniveau, maar ook het aantal lage inkomens, het percentage huurwoningen en de werkloosheid kennen een vlakker verloop (tussen de gemeentegroepen) dan de bijstandsdichtheid (per gemeente groep) (zie ook de onderste regels in de tabel).
- spreiding binnen groepen: andere kenmerken (allochtonen en goedkope woningen) laten voor het gemiddelde van de onderscheiden gemeentegroepen wel een vergelijkbaar beeld zien als de bijstandsdichtheid, maar voor individuele gemeenten is er juist sprake van een grotere spreiding op deze kenmerken dan de spreiding in de bijstandsdichtheid.

verschillen tussen individuele gemeenten: een voorbeeld van de verschillenanalyse

De verschillen tussen individuele gemeenten in hun bijstandsdichtheid enerzijds en de mate waarin deze gemeenten scoren op de hiervoor genoemde structuur- en omgevingskenmerken anderzijds, wordt ook geïllustreerd in de onderstaande tabel. Daarin zijn twee paren van gemeenten opgenomen die per paar een vergelijkbare bijstandsdichtheid hebben, maar verschillend scoren op de genoemde structuur- en omgevingskenmerken.

In de tabel zijn de volgende kenmerken opgenomen:

- kolom 1: de gemiddelde bijstandsdichtheid (percentage huishoudens met een bijstandsuitkering);
- kolom 2: het aantal eenouderhuishoudens als percentage van het totale aantal huishoudens;
- kolom 3: het aantal niet-westerse allochtonen als percentage van het inwonertal;
- kolom 4: het aantal personen met een laag opleidingsniveau als percentage van het inwonertal;
- kolom 5: het aantal huurwoningen als percentage van de totale woningvoorraad;
- kolom 6: het aantal goedkope woningen²⁵ als percentage van de totale woningvoorraad;
- kolom 7: de werkloze beroepsbevolking als percentage van de totale beroepsbevolking.

25. Het betreft woningen met een WOZ-waarde van minder dan 150.000 euro.

Tabel 3.4. Vergelijking score op structuur- en omgevingskenmerken tussen individuele gemeenten met vergelijkbare bijstandsdichtheid.

<i>gemeente</i>	(1) %bo	(2) %eo	(3) %allocht	(4) %lo	(5) %gkw	(6) %hw	(7) %wlbb
A	2%	8%	10%	16%	1%	44%	4%
B	2%	6%	5%	16%	1%	35%	3%
C	9%	6%	10%	13%	5%	59%	9%
D	9%	9%	26%	27%	20%	51%	9%

In de bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de gemeenten A en B hebben een bijstandsdichtheid van circa 2%, terwijl het aantal eenouderhuishoudens en allochtonen in gemeente A duidelijk groter is dan in gemeente B. Ook heeft gemeente A duidelijk meer huurwoningen en is het werkloosheidspercentage iets hoger dan in gemeente B;
- de gemeenten C en D hebben allebei een bijstandsdichtheid van circa 9%. In gemeente C gaat dat samen met een veel lager percentage eenouderhuishoudens, allochtonen en laag opgeleiden dan in gemeente D. Ook is het percentage goedkope woningen in gemeente C duidelijk lager dan in gemeente A. Alleen het percentage huurwoningen is iets hoger in gemeente C en beide gemeenten hebben een vergelijkbaar werkloosheidspercentage.

Uit de uitgevoerde analyses blijkt dat structuur- en omgevingskenmerken slechts gedeeltelijk een verklaring kunnen bieden voor verschillen in bijstandsdichtheid tussen verschillende typen gemeenten. Ook bij individuele gemeenten kunnen vergelijkbare scores op bijstandsdichtheid samen gaan met duidelijk uiteenlopende scores op de verschillende relevante structuur- en omgevingskenmerken. In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op mogelijke achtergronden hiervan.

3.3.2 Analyse van verschillen in bijstandsdichtheid met structuurkenmerken

eenouderhuishoudens

Van alle eenouderhuishoudens ontvangt circa 15% een bijstandsuitkering. Het betreft vaak vrouwen (circa 87% van alle eenouderhuishoudens) die na scheiding onvoldoende inkomen hebben en vaak door gebrek aan opleiding/werkervaring niet gemakkelijk een baan kunnen vinden.

In de praktijk hebben echter niet alle eenouderhuishoudens een even grote kans op bijstand. Daarbij speelt de werkervaring een belangrijke rol. Wanneer tweeverdieners gaan scheiden is de kans dat beide partners daarna zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien aanzienlijk groter dan in het geval van een huishouden met één kostwinner, waarbij de partner geen (recente) werkervaring heeft.

Ook kunnen andere kenmerken de kans op bijstand van een eenouderhuishouden sterk beïnvloeden, zoals etniciteit²⁶ en leeftijd. Wanneer alleenstaande ouders relatief jong zijn (en dan vaak ook nog jonge kinderen hebben) hebben zij een grotere kans op bijstand, doordat er dan vaak veel belemmeringen zijn om betaalde arbeid te verrichten (zorg voor kinderen, weinig opleiding/werkervaring).

Ook uit verkenningen op landelijke gegevens blijkt dat het verband tussen eenouderhuishoudens en bijstandsdichtheid sterker is bij jongere eenouderhuishoudens. Daarbij wordt opgemerkt dat het aantal jongere

26. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat de laatste jaren vooral de bijstandsafhankelijkheid van alleenstaande ouders van niet-westerse herkomst relatief sterk toeneemt. Zo heeft van de alleenstaande ouders met herkomst Suriname en de Nederlandse Antillen/Aruba respectievelijk 27% en 37% bijstand, terwijl dit bij autochtone alleenstaande ouders bij circa 15% het geval is.

eenouderhuishoudens (tot 45 jaar) een duidelijk andere verdeling over gemeenten kent dan het totale aantal eenouderhuishoudens (deze verhouding fluctueert tussen individuele gemeenten van circa 25% tot 55%).

niet-westerse allochtonen

Gemiddeld ontvangt circa 9% van de niet-westerse allochtonen een bijstandsuitkering. Als gevolg van taalbarrières, cultuurverschillen, weinig/geen opleiding zijn deze mensen vaak moeilijk te bemiddelen voor een baan.

Dit geldt echter niet in gelijke mate voor alle niet-westerse allochtonen. Uit sommige landen komen vooral mensen naar Nederland wanneer zij werk hebben of hier studeren (China, India). Ook zijn er grote verschillen tussen niet-westerse allochtonen in opleidingsniveau en de mate waarin taal- of cultuurverschillen een probleem vormen.

De vergrote kans op bijstand speelt met name bij personen uit bepaalde herkomstlanden. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat personen uit een aantal landen relatief vaak een beroep op bijstand doen: Suriname, Turkije, Marokko, Aruba, de Nederlandse Antillen, Somalië, Irak, Iran en Afghanistan. Deze mensen zijn vooral te vinden in de grote steden of in plaatsen waarmee deze bevolkingsgroepen vanuit hun historie een binding hebben (werkgelegenheid, opvangcentra). Dit verklaart ook waarom personen uit bepaalde landen soms sterk geconcentreerd zijn in één of enkele gemeenten. Zo woont bijvoorbeeld bijna driekwart van de in Nederland aanwezig Kaapverdianen in Rotterdam vanwege de werkgelegenheid in de haven. Wanneer de veelal specifieke werkgelegenheid voor deze groep afneemt, zijn ze vaak moeilijk bemiddelbaar voor ander werk. Landelijk gezien is er sprake van grote verschillen in de mate waarin deze specifieke groep allochtonen voorkomt: uitgedrukt als percentage van het totale aantal niet-westerse allochtonen loopt hun aandeel in individuele gemeenten uiteen van circa 20% tot meer dan 80%.

opleiding en werkervaring

Mensen met een laag opleidingsniveau of weinig werkervaring (schoolverlaters, niet werkende partners na scheiding) hebben over het algemeen een kleinere kans op werk. Hierbij wordt opgemerkt dat de bemiddelbaarheid van deze mensen sterk afhankelijk is van het type werk dat in de betreffende regio wordt aangeboden en mogelijke verdringing door middelbaar opgeleiden, studenten of werknemers uit Midden en Oost Europa. Er zijn gemeenten waar voldoende aanbod van laaggeschoold werk aanwezig is, waardoor lager opgeleiden toch niet meer aanspraak maken op de bijstand. Anderzijds zijn soms ook hoger opgeleiden lastig bemiddelbaar doordat hun kennis en vaardigheden niet aansluiten op de eisen van de (regionale) arbeidsmarkt. Opleiding en ervaring zijn niet los te koppelen van andere (gemeentelijke) kenmerken.

overige structuurkenmerken

Daarnaast worden door gemeenten vaak de volgende structuurkenmerken genoemd die van invloed zijn op de bijstandskans:

- inkomensniveau. In algemene zin stijgt de kans op bijstand indien groepen onvoldoende inkomsten hebben om in hun levensonderhoud te voorzien (alleenstaanden, huishoudens met een laag inkomen, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt). Bij huishoudens met een laag inkomen speelt soms ook het effect van gewenning: doordat men gewend is aan een (langdurig) laag inkomensniveau is de prikkel om uit de bijstand te komen wellicht minder groot dan wanneer men verwacht met werk de inkomenspositie sterk te kunnen verbeteren;
- beperkte sociale en intellectuele vaardigheden van kwetsbare groepen. Onaangepast gedrag, psychische problemen, verslaving, schulden worden genoemd als reden waardoor de bijstandontvangers zeer lastig te bemiddelen zijn. Wel blijkt uit gesprekken met gemeenten dat er ook sprake is van verschillen in 'arbeidsmoraal' (plattelandsgemeenten versus grote steden).

Dergelijke 'zachte' kenmerken worden soms pas relevant voor het beroep op de bijstand wanneer zich wijzigingen in de omstandigheden voordoen (bijvoorbeeld scheiding).

3.3.3 Analyse van verschillen in bijstandsdichtheid met omgevingskenmerken

woningvoorraad

De eerder genoemde kwetsbare bevolkingsgroepen zijn doorgaans gehuisvest in goedkope (huur)woningen. Gemeenten met relatief veel van dit type woningen zullen dan ook een grotere ‘aantrekkingskracht’ uitoefenen op personen met (een grote kans op) bijstand (bijstandskans*verhogende* factor). Wanneer bijstandsgerechtigden uitstromen uit de bijstand en hun inkomenspositie doorgaans verbetert, verhuizen zij naar een duurdere woning en/of andere gemeente en wordt de goedkope (huur)woning weer betrokken door nieuwe bewoners met (een grote kans op) bijstand.

In tabel 3.3 is te zien dat de aanwezigheid van goedkope (huur)woningen zeer ongelijk over gemeenten is gespreid. De aanwezigheid van goedkope (huur)woningen vergroot weliswaar niet het totale bijstandsvolume, maar zorgt er wel voor dat het beroep op bijstand zeer ongelijk over gemeenten is gespreid. Zo loopt het aantal goedkope woningen²⁷ in de totale woningvoorraad in individuele gemeenten uiteen van 0% tot meer dan 30% en loopt het percentage huurwoningen uiteen van minder dan 20% tot meer dan 70% van de totale woningvoorraad.

In dit verband worden de volgende kanttekeningen gemaakt:

- de kans op bijstand wordt vooral beïnvloed door de combinatie van huur (bij een eigen woning is er vaak geen recht op bijstand) en een lage huurprijs/waarde van de woning, aangezien bewoners van dure huurwoningen doorgaans minder kans op bijstand hebben;
- niet alle goedkope (huur)woningen worden bewoond door mensen met een bijstandsuitkering of een grote bijstandskans. Een deel van deze woningvoorraad wordt bewoond door werkende personen (al dan niet met een laag inkomen). De mate waarin de woningvoorraad bestaat uit goedkope (huur)woningen loopt sterk uiteen tussen gemeenten;
- de vraag of een woning goedkoop is, is afhankelijk van de regio waarin de woning gelegen is. Door de grote regionale waardeverschillen zullen woningen van dezelfde waardeklasse in de verstedelijkte regio’s van Nederland (Randstad) eerder aantrekkingskracht op personen met (een grote kans op) bijstand dan in de meer perifere gebieden waar dergelijke woningen relatief duur zijn.

werkgelegenheid/werkloosheid

Een ander belangrijk omgevingskenmerk dat bepalend is voor de kans op bijstand is de werkgelegenheid/werkloosheid in de regio en de algemene conjunctuur. Een ruime beschikbaarheid van banen c.q. lage werkloosheid vergroot de bemiddelbaarheid van bijstandsontvangers en heeft een verlagend effect op de instroom en vergroot de uitstroombmogelijkheden (bijstandskans*verlagende* factor).

Daarnaast is er soms sprake van (extra) concurrentie op de arbeidsmarkt (verdringing door studenten of personen uit lagelonenlanden). In een neerwaartse conjunctuur zoals de huidige economische crisis, neemt het aanbod van banen af en de concurrentie op de arbeidsmarkt toe. De kwetsbare bevolkingsgroepen (zie voorgaande paragraaf) worden vooral door deze ontwikkelingen getroffen, waardoor hun afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt en hun kans op bijstand vergroot.

In dit verband speelt de mate waarin de competenties van de beroepsbevolking aansluiten bij de eisen van de (regionale) arbeidsmarkt een belangrijke rol. Zo is bijvoorbeeld in Noordoost-Groningen vooral behoefte aan middelbaar technisch geschoold personeel (Eemshaven), terwijl de beroepsbevolking in dat gebied relatief laag geschoold is. Deze ‘match’ verschilt per regio en is aan sterke dynamiek onderhevig door de wisselende eisen van de arbeidsmarkt (o.a. onder invloed van de conjunctuur). Dit maakt dat er altijd wel sprake is van enige ‘frictiewerkloosheid’.

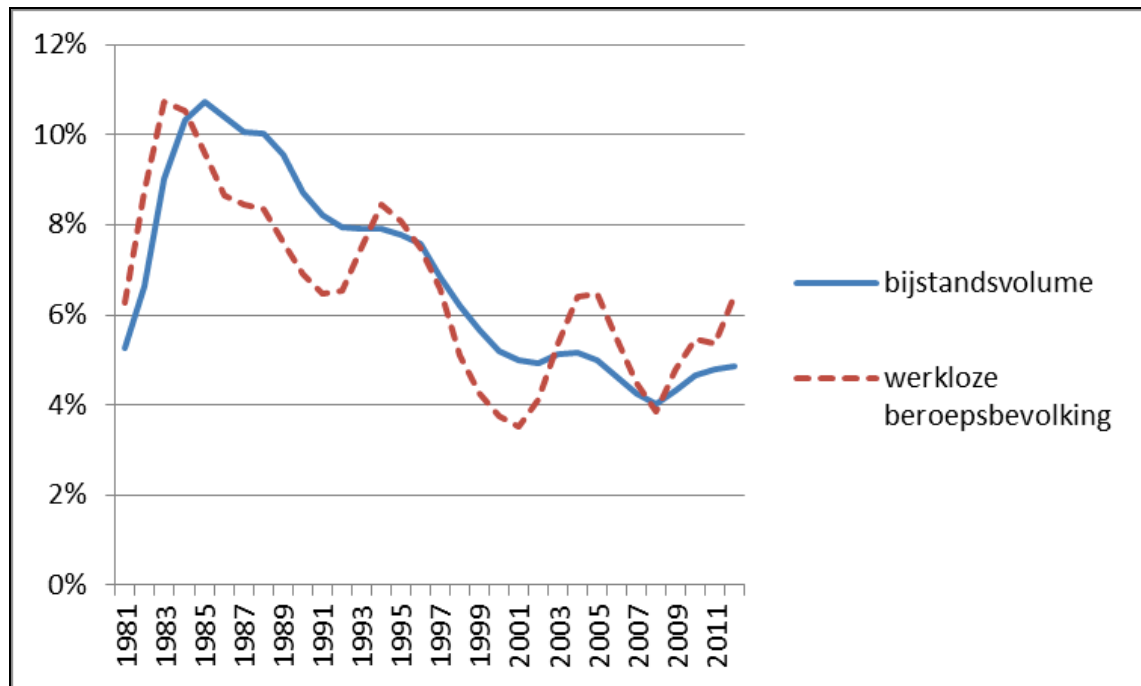
27. WOZ-waarde minder dan 150.000 euro.

De hiervoor genoemde effecten maken dat de conjunctuur/werkloosheid een belangrijke invloed heeft op het beroep op bijstand.

Daarbij is de werkloosheid zeer ongelijk gespreid over regio's en individuele gemeenten (van minder dan 2% tot meer dan 10% van de totale beroepsbevolking).

In de onderstaande figuur wordt de ontwikkeling van de werkloosheid²⁸ en het bijstandsvolume²⁹ in de periode 1981-2012 weergegeven.

Figuur 3.1. Ontwikkeling werkloosheid en bijstandsvolume 1981-2012



In de bovenstaande figuur is te zien dat de werkloosheid een duidelijke relatie met de volume-ontwikkeling van de bijstand heeft, waarbij de werkloosheid vooruitloopt op het bijstandsvolume.

overige kenmerken

Naast de kenmerken van de woningvoorraad en de arbeidsmarkt/conjunctuur zijn er nog een aantal andere omgevingskenmerken die de kans op bijstand beïnvloeden:

- het verdwijnen van arbeidsplaatsen c.q. faillissementen. Dit is een factor die moeilijk door gemeenten te beïnvloeden is en willekeurig gespreid over het land kan voorkomen. De invloed van deze factor op het lokale beroep op de bijstand kan tussen gemeenten echter sterk uiteenlopen (bijvoorbeeld wanneer een groot deel van de regionale werkgelegenheid is geconcentreerd bij één bedrijf waar arbeidsplaatsen verdwijnen);
- de vestiging van bedrijven/arbeitsplaatsen. Deze factor kunnen gemeenten wellicht enigszins beïnvloeden door hun arbeidsmarktbeleid, maar dat heeft hooguit op de langere termijn effect.\

28. Werkloze beroepsbevolking in procenten van de totale beroepsbevolking.

29. Aantal huishoudens met een bijstandsuitkering in procenten van alle huishoudens.

complexe relatie tussen afstand tot de arbeidsmarkt en structuurkenmerken

Naarmate mensen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, is hun kans op werk kleiner en (wanneer ze niet over andere inkomstenbronnen kunnen beschikken) hun kans op bijstand groter. In algemene zin is er sprake van een relatief grotere afstand tot de arbeidsmarkt voor de volgende groepen bijstandsontvangers:³⁰

- personen met een langere uitkeringsduur: in algemene zin neemt de afstand tot de arbeidsmarkt toe naarmate iemand langer in de bijstand zit. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het deel van de bijstandsontvangers met een uitkeringsduur van minder dan 1 jaar dat uitstroomt naar werk ongeveer een keer zo groot is als bij bijstandsontvanger met een uitkeringsduur van langer dan 1 jaar;
- eenouderhuishoudens. Deze groep is economisch kwetsbaarder doordat maar één persoon in het huishouden voor inkomen kan zorgen. Bovendien is voor een deel van deze groep bijstandsontvangers een ontheffing van de arbeidsplicht relevant in verband met zorgtaken. De laatste jaren neemt de omvang van deze groep toe als gevolg van het toegenomen aantal scheidingen. In 2012 bestaat circa 7% van de huishoudens uit een eenoudergezin;
- allochtonen (met name indien er sprake is van grote cultuurverschillen en/of taalbarrières)³¹. In 2012 maken niet-westerse allochtonen gemiddeld circa 12% van de totale bevolking uit.

Tijdens de interviews wijzen vrijwel alle steekproefgemeenten op de veranderingen op de arbeidsmarkt en de invloed die dit heeft op de mogelijkheden om bijstandsontvangers duurzaam naar betaald werk uit te laten stromen:

- de laatste jaren neemt de vraag naar laaggeschoold werk af, als gevolg van automatisering, verplaatsing van het werk naar het buitenland of doordat dit type werk alleen tijdelijk c.q. op projectbasis wordt aangeboden;
- daarnaast is er vooral bij dit type werk sprake van concurrentie van studenten en mensen uit lage lonenlanden;
- door de economische crisis wordt dit effect nog eens versterkt: arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden worden geschrapt of er is alleen tijdelijk vraag naar laaggeschoolde arbeid ('nulurencontracten').

Deze ontwikkelingen vergroten de afstand tot de arbeidsmarkt, vooral voor kwetsbare bevolkingsgroepen.

In tabel 3.2 is te zien dat een substantieel deel van de bijstandsgerechtigden bestaat uit de genoemde groepen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt: allochtonen (gemiddeld circa 46%), personen in de leeftijdscategorie 45-64 jaar (gemiddeld 44%) en personen waarbij de uitkeringsduur 1 jaar of langer is (gemiddeld 80%).

Dat relatief veel bijstandsontvangers een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, blijkt ook uit de indeling van cliënten op de participatieladder die veel gemeenten hanteren. Slechts zo'n 30% van de bijstandsgerechtigden is ingedeeld op trede 4 of 5, waar men zich richt op (on)betaald werk met ondersteuning (Divosamonitor). Deze groepen zijn relatief oververtegenwoordigd in de totale bijstandspopulatie. In de volgende paragraaf wordt bekeken hoe het beleid hierop kan inspelen.

3.4 De verklaringskracht van beleid en uitvoeringspraktijk

In de praktijk blijkt dat de relatie tussen goed beleid en het percentage bijstandsontvangers niet altijd eenduidig is: een lage bijstandsdichtheid kan samen gaan met relatief 'slecht' beleid en omgekeerd. In de volgende

30. Zie onder andere: CBS, uitstroom uit de bijstand naar werk, 2006 en Inspectie Werk en Inkomen, Perspectief op duurzame uitstroom uit de WWB, december 2008.

