



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen
 t.a.v. J. Vreugdenhil

Prof.dr. M.A. Allers

T +31 (0)50 363 3745
 coelo@rug.nl

Nettelbosje 2
 9747 AE Groningen
 Postbus 800
 9700 AV Groningen

www.coelo.nl

KvK Groningen nr 41012728
 BTW-nummer NL803 267563 B01
 IBAN NL88INGB0005528794

Datum
 16 juni 2017

Uw referentienummer
 201700273.004.009

In opdracht van het ministerie van SZW hebben SEO en Atlas voor gemeenten het kansmodel dat ten grondslag ligt aan het verdeelmodel voor het budget voor het inkomensdeel van de Participatiewet (BUIG) uit 2017 verder verfijnd. Het verdeelmodel 2017 was een grote stap voorwaarts ten opzichte van dat daarvoor, vooral door het gebruik van integrale data op huishoudensniveau om het kansmodel te schatten. Toch bleven er destijds verschillende punten liggen die uitzicht boden op verdere verbetering. Deze punten zijn nu nagelopen en hebben geleid tot enkele aanpassingen.

Op verzoek van het ministerie van SZW heb ik zitting genomen in de expertgroep die de onderzoekers bijstond. Ook heb ik de bijeenkomsten bijgewoond van de begeleidingscommissie. In deze brief geef ik mijn advies over het door de onderzoekers voorgestelde model, zoals verwoord in hun rapportage van mei 2017 (*Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018*).

Kansmodel

Als eerste is nagegaan of het kansmodel stabiel is. Dat blijkt het geval. Dat wil zeggen dat het gebruik van gegevens met een andere peildatum slechts tot kleine veranderingen leidt in schattingsresultaten en herverdeeleeffecten. Dat is positief.

Daarnaast is bezien of het opnemen van extra variabelen het kansmodel zou verbeteren. Inderdaad bleken verschillende variabelen te voldoen aan het gehanteerde afwegingskader en bovendien de verklaringskracht van het model te verbeteren. Opname hiervan is dus aan te raden. Van enkele al eerder opgenomen variabelen blijkt het bovendien zinvol om ze verder te verfijnen. Hoewel de uitkomsten door beide verbeteringen gemiddeld genomen vrij weinig veranderen, kunnen zij voor individuele gemeenten wel een aanzienlijke verbetering betekenen.

De meeste winst leek aanvankelijk te behalen door rekening te gaan houden met seizoeneffecten. Het huidige model (voor 2017) schat de kans dat een huishouden op een peildatum (5 januari) in de bijstand zit. Uitkeringen die later in het jaar ingaan worden dus niet meegerekend. Een aantrekkelijk alternatief zou zijn het schatten van de fractie van het aantal maanden dat een huishouden in een bepaald jaar een bijstandsuitkering ontvangt. Of anders overstappen naar een systeem met 12 peilmomenten. Dan wordt rekening gehouden met seizoensinvloeden en een tussen gemeenten mogelijk wisselende duur van bijstandsafhankelijkheid. Hier zijn serieuze pogingen voor gedaan,



maar deze liepen helaas stuk op aansluitingsproblemen in de data. Zolang die niet zijn opgelost, en daar is op dit moment geen zicht op, loopt deze weg dood. Dat is overkomelijk, want CBS-cijfers over de maandelijkse fluctuaties in de bijstandscijfers laten zien dat het effect van seizoeneffecten waarschijnlijk niet zo groot is als eerst werd vermoed.

