

Technisch Verslag
Objectief Verdeelmodel
Inkomensdeel WWB2007

*Technisch verslag bij de
eindrapportage onderhoudstraject
verdeemodel WWB Inkomensdeel*

P. Vemer
H. Bartelings
R. Goudriaan
L. Aarts

© **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Den Haag, april 2006

Technisch Verslag Objectief Verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2007
*Technisch verslag bij de eindrapportage onderhoudstraject verdeelmodel
WWB inkomensdeel*

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook.

INHOUD

1	INLEIDING	5
2	PROBLEEMSTELLING	6
2.1	Centrale onderzoeksvraag	6
2.2	Uitwerking van de onderzoeksvragen	7
3	ONDERZOEKSOPZET	9
3.1	Onderzoeksopzet	9
3.2	Gegevensbronnen	9
3.3	Advisering en informatieuitwisseling	10
	DEEL I: INVENTARISATIE VAN VERBETERMOGELIJKHEDEN	12
4	UITGANGSMODEL	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Herijking en Uitgangsmodel	14
4.3	Samenhang tussen de verdeelkenmerken	17
4.4	Conclusie	17
	Bijlage 1: Correlatiematrix	18
	Regressie-analyse: het principe	19
5	FINANCIËLE RESULTATEN	20
5.1	Inleiding	20
5.2	Financiële resultaten over 2004	20
5.3	Financiële resultaten over 2001-2003	23
5.4	Individuele gemeenten 2001-2004	25
5.5	Conclusie	27
	Bijlage 2: Financiële resultaten 2001-2003	28
	Bijlage 3: Winst en verlies budgettering bijstand en mutatie bijstandsuitgaven, 60.000- gemeenten	29
	Bijlage 4: Gemeentelijke indelingen	31
6	GEDIFFERENTIEERDE UITGAVENONTWIKKELING	33
6.1	Inleiding	33
6.2	Realisaties 2001-2004	33
6.3	G4 versus rest	34
6.4	Doorwerking via herijking objectieve verdeelsleutel	35
6.5	Ongelijke ontwikkeling door ongelijke uitgangsposities	36
6.6	Conclusie	41
7	SAMENWERKINGSVERBANDEN	43
7.1	Inleiding	43
7.2	Schattingsresultaten	43
7.3	Herverdeeleffecten	45

7.4	Budgetverschuivingen	46
7.5	Conclusie	48
8	EFFECTEN COMPARTIMENTERING	49
8.1	Inleiding	49
8.2	Compartimenteringsmethoden	50
8.3	Evaluatie	51
8.4	Conclusie	53
9	UITBREIDING MET KLEINE GEMEENTEN	55
9.1	Inleiding	55
9.2	Schattingresultaten	55
9.3	Herverdeeeffecten	56
9.4	Budgetverschuivingen t.o.v. het Uitgangsmodel	58
9.5	Conclusies	60
10	UITBIJTERS EN INVLOEDRIJKE WAARNEMINGEN	61
10.1	Inleiding	61
10.2	Discriminantenanalyse	61
10.3	Invloedrijke waarnemingen	64
	Bijlage 5: Onderzochte kenmerken discriminantanalyse	67
11	AANGEPASTE EN NIEUWE VERDEELKENMERKEN	69
11.1	Inleiding	69
11.2	Segregatiemaatstaven	69
11.3	Achterstandswijken	70
11.4	Verslavingproblematiek	71
11.5	Kwalitatieve aansluiting op de arbeidsmarkt	72
11.6	Werkloosheid	75
11.7	Arbeidsongeschikten	76
11.8	Industrieel verleden	78
11.9	Etniciteit	79
11.10	COROP-kenmerken	81
11.11	Stedelijkheid	82
11.12	Effect uitvoeringskenmerken	83
11.13	Volumina versus uitgaven	85
	Bijlage 6: Overzichtstabellen modelvarianten	87
12	MEERJARIGE ANALYSE	97
12.1	Inleiding	97
12.2	Dynamische analyse	97
12.3	Alternatieve schattingen	98
12.4	Herverdeeeffecten	99
12.5	Budgetverschuivingen	100
12.6	Conclusies	102