31. Dit speelt met name bij allochtonen van de eerste generatie. Zie CBS, Jaarrapport integratie 2012. Overigens blijkt uit recente publicaties van het CBS dat de laatste jaren als gevolg van de crisis ook het aandeel van de tweede generatie allochtonen in de bijstand weer relatief sterk toeneemt.

subparagrafen zullen we deze verschillen nader analyseren. Daarbij maken we een verschil tussen instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen.

Om het beleid en de uitvoeringspraktijk in gemeenten te kunnen beoordelen is bij de steekproefgemeenten vergelijkbare informatie verzameld als wordt gedaan bij de beoordeling van een aanvraag van een aanvullende uitkering (IAU/MAU).

3.4.1 Instroombeperkende maatregelen

effectieve instroombeperkende maatregelen

Uit diverse onderzoeken (Divosa, inspectie SZW) en gesprekken met steekproefgemeenten komen de volgende maatregelen naar voren als meest effectief om de instroom in de bijstand zoveel mogelijk te beperken:

- anticiperen op mogelijke nieuwe instroom (door bijvoorbeeld benaderen personen met een WW-uitkering die het eind van hun uitkeringsduur naderen);
- het geven van voorlichting waarin duidelijk wordt gewezen op de verplichtingen die samen gaan met het aanvaarden van een bijstandsuitkering;
- het hanteren van wachttijden (ook voor andere doelgroepen dan jongeren);
- het hanteren van risicoprofielen.

Deze maatregelen kunnen bijdragen aan een beperking van de instroom of het niveau van de uitkeringslasten, doordat:

- aanvragers worden afgeschrikt door de verplichtingen die samengaan met het aanvragen van een uitkering en de aanvraag wordt ingetrokken;
- de aanvraag niet wordt gehonoreerd omdat men niet aan de eisen voldoet;
- de uitkering wordt gekort als gevolg van sancties bij het niet nakomen van afspraken of omdat men blijkt te kunnen beschikken over andere inkomsten.

De instroombeperkende maatregelen leiden er toe dat een belangrijk deel van de aanvragen voor een bijstandsuitkering uiteindelijk niet wordt gehonoreerd. Uit de monitor van Divosa blijkt dat gemiddeld circa 30% van de aanvragen voor een bijstandsuitkering niet wordt gehonoreerd doordat de aanvraag wordt afgebroken of afgewezen. Deze zogenaamde preventiequote blijkt in de praktijk sterk uiteen te lopen: zowel tussen individuele gemeenten als bij dezelfde gemeenten in de tijd.³²

verschillen tussen gemeenten met betrekking tot instroombeperkende maatregelen

Wat betreft de instroombeperkende maatregelen zijn er met name verschillen tussen gemeenten met betrekking tot:

- de toepassing van de zoektijd die met ingang van 2012 voor jongeren verplicht is (sommige gemeenten hanteerden al eerder een zoektijd, andere gemeenten hanteren ook voor andere doelgroepen een zoektijd);
- de invulling van de zoektijd (passief of actief zoeken naar werk met sancties bij niet nakomen afspraken);
- het direct aanbieden van werk (sommige gemeenten hebben geregeld dat vrijwel iedereen meteen aan de slag kan/moet als tegenprestatie voor een uitkering, andere gemeenten geven aan dat er geen werk beschikbaar is dat meteen kan worden aangeboden);
- de mate waarin maatwerk wordt geboden voor bepaalde doelgroepen. Veel gemeenten hebben specifiek beleid ontwikkeld om de instroom van jongeren te beperken c.q. deze groep weer snel te laten uitstromen.

32. Bij de gegevens wordt aangetekend dat deze ook worden beïnvloed doordat gemeenten soms uiteenlopende definities/registraties met betrekking tot het aanvraagproces hanteren.

Overigens maakt deze groep slechts een klein deel van de totale bijstandspopulatie uit (gemiddeld circa 10%). Sommige gemeenten werken met een 'diagnose-instrument' waarmee doelgroepen worden onderscheiden die meteen een op de doelgroep gericht traject krijgen aangeboden.

Daarnaast maken gemeenten in wisselende mate gebruik van de volgende maatregelen om de instroom te beperken:

- functiescheiding tussen verstrekken uitkering en bemiddeling naar werk;
- intensieve begeleiding cliënt, met name gedurende de eerste weken;
- pro-actief optreden door via het UWV contact te zoeken met personen wiens WW-uitkering bijna afgelopen is;
- duidelijke informatieverstrekking over rechten en plichten bij de aanvraag van een bijstandsuitkering;
- screening van cliënten (inclusief bestandskoppelingen), al dan niet aan de hand van risicoprofielen.

3.4.2 Uitstroombevorderende maatregelen

effectieve uitstroombevorderende maatregelen

Uit diverse onderzoeken (Divosa, inspectie SZW) en gesprekken met steekproefgemeenten komen de volgende maatregelen naar voren als meest effectief om de uitstroom uit de bijstand zoveel mogelijk te bevorderen:

- workfirst en workfast (alle typen werk worden geschikt geacht en kunnen meteen worden aangeboden; er wordt actief meegewerkt om eventuele belemmeringen op te heffen);
- bestandsanalyse, zodat je als gemeente goed op de hoogte bent van de kenmerken en mogelijkheden van je cliëntenbestand;
- vraaggestuurde en gerichte werkgeversbenadering;
- diverse maatregelen in het kader van handhaving: werken met risicoprofielen, periodieke integrale doorlichting van het bestand (niet alleen signaalgestuurd), daadwerkelijk toepassen van (financiële) sancties.

verschillen tussen gemeenten met betrekking tot uitstroombevordering

Wat betreft uitstroombevorderende maatregelen is er tussen gemeenten vooral sprake van verschillen met betrekking tot:

- de mate waarin er een onbeloonde tegenprestatie van cliënten wordt gevraagd en er daadwerkelijk sancties worden toegepast bij weigering c.q. niet nakomen van afspraken;
- de wijze waarop werkgevers worden benaderd (aanbod- of vraaggestuurd, samenwerking binnen de regio, aandacht voor beperking administratieve lasten werkgevers);
- de mate waarin gemeenten een goed beeld hebben van hun cliëntenbestand (belemmeringen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt).

Veel gemeenten maken gebruik van de participatieladder om cliënten in te delen op afstand tot de arbeidsmarkt om vervolgens per cliënt een gerichte, meest effectieve aanpak te kunnen hanteren (waarbij de effectiviteit uiteen kan lopen afhankelijk van de concrete invulling van de aanpak en de lokale omstandigheden, met name met betrekking tot de arbeidsmarkt/conjunctuur).

Overigens richt het re-integratiebeleid van de meeste gemeenten zich voornamelijk op doelgroepen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt (o.a. jongeren/schoolverlaters). Dit zijn echter niet de meest omvangrijke groepen (jongeren tot 27 jaar maken gemiddeld circa 9% van de totale bijstandspopulatie uit).

De meeste bijstandsccliënten hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bij deze groepen is de inzet met name gericht op het stijgen op de participatieladder zodat de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner wordt. Dit is vaak een langdurig proces en gedurende die tijd blijven deze personen een bijstandsuitkering ontvangen. Alhoewel een deel van deze populatie na langere tijd kan uitstromen naar werk (als gevolg van opleiding of aantrekken arbeidsmarkt/economie) is er ook een (tussen gemeenten wisselend) deel dat vrijwel onbemiddelbaar (relatief hoge leeftijd, geen/weinig werkervaring, slechte (sociale) vaardigheden, weinig intellectuele capaciteiten, verslaving, schulden). In praktijk blijkt dan ook groot dat een substantieel deel van het bestand al (zeer) lang in de bijstand te zitten.

Daarnaast geven veel gemeenten aan dat zij aandacht hebben voor alternatief werk (tijdelijk of deeltijdwerk) waardoor de cliënt niet meteen uitstroomt, maar wel de kans op toekomstige uitstroom wordt vergroot en tussentijds de uitkeringslasten worden beperkt.

Tot slot wordt opgemerkt dat in veel gemeenten een groot deel van het cliëntenbestand (tijdelijk) is ontheven van de arbeidsplicht (in verband met zorgtaken of medische oorzaken). Gemiddeld geldt dit voor bijna 30% van de totale bijstandspopulatie. Uit de Divosa-monitor blijkt dat het aandeel van cliënten met ontheffing van de arbeidsplicht de laatste jaren afneemt.

3.4.3 Conclusies ten aanzien van beleid en uitvoeringspraktijk

In de praktijk blijkt er sprake te zijn van substantiële verschillen tussen gemeenten in beleid en uitvoeringspraktijk. Daarbij hebben gemeenten soms wel dezelfde maatregelen in hun beleidsplan opgenomen, maar zijn er duidelijke verschillen in de implementatie en daarmee ook de effectiviteit van dat beleid. De effectiviteit van het beleid is ook afhankelijk van de omgeving (arbeidsmarkt) en de kenmerken van de cliënten. Bij de beoordeling van het gemeentelijk beleid en de bijbehorende uitvoeringspraktijk dienen deze verschillende aspecten dan ook in samenhang te worden gezien, waarbij ook de daadwerkelijke effecten van het beleid (aantal cliënten, afstand tot arbeidsmarkt) op korte en langere termijn in de beschouwing dienen te worden betrokken.

3.5 De hardheid van (resterende) verschillen

invloed van factoren met exogeen karakter

Uit de verschillenanalyse blijkt dat een (groot) deel van de verschillen tussen gemeenten samenhangt met factoren die door gemeenten (op korte termijn) moeilijk te beïnvloeden zijn:

- enerzijds kent vrijwel elke gemeente kwetsbare bevolkingsgroepen die moeilijk te bemiddelen zijn voor betaald werk, o.a. door gebrekkige sociale/intellectuele vaardigheden, ‘multiproblematiek’ (verslaving/schulden). In veel gevallen worden deze arbeidskansen beperkende aspecten pas relevant door gebeurtenissen waar gemeenten geen invloed op hebben (einde relatie, verlies inkomsten). Dit betekent echter niet dat deze groepen op langere termijn onbemiddelbaar zijn, mede gezien het feit dat hier sprake is van historisch gegroeide scheefheden. Met gepast beleid zijn gemeenten in staat om ook van deze moeilijk bemiddelbare groepen mensen (op termijn) te laten uitstromen;
- anderzijds worden de mogelijkheden van gemeenten sterk bepaald door de conjunctuur/arbeidsmarkt. Wanneer de werkloosheid toeneemt neemt de bemiddelbaarheid van juist deze kwetsbare bevolkingsgroepen sterk af.

In de praktijk is er in vrijwel elke gemeente sprake van een moeilijk bemiddelbare groep die langdurig in de bijstand zit. In de contacten met gemeenten is hier ook aandacht aan besteed. Alhoewel de omvang van deze groep lastig exact te kwantificeren is, geven gemeenten aan dat het kan gaan om circa 50% tot 90% van hun bestand.

We willen de achtergrond van dit (door de crisis groeiende) deel van het bestand kort toelichten aan de hand van de huidige praktijk van in- en uitstroom in de bijstand.

instroom

In de onderstaande tabel is te zien dat circa (slechts) eenderde deel van de instroom werk gerelateerd is (werkloosheid, al dan niet na afloop van een WW-uitkering). Bij de overige redenen van instroom gaat het om zaken als het aflopen van een WIA-uitkering, de effecten van het generaal pardon voor asielzoekers in 2007 en einde detentie.

Daarnaast blijkt uit de Divosa-monitor dat het deel van de instroom dat is gerelateerd aan werkloosheid de laatste jaren duidelijk toeneemt.

Deze beelden worden bevestigd door de bevindingen bij steekproefgemeenten uit het onderzoek.

Tabel 3.5. Achtergronden instroom bijstand. Stand 2011. Bron: Divosa.

<i>achtergrond</i>	<i>instroom</i>
<i>werkloosheid</i>	31%
<i>einde relatie</i>	10%
<i>verhuizing</i>	6%
<i>schoolverlaten</i>	6%
<i>wegvallen inkomsten (eigen vermogen, alimentatie)</i>	11%
<i>overig</i>	36%
<i>totaal</i>	100%

uitstroom

Ruim eenderde deel van de uitstroom is werk gerelateerd (dit betreft voor een beperkt deel (5%) niet regulier (gesubsidieerd) werk). De overige redenen voor uitstroom hebben betrekking op het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, overlijden, detentie, ontdekking fraude en verkrijgen van inkomsten door het aangaan van een relatie.

De laatste jaren neemt het werkgerelateerde deel van de uitstroom iets af.

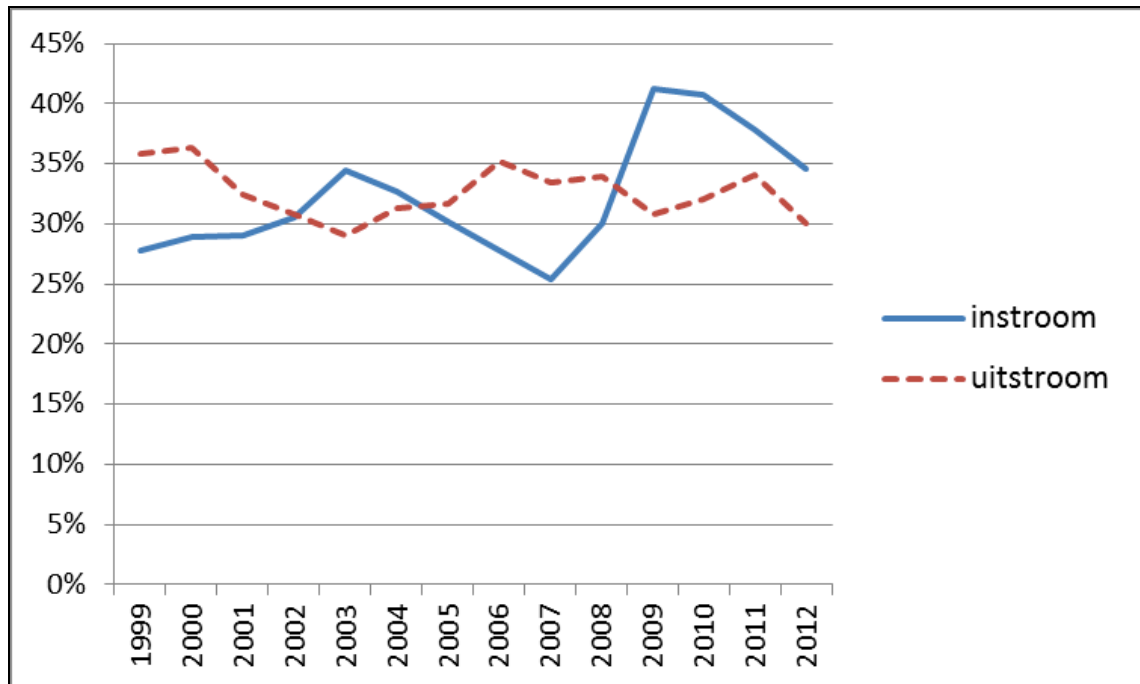
Tabel 3.6. Achtergronden uitstroom bijstand. Stand 2011. Bron: Divosa.

<i>achtergrond</i>	<i>uitstroom</i>
<i>werk</i>	36%
<i>verhuizing</i>	15%
<i>studie</i>	4%
<i>overig</i>	46%
<i>totaal</i>	100%

instroom en uitstroom en langdurige bijstand

In de figuur 3.2 is te zien dat de jaarlijkse instroom in de bijstand de laatste jaren gemiddeld tussen de 25% en 40% van het totale cliëntenbestand ligt. Bij de uitstroom is de dynamiek minder groot: gemiddeld schommelt deze tussen de 30% en 35% van het totale cliëntenbestand. Dit betekent dus dat het grootste deel van het cliëntenbestand minimaal een jaar in de bijstand zit en vaak (veel) langer.

Figuur 3.2. Ontwikkeling in- en uitstroom in procenten omvang totaal bestand in de periode 1999-2012.

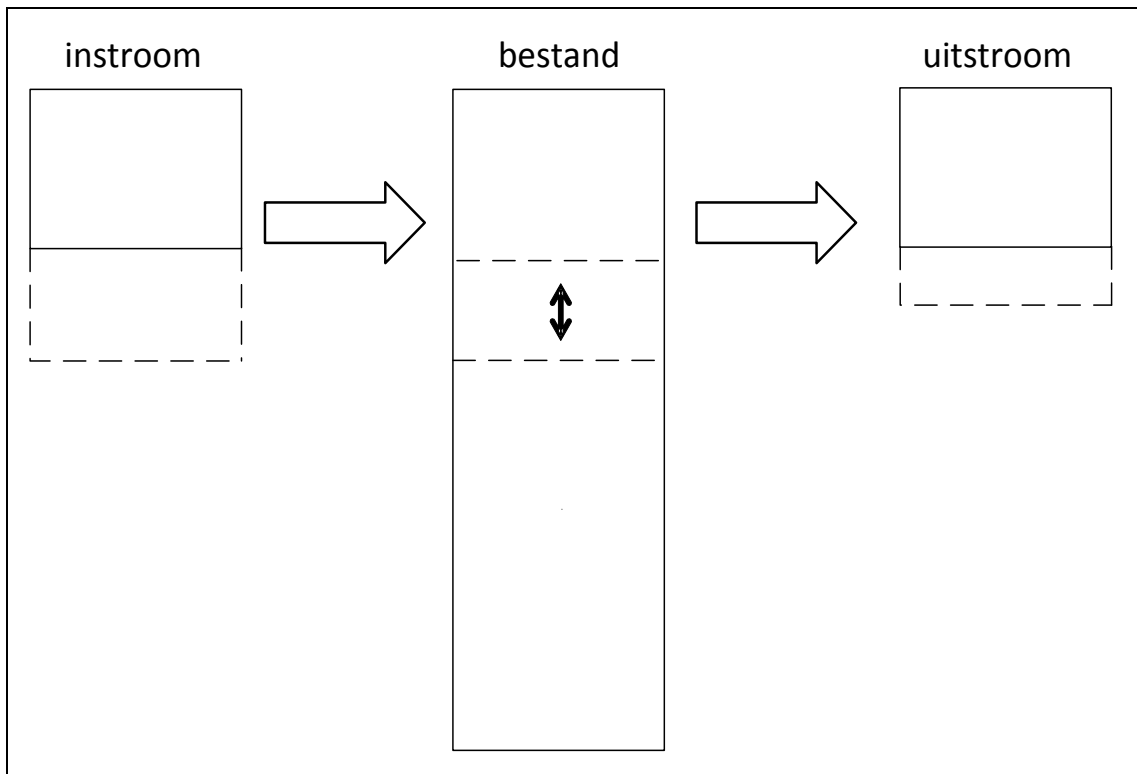


Tussen individuele gemeenten is er sprake van grote verschillen. Zo zijn er gemeenten waar de instroom en/of uitstroom beduidend hoger ligt (tot enkele tientallen procenten boven het gemiddelde). Opvallend daarbij is dat bij veel gemeenten met een relatief hoog instroompercentage ook het uitstroompercentage relatief hoog is. Uit onderzoek bij de steekproefgemeenten blijkt dat de uitstroom voor een belangrijk deel bestaat uit de cliënten die recent zijn ingestroomd. Dit hangt samen met het sterke verband tussen de uitkeringsduur en de afstand tot de arbeidsmarkt: cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt stromen gemakkelijker uit en naarmate de uitkeringsduur toeneemt, neemt de afstand tot de arbeidsmarkt ook toe.

Uit het voorgaande komt het beeld naar voren dat jaarlijks gemiddeld eenderde van het bestand nieuw instroomt, waarvan een groot deel ook weer op relatief korte termijn weer uitstroomt. Het grootste deel van het bestand zit echter langduriger in de bijstand en van deze groep stroomt slechts een beperkt deel uit. Daarbij varieert de relatieve omvang van de instroom iets meer in de tijd dan de uitstroom.

In de onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 3.3. Ontwikkeling instroom en uitstroom in relatie tot omvang cliëntenbestand.



Het bovenstaande beeld wordt bevestigd in de Divosa-monitor. Hieruit blijkt dat gemiddeld circa 70% van de bijstandsgerechtigden is ingedeeld op de onderste drie treden van de participatieladder. Deze personen hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt en de inzet is dan ook vooral gericht op het doorbreken van het sociale isolement, het stimuleren van sociale contacten of het deelnemen aan georganiseerde activiteiten.

3.6 Conclusies verschillenanalyse voor de verdeling van WWB-middelen

In het onderzoek is gezocht naar verklaringen voor verschillen in bijstandslasten tussen gemeenten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- exogene factoren die niet (direct) door gemeenten kunnen worden beïnvloed en in het verdeelmodel worden vertaald naar te honoreren structuur- en omgevingskenmerken;
- endogene factoren die wel door gemeenten kunnen worden beïnvloed en derhalve niet in het verdeelmodel worden opgenomen (met name beleid en uitvoeringspraktijk).