Ape heeft in opdracht van de vier grote gemeenten onderzoek gedaan naar verdeelstoornissen (*BUIG-budget 2017 in Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht*, mei 2017). Volgens de onderzoekers is er “stevig statistisch bewijs voor de onderbouwing van de claim dat het nieuwe verdeelmodel geen rekening houdt met nader aan te wijzen factoren en dat het budget van de gemeente daardoor met een nader te bepalen bedrag te laag of te hoog wordt vastgesteld” (blz. 34). Deze conclusie is uit de empirische analyse van Ape echter niet te trekken. De analyse van Ape is, voor zover dat uit het rapport valt op te maken, gebaseerd op regressies op gemeenteniveau, zonder rekening te houden met verschillen in beleid of uitvoering. Dit is methodologisch een stap terug vergeleken met de analyse op huishoudensniveau die aan het door SEO voorgestelde model ten grondslag ligt. Regressies op gemeenteniveau waren de basis voor het door Ape ontwikkelde verdeelmodel dat voorheen werd gebruikt, en dat niet naar tevredenheid functioneerde.

Concluderend: het voorgestelde kansmodel is een (verdere) verbetering ten opzichte van het bestaande. Hiermee lijkt dit model wel te zijn uitontwikkeld. Het model is naar mijn indruk goed genoeg om volledig te worden ingevoerd. De verdeling deels baseren op historische gegevens is (behalve voor de kleinere gemeenten) niet nodig. Wel kan worden overwogen om de grootste positieve verschillen tussen budget en gerealiseerde bijstandsuitgaven af te toppen. Grote overschotten bij enkele gemeenten ondermijnen het draagvlak en zijn voor een goede prikkelwerking niet nodig. Het voordeel van aftopping moet wel worden afgewogen tegen het nadeel dat dit de verdeling ingewikkelder maakt.

Prijscomponent

Eventuele verdere verbeteringspogingen zouden zich in de toekomst kunnen richten op de prijskant van de verdeling. Om het budget per gemeente te bepalen wordt de voorspelde bijstandskans (berekend met het door SEO ontwikkelde model) vermenigvuldigd met het bijstandsnormbedrag dat bij het desbetreffende huishouden hoort. De hoogte van de gemiddelde bijstandsuitkering die gemeenten feitelijk per huishoudentype uitbetalen verschilt echter. Daarmee wordt nu geen rekening gehouden. Een van de oorzaken vormen verschillen in de mate waarin deeltijdwerk bij uitkeringsontvangers voorkomt. Bij deeltijdwerk vult de gemeente de eigen inkomsten aan tot bijstandsniveau. Dat is goedkoper dan de volledige bijstandsuitkering verstrekken.

Prijsverschillen hebben invloed op de overschotten of tekorten waar gemeenten mee worden geconfronteerd. Complicerend is dat beleid en uitvoering van invloed kunnen zijn op de (bijstands)uitkeringshoogte. Die mogen, gegeven de gewenste prikkelwerking, niet doorwerken in de aan gemeenten uit te keren bedragen.

Atlas voor gemeenten, de RUG en SEO hebben onderzoek gedaan naar overschotten en tekorten van gemeenten bij de uitvoering van de bijstand (*Van budget naar besteding*, 2017). Daaruit bleek dat er verschillende gemeenten met een tekort zijn waarvoor het kansmodel de bijstandspopulatie goed voorspelt. Deze tekorten worden veroorzaakt doordat gemeenten hogere uitkeringen verstrekken dan op basis van de normbedragen wordt verwacht. Via kwantitatieve analyses laten de onderzoekers zien dat verschillen in gemiddeld uitbetaalde uitkeringen statistisch samenhangen met verschillen in deeltijdwerk door bijstandsonvangers. Een hoog aandeel deeltijdwerkers hangt samen met relatief lage gemiddelde uitkeringsbedragen. Het aandeel bijstandsonvangers met deeltijdwerk blijkt op zijn beurt samen te hangen met kenmerken van beleid en uitvoering (frequentie klantcontact, strengheid sancties), maar ook met de lokale arbeidsmarkt. De onderzoeksresultaten wijzen erop dat zowel factoren binnen als factoren buiten de invloedssfeer van de gemeente van invloed zijn op de



uitkeringshoogte. Een belangrijkste factor waar de gemeente niet of nauwelijks invloed op heeft is waarschijnlijk de mogelijkheden die de lokale arbeidsmarkt bijstandsontvangers biedt om in deeltijd te werken. Het is onwaarschijnlijk dat die mogelijkheden in elke gemeente even groot zijn.