Uit het onderzoek komen de volgende verklarende factoren voor verschillen in bijstandslasten tussen gemeenten naar voren (dit zijn de elementen die in het verdeelmodel moeten worden meegewogen):

- bevolkingskenmerken vormen een belangrijke verklarende (exogene) factor voor verschillen in kans op bijstand. Kwetsbare bevolkingsgroepen (eenouderhuishoudens, allochtonen, (alleenstaande) ouderen, personen met een laag opleidingsniveau/inkomen, weinig werkervaring) hebben een relatief grote kans op bijstand (door verlies van werk of weinig kans op werk wanneer ze eenmaal in de bijstand zitten). Het gaat daarbij vaak om zeer specifieke deelpopulaties binnen deze groepen: niet alle niet-westerse allochtonen maar vooral mensen uit bepaalde herkomstlanden, niet alle eenoudergezinnen maar vooral jonge eenoudergezinnen. Ook gaat het vaak om combinaties van kenmerken die de kans op bijstand vergroten:

bijvoorbeeld jonge eenoudergezinnen uit bepaalde herkomstlanden. Deze bevolkingsgroepen en specifieke combinaties van kenmerken zijn ongelijk over gemeenten gespreid;

- de effecten van bevolkingskenmerken worden versterkt door verschillen in omgevingskenmerken. De aanwezigheid van relatief veel goedkope (huur)woningen heeft een aantrekkende werking op (potentiële) bijstandsontvangers. Verschillen in werkgelegenheid/werkloosheid zijn een belangrijke exogene factor die bepalend zijn voor de afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee de kans op bijstand. Dit wordt weer beïnvloed door de invloed van de algemene en regionale conjunctuur;
- naast effecten van structuur- en omgevingskenmerken worden verschillen in de kans op bijstand ook voor een belangrijk deel verklaard door factoren die niet goed zijn te vatten in structuurkenmerken: beperkte sociale/intellectuele vaardigheden, psychische gesteldheid, gedrag, arbeidsmotivatie et cetera. Elementen die vooral een rol spelen bij de 'harde kern' van de bijstandspopulatie.
- daarnaast worden de hiervoor genoemde bijstandsverhogende factoren in veel gevallen pas relevant door gebeurtenissen in de levensloop van burgers waar gemeenten geen invloed op hebben (einde relatie, verlies inkomsten);
- verder worden verschillen in de kans op bijstand tussen gemeenten verklaard door verschillen in (beleids)maatregelen gericht op instroombeperking, uitstroombevordering en handhaving. Dergelijke verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk worden ook weerspiegeld in het niveau van de bijstandslasten. Inefficiënt beleid leidt tot hogere lasten.

De effectiviteit van dit beleid (in de vorm van duurzame uitstroom naar betaald werk) wordt echter voor een belangrijk deel bepaald door de hiervoor genoemde structuur- en omgevingskenmerken en overige factoren. In een regio met veel werklozen is het voor een gemeente extra moeilijk om effectief beleid te voeren om het bijstandsvolume te verlagen. Veel gemeentelijke maatregelen zijn gericht op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, zodat cliënten op termijn een grotere kans op uitstroom hebben (al dan niet naar betaald werk);

- tot slot blijkt dat een aanzienlijk deel van de bijstandslasten pas op middenlange termijn door gemeenten kan worden beïnvloed. Een groot deel van de bijstandspopulatie bestaat uit cliënten die over het algemeen een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben (allochtonen, leeftijd >45 jaar, uitkeringsduur langer dan 1 jaar, slechte psychische gesteldheid en arbeidsmotivatie) en derhalve niet op korte termijn (duurzaam) zal uitstromen naar betaald werk.

Dit beeld wordt bevestigd uit meerjarige gegevens over de in- en uitstroom. Daaruit blijkt dat jaarlijks ongeveer eenderde van de bijstandspopulatie uitstroomt naar werk en het grootste deel van de populatie derhalve minstens een jaar (en vaak veel langer) in de bijstand zit. Daarbij is wel de vraag relevant in hoeverre gemeenten beleid en middelen inzetten op deze groep en voldoende worden geprikkeld om de langdurige bijstandsontvangers (op de middenlange termijn) te laten uitstromen. In het verdeelmodel zou het wenselijk zijn hier een extra stimulans (prikkel) voor gemeenten in te bouwen.

4 Van verklaring naar verdeling

4.1 Inleiding

Op basis van de gevonden verklarende factoren voor verschillen in bijstandslasten tussen gemeenten, is gezocht naar geschikte verdeelkenmerken. Deze verdeelkenmerken (of maatstaven) honoreren het exogene – niet (op korte termijn) door gemeenten te beïnvloeden – deel van de bijstandslasten..

In dit hoofdstuk wordt het verdeelmodel gepresenteerd. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- paragraaf 4.2: de ankers en verdeelmaatstaven van het verdeelmodel;
- paragraaf 4.3: een toelichting op de werking van het verdeelmodel aan de hand van de beoordelingscriteria;
- paragraaf 4.4: de mogelijkheden voor integratie van middelen voor nieuwe doelgroepen;
- paragraaf 4.5: het onderhoud van het verdeelstelsel.

4.2 Ankers en verdeelmaatstaven van het verdeelmodel

4.2.1 Basiscomponenten en aanvullende kenmerken

basiscomponenten

In het verklaringsmodel worden drie componenten onderscheiden die verschillen in de kans op bijstand verklaren: de aanwezigheid van ‘kwetsbare bevolkingsgroepen’, de (regionale) arbeidsmarkt en een ‘harde kern’ die op korte termijn moeilijk te beïnvloeden is en – niet onbelangrijk – niet altijd te vatten is in structuur- of omgevingskenmerken. Deze drie componenten bepalen (grotendeels) in onderlinge samenhang de kans dat iemand in de bijstand komt of kan uitstromen naar werk en daarmee de omvang van de lasten. De verdeelmaatstaven die deze componenten in het verdeelmodel vertegenwoordigen worden in paragraaf 4.2.2 toegelicht.

Opgemerkt wordt dat een belangrijke bevinding uit het onderzoek is dat een groot deel van het cliëntenbestand bestaat uit een ‘harde’ kern die op korte termijn (<1 jaar) moeilijk bemiddelbaar is voor betaald werk. Dit laat onverlet dat gemeenten mogelijkheden hebben om op langere termijn de afstand tot de arbeidsmarkt ook voor deze groep te verkleinen.

Alhoewel voor de verschillenanalyse door de opdrachtgever als randvoorwaarde was meegegeven dat de historische bijstandsuitgaven geen onderdeel van de verdeling mogen uitmaken, zijn we van mening dat zo’n component in het model onontbeerlijk is wanneer we recht willen doen aan de onderzoeksuitkomsten en rekening houden met de mogelijkheden van gemeentelijk beleid op de korte termijn. Het verdeelmodel is echter zodanig geoperationaliseerd dat het gemeenten blijft stimuleren om de bijstandslasten ook op langere termijn zo beperkt mogelijk te houden door ook in de ‘harde kern’ te blijven investeren.

aanvullende kenmerken

De complexe werkelijkheid is echter niet volledig met deze basiscomponenten te vangen. In bepaalde gemeenten zijn specifieke aandachtsgroepen oververtegenwoordigd of zijn er bijzondere kenmerken van de woningvoorraad relevant die (potentiële) bijstandsontvangers aantrekken. Ook specifieke kenmerken van de lokale en regionale arbeidsmarkt kunnen in belangrijke mate verschillen tussen gemeenten verklaren. Dergelijke specifieke kenmerken zijn ongelijk over gemeenten gespreid, ook ten opzichte van de basiscomponenten uit het verdeelmodel. Vanwege hun verklaringskracht voor deze resterende verschillen tussen gemeenten zijn deze specifieke structuur- en omgevingskenmerken in het verdeelmodel opgenomen in aanvulling op de werking van de basiscomponenten. Deze aanvullende maatstaven worden in de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4 toegelicht.

belang exacte operationalisatie plausibele maatstaven

Voor een goed werkend verdeelmodel (ook in dynamisch opzicht) is het van belang dat de gekozen maatstaven inhoudelijk plausibel zijn. Dit betekent dat gewaakt moet worden voor maatstaven die weliswaar in enig jaar de verschillen in uitkeringslasten tussen typen gemeenten (statistisch) kunnen verklaren, maar inhoudelijk geen logische relatie hebben met de problematiek. Zo differentiëren de gemeentefondsmaatstaven omgevingsadressendichtheid of klantenpotentiëlen wel tussen grote, dichtbevolkte centra met vaak een hoge bijstandsdichtheid en hun omgeving waar de bijstandsdichtheid vaak lager is, maar deze maatstaven hebben inhoudelijk weinig te maken met verschillen tussen gemeenten in bijstandsproblematiek. Dit komt tot uiting in het feit dat sommige dichtbevolkte centra of gemeenten met relatief veel klantenpotentieel toch een relatief lage bijstandsdichtheid kennen en omgekeerd.

Daarbij gaat het niet alleen om het benoemen van de relevante componenten/maatstaven die verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren, maar ook om de exacte operationalisatie daarvan. Uit de verschillenanalyse is immers gebleken dat het vaak gaat om zeer specifieke deelpopulaties binnen de relevante doelgroepen (zoals bijvoorbeeld alle niet-westerse allochtonen versus allochtonen uit bepaalde herkomstlanden, alle huurwoningen versus goedkope huurwoningen). Hierop wordt nader ingegaan bij de uitwerking van de maatstaven.

bepaling gewichten verdeelmaatstaven

De hiervoor genoemde componenten en aanvullende kenmerken worden vertaald naar indicatoren die geschikt zijn om als verdeelmaatstaf in een verdeelmodel te fungeren. Hiervoor dienen deze indicatoren aan een aantal eisen te voldoen.³³ Vervolgens dient per indicator/maatstaf de weging in het model en exacte vormgeving te worden bepaald in afstemming op de uitgavenpatronen van (typen) gemeenten. Dit vindt plaats in een iteratief onderzoeksproces, waarbij een aantal ankers relevant zijn:

- ankers bij de start en in het vervolg zijn:
 - een set plausibele kenmerken en indicaties van hun relatieve belang (zie ook paragraaf 3.3). Daarbij gaat het om globale indicaties voor het aandeel van een verdeelmaatstaf in de totale verdeling (bijvoorbeeld circa 30% van de in- en uitstroom is werkgerelateerd, de aandelen van de verschillende aandachtsgroepen in het huidige cliëntenbestand, de omvang van de ‘harde kern’ en het dynamische basisbudget);
 - de uitkeringslasten van diverse groepen gemeenten, ingedeeld op basis van relevante structuur- en omgevingskenmerken (bijvoorbeeld aandeel eenouderhuishoudens, allochtonen, laag opgeleiden in de totale bevolking, aandeel goedkope (huur)woningen in de totale woningvoorraad, werkloosheidspercentage of beschikbaarheid banen). Voor de groepen als geheel wordt de verdeling bij het niveau van de uitgaven aangesloten (herverdeeffecten voor de groepen als geheel of voor het gemiddelde

33. Het gaat hier om aspecten als integrale beschikbaarheid voor alle gemeenten; gegevens uit betrouwbare bron die periodiek worden geactualiseerd en bij voorkeur zijn gebaseerd op registraties. Deze aspecten dienen tezamen met de meegeven beoordelingscriteria tegen elkaar te worden afgewogen.

van de desbetreffende gemeenten tezamen zijn nul).

Voor individuele gemeenten (binnen de onderscheiden groepen, ingedeeld op basis van structuur- en omgevingskenmerken) zijn gegevens over kenmerken van beleid (instroom, uitstroom en handhaving) en incidentele effecten (verrekeningen tussen de jaren, historie/inhaalslagen beleid, exogene schokken arbeidsmarkt) beschikbaar;

- iteratief onderzoeksproces (verschillen- of residuenanalyse): een eerste globale verdeling op basis van relevante kenmerken (indicatoren) en hun relatieve belang in combinatie met een zo klein mogelijk herverdeeleffecten voor de onderscheiden groepen op basis van structuur- en omgevingskenmerken. Waar voor groepen (in eerste instantie) en individuele gemeenten (in tweede instantie) nog sprake is van herverdeeleffecten op basis van de gebruikte structuur- en omgevingskenmerken of beleid, wordt verder gezocht naar aanvullende kenmerken of een verfijning van de reeds gebruikte kenmerken. Daarbij blijven verschillen die in verband kunnen worden gebracht met beleidskenmerken en incidentele factoren bestaan.

In het onderstaande schema wordt dit onderzoeksproces geïllustreerd aan de hand van de verdeelmaatstaf allochtonen.

Schema 4.1. Illustratie iteratief onderzoeksproces aan de hand van verdeelmaatstaf allochtonen.

Niet-westerse allochtonen maken een belangrijk deel uit van het bestaande cliëntenbestand, dat (sterk) oploopt naarmate gemeenten meer inwoners hebben. Dit aandeel vormt een eerste houvast voor de bepaling van de weging van deze maatstaf. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat deze inwonergroep ook is vertegenwoordigd in andere maatstaven (bijvoorbeeld lage inkomens en eenouderhuishoudens).

Indien bij de toepassing van een set plausibele maatstaven (waaronder niet-westerse allochtonen) blijkt dat gemeenten met relatief weinig niet-westerse allochtonen te veel ontvangen en gemeenten met relatief veel niet-westerse allochtonen te weinig, wordt het gewicht van de maatstaf niet-westerse allochtonen verhoogd.

Wanneer dan uit de analyse van individuele gemeenten blijkt dat gemeenten met vergelijkbare percentages allochtonen die wat betreft hun overige kenmerken ook vergelijkbaar zijn maar desalniettemin verschillende uitkomsten hebben (positieve of negatieve herverdeeleffecten), kan worden opgespoord dat niet elke allochtoon een even grote kans op bijstand heeft. Uit onderzoek blijkt dat vooral allochtonen uit bepaalde herkomstlanden een grote(re) kans op bijstand hebben. Wanneer hiermee geen rekening wordt gehouden, 'verdringen' de niet-westerse allochtonen met een kleinere kans op bijstand (bijvoorbeeld Chinezen) de niet-westerse allochtonen met een grotere kans op bijstand (bijvoorbeeld Antillianen) en wordt de verdeling over gemeenten scheef (gemeenten met veel niet-westerse allochtonen met een kleinere kans op bijstand krijgen te veel ten koste van gemeenten met veel niet-westerse allochtonen met een grotere kans op bijstand).

Door de brede maatstaf niet-westerse allochtonen te verfijnen naar allochtonen uit bepaalde herkomstlanden, wordt een betere aansluiting op de feitelijke uitgaven verkregen voor groepen gemeenten en kunnen herverdeeleffecten voor individuele gemeenten beter worden verklaard (bijvoorbeeld vanuit verschillen in beleid).

Via het hiervoor beschreven iteratieve onderzoeksproces worden in een aantal stappen de plausibele maatstaven geselecteerd en geoperationaliseerd in afstemming op de uitgavenpatronen en relevante achtergronden daarbij.

In bijlage A staat een compleet overzicht opgenomen van alle maatstaven en de bijbehorende weging die tezamen het verdeelmodel vormen.

niet opgenomen kenmerken

In het iteratieve proces van de verschillenanalyse zijn naast de geselecteerde maatstaven (die worden beschreven in paragrafen 4.2.2, 4.2.3 en 4.2.4) ook een groot aantal alternatieven verkend, waaronder:

- jongeren, vroegtijdig schoolverlaters, studenten, huishoudens van diverse leeftijdscategorieën, laag opgeleiden, personen met uitkeringen in het kader van andere regelingen (WW, WSW, Wajong, arbeidsongeschiktheid), langdurig medicijngebruik, (sociale) huurwoningen, omgevingsadressendichtheid, klantenpotentiëlen, banen(groei) in diverse arbeidsmarktsectoren;
- andere vormgeving/definities van geselecteerde indicatoren: met/zonder of andere drempelwaarden waarboven eenheden worden meegenomen in definitie, allochtonen uit diverse herkomstlanden, decielverdeling huishoudens met een laag inkomen in plaats van aantal huishoudens met inkomen onder bepaalde grens, andere afbakening regio (straal van 20, 40 of 60 kilometer rond gemeente).

De hiervoor genoemde alternatieven zijn allemaal in onderlinge samenhang verkend op hun verdelende werking voor alle Nederlandse gemeenten (waarbij aansluiting is gezocht bij hun uitkeringslasten). Daarbij worden alle gemeenten steeds ingedeeld in diverse groepen op basis van structuur- of omgevingskenmerken (veel/weinig laag opgeleiden, veel/weinig jongeren, veel/weinig goedkope woningen, veel/weinig werkloosheid, et cetera; zie ook uitleg verschillenanalyse in paragraaf 2.2).

De genoemde alternatieve maatstaven zijn uiteindelijk niet in het model opgenomen, omdat:

- ze voor bepaalde groepen gemeenten een scheve verdeling opleveren: gemeenten met veel van een bepaald kenmerk (bijvoorbeeld veel minderheden) krijgen duidelijk meer dan ze feitelijk uitgeven en gemeenten met weinig van dit kenmerk krijgen duidelijk minder dan ze feitelijk uitgeven. Dit betekent dat de set verdeelmaatstaven deze groep gemeenten verkeerd bedeed;
- ze voor individuele gemeenten leiden tot een uitkomst die niet spoort met hun prestaties. Voor alle gemeenten zijn deze prestaties in de vorm van in- en uitstroom en mutaties in de omvang van het bestand bekend. Voor de steekproefgemeenten konden deze cijfers nader worden geduid met aanvullend verzamelde informatie over hun beleid en uitvoeringspraktijk.

4.2.2 Bijstandskans verhogende factoren: de kern van het verdeelmodel

huishoudens met een laag inkomen

In de maatstaf huishoudens met een laag inkomen komen de achterstandskennmerken van de bevolking in relatie tot de arbeidsmarkt samen: een lage opleiding, weinig werkervaring, allochtone herkomst en weinig werkgelegenheid hebben negatieve invloed op het inkomen van een huishouden.

Daarom is deze maatstaf in het verdeelmodel opgenomen in de vorm van huishoudens met een inkomen lager dan 125% van het sociaal minimum (inclusief studenten, waardoor het niet nodig is om studenten als aparte maatstaf in het model op te nemen). De koppeling met een absolute inkomensgrens heeft als voordeel dat de eenheden van deze maatstaf meebewegen met de conjunctuur.³⁴ Binnen deze maatstaf wordt deels gewerkt met een drempelwaarde³⁵ en krijgen oudere huishoudens (45 tot 65 jaar) een extra gewicht gezien hun doorgaans grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

In totaal wordt met deze maatstaf gemiddeld circa 11% van het totale budget verdeeld.

werkloze beroepsbevolking

De werkgelegenheid/werkloosheid in de regio vormt een belangrijke verklarende factor voor verschillen in kans op bijstand. Daarom is de werkloze beroepsbevolking als verdeelmaatstaf opgenomen. Aangezien er altijd wel sprake is van enige (frictie)werkloosheid, wordt hierbij een drempelwaarde³⁶ gehanteerd.

Deze maatstaf heeft ook betekenis bij de dynamische werking van het model, doordat de werkloosheid in de tijd iets vooruit blijkt te lopen op de ontwikkeling van het bijstandsvolume (zie hoofdstuk 3).

Met deze verdeelmaatstaf wordt gemiddeld circa 9% van het totale budget verdeeld.

34. Bij het gebruik van decielen is het aantal per deciel relatief statisch doordat bij ontwikkelingen in het aantal huishoudens met een bepaald inkomen de decielgrenzen worden aangepast.

35. Dit in verband met het gegeven dat deze maatstaf in het model wordt ingezet als algemene indicator voor de aanwezigheid van kwetsbare bevolkingsgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en iedere gemeente ook huishoudens met een laag inkomen heeft die geen beroep op bijstand hoeven te doen. De drempelwaarde bedraagt 7% van het totale aantal huishoudens en is zodanig bepaald dat iedere gemeente scoort op deze maatstaf, waardoor de maatstaf ongevoelig is voor gemeentelijke herindelingen.

36. Hierdoor wordt alleen de werkloze beroepsbevolking boven 1,1% van de totale beroepsbevolking meegeteld als bijstandskansverhogende factor.

Aangezien de maatstaf is gebaseerd op enquêtegegevens van het CBS waarbij waarnemingen worden afgerond op honderdtallen waardoor waarnemingen voor kleinere gemeenten³⁷ ontbreken, is gewerkt met een driejaarsgemiddelde en zijn de ontbrekende waarnemingen bijgeschat.³⁸ Wanneer kan worden beschikt over meer nauwkeurige waarnemingen,³⁹ kan overwogen worden om deze maatstaf op één peiljaar (t-1) te baseren. Daarbij moet de betrouwbaarheid van de waarneming worden afgewogen tegen de dynamische werking van de maatstaf (bij een meerjaarsgemiddelde duurt het langer voordat actuele ontwikkelingen doorwerken in de uitkering).

dynamisch basisbudget voor deel bijstandslasten dat niet op korte termijn beïnvloedbaar is

In de verschillenanalyse is naar voren gekomen dat een groot deel van de uitkeringslasten niet op korte termijn (binnen één jaar) beïnvloedbaar is door het beleid en/of de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Voor dit deel introduceren we een dynamisch basisbudget, dat is afgestemd op de feitelijke uitkeringslasten per gemeente uit een jaar zo recent mogelijk voorafgaand aan het uitkeringsjaar. In het verdeelmodel voor uitkeringsjaar 2012 is dit geoperationaliseerd door een deel van de feitelijke uitkeringslasten in t-1 in de verdeling te honoreren.

Indien om praktische redenen geen gebruik kan worden gemaakt van feitelijke uitkeringslasten uit het jaar direct voorafgaand aan het uitkeringsjaar, kan bijvoorbeeld ook gebruik worden gemaakt van een combinatie van de feitelijke uitkeringslasten uit het laatste half jaar van t-2 en het eerste half jaar van t-1.⁴⁰

De omvang van deze component in de verdeling is afgestemd op de bevindingen uit het onderzoek omtrent de jaarlijkse uitstroom (circa 30%), de achtergronden daarvan (voor een belangrijk deel exogeen), het deel van de cliënten dat is ingedeeld op de laagste treden van de participatieladder (circa 70%) en het aandeel van lastig bemiddelbare groepen in het cliëntenbestand (circa 50%).

Tegen deze achtergrond is het aandeel van het dynamisch basisbudget bepaald op gemiddeld 2/3 deel van de totale verdeling. In het onderzoek hebben diverse gemeenten aangegeven dit aandeel plausibel te vinden. Voor individuele gemeenten loopt het aandeel van het dynamisch basisbudget in 2012 uiteen van circa 40% tot 90% van hun totale budget, afhankelijk van de werking van de andere objectieve kenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen (bij gemeenten die goed scoren op structuur- en omgevingskenmerken bepaalt het dynamisch basisbudget een kleiner deel van hun totale budget dan bij gemeenten die nauwelijks scoren op structuur- en omgevingskenmerken).