Ape stelt in het eerdergenoemde rapport (blz. 60) dat het mogelijk is om een plausibele en econometrisch verantwoorde schatting te maken van de mate waarin het gemiddeld betaalde bedrag afwijkt van de wettelijke norm als gevolg van omstandigheden buiten het bereik van beleid en uitvoering, op basis van het microdatabestand waarop de objectieve BUIG-budgetten worden berekend. Waarop Ape deze stelling baseert blijkt niet uit het genoemde rapport, maar dat neemt niet weg dat dit wellicht inderdaad mogelijk is.

Concluderend: Het bedrag dat gemeenten gemiddeld per bijstandsontvanger uitgeven verschilt. Het al dan niet hebben van deeltijdwerk onder bijstandsontvangers blijkt daarbij een belangrijke factor te zijn. Het valt te verwachten dat de mogelijkheden voor bijstandsontvangers om deeltijdwerk te doen van gemeente tot gemeente verschillen door omstandigheden waarop gemeenten weinig of geen invloed hebben. Het verdient aanbeveling om na te gaan of hiermee in het verdeelmodel voor 2019 rekening kan worden gehouden.

Slotbeschouwing

Hoeveel moeite ook wordt gedaan, een objectief verdeelmodel is nooit perfect. Dit betekent ook dat tekorten of overschotten op gemeentelijke bijstandsbudgetten nooit zonder meer volledig kunnen worden toegeschreven aan het gemeentelijke beleid. Bijzondere omstandigheden kunnen het een gemeente onmogelijk maken om met het toegewezen budget alle uitkeringen te bekostigen waar inwoners recht op hebben. Een vangnet zal altijd nodig blijven bij een regeling waarop huishoudens rechten kunnen doen gelden op basis van landelijke criteria. Voor de meeste gemeenten functioneert het voorgestelde model echter goed, en beter dan eerdere modellen.

Het feit dat gemeenten via een objectief verdeelmodel per definitie nooit in alle gevallen volledig kunnen worden gecompenseerd voor de noodzakelijke bijstandsuitgaven is de prijs die moet worden betaald voor een systeem dat gemeenten prikkelt de bijstandspopulatie laag te houden. Dit probleem kan alleen worden voorkomen met een declaratiesysteem waarbij gemeenten hun bijstandsuitgaven volledig vergoed krijgen door het Rijk. Maar dat kent geen enkele financiële prikkel. Tot 2004 bestond een declaratiesysteem, maar dat dekde niet 100 procent maar 90 procent (vanaf 2001 75 procent) van de bijstandskosten, om toch nog enige prikkel te geven. Ook toen werden gemeenten dus niet volledig gecompenseerd voor de gemaakte bijstandskosten. Het voor alle gemeenten hanteren van een historische component in de verdeling, zoals nu voor kleine en middelgrote gemeenten bestaat, lost het probleem ook niet op. Immers, gemeenten die het aantal bijstandsontvangers zien oplopen krijgen daar dan pas met enkele jaren vertraging geld voor. Een historische component is geen middel tegen tekorten.

Of de financiële prikkel van een objectief verdeelmodel opweegt tegen het nadeel dat nooit kan worden gegarandeerd dat alle gemeenten met goed beleid hun bijstandsuitgaven altijd volledig krijgen vergoed is geen technische maar een politieke vraag. Kabinet en parlement hebben die vraag met Ja beantwoord. Het nu voorgestelde kansmodel biedt een zeer goede basis voor een dergelijk verdeelmodel. Betekenisvolle verdere verbetering van het kansmodel lijkt met de nu beschikbare gegevens niet meer mogelijk. Wel is aan te raden om te bezien of het in de toekomst mogelijk is om in het verdeelmodel rekening te houden met verschillen in de bijstandshoogte, voor zover die worden veroorzaakt door omstandigheden waarop gemeenten geen invloed hebben.

Maarten Allers