Binnen een bestuurlijk arrangement kunnen gemeenten verder worden gestimuleerd om hun feitelijke uitkeringslasten te verlagen, door het aandeel van het dynamisch basisbudget in de verdeling te verlagen (zie paragraaf 4.3.5). In dit verband wordt opgemerkt dat in het historisch budget een mix van ‘goed’ en ‘slecht’ beleid zit verdisconteerd. In de verschillenanalyse is de beïnvloedbare beleidscomponent er zo goed mogelijk uitgefilterd waardoor ‘slecht’ beleid niet wordt gehonoreerd in het model (zie ook paragraaf 4.3.3).

Overigens is ook een modelvariant verkend zonder dit dynamisch basisbudget. Deze variant geeft duidelijk minder goede resultaten (scheve verdeling tussen diverse groepen gemeenten, minder goede aansluiting bij prestaties van gemeenten).

Zelfs wanneer het totale budget geheel zou worden verdeeld op basis van historische uitkeringslasten uit t-1 levert dat een minder goede verdeling op dan het voorgestelde model, zowel voor de verschillende gemeentegroepen als voor individuele gemeenten (rekening houdend met hun prestaties).

37. Het betreft alle gemeenten met minder dan 10.000 inwoners en enkele grotere gemeenten.

38. De beroepsbevolking via inwoners van 15-65 jaar en de werkloze beroepsbevolking via het gemiddelde aandeel van deze groep in de totale beroepsbevolking per COROP-regio. Daarbij is rekening gehouden met de omvang van gemeenten.

39. In dit verband wordt verwezen naar de nieuwe methodiek van de 'kleine domein schatters' die momenteel door het CBS wordt uitgewerkt en wordt toegepast op de gemeentelijke cijfers over de beroepsbevolking.

40. Om ongewenste effecten van incidentele schommelingen in de uitkeringslasten te beperken, kan overwogen worden een meerjaarsgemiddelde te hanteren. Dit moet afgewogen worden tegen de dynamische werking en gewenste actualiteit van de maatstaf.

4.2.3 Bijstandskans verhogende factoren: specifieke structuur- en omgevingskenmerken

specifieke kenmerken als aanvulling op basiscomponenten model

De hiervoor beschreven maatstaven (dynamisch basisbudget, de maatstaven voor lage inkomens en de maatstaf gerelateerd aan de werkloze beroepsbevolking) vormen tezamen de basiscomponenten van het verdeelmodel.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat enkele specifieke kenmerken nog een aanvullende verklarende waarde hebben voor verschillen in bijstandskans. Deze specifieke kenmerken zijn anders over gemeenten gespreid dan de basiscomponenten.

Daarom zijn – in aanvulling op de werking van de hiervoor beschreven maatstaven – deze specifieke structuur- en omgevingskenmerken eveneens in het model opgenomen.

De verdeelmaatstaven die rekening houden met deze specifieke structuur- en omgevingskenmerken worden hieronder beschreven.

(jongere) eenouderhuishoudens

Uit het verklaringsmodel is gebleken dat eenouderhuishoudens een grotere kans op bijstand hebben, vooral wanneer het jongere eenoudergezinnen betreft en in combinatie met andere factoren (bijvoorbeeld jonge eenoudergezinnen van Antilliaanse afkomst). Tegen deze achtergrond is ook het aantal eenouderhuishoudens van 20 tot 40 jaar als verdeelmaatstaf opgenomen, in aanvulling op de werking van het ‘basiscomponent’⁴¹ waarvan eenouderhuishoudens ook onderdeel uitmaken.

Binnen deze maatstaf is een differentiatie naar leeftijd aangebracht. Eenouderhuishoudens waarbij de ouder 20-30 jaar is krijgen een hogere weging dan alleenstaande ouders van 30-40 jaar. Dit hangt samen met het gegeven dat jongere alleenstaande ouders vaker een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben (zorg voor jongere kinderen, minder opleiding).

In totaal wordt met deze maatstaf gemiddeld circa 6% van het totale budget verdeeld.

(oudere) alleenstaanden

Uit het verklaringsmodel is gebleken dat alleenstaanden een grotere kans op bijstand hebben (kwetsbaarheid doordat er maar één kostwinner is), met name wanneer ze ouder zijn (grotere afstand tot arbeidsmarkt). Daarom is het aantal alleenstaanden van 15 tot 65 jaar als verdeelmaatstaf met een beperkt gewicht opgenomen, waarbij de leeftijdsgroep van 45 tot 65 jaar een extra weging krijgt, omdat deze groep minder gemakkelijk uitstroomt naar werk.⁴²

In totaal wordt met deze maatstaf gemiddeld circa 2% van het totale budget verdeeld.

minderheden

Aangezien ook de aanwezigheid van personen uit een aantal specifieke herkomstlanden als verklarende factor voor verschillen in bijstandslasten naar voren is gekomen, is dit kenmerk ook als verdeelmaatstaf opgenomen (in aanvulling op de ‘basiscomponent’ van het model, waarvan deze personen ook onderdeel uitmaken).

Het gaat daarbij specifiek om personen in de leeftijdscategorie 15 tot 65 jaar van de eerste en tweede generatie uit herkomstlanden waarvan is gebleken dat deze een grotere kans op bijstand hebben: Suriname, Marokko, Turkije, Nederlandse Antillen, Aruba, Somalië, Irak, Iran, Dominicaanse Republiek, Ghana en Kaapverdië.

Met deze verdeelmaatstaf wordt gemiddeld circa 3% van het totale budget verdeeld.

41. Bestaande uit het dynamisch basisbudget en de werking van de maatstaven gerelateerd aan lage inkomens en werkloze beroepsbevolking.

42. In aanvulling op de werking van de maatstaven uit de ‘basiscomponent’ van het model, waarvan alleenstaanden ook onderdeel uitmaken.

regionale concurrentie en aantrekkingskracht (economische push en pullfactoren)

Uit het verklaringsmodel is naar voren gekomen dat binnen de regionale omgeving van gemeenten sprake is van een wisselwerking van factoren die de bijstandskans vergroten (aantrekkingskracht op bevolking uit de regio die potentiële concurrenten op de regionale arbeidsmarkt zijn) en factoren die deze verkleinen (aantrekkingskracht op werkgelegenheid).

In het verdeelmodel is dit vormgegeven met een maatstaf die bestaat uit twee elementen die tezamen de beoogde werking laten zien:

- het regionale concurrentiepotentieel. Dit element is gemodelleerd naar analogie van de maatstaf regionaal klantenpotentieel in het gemeentefonds, gebaseerd op inwoners in de leeftijdscategorie van 15-65 jaar woonachtig binnen een straal van 40 kilometer rond de gemeente. Inwoners van 15-65 jaar binnen deze regio staan model voor potentiële concurrentie op de regionale arbeidsmarkt, waarbij het effect sterker is naarmate hun aantal groter is en ze dichterbij wonen. Deze bijstandskans verhogende factor heeft een positief gewicht;
- de regionale aantrekkingskracht. Dit is gebaseerd op de relatieve waarde van de woningvoorraad in de regio (binnen een straal van 40 kilometer). Indien een regio aantrekkelijk is omdat er bijvoorbeeld veel werkgelegenheid is, heeft dit een positief effect op de gemiddelde woningwaarde. Deze bijstandskans verlagende factor heeft een negatief gewicht en vormt daarmee de tegenhanger van het regionale concurrentiepotentieel.

Tezamen weerspiegelen deze elementen de economische ‘push- en pullfactoren’ die werkzaam zijn binnen een regio (in aanvulling op de ‘basiscomponent’ van het model).

Per saldo leidt deze maatstaf tot een aftrek voor ‘rijke’ buurgemeenten van grote steden (met een aantrekkelijke arbeidsmarkt en dus minder kans op bijstand) en een bijtelling voor regionale centrumgemeenten die een aantrekkende werking hebben op personen met een grote bijstandskans.

Met beide elementen wordt circa 4% van het totale budget verdeeld. Doordat beide elementen tegengestelde gewichten hebben, wordt er met deze maatstaf per saldo 0% van het totale budget verdeeld (er wordt alleen herverdeeld tussen ‘rijke’ buurgemeenten en centrumgemeenten).

goedkope woningen

In het verklaringsmodel is de aanwezigheid van goedkope woningen bijstandskans verhogende factor naar voren gekomen, in aanvulling op de aanwezigheid van kwetsbare bevolkingsgroepen. Gemeenten met veel van dit soort woningen oefenen een grote aantrekkingskracht uit op (potentiële) bijstandsontvangers, waardoor er in deze gemeenten sprake is van een ‘blijvende groep’ die weliswaar steeds uit andere personen bestaat maar die allemaal een grotere kans op bijstand hebben. Wanneer alleen personen of huishoudens in het model worden opgenomen, wordt dit effect gemist.

Dit element is in het verdeelmodel opgenomen met de maatstaf goedkope⁴³ woningen. Hierbij wordt een drempelwaarde⁴⁴ toegepast en is rekening gehouden met lokale waardeverschillen⁴⁵. Zonder deze correctie voor waardeverschillen zouden in goedkopere regio’s (bijvoorbeeld Groningen of Zeeland) veel woningen meetellen die niet relevant zijn voor de doelgroep en mis je in duurdere regio’s juist woningen die wel relevant zijn voor de doelgroep.

Met deze verdeelmaatstaf wordt gemiddeld circa 2% van het totale budget verdeeld.

43. Met een WOZ-waarde van minder dan 150.000 euro.

44. Aangezien overal wel goedkope woningen zijn die worden bewoond door huishoudens die zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, wordt een drempelwaarde van 1,8% van de totale woningvoorraad gehanteerd.

45. Via een factor waarin de gemiddelde WOZ-waarde per woning per gemeente wordt gerelateerd aan de landelijk gemiddelde WOZ-waarde per woning.

huurwoningen met lage inkomens

Aangezien binnen de goedkope woningvoorraad met name huurwoningen een bijstandskans verhogende factor vormen, is – in aanvulling op de voorgaande maatstaf – de maatstaf huurwoningen bewoond door personen met een laag inkomen⁴⁶ toegevoegd. Ook bij deze maatstaf wordt een drempelwaarde⁴⁷ toegepast, omdat deze maatstaf werkt in aanvulling op andere maatstaven waarin deze doelgroep ook al is verdisconteerd (huishouden met laag inkomen, goedkope woningen).

Met deze verdeelmaatstaf wordt gemiddeld circa 5% van het totale budget verdeeld.

4.2.4 Bijstandskans verlagende factoren

(lokaal) banenpotentieel

In het verklaringsmodel is de beschikbaarheid van werk in de regio de belangrijkste bijstandskans verlagende factor. Daarbij is sprake van een grote spreiding tussen gemeenten, afhankelijk van de beschikbaarheid van banen/werkgelegenheid. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met de concurrentie binnen de regio om deze banen en de aantrekkingskracht die regionale centra met veel werkgelegenheid uitoefenen op hun omgeving.

In het verdeelmodel is dit geoperationaliseerd door de maatstaf banenpotentieel. Het banenpotentieel is per gemeente bepaald als het totale aantal banen in de regio (binnen een straal van 20 kilometer⁴⁸ rond de gemeente). Vervolgens wordt dit banenpotentieel in twee varianten binnen het verdeelmodel toegepast:

- in de eerste variant wordt het banenpotentieel gecorrigeerd voor de concurrentie om die banen in de vorm van de totale beroepsbevolking binnen dezelfde regio. Deze banenpotentieelfactor wordt per gemeente toegepast op het aantal huishoudens per gemeente in de leeftijdscategorie van 15-65 jaar. Met deze maatstaf wordt gemiddeld circa –2% van het totale budget verdeeld;
- in de tweede variant wordt het banenpotentieel per gemeente gecorrigeerd voor het concurrentiepotentieel in de regio. Dit lokale concurrentiepotentieel is gemodelleerd naar analogie van de maatstaf lokaal klantenpotentieel in het gemeentefonds, gebaseerd op beroepsbevolking binnen een straal van 20 kilometer rond de gemeente. Deze beroepsbevolking binnen de regio staat model voor potentiële concurrentie op de lokale arbeidsmarkt, waarbij het effect sterker is naarmate hun aantal groter is en ze dichterbij wonen. Met deze maatstaf wordt gemiddeld circa –4% van het totale budget verdeeld.

nadere afstemming werking als verdeelmaatstaf wenselijk

In dit verband wordt opgemerkt dat de werking van deze maatstaven nog niet nauwkeurig is afgestemd op enkele kleine gemeenten met een zeer lage bijstandsdichtheid in de buurt van grote centra met veel werkgelegenheid. Bij deze gemeenten lijkt de werking van deze maatstaven door te schieten. Doordat de bijstandsdichtheid in deze gemeenten al zeer laag is, hoeft er ook nauwelijks meer rekening te worden gehouden met de bijstandskans verlagende factor van werkgelegenheid. Doordat juist voor deze gemeenten de basisgegevens voor enkele andere maatstaven nog niet nauwkeurig genoeg beschikbaar konden worden gesteld door het CBS (afgeronde waarnemingen), was het in het onderzoek niet goed mogelijk om hiermee rekening te houden.

Als tijdelijke oplossing is de werking van deze maatstaven afgetopt⁴⁹. Indien het verdeelmodel daadwerkelijk wordt toegepast kan de werking van deze maatstaven nader worden verfijnd.

46. Het betreft huishoudens met een inkomen lager dan 33.000 euro per jaar.

47. Zodat deze maatstaf alleen werkt wanneer dit type woningen een relatief groot deel (meer dan 16%) uitmaakt van de totale woningvoorraad van een gemeente.

48. Dit is afgestemd op de gemiddelde afstand waarbinnen de aanwezige werkgelegenheid als mogelijk relevant voor (potentiële) bijstandsgerechtigden beschouwd kan worden.

49. Op 50% van het totaal van de bijstandskans verhogende factoren per gemeente.

4.3 Toelichting werking verdeelmodel

4.3.1 Inleiding

Het Cebeon-verdeelmodel is afgestemd op de geobjectiverde uitkeringslasten (het niet beïnvloedbare deel) van gemeenten en werkt in principe voor alle Nederlandse gemeenten. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het model automatisch de ontwikkelingen van de uitkeringslasten per gemeente in de tijd volgt, door de ontwikkeling/actualisering van de basiseenheden van de verdeelmaatstaven. Het model hoeft derhalve niet periodiek te worden herschat.

Tijdens de door Cebeon georganiseerde expertmeetings is door de gemeenten aangegeven dat het voorgestelde verdeelmodel goed uit te leggen is aan politiek en burgers en de juiste handvatten geeft om de effectiviteit van het beleid te verbeteren. De maatstaven zijn inhoudelijk plausibel en op een wijze geoperationaliseerd die aansluit bij de huidige (praktijk)kennis van gemeenten om hun uitkeringslasten te beïnvloeden.

De begeleidingscommissie van het onderzoek⁵⁰ heeft een aantal beoordelingscriteria voor de modellen geformuleerd, die kunnen worden ingedeeld in twee groepen:

- systeemcriteria: hierbij gaat het om de prikkelwerking, rechtvaardigheid, uitlegbaarheid en financiële beheersbaarheid van het model oftewel een logische en verklaarbare verdeelsystematiek en;
- modelcriteria: hierbij gaat het om betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en praktische toepasbaarheid oftewel de technische stabiliteit in brede zin.

In deze paragraaf wordt de werking van het verdeelmodel geïllustreerd. Achtereenvolgens komen de volgende aspecten aan de orde:

- de herverdeeeffecten (paragraaf 4.3.2);
- de relatie tussen herverdeeeffecten en verschillen in beleid/uitvoeringspraktijk (paragraaf 4.3.3);
- beschouwingen bij een optimale prikkelwerking (4.3.4);
- een illustratie van de prikkelwerking van het model (4.3.5);
- een beschouwing bij de overige beoordelingscriteria die door de begeleidingscommissie van het onderzoek zijn meegegeven (paragrafen 4.3.6 t/m 4.3.11).

4.3.2 Herverdeeeffecten

definitie

Het herverdeeeffect is gedefinieerd als het verschil tussen de modeluitkomst voor een bepaald uitkeringsjaar⁵¹ en de feitelijke netto uitkeringslasten van gemeenten in hetzelfde jaar, uitgedrukt als percentage van deze feitelijke netto uitkeringslasten. Daarmee komt het herverdeeeffect per gemeente overeen met het financiële resultaat (overschot of tekort) in het uitkeringsjaar.⁵²

50. Bestaande uit de ministeries van SZW, BZK, Financiën en EZ, de VNG, Divosa en enkele individuele gemeenten.

51. Voor het centrale onderzoeksjaar 2012 zijn de modeluitkomsten gebaseerd op maatstaven waarvan de eenheden meestal betrekking hebben op peiljaar 2011 (zie ook bijlage B).

52. Opgemerkt wordt dat dit afwijkt van de definitie van herverdeeeffecten zoals die in het (huidige) APE-model worden gehanteerd. Daar heeft een herverdeeeffect betrekking het verschil tussen de modeluitkomst in het uitkeringsjaar (t) en de feitelijke uitkeringslasten 2 jaar daaraan voorafgaand (t-2).

Benadrukt wordt dat in het onderzoek steeds wordt uitgegaan van netto uitkeringslasten: dit betreft de verstrekte uitkeringslasten minus de terugontvangen uitkeringslasten. Deze terugontvangen bedragen hebben vaak betrekking op verrekeningen in het kader van verhaal/terugvordering of onterecht verstrekte uitkeringen (fraude), die soms betrekking hebben op voorgaande jaren.

herverdeeleffecten voor gemeentegroepen

In de onderstaande tabel worden de herverdeeleffecten van het voorgestelde verdeelmodel gepresenteerd, waarbij alle gemeenten naar uiteenlopende (structuur)kenmerken zijn gegroepeerd in kwartielen:

- naar inwonergrootte;
- naar aandeel van huishoudens met een laag inkomen in het totale aantal huishoudens;
- naar aandeel goedkope woningen in totale woningvoorraad;
- naar aandeel werkloze beroepsbevolking in totale beroepsbevolking.

Onderaan de tabel zijn de herverdeeleffecten voor een drietal specifieke groepen gemeenten weergegeven:

- gemeenten in krimpregio's
- gemeenten waar een universiteit gevestigd is;
- gemeenten die grenzen aan het buitenland.

Tabel 4.1. Herverdeeleffecten voor uiteenlopende groepen van gemeenten. Verdeelmodel 2012.

gemeentegroepen	herverdeeleffect
<i>0-25.000 inwoners</i>	-1%
<i>25-50.000 inwoners</i>	1%
<i>50-100.000 inwoners</i>	1%
<i>100-250.000 inwoners</i>	-1%
<i>>250.000 inwoners</i>	0%
<i>zeer weinig lage inkomens</i>	-1%
<i>weinig lage inkomens</i>	1%
<i>vele lage inkomens</i>	0%
<i>zeer veel lage inkomens</i>	0%
<i>zeer veel goedkope woningen</i>	0%
<i>veel goedkope woningen</i>	0%
<i>weinig goedkope woningen</i>	1%
<i>zeer weinig goedkope woningen</i>	0%
<i>zeer veel werkloosheid</i>	-1%
<i>veel werkloosheid</i>	1%
<i>weinig werkloosheid</i>	0%
<i>zeer weinig werkloosheid</i>	0%
<i>krimpgemeenten</i>	0%
<i>studentengemeenten</i>	-1%
<i>grensgemeenten</i>	1%

toelichting tabel

In de bovenstaande tabel is te zien dat het verdeelmodel goed aansluit bij de feitelijke uitkeringslasten van uiteenlopende typen gemeenten.⁵³ Zowel wanneer alle gemeenten worden ingedeeld naar inwonergrootte als naar diverse relevante structuur- en omgevingskenmerken, is er voor alle gemeentegroepen sprake van zeer beperkte herverdeeleeffecten (maximaal 1%) voor het gemiddelde van de groep. Ook de specifieke gemeentegroepen onderaan de tabel hebben een herverdeeleeffect van gemiddeld maximaal 1%.

Dit betekent dat het model geen systematische scheefheden kent oftewel goed aansluit bij de gemiddelde grensgemeente, de gemiddelde studentengemeente, de gemiddelde krimpgemeente, de gemiddelde gemeente met veel (of weinig) werkloosheid, de gemiddelde gemeente met veel (of weinig) goedkope woningen, de gemiddelde gemeente met veel (of weinig) lage inkomens.⁵⁴ Bij het bepalen van de behoefte van de 'gemiddelde' gemeente is rekening gehouden met het gemeentelijke beleid en uitvoeringspraktijk (zie paragraaf 4.3.3).

In dit verband wordt opgemerkt dat in het Cebeon verdeelmodel de uitkomsten in grote lijnen aansluiten bij de feitelijke uitkeringslasten van gemeenten, waardoor minder dempers en vangnetten noodzakelijk zijn. Ook discussies over eventuele tekorten bij bepaalde typen gemeenten (bijvoorbeeld grensgemeenten, studentengemeenten, krimpgemeenten of gemeenten met veel werkloosheid) kunnen beter worden gevoerd, omdat steeds vergelijkbare gemeenten zijn geen of veel minder tekort hebben.

4.3.3 Herverdeeleeffecten en kenmerken beleid en uitvoering

inleiding

In het verdeelmodel WWB-inkomensdeel van Cebeon wordt rekening gehouden met verschillen in uitkeringslasten tussen gemeenten die samenhangen met verschillen in gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk. Om dit te illustreren zijn in onderstaande tabel van een aantal voorbeeldgemeenten de volgende gegevens opgenomen:

- kolom 1: het herverdeeleeffect⁵⁵ van het Cebeon-model;
- kolom 2 t/m 4: de relatieve score op diverse kenmerken van beleid en uitvoeringspraktijk, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen instroombeperking, uitstroombevordering en handhaving. Het betreft vergelijkbare kenmerken als waarop gemeenten worden beoordeeld die een aanvraag indienen voor een aanvullende uitkering (IAU/MAU). Aangegeven wordt of een gemeente relatief veel (+) of weinig (-) effectief gebleken maatregelen treft;
- kolom 5: de bijstandsdichtheid⁵⁶ in 2012. Hierbij worden twee groepen onderscheiden: gemeenten waar de bijstandsdichtheid lager dan 4% is en gemeenten waar de bijstandsdichtheid hoger dan 8% is;
- kolom 6: de relatieve ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de afgelopen jaren, waarbij de ontwikkeling in de betreffende gemeente is gerelateerd aan de gemiddelde ontwikkeling van de bijstandsdichtheid van alle gemeenten die in dezelfde arbeidsmarktregio zijn gelegen:
 - een '+' betekent een relatief gunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid (i.e. afname of mindere toename dan gemiddeld in de regio);

53. Behalve voor de hier gepresenteerde groepsindeling is er ook voor indelingen op basis van andere relevante structuur- of omgevingskenmerken sprake van vergelijkbare herverdeelbeelden.

54. Hiervan is sprake wanneer het model voor een bepaalde groep gemeenten niet goed aansluit bij de feitelijke uitkeringslasten. Wanneer bijvoorbeeld alle 'krimpgemeenten' minder ontvangen dan zij feitelijk uitgeven, zou dat er op kunnen wijzen dat het aspect 'krimp' niet goed in het verdeelmodel verdisconteerd is.

55. Dit betreft de uitkomst van het Cebeon-model minus de feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten.

56. Dit is het aantal huishoudens van 15 t/m 64 jaar dat een bijstandsuitkering ontvangt als percentage van het totale aantal huishoudens van 15 t/m 64 jaar.

- een ‘–’ betekent een relatief ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid (i.e. toename of mindere afname dan gemiddeld in de regio);
- kolom 7: het herverdeeeffect⁵⁷ van het huidige verdeelmodel, voordat dempers en vangnetten zijn toegepast;
- kolom 8: het herverdeeeffect⁵⁸ van het huidige verdeelmodel, nadat dempers en vangnetten zijn toegepast.

In de kolommen 1, 7 en 8 worden positieve herverdeeeffecten (modeluitkomst hoger dan feitelijke lasten) aangegeven met een ‘+’ en negatieve herverdeeeffecten (modeluitkomst lager dan feitelijke lasten) met een ‘–’. Hierbij worden de volgende bandbreedtes onderscheiden:

- van –4% tot 4%: 0, van 4% tot 8%: +, van 8% tot 15%: ++, van 15% tot 25%: +++ en > 25%: ++++;
- van –4% tot –8%: –, van –8% tot –15%: --, van –15% tot –20%: --- en < –25%: ----.

Tabel 4.2. Herverdeeeffecten en kenmerken beleid en uitvoering voor enkele gemeenten. Situatie 2012.

gemeenten	kenmerken beleid/uitvoering				(5) bijstand dichtheid 2012	(6) mutatie bijstand dichtheid 09-12	hve huidig model	
	(1) hve model Cebeon	(2) instroom	(3) uitstroom	(4) handh			(7) voor correcties	(8) na correcties
A	++	+	0	+	<4%	+	+++	0
B	+	+	+	0	<4%	0	+++	++
C	+	–	+	+	<4%	+	++++	+++
D	+	–	+	+	<4%	+	0	–
E	0	–	+	+	>8%	0	---	–
F	–	–	0	–	>8%	0/–	---	–
G	--	–	+	+	<4%	–	----	--
H	--	0	0	–	>8%	0/–	---	--

Voor een beoordeling van de prestaties van gemeenten moeten de kenmerken van het beleid en de uitvoeringspraktijk (kolom 2 t/m 4) in onderlinge samenhang worden beschouwd, waarbij ook de daadwerkelijke effecten op de bijstandsdichtheid (kolom 5 en 6) moeten worden meegewogen.

Zo kunnen veel uitstroommaatregelen toch weinig effectief zijn, zolang een gemeente geen aandacht besteedt aan het beperken van de instroom. Daarbij is de effectiviteit van het beleid ook afhankelijk van de feitelijke implementatie en dienen bij de beoordeling van het beleid ook de daadwerkelijke effecten op de bijstandsdichtheid in de beschouwing te worden betrokken.

toelichting tabel 4.2

Bij de tabel wordt het volgende opgemerkt:

- gemeente A: scoort goed op beleid en weet lage bijstandsdichtheid nog verder omlaag te brengen. Daarom duidelijk positief herverdeeeffect. In het huidige model is het herverdeeeffect in eerste instantie ook positief, maar uiteindelijk wordt de modeluitkomst lager dan de feitelijke uitkeringslasten van deze

57. Modeluitkomst huidig model exclusief werking dempers en vangnetten minus feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten.

58. Modeluitkomst huidig model inclusief werking dempers en vangnetten minus feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten.

gemeenten als gevolg van de toegepaste correcties (plusgemeenten betalen de demping van de negatieve herverdeeeffecten);

- gemeente B: scoort goed op beleid. De ontwikkeling van de bijstandsdichtheid is neutraal, maar het niveau van de bijstandsdichtheid is al laag. Daarom een positief herverdeeeffect. In het huidige model is er sprake van een fors positief herverdeeeffect, dat na toepassing van de correcties aansluit bij het herverdeeeffect van het Cebeon-model;
- gemeente C: scoort redelijk op beleid, alleen weinig instroombeperking maar toch gunstige ontwikkeling bijstandsdichtheid. Daarom positief herverdeeeffect. In het huidige model is er sprake van een (veel) groter positief herverdeeeffect;
- gemeente D: scoort redelijk op beleid, alleen weinig instroombeperking maar toch gunstige ontwikkeling bijstandsdichtheid. Daarom positief herverdeeeffect. In het huidige model is er in eerste instantie sprake van een neutraal herverdeeeffect, dat negatief wordt als gevolg van de toegepaste correcties;
- gemeente E: scoort redelijk op beleid, alleen weinig instroombeperking. Gezien de neutrale ontwikkeling bij een relatief hoge bijstandsdichtheid, heeft deze gemeente een beperkt negatief herverdeeeffect. In het huidige model is er sprake van een (veel) groter negatief herverdeeeffect, dat na toepassing van de correcties aansluit bij het herverdeeeffect van het Cebeon-model;
- gemeente F: scoort slecht op beleid. Gezien de negatieve ontwikkeling bij relatief hoge bijstandsdichtheid, heeft deze gemeenten een negatief herverdeeeffect. In het huidige model is er sprake van een (veel) groter negatief herverdeeeffect, dat na correcties aansluit bij het herverdeeeffect van het Cebeon-model;
- gemeente G: scoort redelijk op beleid, alleen weinig instroombeperking. Gezien de negatieve ontwikkeling van de bijstandsdichtheid, heeft deze gemeenten een substantieel negatief herverdeeeffect. In het huidige model is er sprake van een groter negatief herverdeeeffect, dat na correcties aansluit bij het herverdeeeffect van het Cebeon-model;
- gemeente H: scoort matig/slecht op beleid. Gezien de negatieve ontwikkeling bij relatief zeer hoge bijstandsdichtheid, heeft deze gemeenten een substantieel negatief herverdeeeffect. In het huidige model is er sprake van een groter negatief herverdeeeffect, dat na correcties aansluit bij het herverdeeeffect van het Cebeon-model.

Hiermee is geïllustreerd hoe het model van Cebeon aansluit bij gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk. De gevonden herverdeeeffecten zijn te duiden in termen van het huidige beleid. Hierdoor worden de juiste gemeenten geprikkeld (door een negatief herverdeeeffect) om het beleid aan te passen en daarmee de uitkeringslasten kunnen dalen. Hiermee zijn overschotten op het inkomensdeel verdiend, anders valt de prikkel weg. Tekorten zijn met goed beleid te voorkomen of weg te werken (dit sluit aan bij het advies van Allers c.s. 2013, p15). In de volgende paragraaf gaan we verder in op de prikkelwerking van het verdeelmodel van Cebeon.

4.3.4 Beschouwingen bij een optimale prikkelwerking

uitgangspunt prikkelwerking: een goede verdeling is de beste prikkel

Prikkelwerking is het uitgangspunt van de verdeelsystematiek. De verdeling dient gemeenten optimaal te prikkelen tot een activerende uitvoering van de WWB en daarmee aanzetten tot een zoveel mogelijk duurzame beperking van de uitkeringslasten.

Daarbij moet de verdeelsystematiek alle gemeenten op de juiste wijze prikkelen en er niet toe leiden dat bepaalde gemeenten niet of juist verkeerd geprikkeld worden.

In dit verband zijn de volgende aspecten van belang.

structurele prikkelwerking vanuit tekorten/overschotten: volgt uit onderzoek

Verschillen tussen feitelijke uitkeringslasten en de modeluitkomst (overschotten of tekorten), vormen een belangrijke stimulans voor gemeenten om hun beleid/uitvoeringspraktijk zodanig vorm te geven dat hun uitkeringslasten zo beperkt mogelijk zijn. Deze overschotten of tekorten blijven bestaan zolang gemeenten anders presteren dan vergelijkbare gemeenten, waardoor er sprake is van een structurele prikkel.

De omvang van deze structurele prikkel volgt uit het onderzoek dat Cebeon heeft verricht en is afgestemd op de ‘gemiddeld presterende’ gemeente, waarbij rekening is gehouden met de relevante structuur- en omgevingskenmerken van gemeenten. Als een gemeente het slechter doet dan dit ‘gemiddelde’ heeft deze gemeente een tekort. Als een gemeente het beter doet dan dit ‘gemiddelde’ heeft deze gemeente een overschot.

De overschotten en tekorten die volgen uit het Cebeon verdeelmodel zijn dan ook uitlegbaar, omdat deze kunnen worden geduid vanuit de relatieve prestaties van gemeenten: er zijn andere vergelijkbare gemeenten die beter of slechter presteren.

marginale prikkelwerking vanuit niet geheel volgen uitkeringslasten: betreft (bestuurlijke) keuze

Daarnaast kan een marginale prikkel worden onderscheiden, die uitgaat van het niet geheel volgen van wijzigingen in de gemeentelijke uitkeringslasten. De marginale prikkel betreft het deel van de besparing dat gemeenten mogen houden wanneer zij hun bijstandsuitgaven verlagen of de kosten waarmee zij worden geconfronteerd wanneer hun bijstandsuitgaven toenemen.

De omvang van deze marginale prikkel is een (bestuurlijke) keuze. Aangezien uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten hun uitkeringslasten op korte termijn slechts in beperkte mate kunnen beïnvloeden, stelt Cebeon voor om de marginale prikkel hierop af te stemmen en daarom te beperken tot circa 30%. Dit betekent dat bij een mutatie in de feitelijke uitkeringslasten in ieder geval 70% van deze mutatie in het model wordt gehonoreerd. Het restant wordt alleen gehonoreerd indien het samenhangt met de ontwikkeling van de objectieve kenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen. Wanneer de mutatie in de feitelijke uitkeringslasten niet samenhangt met objectieve kenmerken (maar met beleid/uitvoeringspraktijk), wordt deze mutatie niet gehonoreerd in het verdeelmodel en vormt daarmee een stimulans om beter te presteren (bij een tekort) of een beloning voor de relatief goede prestatie (bij een overschot).

Belangrijke vraag bij deze marginale prikkel is hoe lang het voordeel of nadeel voor gemeenten moet blijven bestaan nadat de ontwikkeling in de bijstandsuitgaven is opgetreden.

Indien een gemeente in het verleden niet haar best heeft gedaan en dat nu wel gaat doen, hoeft het voordeel hiervan niet structureel volledig ten gunste van deze gemeente te komen. Andere gemeenten met vergelijkbare structuur- en omgevingskenmerken die al langer goed presteerden ontvangen deze beloning immers ook niet. Daarbij moet bedacht worden dat de beloning voor deze gemeente die beter is gaan presteren, uitgaande van een bepaald macrobudget, wordt ‘betaald’ door alle andere gemeenten. Het is rechtvaardig wanneer gemeenten in dezelfde situatie in structurele zin ook hetzelfde beloond worden.

Anderzijds zijn er gemeenten die wel goed hun best doen en desondanks met stijgende uitkeringslasten worden geconfronteerd (bijvoorbeeld als gevolg van de eerder genoemde factoren die niet goed in structuurkenmerken zijn te vangen). Het is niet rechtvaardig om deze extra uitkeringslasten structureel volledig ten laste van de algemene middelen van deze gemeente te laten komen.

risico's verkeerde prikkelwerking

Om er voor te zorgen dat de verdeelsystematiek alle gemeenten op de juiste wijze prikkelt dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:

- een gemeente die meer ontvangt dan zij gezien haar structuur- en omgevingskenmerken nodig heeft, wordt niet geprikkeld maar wordt juist gestimuleerd om ‘uit te buiken’ op dit beleidsterrein. Bovendien betekent het dat wanneer deze gemeente teveel krijgt, dit ten koste gaat van de andere gemeenten die dan dus onterecht worden geprikkeld (uitgaande van een bepaald macrobudget);

- een gemeente die minder ontvangt dan zij uitgeeft wordt weliswaar geprikkeld om haar uitgaven te verlagen, maar deze prikkel werkt alleen indien deze gemeente het bijstandsniveau ook daadwerkelijk kan verlagen en dat succes vervolgens wordt beloond. Dit betekent dat herverdeeffecten moeten samenhangen met het deel van de uitkeringslasten dat gemeenten kunnen beïnvloeden. Voorkomen moet worden dat een te grote prikkel teveel focus legt op snelle resultaten (uitstroom van de makkelijkst bemiddelbare cliënten), ten koste van de resultaten op langere termijn (stijgen op de participatieladder en mogelijke uitstroom op langere termijn). Resultaten moeten haalbaar zijn: meerjarige tekorten worden uiteindelijk als ‘normaal’ ervaren waardoor het effect van de beoogde prikkel vermindert. In dit verband wordt ook verwezen naar recent onderzoek naar de prikkelwerking binnen de WWB.⁵⁹
Dit laat onverlet dat gemeenten voor al hun cliënten een inspanningsverplichting hebben om hen te laten participeren en uit te laten stromen naar (betaald) werk. Ze moeten daar echter wel de benodigde tijd voor hebben. Een prikkelwerking die hiermee geen rekening houdt schiet zijn doel voorbij.

Verder is van belang dat bij de prikkelwerking rekening wordt gehouden met de bevinding uit het onderzoek dat een deel van de cliënten in de bijstand op korte termijn moeilijk te beïnvloeden is. Wanneer gemeenten toch worden geacht om op korte termijn het gehele bijstandbestand te kunnen beïnvloeden, dan kunnen gemeenten (ten onrechte) ‘overprikkeld’ worden. Met andere woorden, zij zouden hun uitgaven op korte termijn meer moeten terugbrengen dan waartoe zij redelijkerwijs in staat zijn. Dit laat onverlet dat gemeenten, ook voor de ‘harde kern’ van hun cliëntenbestand, op langere termijn een inspanningsverplichting hebben om hen te laten participeren en uit te laten stromen naar (betaald) werk.

vormgeving optimale prikkelwerking luistert nauw

Uit het voorgaande blijkt dat het begrip ‘prikkelwerking’ verschillende aspecten kent waarmee in een verdeelmodel op genuanceerde wijze rekening moet worden gehouden om de prikkelwerking het beoogde effect te laten hebben.

In de volgende paragraaf wordt geïllustreerd hoe in het Cebeon-verdeelmodel met deze verschillende aspecten van de prikkelwerking rekening wordt gehouden.

4.3.5 Prikkelwerking in verdeelmodel Cebeon

optimale prikkelwerking: herverdeeffecten kunnen worden geduid vanuit beleid en uitvoeringspraktijk

In het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel wordt rekening gehouden met de hiervoor genoemde aspecten van een optimale prikkelwerking.

Doordat de verdeling in het model is afgestemd op de structuur- en omgevingskenmerken van goed presterende gemeenten, ontvangen slechter presterende gemeenten met vergelijkbare structuur- en omgevingskenmerken een lager budget dan hun feitelijke uitkeringslasten. Dit tekort moet hen stimuleren om eveneens beter te gaan presteren. Dit is ook daadwerkelijk mogelijk, omdat andere gemeenten die qua structuur- en omgevingskenmerken vergelijkbaar zijn daar ook toe in staat blijken te zijn. Bij een macrobudget dat aansluit bij de totale feitelijke uitkeringslasten ontvangen relatief slecht presterende gemeenten dus minder dan zij feitelijk uitkeren, terwijl de relatief goed presterende gemeenten een budget ontvangen dat groter is dan hun feitelijke uitkeringslasten als beloning voor hun voorbeeldfunctie. Oftewel: herverdeeffecten prikkelen het beste als ze zijn onderbouwd.

Daarnaast biedt het model de mogelijkheid om aanvullend te prikkelen via aanpassing van het aandeel van het dynamisch basisbudget in de verdeling. Dit aandeel is afgestemd op de bevinding dat circa tweederde deel

59. Zie: M.A. Allers c.s., De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, COELO, Groningen, 2013.

van de uitkeringslasten niet op korte termijn door gemeenten te beïnvloeden is. Op langere termijn kunnen gemeenten deze historische component echter wel beïnvloeden door (beleids)maatregelen en wijzigingen in de uitvoeringspraktijk. Hierdoor kan op termijn ook een deel van hun cliëntenbestand met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt uitstromen naar werk en kunnen aanpassingen in de uitvoeringspraktijk leiden tot lagere uitkeringslasten.

In het model kunnen deze toekomstige mogelijkheden om meer uitstroom te genereren worden verdisconteerd door het aandeel van het dynamisch basisbudget in de verdeling te verlagen, waardoor gemeenten een kleiner deel op basis van historisch uitgaven ontvangen en een groter deel via de structuur- en omgevingskenmerken van het verdeelmodel.⁶⁰ Hiermee wordt de prikkel eerlijk over gemeenten verdeeld, doordat rekening wordt gehouden met verschillende mogelijkheden van gemeenten zoals weerspiegeld in hun structuur- en omgevingskenmerken (dit deel van het model wordt immers niet aangepast).

illustratie prikkelwerking verdeelmodel

In het onderstaande wordt de prikkelwerking van het Cebeon-verdeelmodel geïllustreerd aan de hand van een drietal voorbeeldgemeenten:

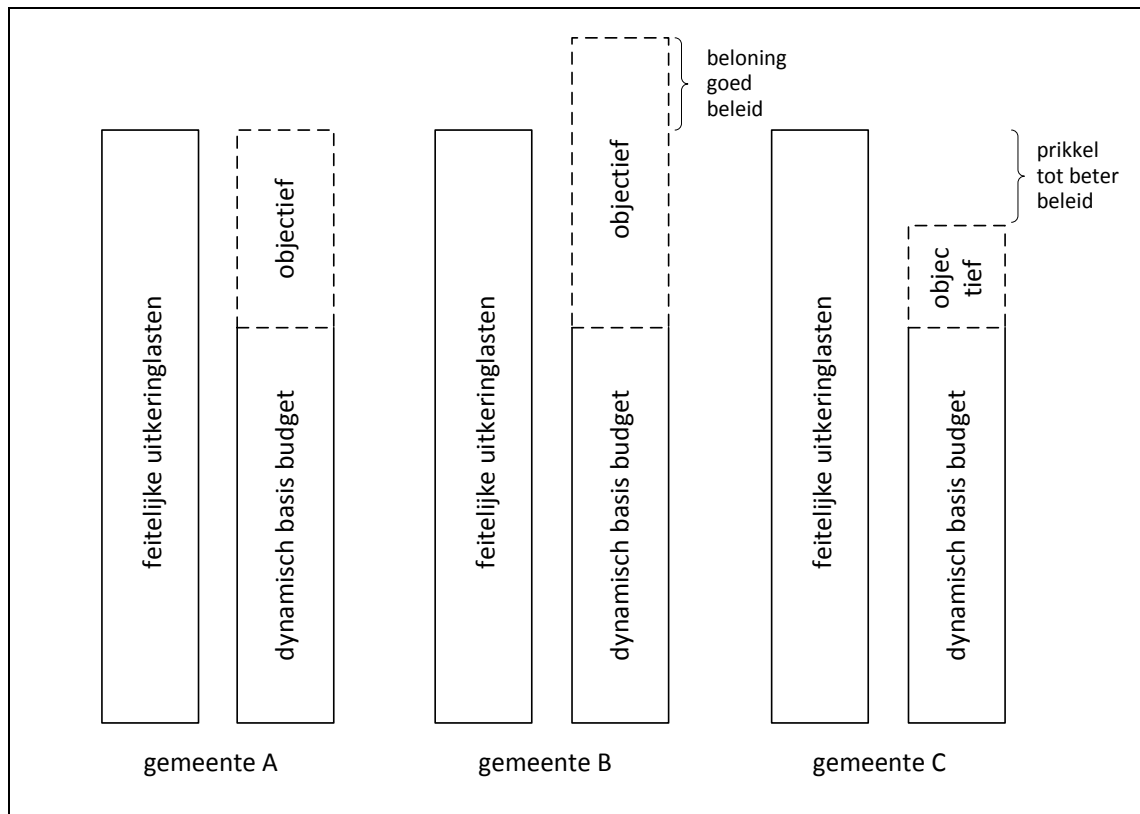
- in gemeente A is het niveau van de feitelijke uitkeringslasten gelijk aan de modeluitkomst;
- in gemeente B ligt het niveau van de feitelijke uitkeringslasten lager dan de modeluitkomst;
- in gemeente C ligt het niveau van de feitelijke uitkeringslasten hoger dan de modeluitkomst.

Aan de hand van deze voorbeeldgemeenten wordt nader ingegaan op de reactie van het model op ontwikkelingen in de feitelijke uitkeringslasten.

In de onderstaande figuur wordt de prikkelwerking van het model gevisualiseerd.

60. Daarbij kan de uitkomst van het totale verdeelmodel (dynamisch basisbudget in combinatie met structuur- en omgevingskenmerken) worden afgestemd op het totaal beschikbare macrobudget via een zogenaamde uitkeringsfactor (vergelijkbaar met de werkwijze in het gemeentefonds).

Figuur 4.1. Illustratie prikkelwerking verdeelmodel via de verdeling.



toelichting figuur 4.1

In de bovenstaande figuur wordt voor drie typen gemeenten zowel het niveau van de feitelijke uitkeringslasten als de modeluitkomst weergegeven. Deze drie gemeenten hebben allemaal hetzelfde feitelijke uitkeringslastenniveau maar -op grond van hun verschillende structuur- en omgevingskenmerken- een andere modeluitkomst.

Gemeente A ontvangt uit het model ongeveer tweederde deel via het dynamisch basisbudget en de rest via haar score op de structuur- en omgevingskenmerken in het model. Het gemeentelijke beleid is goed ingericht voor een efficiënt uitgavenniveau. Daarmee sluit de modeluitkomst voor deze gemeente precies aan bij de feitelijke uitkeringslasten.

Gemeente B ontvangt op basis van haar structuur- en omgevingskenmerken een hogere uitkering uit het model. Voor deze gemeente is het gezien haar slechtere structuur- en omgevingskenmerken een goede prestatie dat zij eenzelfde niveau van de feitelijke uitkeringslasten weet te realiseren als de eerste gemeente. Voor deze prestatie wordt deze gemeente beloond in de vorm van een positief herverdeeffect. De gemeente moet wel inspanningen blijven leveren om op termijn ook de kosten gerelateerd aan het dynamische basisbudget te verlagen. De gemeente kan hierbij worden geprikkeld door het aandeel van dit basisbudget in de totale verdeling geleidelijk te verlagen.

Gemeente C heeft relatief gunstige structuur- en omgevingskenmerken en ontvangt daarom een lagere uitkering uit het model dan de andere gemeenten. Voor deze gemeente is het een relatief slechte prestatie dat zij, gegeven de gunstige omstandigheden waarin zij verkeerd, eenzelfde uitkeringslastenniveau heeft als de eerste gemeente. Via de lagere modeluitkomst (en een negatief herverdeeffect) wordt deze gemeente

geprikkeld tot betere prestaties. Op termijn kan deze gemeente verder worden geprikkeld door het aandeel van het dynamisch basisbudget in de verdeling te verlagen.

prikkelwerking: illustratie ontwikkeling in de tijd

Om de prikkelwerking van het Cebeon-verdeelmodel in de tijd te illustreren worden in het onderstaande steeds twee scenario's uitgewerkt voor de hiervoor genoemde gemeenten A, B en C:

- in scenario 1 is er steeds sprake van een afname van de feitelijke uitkeringslasten;
- in scenario 2 is er steeds sprake van een toename van de feitelijke uitkeringslasten.

Hierbij wordt steeds uitgegaan van een 'gemiddelde' situatie waarin de gemeente 70% van haar totale modeluitkomst via het dynamisch basisbudget ontvangt en 30% via de structuur- en omgevingskenmerken in het verdeelmodel.

prikkelwerking gemeente A (feitelijke uitkeringslasten gelijk aan modeluitkomst in uitgangssituatie)

In de onderstaande tabel wordt een illustratie gegeven van de prikkelwerking van het Cebeon-model in een situatie waarin de feitelijke uitkeringslasten in de uitgangssituatie gelijk zijn aan de modeluitkomst (gemeente A in figuur 4.1). Hierbij wordt aangegeven hoe het model in de tijd reageert wanneer de feitelijke uitkeringslasten afnemen (scenario A1) of toenemen (scenario A2).

In de kolommen is het volgende weergegeven:

- kolom 1: het uitkeringsjaar;
- kolom 2: het niveau van de feitelijke uitkeringslasten;
- kolom 3: de modeluitkomst;
- kolom 4: de structurele prikkel: dit is het verschil tussen de modeluitkomst (3) en de feitelijke uitkeringslasten (2);
- kolom 5: de mutatie in de feitelijke uitkeringslasten t.o.v. de uitgangssituatie (t);
- kolom 6: de mutatie in de modeluitkomst t.o.v. de uitgangssituatie (t);
- kolom 7: het per saldo effect van de mutaties in de modeluitkomst (6) en de feitelijke uitkeringslasten (5).

Opgemerkt wordt dat in dit voorbeeld wordt geabstraheerd van ontwikkelingen in de eenheden van de verschillende structuur- en omgevingskenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen (bijvoorbeeld toename eenouderhuishoudens of werkloosheid, et cetera), waardoor de uitkering in de praktijk ook zal veranderen.

Tabel 4.3. Illustratie prikkelwerking in de tijd: effect ontwikkeling feitelijke uitkeringslasten op modeluitkomst volgens 2 scenario's voor gemeente A (uitkeringslasten zijn gelijk aan modeluitkomst in uitgangssituatie).

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
uitkeringsjaar	feitelijke uitkeringslasten	model uitkomst	structurele prikkel (3-2)	mutatie feitelijke uitkeringslasten t.o.v. (t)	mutatie model uitkomst t.o.v. (t)	marginale prikkel (6-5)
(t)	100	100				
scenario A1						
t+1	90	100	+10	-10	0	+10
t+2	90	93	+3	-10	-7	+3
t+3	90	93	+3	-10	-7	+3
scenario A2						
t+1	110	100	-10	+10	0	-10
t+2	110	107	-3	+10	+7	-3
t+3	110	107	-3	+10	+7	-3

In tabel 4.3 is te zien dat er in de uitgangssituatie (t) sprake is van een evenwichtige situatie: de feitelijke uitkeringslasten in de gemeente sluiten precies aan bij het niveau dat in het verdeelmodel wordt gehonoreerd op basis van de combinatie van het dynamisch basisbudget en de structuur- en omgevingskenmerken.

In scenario A1 (de feitelijke uitkeringslasten nemen met 10 eenheden af) ontstaan de volgende effecten:

- in het eerste jaar (t+1) ontstaat er een positief verschil tussen de modeluitkomst en de feitelijke uitkeringslasten (overschot) van 10 eenheden (kolom 4). In de daarop volgende jaren werkt de daling van de uitkeringslasten (via het dynamisch basisbudget) door in de modeluitkomst, waardoor er sprake is van een (ceteris paribus) structureel overschot van 3 eenheden. Met dit voordeel wordt de gemeente beloond voor de gerealiseerde ontwikkeling en wordt zij structureel geprikkeld om de uitkeringslasten op dit relatief lage niveau te houden. Let op: deze beloning is gelijk aan de beloning van andere – qua structuur- en omgevingskenmerken – vergelijkbare gemeenten die dit lagere niveau van uitkeringslasten al hadden gerealiseerd (door goed beleid in het verleden);
- daarnaast is er sprake van een marginale prikkelwerking, die is af te leiden uit de verschillende ontwikkeling van de uitkeringslasten en de modeluitkomst (kolom 7). Wanneer in t+1 de feitelijke uitkeringslasten afnemen met 10 eenheden (kolom 5), blijft de modeluitkomst in dat jaar gelijk (kolom 6), waardoor de gemeente de besparing op de feitelijke uitkeringslasten geheel kan behouden (kolom 7). In de volgende jaren (t+2 en verder) werkt de daling van de uitkeringslasten in t+1 door in het model (via het dynamisch basisbudget ontvangt deze gemeente immers 70% van zijn uitkeringslasten in t+1), waardoor de modeluitkomst afneemt met 7 eenheden (kolom 6). Per saldo is er in latere jaren sprake van een positief effect voor de gemeente van 3 (saldo van 10 minder uitkeringen en 7 minder budget uit het model, kolom 7). Doordat er in de uitgangssituatie sprake is van een evenwicht tussen modeluitkomst en uitkeringslasten, heeft deze marginale prikkel in dit voorbeeld dezelfde omvang als de structurele prikkel.

In scenario B treedt het spiegelbeeld van scenario A op. Doordat de feitelijke uitkeringslasten in t+1 stijgen met 10 eenheden en het model in dat jaar gelijk blijft, wordt de gemeente in dat jaar geconfronteerd met een tekort van 10 eenheden. Doordat de extra uitkeringslasten in dat jaar nog volledig ten laste van (de algemene middelen van) de gemeente komen, vormt dit een sterke prikkel voor de gemeente om de uitkeringslasten te

beperken.

Wanneer de gemeente er in latere jaren (t+2 en verder) – ondanks de sterke prikkel – (nog) niet in is geslaagd de uitkeringslasten te beperken, wordt een deel van de gestegen uitkeringslasten in het model gehonoreerd. Het restant van de extra uitkeringslasten wordt niet in het model gehonoreerd en vormt daarmee een structurele prikkel (t+2 en verder) om de uitkeringslasten weer terug te brengen tot het niveau dat past bij de structuur- en omgevingskenmerken van de gemeente.

De hiervoor beschreven prikkelwerking sluit aan bij de mogelijkheden van gemeenten om hun uitkeringslasten te beïnvloeden, waarbij rekening wordt gehouden met het gegeven dat sommige beleidsinspanningen pas op langere termijn daadwerkelijk effect (kunnen) sorteren. Zolang het niveau van de feitelijke uitkeringslasten afwijkt van het geobjectiveerde niveau (op basis van de structuur- en omgevingskenmerken in het verdeelmodel), blijft de gemeente geprikkeld om haar feitelijke uitkeringslasten daarmee in overeenstemming te brengen.

prikkelwerking gemeente B (feitelijke uitkeringslasten lager dan modeluitkomst in uitgangssituatie)

In de onderstaande tabel wordt een illustratie gegeven van de prikkelwerking van het Cebeon-model in een situatie waarbij in de uitgangssituatie sprake is van een overschot: de feitelijke uitkeringslasten zijn lager dan de modeluitkomst (gemeente B in figuur 4.1). Hierbij wordt aangegeven hoe het model in de tijd reageert wanneer de feitelijke uitkeringslasten afnemen (scenario B1) of toenemen (scenario B2).

Opgemerkt wordt dat in dit voorbeeld wordt geabstraheerd van ontwikkelingen in de eenheden van de verschillende structuur- en omgevingskenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen (bijvoorbeeld toename eenouderhuishoudens of werkloosheid, et cetera), waardoor de uitkering in de praktijk ook zal veranderen.

Tabel 4.4. Illustratie prikkelwerking in de tijd: effect ontwikkeling feitelijke uitkeringslasten op modeluitkomst volgens 2 scenario's voor gemeente B (uitkeringslasten zijn lager dan modeluitkomst in uitgangssituatie).

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>uitkeringsjaar</i>	<i>feitelijke uitkeringslasten</i>	<i>model uitkomst</i>	<i>structurele prikkel (3-2)</i>	<i>mutatie feitelijke uitkeringslasten t.o.v. (t)</i>	<i>mutatie model uitkomst t.o.v. (t)</i>	<i>marginale prikkel (6-5)</i>
<i>(t)</i>	100	110	+10			
scenario B1						
<i>t+1</i>	90	110	+20	-10	0	+10
<i>t+2</i>	90	103	+13	-10	-7	+3
<i>t+3</i>	90	103	+13	-10	-7	+3
scenario B2						
<i>t+1</i>	110	110	0	+10	0	-10
<i>t+2</i>	110	117	+7	+10	+7	-3
<i>t+3</i>	110	117	+7	+10	+7	-3

In tabel 4.4 is te zien dat gemeente B in de uitgangssituatie al relatief goed presteert en daarvoor wordt beloond met een overschot (van 10 eenheden, kolom 4). Deze beloning vormt een structurele prikkel voor deze gemeente om relatief beter te blijven presteren dan andere gemeenten met vergelijkbare structuur- en omgevingskenmerken.

Wanneer gemeente B haar prestaties nog verder weet te verbeteren door haar uitkeringslasten met 10 eenheden te verlagen (scenario B1), neemt het overschot verder toe. Het eerste jaar (t+1) bedraagt het overschot 20 eenheden, wat als gevolg van de reactie van het model op de afgenomen uitkeringslasten in de volgende jaren (t+2 en verder) afneemt tot een overschot van 13 eenheden.

Daarmee is de verdere verbetering van de relatief goede prestatie in de uitgangssituatie ook extra beloond met 3 eenheden (het overschot neemt toe van 10 naar 13 eenheden). Deze extra beloning voor verdere prestatieverbetering is de marginale prikkel (kolom 7).

Hieruit blijkt dat de structurele prikkel (van 13 eenheden, kolom 4) duidelijk groter is dan de marginale prikkel (van 3 eenheden, kolom 7). Voor zover het gedrag van gemeenten financieel gestuurd wordt, zal de sterkste sturing dan ook uitgaan van deze structurele prikkel die gemeenten ervaren op basis van de tekorten of overschotten waarmee zijn worden geconfronteerd. Dit blijkt ook uit andere onderzoeken naar de reacties van gemeenten op de prikkelwerking.⁶¹

Bij een toename van de uitkeringslasten (scenario B2), verdwijnt in het eerste jaar het overschot uit de uitgangssituatie, waardoor de gemeente geprikkeld wordt de uitkeringslasten weer te verlagen. Wanneer dit niet lukt wordt in de jaren daarna (t+2 en verder) een deel van de gestegen uitkeringslasten in het model gehonoreerd. Het restant van de extra uitkeringslasten wordt niet in het model gehonoreerd en vormt daarmee een (marginale) prikkel (van 3 eenheden, kolom 7) om de uitkeringslasten weer terug te brengen op het oude niveau.

Uit de relatief lage uitkeringslasten in de uitgangssituatie kan worden afgeleid dat deze gemeente haar beleid en uitvoeringspraktijk goed op orde heeft. In dat geval is het aannemelijk dat de stijging van de uitkeringslasten voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van de gemeente valt (bijvoorbeeld door de sluiting van een fabriek of lagere regionale groei), waardoor het redelijk is dat de toename van de uitkeringslasten voor een belangrijk deel in het model wordt gehonoreerd.

Verder wordt opgemerkt dat de marginale prikkel voor alle gemeenten, onafhankelijk van hun uitgangspositie, hetzelfde uitpakt. Dit blijkt wanneer de marginale effecten van gemeente B (met een overschot in de uitgangssituatie) met die van gemeente A (waarvoor de uitkeringslasten gelijk zijn aan haar modeluitkomst) worden vergeleken. Een afname van de uitkeringslasten met 10 eenheden leidt tot een marginaal effect van 3 eenheden, zowel in gemeente B (zie tabel 4.4) als gemeente A (zie tabel 4.3). Onderzoek (Allers c.s. 2013) laat zien dat de neiging om deze prikkel op te pakken groter is bij een tekort dan bij een overschot. Daarmee is de doorwerking van het marginale effect van 3 binnen gemeenten verschillend en afhankelijk van de uitgangssituatie, een tekort of een overschot en de omvang van het tekort of overschot. Te grote of langdurige tekorten lijken de werking van de marginale prikkel te remmen.

Het verschil in uitgangspositie komt echter wel tot uiting in de structurele prikkelwerking van het model. Gemeente B mag het voordeel van haar relatief goede prestatie in de uitgangssituatie geheel houden (van 10 eenheden, kolom 4 van tabel 4.4) en mag van de verdere verlaging van de feitelijke uitkeringslasten in het eerste jaar 100% houden en daarna 30%. Deze gemeente wordt dus zowel marginaal als structureel beloond/geprikkeld om haar uitkeringslasten (verder) te verlagen. Daarmee is de totale beloning van een verlaging van de uitkeringslasten met 10 eenheden voor gemeente B (in de vorm van een overschot van 13 eenheden, kolom 4 van tabel 4.4) groter dan voor gemeente A die minder goed presteert (overschot van 3 eenheden, kolom 4 van tabel 4.3), omdat gemeente B in de uitgangssituatie al beter presteerde en haar prestaties nog verder weet te verbeteren.

prikkelwerking gemeente C (feitelijke uitkeringslasten hoger dan modeluitkomst in uitgangssituatie)

In de onderstaande tabel wordt een illustratie gegeven van de prikkelwerking van het Cebeon-model in een situatie waarin er in de uitgangssituatie sprake is van een tekort: de feitelijke uitkeringslasten zijn hoger dan

61. Zie: M.A. Allers c.s., De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, COELO, Groningen, 2013.

de modeluitkomst (gemeente C in figuur 4.1). Hierbij wordt aangegeven hoe het model in de tijd reageert wanneer de feitelijke uitkeringslasten afnemen (scenario C1) of toenemen (scenario C2).

Opgemerkt wordt dat in dit voorbeeld wordt geabstraheerd van ontwikkelingen in de eenheden van de verschillende structuur- en omgevingskenmerken die in het verdeelmodel zijn opgenomen (bijvoorbeeld toename eenouderhuishoudens of werkloosheid, et cetera), waardoor de uitkering in de praktijk ook zal veranderen.

Tabel 4.5. Illustratie prikkelwerking in de tijd: effect ontwikkeling feitelijke uitkeringslasten op modeluitkomst volgens 2 scenario's voor gemeente C (uitkeringslasten zijn hoger dan modeluitkomst in uitgangssituatie).

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>uitkeringsjaar</i>	<i>feitelijke uitkeringslasten</i>	<i>model uitkomst</i>	<i>structurele prikkel (3-2)</i>	<i>mutatie feitelijke uitkeringslasten t.o.v. (t)</i>	<i>mutatie model uitkomst t.o.v. (t)</i>	<i>marginale prikkel (6-5)</i>
<i>(t)</i>	100	90	-10			
scenario C1						
<i>t+1</i>	90	90	0	-10	0	+10
<i>t+2</i>	90	83	-7	-10	-7	+3
<i>t+3</i>	90	83	-7	-10	-7	+3
scenario C2						
<i>t+1</i>	110	90	-20	+10	0	-10
<i>t+2</i>	110	97	-13	+10	+7	-3
<i>t+3</i>	110	97	-13	+10	+7	-3

In tabel 4.5 is te zien dat gemeente C in de uitgangssituatie relatief slecht presteert en wordt geconfronteerd met een tekort (van 10 eenheden, kolom 4). Dit tekort vormt een structurele prikkel voor deze gemeente om haar prestaties te verbeteren door haar uitkeringslasten te verlagen naar een niveau dat aansluit bij de modeluitkomst. De modeluitkomst is namelijk afgestemd op het (lagere) niveau van uitkeringslasten van andere gemeenten met vergelijkbare structuur- en omgevingskenmerken.

Wanneer gemeente C haar prestaties inderdaad weet te verbeteren door haar uitkeringslasten met 10 eenheden te verlagen (scenario C1), neemt het tekort af. Het eerste jaar (t+1) is het tekort verdwenen en komt het voordeel van de verlaging van de uitkeringslasten geheel ten gunste van de gemeente (de marginale prikkel bedraagt 10 eenheden, kolom 7). In de latere jaren reageert het model (via het dynamisch basisbudget) op de verlaging van de uitkeringslasten, waardoor er weer sprake is van een tekort van 7 eenheden (kolom 4) en de gemeente wordt geprikkeld om haar uitkeringslasten verder te verlagen.

De rechtvaardigheid van deze ontwikkeling blijkt wanneer de effecten van eenzelfde afname van de feitelijke uitkeringslasten worden vergeleken tussen gemeenten met een verschillende uitgangssituatie.

Gemeente C presteert in de uitgangssituatie relatief slecht en heeft daarom een tekort. Gemeente A presteert 'gemiddeld' waardoor de modeluitkomst aansluit bij de feitelijke uitkeringslasten. Met een afname van de feitelijke uitkeringslasten met 10 eenheden (scenario 1) presteert gemeente A beter dan gemiddeld, wat leidt tot een structurele beloning van 3 eenheden (zie tabel 4.3, kolom 4). Met eenzelfde afname van de feitelijke uitkeringslasten presteert gemeente C nog steeds relatief slecht⁶² en wordt zij door middel van het tekort van 7

62. Slechter dan gemeente A maar ook slechter dan 'gemiddeld' zoals dat tot uiting komt in de modeluitkomst

eenheden (zie tabel 4.5, kolom 4) geprikkeld tot verdere prestatieverbetering. Doordat gemeente C relatief betere structuur- en omgevingskenmerken heeft dan gemeente A (wat tot uiting komt in de lagere modeluitkomst voor gemeente C), is eenzelfde lastenniveau van 90 eenheden voor gemeente C een slechtere prestatie dan voor gemeente A (voor gemeente C ligt de lat hoger).

Bij een toename van de uitkeringslasten (scenario C2), wordt het tekort uit de uitgangssituatie groter, waardoor de gemeente sterker geprikkeld wordt de uitkeringslasten te verlagen. Wanneer dit niet lukt wordt in de jaren daarna (t+2 en verder) een deel van de gestegen uitkeringslasten in het model gehonoreerd. Het restant van de extra uitkeringslasten wordt niet in het model gehonoreerd en vormt daarmee een (marginale) prikkel (van 3 eenheden, kolom 7) om de uitkeringslasten weer terug te brengen.

tot slot

Tot slot, bij de meegegeven beoordelingscriteria wordt prikkelwerking uitsluitend afgemeten aan de marginale effecten van mutaties in het aantal uitkeringen. Dit is volgens ons een te beperkte benadering van de prikkelwerking, aangezien daarbij de (meer belangrijke) structurele prikkel buiten beschouwing blijft. Bovendien wordt daarmee voorbij gegaan aan verschillende aspecten van een optimale prikkelwerking (zie paragraaf 4.3.4).

De gevraagde tabel met marginale effecten is opgenomen in bijlage C.

4.3.6 Rechtvaardigheid

Er is sprake van een rechtvaardige verdeling in het Cebeon-verdeelmodel doordat gemeenten hun (relatieve) prestaties vertaald zien in financieel resultaat en de saldi op het inkomensdeel in overeenstemming zijn met de gemeentelijke prestaties (ten opzichte van andere gemeenten).

In het onderzoek is bij ruim 60 gemeenten door Cebeon informatie verzameld over hun prestaties. De informatie had betrekking op instroombeperking en uitstroombevordering in combinatie met (ontwikkelingen in) het bijstandsniveau. Hierbij is ook kwalitatieve informatie over het beleid gebruikt. Uit de verschillenanalyse is naar voren gekomen dat het model – voor de steekproefgemeenten – grotendeels aansluit bij de huidige prestaties van gemeenten (zie ook paragraaf 4.3.3).

Goede prestaties in de komende jaren hebben een positief effect op het saldo van lasten en baten in het kader van de WWB. Gemeenten die relatief goed presteren – gezien hun structuur- en omgevingskenmerken – worden aldus beloond en dit sluit aan bij het rechtvaardigheidsgevoel van gemeenten.

De prikkelwerking van het Cebeon-verdeelmodel ondersteunt dit rechtvaardigheidsgevoel door haalbare stapjes op korte en langere termijn en daarop afgestemde ‘straffen en beloningen’.

Het Cebeon verdeelmodel biedt voldoende ruimte aan gemeenten om door aanpassingen van het beleid en de uitvoeringspraktijk de uitkeringslasten daadwerkelijk te beïnvloeden.

4.3.7 Uitlegbaarheid

Aan de gemeenten moet kunnen worden uitgelegd wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moeten ambtenaren dat ook kunnen uitleggen aan het management, het college en de gemeenteraad.

Tijdens expertmeetings en in gesprekken met verschillende typen gemeenten is dit punt expliciet aan de orde geweest. Men kon zich goed vinden in de vierdeling die door Cebeon is aangebracht: dynamisch basisbudget, structuurkenmerken, omgevingskenmerken en beleid alsmede de aandelen die daaraan zijn gegeven in de verdeling (‘dit is prima aan de wethouder uit te leggen’). Wel is er discussie over de aandelen van maatstaven omdat individuele gemeenten soms menen dat een bepaalde maatstaf meer of minder gewicht zou moeten

krijgen. De huidige gewichten zijn echter afgestemd op de prestaties van een groot aantal gemeenten met een vergelijkbare structuur en omgeving. Herverdeeleffecten hangen samen met verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk, waaraan in het onderzoek expliciet en uitgebreid aandacht is besteed. De herverdeeleffecten zijn daardoor goed uitlegbaar.

Veranderingen in de budgetten van jaar tot jaar ontstaan in het Cebeon-verdeelmodel uitsluitend door actualisering van de basiseenheden (de gewichten van de maatstaven blijven gelijk doordat het model niet wordt herschat) en zijn daarmee goed te volgen door gemeenten.

4.3.8 Financiële beheersbaarheid

Financiële beheersbaarheid verwijst naar financiële risico's voor gemeenten en de beheersbaarheid van deze risico's. Het Cebeon model leidt voor sommige gemeenten tot een nadeel. Zij ontvangen uit de WWB minder dan zij momenteel feitelijk uitgeven. Dit betekent dat zij – zonder vangnetten – een zeker financieel risico lopen. Voor hele kleine gemeenten (<10.000 inwoners) kan dit risico relatief groot zijn omdat het vaak enkele uitkeringsgerechtigden betreft. Dan is 10 uitkeringen meer of minder een relatief groot effect. In het Cebeon-verdeelmodel wordt rekening gehouden met historisch gegroeide situaties en met het gegeven dat bepaalde (beleids)maatregelen tijd nodig hebben om effect te sorteren. Dit komt ook tot uiting in de prikkelwerking van het model. Door de werking van het dynamisch basisbudget worden gemeenten niet langdurig met (zeer) grote tekorten geconfronteerd.

De financiële beheersbaarheid is uit te drukken in het gegeven dat voor circa 2/3 van alle gemeenten het herverdeeleffect in 2012 minder dan 10% bedraagt (overigens is met deze gemeenten meer dan 90% van het macrobudget gemoeid, zie tabel 4.7). Bij minder dan 10% van de gemeenten bedraagt het herverdeeleffect in 2012 meer dan 20%. Hierbij wordt aangetekend dat het gaat om (zeer) kleine gemeenten waar de modeluitkomst wellicht wordt beïnvloed door onnauwkeurige basisgegevens. Dit laat onverlet dat ook bij deze gemeenten een (belangrijk) deel van het herverdeeleffect kan samenhangen met kenmerken van het beleid en de uitvoeringspraktijk en derhalve door gemeenten te beïnvloeden is.

Het model volgt in de tijd de ontwikkelingen in de structuur- en omgevingskenmerken van gemeenten (zoals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt) die bepalend zijn voor het niet beïnvloedbare deel van de bijstandslasten. Door de opbouw⁶³ van het model en het feit dat de parameters van het model niet jaarlijks herschat worden, zullen er geen extreem wisselende uitkomsten tussen de jaren optreden. Daardoor zijn de uitkomsten voor gemeenten goed voorspelbaar en daarmee ook beter beheersbaar omdat bij een goede bedrijfsvoering toekomstige tekorten snel zichtbaar zullen zijn.

Opgemerkt wordt dat de mate waarin de (relatieve) omvang van herverdeeleffecten acceptabel worden geacht, een bestuurlijke afweging is.

4.3.9 Betrouwbaarheid

Aan de onderzoekers is gevraagd een toelichting te geven op de betrouwbaarheid van het model en de uitkomsten. Dit criterium heeft verschillende aspecten: modelmatig en systeemtechnisch.

Het model is tot stand gekomen door middel van de beproefde methode van de verschillenanalyse. Deze methode heeft in diverse verdeelvraagstukken (o.a. gemeentefonds en provinciefonds) haar waarde bewezen, ook op langere termijn. De maatstaven en verklaringsgronden zijn afkomstig uit het huidige onderzoek en

63. Hiermee wordt bedoeld op het gegeven dat de verschillende verdeelmaatstaven elk een relatief beperkt aandeel in de totale verdeling hebben die tezamen optellen tot 100% van de totale verdeling.

sluiten aan bij bestaande (wetenschappelijke) inzichten. Dit is ook in de praktijk getoetst door middel van interviews met gemeenten en door Cebeon georganiseerde expertmeetings.

De modelschattingen zijn reproduceerbaar en door derden te controleren. Opgemerkt wordt dat niet zoals in econometrische analyses een kleinste kwadraten schatter of loglikelihood is gevolgd. In de verschillenanalyse zijn gemeenten ingedeeld in groepen en vervolgens worden de schattingen geoptimaliseerd voor deze groepen (zie ook paragrafen 2.2 en 4.2.1). Het bepalen van de aandelen en gewichten in de verdeling is een iteratief en arbeidsintensief proces dat alleen met alle verzamelde informatie in het onderzoek reproduceerbaar is. Daarbij worden keuzes gemaakt zodat het verdeelmodel aansluit bij verschillende groepen gemeenten (zie nogmaals tabel 4.1): krimp gemeenten, studentengemeenten, gemeenten met veel werklozen et cetera.

De gebruikte data zijn allemaal gebaseerd op CBS-statistieken en mogen daardoor betrouwbaar worden geacht. Enkele variabelen zijn gebaseerd op schattingen (met name relevant voor kleinere gemeenten). In dit verband wordt opgemerkt dat het CBS werkt aan een meer betrouwbare gegevens. Te zijner tijd zal moeten worden beoordeeld in hoeverre deze nieuwe gegevens een geschikt alternatief vormen (en in hoeverre nadere afstemming van de vormgeving/weging van de maatstaf noodzakelijk is).

De verdeling is gebaseerd op actuele data (meestal t-1), waarbij het de bedoeling is dat de basisgegevens periodiek (jaarlijks en eventueel tussentijds) worden geactualiseerd. Hierdoor volgt het Cebeon-verdeelmodel de 'automatische' dynamiek van de relevante kostendrijvers die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Het Cebeon-verdeelmodel wordt niet (jaarlijks) herschat, wordt waardoor de gewichten van de maatstaven gelijk blijven en de modeluitkomsten stabiel zijn.

Als illustratie van de betrouwbaarheid worden twee tabellen gepresenteerd: een frequentieverdeling van de herverdeeleffecten in de jaren 2009-2012 en een verdeling van de positieve en negatieve herverdeeleffecten over groepen gemeenten in 2012.

In de onderstaande tabel een frequentieverdeling van de herverdeeleffecten⁶⁴ in de uitkeringsjaren 2009 t/m 2012 weergegeven.

Tabel 4.6. Frequentieverdeling herverdeeleffecten 2009-2012.

herverdeeleffect	2009			2010			2011			2012		
	#g*	%g	%b	#g	%g	%b	#g	%g	%b	#g	%g	%b
< -20%	29	7%	1%	49	12%	2%	49	12%	2%	21	5%	0%
-20% tot -15%	28	7%	1%	40	10%	2%	40	10%	2%	17	4%	0%
-15% tot -10%	41	10%	4%	51	12%	3%	51	12%	3%	24	6%	2%
-10% tot -5%	68	16%	8%	65	16%	14%	65	16%	14%	57	14%	11%
-5% tot 0%	78	19%	37%	76	18%	16%	76	18%	16%	87	21%	33%
0% tot 5%	68	16%	29%	56	13%	45%	56	13%	44%	89	21%	36%
5% tot 10%	45	11%	13%	38	9%	14%	38	9%	14%	67	16%	12%
10% tot 15%	28	7%	3%	18	4%	2%	18	4%	2%	21	5%	3%
15% tot 20%	11	3%	3%	8	2%	2%	8	2%	2%	16	4%	1%
> 20%	19	5%	1%	14	3%	1%	14	3%	1%	16	4%	0%
Totaal	415	100%	100%	415	100%	100%	415	100%	100%	415	100%	100%

* #g=aantal gemeenten, %g=aandeel gemeenten, %b=aandeel macrobudget

64. Hierbij is het herverdeeleffect gedefinieerd als het verschil tussen de modeluitkomst voor een bepaald uitkeringsjaar en de feitelijke netto uitkeringslasten van gemeenten in hetzelfde jaar, uitgedrukt als percentage van deze feitelijke netto uitkeringslasten.

In de bovenstaande tabel is te zien dat zowel in 2012 (het jaar waarop het model ontwikkeld is) als in de voorgaande uitkeringsjaren het herverdeeeffect voor de meeste gemeenten minder dan 10% (positief of negatief) bedraagt.

Bij meer dan 70% van alle gemeenten in 2012 is er sprake van relatief beperkte herverdeeeffecten (minder dan 10%). Hierbij wordt opgemerkt dat met deze gemeenten een substantieel deel van het macrobudget gemoeid is (meer dan 90%). Dit beeld is ook van toepassing op de andere jaren.

Daarbij wordt het beeld overigens nog vertekend doordat bij de kleinste gemeenten gebruik moest worden gemaakt van onnauwkeurige basiseenheden voor een aantal maatstaven. Wanneer ook voor deze gemeenten exacte data beschikbaar worden gesteld door het CBS zou dit de herverdeeeffecten kunnen mitigeren.

In het onderzoek is de dynamisch werking van het verdeelmodel getoetst. Uit de relatief beperkte herverdeeeffecten voor groepen gemeenten in opeenvolgende jaren kan worden afgeleid dat het verdeelmodel de ontwikkelingen in de feitelijke uitkeringslasten in de afgelopen jaren goed zou hebben gevolgd. Voor individuele gemeenten kunnen uiteraard meer substantiële effecten relevant zijn, mede afhankelijk van hun (relatieve) prestaties.

In de door de begeleidingscommissie geformuleerde beoordelingscriteria is ook gevraagd om bovenstaande tabel ook voor de periode 2015-2018 in te vullen (na invoering Participatiewet). Aangezien voor toekomstige jaren nog geen basisgegevens voor de verdeelmaatstaven bekend zijn, kan bovenstaande tabel op dit moment nog niet worden ingevuld voor toekomstige uitkeringsjaren.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de positieve en negatieve herverdeeeffecten in 2012. Hierbij is het herverdeeeffect gedefinieerd als het verschil tussen de modeluitkomst voor een bepaald uitkeringsjaar en de feitelijke netto uitkeringslasten van gemeenten in hetzelfde jaar, uitgedrukt als percentage van deze feitelijke netto uitkeringslasten.

In de eerste kolom is tevens het gemiddelde absolute herverdeeeffect⁶⁵ opgenomen voor de verschillende gemeentegroepen.

In dit verband wordt wederom gewezen op de eerder gemaakte kanttekening bij de basisgegevens voor de kleinste gemeenten (waarvoor het CBS geen of alleen sterk afgeronde cijfers publiceert), waardoor de uitkomst voor deze gemeenten vertekend is.⁶⁶

65. Hierbij is het absolute herverdeeeffect gedefinieerd als het verschil tussen feitelijke uitkeringslasten en modeluitkomst als percentage van de feitelijke uitkeringslasten, waarbij negatieve uitkomsten positief zijn gemaakt. Deze uitkomsten per gemeente zijn gesommeerd voor alle gemeenten in de betreffende groep, waarna het met de feitelijke uitkeringslasten gewogen gemiddelde per gemeentegroep is bepaald.

66. Tegen deze achtergrond zijn de vijf allerkleinste gemeenten (<5000 inwoners), waarvoor het CBS met betrekking tot enkele maatstaven geen waarneming publiceert, buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.7. Positieve en negatieve herverdeeeffecten 2012.

gemeentegroepen	gem abs hve	negatief herverdeeeffect				positief herverdeeeffect			
		aantal	max	gem	< -10%	aantal	max	gem	> 10%
<i>0-25.000 inw</i>	9	112	-34%	-9%	52	92	156%	8%	32
<i>25-50.000 inw</i>	5	61	-22%	-4%	8	77	22%	6%	18
<i>50-100.000 inw</i>	5	18	-12%	-4%	2	28	20%	6%	3
<i>100-250.000 inw</i>	4	13	-8%	-4%	0	10	9%	3%	0
<i>>250.000 inw</i>	1	2	-1%	-1%	0	2	1%	1%	0
<i>Groningen</i>	6	8	-13%	-6%	2	15	42%	4%	3
<i>Friesland</i>	8	17	-13%	-8%	2	10	156%	4%	4
<i>Drenthe</i>	5	7	-5%	-4%	0	5	19%	9%	1
<i>Overijssel</i>	3	7	-12%	-2%	2	18	10%	4%	0
<i>Gelderland</i>	6	28	-31%	-6%	8	28	19%	5%	6
<i>Utrecht</i>	3	19	-27%	-2%	9	7	8%	3%	0
<i>Noord-Holland</i>	3	29	-28%	-6%	17	26	30%	2%	13
<i>Zuid-Holland</i>	3	34	-34%	-2%	11	38	27%	4%	11
<i>Zeeland</i>	7	3	-5%	-3%	0	10	30%	10%	5
<i>Noord-Brabant</i>	4	36	-29%	-4%	9	31	22%	4%	5
<i>Limburg</i>	5	16	-19%	-4%	2	17	17%	6%	3
<i>Flevoland</i>	4	2	-5%	-1%	0	4	21%	9%	2
<i>groepering obv bijstandsuitgaven per huishouden 15-65 jaar</i>									
<i><250 euro</i>	12	21	-31%	-11%	10	17	156%	14%	11
<i>250-400 euro</i>	10	66	-34%	-10%	36	56	33%	9%	19
<i>400-600 euro</i>	6	50	-29%	-5%	10	65	42%	7%	15
<i>600-800 euro</i>	4	27	-24%	-3%	4	36	20%	5%	6
<i>800-1000 euro</i>	3	16	-13%	-3%	1	17	9%	3%	0
<i>> 1000 euro</i>	3	26	-12%	-3%	1	18	12%	2%	2
<i>totaal</i>	4	206	-34%	-4%	62	209	156%	4%	53

In de bovenstaande tabel is te zien dat bij de meeste gemeenten het herverdeeeffect minder dan 10% is. Voor individuele gemeenten kunnen meer substantiële herverdeeeffecten relevant zijn. Bij de grootste herverdeeeffecten voor individuele gemeenten wordt opgemerkt dat dit doorgaans (zeer) kleine gemeenten zijn. Dit laat onverlet dat de herverdeeeffecten voornamelijk samenhangen met effecten van (verschillen in) beleid en uitvoeringspraktijk (zie ook paragraaf 4.3.3).

In de door de begeleidingscommissie geformuleerde beoordelingscriteria is ook gevraagd om bovenstaande tabel ook voor 2015 in te vullen (na invoering Participatiewet). Aangezien voor toekomstige jaren nog geen basisgegevens voor de verdeelmaatstaven bekend zijn, kan bovenstaande tabel op dit moment nog niet worden ingevuld voor toekomstige uitkeringsjaren.

4.3.10 Voorspelbaarheid

Bij voorspelbaarheid gaat het erom dat de gemeente zo goed mogelijk in staat gesteld wordt te anticiperen op de uitkomsten van het model.

Zonder beleidsingrijpen van SZW is de uitkomst volledig afhankelijk van de ontwikkeling in de huidige maatstaven (actualisatie basiseenheden) en daarmee goed te voorspellen: de gewichten blijven gelijk, alleen de maatstaven veranderen in de tijd. Van de maatstaven (huurwoningen, banen in de omgeving, lage inkomens, minderheden e.d.) weten gemeenten voldoende om te voorspellen in welke mate veranderingen relevant zijn en welke invloed dit zal hebben op het budget.

Als illustratie van de voorspelbaarheid wordt in de onderstaande tabel een overzicht gegeven van de verandering in de absolute herverdeeeffecten⁶⁷ in de periode 2009-2012.

Naast de gemiddelde ontwikkeling van het herverdeeeffect per gemeentegroep in de verschillende perioden is tevens het aantal gemeenten weergegeven waar de mutatie van het herverdeeeffect in de betreffende periode meer dan 10% bedraagt.

Hiermee wordt het effect van de actualisatie van de basiseenheden van de verdeelmaatstaven geïllustreerd. Daarbij is de modeluitkomst voor het betreffende uitkeringsjaar gebaseerd op de meest actuele beschikbare stand van de basiseenheden voor het betreffende uitkeringsjaar. De totale modeluitkomst is gelijk gemaakt aan de totale feitelijke netto uitkeringslasten in het betreffende uitkeringsjaar.⁶⁸ Het model is toegepast op alle gemeenten in 2012.

67. Hierbij is het herverdeeeffect gedefinieerd als het verschil tussen feitelijke uitkeringslasten en modeluitkomst als percentage van de feitelijke uitkeringslasten. De absolute verandering in het herverdeeeffect is gedefinieerd als de procentuele verandering van het herverdeeeffect in een periode, waarbij negatieve uitkomsten positief zijn gemaakt. Deze uitkomsten per gemeente zijn gesommeerd voor alle gemeenten in de betreffende groep, waarna het met de feitelijke uitkeringslasten gewogen gemiddelde per gemeentegroep is bepaald.

68. Door middel van een uitkeringsfactor.

Tabel 4.8. Verandering in de herverdeeeffecten van jaar tot jaar

	2010 tov 2009			2011 tov 2010		2012 tov 2011		2012 tov 2009	
	aantal	gem	<10%	gem	<10%	gem	<10%	gem	<10%
<i>0-25.000 inw</i>	204	9	119	9	113	7	140	9	113
<i>25-50.000 inw</i>	138	7	102	7	102	5	121	8	91
<i>50-100.000 inw</i>	46	4	42	5	40	4	43	4	42
<i>100-250.000 inw</i>	23	3	23	5	19	4	22	4	22
<i>>250.000 inw</i>	4	3	4	5	3	2	4	2	4
<i>Groningen</i>	23	6	15	4	15	2	20	7	17
<i>Friesland</i>	27	6	18	4	21	5	22	10	14
<i>Drenthe</i>	12	3	11	8	9	5	11	4	10
<i>Overijssel</i>	25	4	21	5	18	4	22	3	18
<i>Gelderland</i>	56	5	39	5	41	4	44	6	37
<i>Utrecht</i>	26	4	21	6	22	2	24	4	16
<i>Noord-Holland</i>	55	5	35	5	41	3	42	4	31
<i>Zuid-Holland</i>	72	3	53	5	46	3	55	3	51
<i>Zeeland</i>	13	11	5	9	8	5	9	6	11
<i>Noord-Brabant</i>	67	6	42	8	31	4	49	5	37
<i>Limburg</i>	33	4	26	6	20	4	27	6	25
<i>Flevoland</i>	6	3	4	6	5	3	5	5	5
<i>totaal</i>	415	4	290	6	277	4	330	4	272

In de bovenstaande tabel is te zien dat de ontwikkeling van de herverdeeeffecten in de periode 2009-2012 een redelijk rustig beeld laat zien. Dit betekent dat het verdeelmodel de ontwikkelingen in de feitelijke uitgaven voor de onderscheiden gemeentegroepen goed volgt (er vanuit gaande dat de voeding van het verdeelmodel wordt afgestemd op het totaal van de feitelijke uitgaven van alle gemeenten in het betreffende uitkeringsjaar). Voor circa 2/3 van het totale aantal gemeenten is de verandering in het herverdeeeffect minder dan 10% (positief of negatief).

Achter dit gemiddelde beeld gaan wisselende beelden per individuele gemeente schuil. Deze hangen onder andere samen met effecten van (wijzigingen in) het gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk in de periode 2009-2012.

Het door Cebeon ontwikkelde model wordt niet jaarlijks herschat: dus zowel de (definitie van de) maatstaven als hun gewichten blijven gelijk. Het model ontwikkelt zich alleen door actualisatie van de basiseenheden van de maatstaven (en eventuele aanpassingen door de beheerder in de voeding van het model).

In de door de begeleidingscommissie geformuleerde beoordelingscriteria is ook gevraagd om bovenstaande tabel ook voor de periode 2015-2018 in te vullen (na invoering Participatiewet).

Aangezien voor toekomstige jaren nog geen basisgegevens voor de verdeelmaatstaven bekend zijn, kan bovenstaande tabel op dit moment nog niet ingevuld worden voor toekomstige uitkeringsjaren.

4.3.11 Praktische toepasbaarheid

Ten aanzien van de praktische toepasbaarheid geldt dat de benodigde data voor het modeleenvoudig, tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar zijn.

Cebeon heeft gebruik gemaakt van een simpele set maatstaven die door het CBS periodiek wordt verzameld. Wel hebben we enige aandachtspunten voor de verzameling van gegevens voor kleine gemeenten geformuleerd. In overleg tussen CBS en SZW zou hier invulling aan kunnen worden gegeven zonder dat dit tot (veel) extra kosten leidt.

Aanvullende criteria waarop de systematiek op basis van de verschillenanalyse goed scoort:

- dynamiek: de verdeling sluit ook dynamisch goed aan bij de ontwikkeling van (het niet beïnvloedbare deel van) de uitkeringslasten, onder ander doordat de werkloze beroepsbevolking als maatstaf in het model is opgenomen. De relatie tussen de ontwikkeling van deze maatstaf en de bijstandslasten dient in het onderhoud te worden gevolgd;
- onderhoud: het verdeelmodel hoeft niet elk jaar opnieuw te worden geschat. Het is wel wenselijk periodiek onderhoud te plegen om te zien of gemeenten voldoende middelen ter beschikking hebben en of de prikkel de beoogde werking heeft voor diverse (typen) gemeenten.

4.4 Integratie nieuwe doelgroepen

geen feitelijke gegevens uitkeringslasten beschikbaar

Voor de effecten van de nieuwe Participatiewet op de nieuwe doelgroepen vanuit de WSW en Wajong voor de WWB, zijn momenteel nog geen feitelijke gegevens beschikbaar. Om deze toekomstige effecten te benaderen heeft SEO in een eerdere opdracht van SZW ramingen gemaakt van de verdeling van deze nieuwe doelgroepen over gemeenten nadat de nieuwe Participatiewet in werking is getreden.

relatie met verdeelmodel WWB inkomensdeel

In het onderhavige onderzoek hebben we globale verkenningen gedaan naar deze geraamde effecten van de nieuwe doelgroepen. Er blijkt wel enig verband met de werking van het ontwikkelde WWB-model, en dan met name met enkele specifieke elementen daarbinnen (huishoudens met een laag inkomen, werkloosheid, 'economische push en pull factoren' en banenpotentieel. Vooral bleek er (logischerwijs) een duidelijk verband met de verdeling van het huidige aantal WSW-ers en Wajongers. Aangezien nog niet duidelijk is of en hoe deze gegevens in de toekomst zullen worden geregistreerd, zijn deze kenmerken niet bruikbaar voor een verdeelmodel.

bepaalde omvang budget nieuwe doelgroepen

Opgemerkt wordt dat de nieuwe doelgroepen in de toekomst geleidelijk zullen toenemen en het de eerste jaren om relatief beperkte budgetten zal gaan. Deze budgetten zullen na invoering van de Participatiewet geleidelijk in betekenis toenemen. De mate waarin dit plaats vindt en de verdeling over gemeenten is op dit moment nog onduidelijk.

voorstel: voorlopig verdelen middelen nieuwe doelgroepen via verdeelmodel bestaande doelgroep

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om het (beperkte) budget voor de nieuwe doelgroepen in eerste instantie als 'opslag' op de voorgestelde verdeling van het WWB-inkomensdeel voor de bestaande doelgroep

te verdelen en de ontwikkelingen goed te volgen. Het voordeel hiervan is dat de nieuwe doelgroepen gelijk onderdeel uitmaken van één integraal verdeelmodel.

Wanneer na enkele jaren meer informatie over de feitelijke ontwikkeling van de nieuwe doelgroepen (inclusief herkeuringen van Wajongers) bekend is, kan dit onderdeel van de verdeling op basis van de feitelijke ontwikkelingen nader worden bijgesteld.

In dat verband worden op voorhand de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- mogelijke effecten van regionale verschillen in indicatiestelling;
- onderscheiden van incidentele/tijdelijke effecten van overgang op nieuwe Participatiewet die niet of alleen tijdelijk in de verdeling dienen te worden gehonoreerd.

4.5 Aandachtspunten

vormgeving verdeelmodel

Analoog aan het gemeentefonds is met het Cebeon-verdeelmodel per gemeente een geobjectiveerde behoefte-raming voor de gemeentelijke taak van het verstrekken van bijstandsuitkeringen te bepalen.⁶⁹ Opgeteld voor alle gemeenten geeft deze uitkomst een geobjectiveerd inzicht in het benodigde macrobudget. Via een zogenaamde uitkeringsfactor kan dit worden afgestemd op het feitelijk beschikbare macrobudget. Dit wijkt af van de huidige werkwijze waarin het verdeelmodel alleen een verdeelsleutel oplevert;

onderhoud verdeelstelsel

Voor de implementatie van het verdeelmodel wordt aanbevolen zoveel mogelijk te werken met exacte registraties van de basiseenheden voor de verdeelmaatstaven (en geen afgeronde gegevens of bijgeschatte waarnemingen voor kleinere gemeenten). Indien dergelijke gegevens beschikbaar komen dienen de exacte wegingen van de maatstaven daar op te worden afgestemd.

Wanneer het verdeelmodel daadwerkelijk wordt geïmplementeerd dient het goed te worden onderhouden, zodat het model zijn beoogde werking blijft houden.

Benadrukt wordt dat het Cebeon-verdeelmodel niet jaarlijks dient te worden herschat. De gewichten van de maatstaven blijven in de tijd gelijk, de modeluitkomst verandert alleen door de ontwikkeling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf (ontwikkeling aantal huishoudens met een laag inkomen, minderheden, eenouderhuishoudens, banen, werkloze beroepsbevolking, et cetera).

Bij belangrijke wijzigingen in de wet- en regelgeving dient te worden beoordeeld of het verdeelstelsel hier adequaat op reageert of dat wellicht aanpassingen nodig zijn. In dit verband zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- in verband met de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd, dient de definitie van verschillende bevolkingsgerelateerde maatstaven hierop te worden aangepast (uitbreiding met 65-plussers);
- met ingang van 2015 wijzigt de regelgeving ten aanzien van toeslagen voor eenouderhuishoudens. Dit is een aandachtspunt in het kader van het periodieke onderhoud van het stelsel (monitoren scheefheden in de verdeling);
- de ontwikkeling van de budgetten voor de nieuwe doelgroepen en de integratie in het verdeelmodel dient goed te worden gevolgd. Wanneer meer bekend is over de feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van deze nieuwe groepen, kan het verdeelmodel daarop gericht worden afgestemd;

69. Deze geobjectiveerde behoefte-raming (de uitkeringsbasis van het model) volgt uit de vermenigvuldiging van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf per gemeente met het gewicht per maatstaf. In de tijd verandert alleen het aantal eenheden per maatstaf, de gewichten per maatstaf blijven gelijk.

- in algemene zin wordt aanbevolen om – vanwege de grote dynamiek van het beleidsveld – de ontwikkeling van het verdeelmodel in relatie tot de feitelijke uitkeringslasten goed te volgen, zodat scheefheden in de verdeling (verschillen tussen feitelijke uitkeringslasten en modeluitkomsten voor typen gemeenten) tijdig worden gesignaleerd en zonodig actie kan worden ondernomen.
Het betreft reguliere onderhoudswerkzaamheden zoals die ook bij andere verdeelstelsels worden toegepast (bijvoorbeeld gemeentefonds).

Bijlagen

A Maatstaven verdeelmodel

maatstaven en gewichten in verdeelmodel

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de maatstaven die in het verdeelmodel 2012 zijn opgenomen met de daarbij behorende gewichten aansluitend bij de totale feitelijke netto uitkeringslasten in 2012.

Tevens het aandeel van elke maatstaven het totale model opgenomen, zowel gemiddeld voor alle gemeenten tezamen als de laagste en hoogste waarneming voor individuele gemeenten.⁷⁰

De modeluitkomst kan per gemeente worden berekend door de score van de gemeente op de genoemde maatstaven (het aantal eenheden) te vermenigvuldigen met de genoemde gewichten.

Tabel A.1. Maatstaven verdeelmodel 2012. Stand eind oktober 2013.

verdeelmaatstaven	gewicht	aandeel in verdeling		
		gemiddeld	laagste	hoogste
<i>dynamisch basisbudget</i>	0,69	67%	42%	90%
<i>huishoudens met laag inkomen</i>	75	2%	1%	6%
<i>huishoudens met laag inkomen boven drempelwaarde</i>	600	8%	2%	21%
<i>huishoudens 45 t/m 65 jaar met een laag inkomen</i>	158	1%	1%	4%
<i>werkloze beroepsbevolking boven drempelwaarde</i>	1.319	9%	0%	39%
<i>eenouderhuishoudens 20 t/m 29 jaar</i>	6.500	5%	1%	11%
<i>eenouderhuishoudens 30 t/m 39 jaar</i>	1.000	2%	1%	8%
<i>alleenstaanden 15 t/m 44 jaar</i>	50	1%	0%	5%
<i>alleenstaanden 45 t/m 64 jaar</i>	70	1%	1%	5%
<i>minderheden 15 t/m 64 jaar</i>	155	3%	0%	9%
<i>regionaal concurrentiepotentieel</i>	15,50	4%	0%	13%
<i>regionale aantrekkingskracht</i>	-24	-4%	-1%	-26%
<i>goedkope woningen boven drempelwaarde</i>	80	2%	0%	10%
<i>huurwoningen met laag inkomen boven drempelwaarde</i>	320	5%	0%	13%
<i>banenpotentieel gecorrigeerd voor lokale concurrentie</i>	-16	-2%	-1%	-11%
<i>banenpotentieel gecorrigeerd voor regionale concurrentie</i>	-2,60	-4%	-2%	-20%

opmerkingen bij maatstaven

Ten aanzien van de hiervoor beschreven maatstaven van het verdeelmodel wordt het volgende opgemerkt:

70. Exclusief de vijf kleinste gemeenten (<5000 inwoners) waarvoor het CBS met betrekking tot enkele maatstaven geen (betrouwbare) waarnemingen publiceert.

- de basisgegevens voor alle maatstaven komen uit reguliere statistieken van het CBS die periodiek worden geactualiseerd;
- de gehanteerde peildatum is bij de meeste maatstaven t-1. Alleen bij huishoudens met een laag inkomen is t-2 gebruikt.⁷¹ Bij de maatstaven gerelateerd aan de beroepsbevolking is gewerkt met een driejaarsgemiddelde (t-3, t-2 en t-1);
- vrijwel alle maatstaven zijn gebaseerd op integrale tellingen op gemeentelijk niveau voor alle gemeenten, met uitzondering van de gegevens met betrekking tot de beroepsbevolking waar het CBS gebruik maakt van enquêtegegevens;
- bij enkele maatstaven (met name huishoudens met een laag inkomen en de beroepsbevolking) is gebruik gemaakt van onnauwkeurige (bijgeschatte) waarnemingen, doordat het CBS via Statline alleen afgeronde aantallen publiceert of waarnemingen onder een bepaalde drempel niet publiceert. Dit heeft voornamelijk effect op de modeluitkomsten voor kleinere gemeenten. Indien deze maatstaven daadwerkelijk worden geïmplementeerd kan het CBS wellicht de exacte eenheden van deze maatstaven voor alle gemeenten beschikbaar stellen (dit gebeurt ook voor het gemeentefonds).

Voor een uitgebreide beschrijving van de definities, peildata en bronnen van de maatstaven wordt verwezen naar bijlage B.

71. Aangezien voor 2012 geen recentere data beschikbaar waren dan 2010.

B Gebruikte basisgegevens

huishoudens met een laag inkomen

Definitie: het aantal huishoudens per gemeente met ten minste 1 jaar een inkomen tot 125% van het sociaal minimum.

Peildatum: 2010.

Bron: CBS/statline, laag en langdurig laag inkomen, huishoudenskenmerken en regio (gebaseerd op regionaal inkomensonderzoek, RIO 2010).

werkloze beroepsbevolking

Definitie: de werkloze beroepsbevolking per gemeente.

Peildatum: driejaarsgemiddelde 2009-2011.

Bron: CBS/statline, enquête beroepsbevolking.

Voor kleinere gemeenten waarvoor het CBS geen waarnemingen publiceert zijn de uitkomsten door Cebeon bijgeschat. De beroepsbevolking voor deze gemeenten is bijgeschat via het gemiddelde aandeel van de beroepsbevolking in het aantal inwoners van 15 t/m 64 jaar in het COROP-gebied waarin de betreffende gemeente is gelegen. Het werkloze deel van de beroepsbevolking voor deze gemeenten is bijgeschat via het gemiddelde aandeel van de werkloze beroepsbevolking in de totale beroepsbevolking voor kleinere gemeenten⁷² in het COROP-gebied waarin de betreffende gemeente is gelegen.

eenouderhuishoudens

Definitie: het aantal particuliere huishoudens per gemeente, bestaande uit één ouder van 20 t/m 39 jaar met inwonende kinderen.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: CBS/statline, huishoudens, samenstelling, grootte, regio.

alleenstaanden

Definitie: het aantal alleenstaande personen in particuliere huishoudens per gemeente in de leeftijd van 15 t/m 64 jaar.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: CBS/statline, huishoudens, personen naar geslacht, leeftijd en regio.

minderheden

Definitie: personen per gemeente in de leeftijd van 15 t/m 64 jaar uit de volgende herkomstlanden: Afghanistan, Dominicaanse Republiek, Ghana, Iran, Kaapverdië, Marokko, Antillen, Aruba, Somalië, Suriname, Turkije.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: CBS/statline, bevolking naar leeftijd, herkomstgroepering, geslacht en regio.

regionaal concurrentiepotentieel

Definitie: aantal inwoners van 15 t/m 64 jaar dat een gemeente aantrekt uit alle gemeenten binnen een straal van 40 kilometer rondom het geografisch middelpunt van een gemeente, waarbij het concurrentiepotentieel

72. Gebaseerd op gegevens van de groep gemeenten uit de laagste inwonergroottesklasse in het COROP-gebied waarvoor deze gegevens beschikbaar waren (respectievelijk 15-25.000 inwoners, 25-35.000 inwoners of >35.000 inwoners).

van een gemeente toeneemt met het kwadraat van het aantal inwoners van 15 tot 65 jaar van die gemeente en afneemt met het kwadraat van de afstand tot die gemeente.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: inwoneraantallen op basis van CBS/statline, eigen berekeningen Cebeon (gebaseerd op de maatstaf klantenpotentieel regionaal uit het gemeentefonds).

regionale aantrekkingskracht

Definitie: het aantal woningen per gemeente vermenigvuldigd met een regionale waardefactor. Deze waardefactor is het quotiënt van de gemiddelde waarde van alle woningen binnen een straal van 40 kilometer rondom het geografisch middelpunt van een gemeente en het gemiddelde voor alle Nederlandse gemeenten tezamen.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: WOZ-waarde een aantal woningen op basis van CBS/statline (maatstaven Financiële verhoudingswet), eigen berekeningen Cebeon.

goedkope woningen

Definitie: het aantal woningen per gemeente met een WOZ-waarde van minder dan 150.000 euro.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: CBS/statline, waarde onroerende zaken, woning en niet-woningen naar WOZ-waardeklasse.

huurwoningen met laag inkomen

Definitie: het aantal huurwoningen per gemeente, waarvan de huurder een verzamelinkomen heeft lager dan 33.000 euro per jaar.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: CBS/statline, maatwerk, huurwoningen naar eigendom en verzamelinkomen huurder.

banenpotentieel

Definitie: het quotiënt van aantal banen binnen een straal van 20 kilometer rondom het geografisch middelpunt van een gemeente en de concurrentie om die banen in het zelfde gebied, vermenigvuldigd met het aantal huishoudens in de leeftijd van 15 t/m 64 jaar per gemeente.

De concurrentie om banen in de regio (concurrentiepotentieel) wordt in twee varianten toegepast:

1. de beroepsbevolking in een straal van 20 kilometer rondom het geografisch middelpunt van een gemeente;
2. de beroepsbevolking in een straal van 20 kilometer rondom het geografisch middelpunt van een gemeente, waarbij het concurrentiepotentieel van een gemeente toeneemt met de beroepsbevolking van die gemeente en afneemt met het kwadraat van de afstand tot die gemeente.

Peildatum: 1 januari 2011.

Bron: banen van werknemers naar economische activiteit SBI2008 en beroepsbevolking op basis van CBS/statline⁷³, eigen berekeningen Cebeon (gebaseerd op de maatstaf klantenpotentieel lokaal uit het gemeentefonds).

73. Daarbij is de beroepsbevolking voor kleine gemeenten bijgeschat door Cebeon. Zie toelichting bij maatstaf werkloze beroepsbevolking.

C Marginale effecten

In deze bijlage zijn een tweetal tabellen opgenomen waarin de marginale werking van het verdeelmodel wordt weergegeven. In de meegegeven beoordelingscriteria zijn deze marginale effecten gedefinieerd als het verhoudingsgetal met in de noemer de gesimuleerde mutatie in de uitgaven en in de teller de mutaties in de uitkomst van het verdeelmodel dat daarvan het gevolg is.

Met dit verhoudingsgetal wordt beoogd de prikkelwerking van het model te illustreren. Dit is een te beperkte opvatting van de prikkelwerking, omdat de structurele prikkel die uitgaat van het tekort of overschot waarmee gemeenten worden geconfronteerd buiten beschouwing wordt gelaten (zie ook paragraaf 4.4.2). Ook in andere onderzoeken naar de prikkelwerking binnen de WWB wordt deze afgemeten aan de structurele prikkel die uitgaat van tekorten of overschotten.⁷⁴ Daarnaast is de mate waarin gemeenten de ‘winst’ mogen behouden of voor het ‘verlies’ zelf moeten opdraaien een bestuurlijke keuze (en niet de uitkomst van een verdeling).

In de onderstaande tabel een overzicht opgenomen van de marginale effecten van 1 uitkering eraf of erbij.

74. Zie: M.A. Allers c.s., De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, COELO, Groningen, 2013.

Tabel C.1. Gemiddelde marginale effecten van 1 uitkering eraf of erbij.

	1 uitkering eraf					1 uitkering erbij				
	t	t+1	t+2	t+3	struc	t	t+1	t+2	t+3	struc
<i>0-25.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>25-50.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>50-100.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>100-250.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>>250.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Groningen</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Friesland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Drenthe</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Overijssel</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Gelderland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Utrecht</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Noord-Holland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Zuid-Holland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Zeeland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Noord-Brabant</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Limburg</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Flevoland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
groepering obv herverdeeleffecten 2012										
<i>< -10%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>-10% tot -5%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>-5% tot 0%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>10% tot 5%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>5% tot 10%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>>= 10%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
Totaal	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69

In de bovenstaande tabel is te zien dat in het uitkeringsjaar zelf geen effect optreedt indien er 1 uitkering af gaat of bijkomt. Vanaf het eerstvolgende jaar is het verhoudingsgetal steeds 0,69 (mutatie model gedeeld door mutatie uitgaven). Deze factor hangt samen met de werking van het dynamisch basisbudget. Door dit aan te passen kan dit deel van de prikkelwerking worden versterkt of afgezwakt.

Opgemerkt wordt dat dit verhoudingsgetal geen volledig inzicht geeft in de prikkelwerking vanuit de verdeling, omdat de (meer belangrijke) structurele prikkel die uitgaat van de tekorten en overschotten waarmee gemeenten worden geconfronteerd buiten beschouwing blijft (zie paragraaf 4.4.2).

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de marginale effecten van 1% uitkeringslasten eraf of erbij.

Tabel C.2. Gemiddelde marginale effecten van 1% bijstandsuitgaven eraf of erbij.

	1% bijstandsuitgaven eraf					1% bijstandsuitgaven erbij				
	t	t+1	t+2	t+3	struc	t	t+1	t+2	t+3	struc
<i>0-25.000 in</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>25-50.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>50-100.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>100-250.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>>250.000 inw</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Groningen</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Friesland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Drenthe</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Overijssel</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Gelderland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Utrecht</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Noord-Holland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Zuid-Holland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Zeeland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Noord-Brabant</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Limburg</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>Flevoland</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
groepering obv herverdeeleffecten 2012										
<i>< -10%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>-10% tot -5%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>-5% tot 0%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>10% tot 5%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>5% tot 10%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
<i>>= 10%</i>	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69
Totaal	0	0,69	0,69	0,69	0,69	0	0,69	0,69	0,69	0,69

In de bovenstaande tabel is te zien dat in het uitkeringsjaar zelf geen effect optreedt indien er 1 uitkering af gaat of bijkomt. Vanaf het eerstvolgende jaar is het verhoudingsgetal steeds 0,69 (mutatie model gedeeld door mutatie uitgaven). Deze factor hangt samen met de werking van het dynamisch basisbudget. Door dit aan te passen kan dit deel van de prikkelwerking worden versterkt of afgezwakt.

Opgemerkt wordt dat dit verhoudingsgetal geen volledig inzicht geeft in de prikkelwerking vanuit de verdeling, omdat de (meer belangrijke) structurele prikkel die uitgaat van de tekorten en overschotten waarmee gemeenten worden geconfronteerd buiten beschouwing blijft (zie paragraaf 4.4.2).