DEEL II: VARIANTEN VAN HET OBJECTIEF VERDEELMODEL	104
13 CONCEPT VERDEELMODELLEN	105
13.1 Inleiding	105
13.2 Uitgangspunten bij de optimalisatie	105
13.3 Modelaanpassingen	106
13.4 Stabiliteit van de modelgewichten	124
13.5 Plausibiliteit	126
13.6 Conclusie	128
14 DYNAMIEK EN STABILITEIT	129
14.1 Uitgaven	129
14.2 Budgetten	131
14.3 Herverdeeleffecten	134
14.4 Conclusie	135
15 WWB EN ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSBELEID	137
15.1 Inleiding	137
15.2 Berekeningen	138
16 TOETS OP LOCATIE	142
16.1 Inleiding en opzet	142
16.2 Uitkomsten per gemeente	144
16.3 Uitkomsten algemeen	150
Bijlage 7: Lijst mogelijke modelsimulaties	153
LITERATUUR	155
BIJLAGE 8: ACHTERGRONDNOTITIES SZW	156

1 INLEIDING

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. De WWB kenmerkt zich door een grote mate van deregulering en decentralisatie. Gemeenten ontvangen een budget en zijn volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Bij de parlementaire behandeling van de WWB is uitgebreid stilgestaan bij de verdeelsystematiek en de gevolgen van de toepassing van de systematiek voor gemeenten. Op basis van een toezegging bij de bespreking van het verdeelmodel voor 2005, is in het voorjaar een voorstel voor een verbeterd verdeelmodel voor 2006 aan de Kamer aangeboden, alsmede een onderzoek waarmee de plausibiliteit van de herverdeeleffecten van het model is onderbouwd. De Tweede Kamer heeft opnieuw verzocht om een verdere verbetering van het verdeelmodel en onderbouwing van de uitkomsten van het model en heeft ingestemd met een variant op het voorgestelde verdeelmodel. De Staatssecretaris heeft aan de Kamer toegezegd dat hij in een onderhoudstraject naar mogelijke verbeteringen blijft zoeken. Dit onderhoudstraject is halverwege 2005 in gang gezet.

In het lopende onderhoudstraject is een groot aantal mogelijkheden voor verbeteringen van de objectieve verdeelsleutel onderzocht. Over deze analyses wordt uitvoerig gerapporteerd in het voorliggende Technisch Verslag. Het Technisch Verslag is een bijlage bij het eindrapport "Objectief Verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2007".

Het Technisch Verslag bestaat uit twee delen. Deel I doet verslag van de verkenning van verbetermogelijkheden in fase 1 van het onderzoek. In deel 2 worden twee varianten voor de objectieve verdeelsleutel voor het budgetjaar 2007 voorgesteld.

2 PROBLEEMSTELLING

2.1 Centrale onderzoeksvraag

Het onderzoek richt zich op een verbetering van het huidige verdeelmodel in termen van de verdelende werking en de plausibiliteit van de herverdeeleffecten.¹ Dit vergroot het draagvlak voor de verdeelsystematiek. Verbetermogelijkheden dienen dus te passen binnen de gehanteerde systematiek van een model dat slechts objectieve kenmerken bevat en wordt geschat volgens de huidige schattingsmethode.²

De centrale onderzoeksvraag luidt:

'Welke mogelijkheden kunnen worden geïdentificeerd om de verdelende werking van het verdeelmodel WWB te verbeteren en welke gevolgen hebben deze verbetervoorstellen voor de andere criteria waaraan het verdeelmodel dient te worden getoetst?'

Voor de toetsing van de verbetervoorstellen zijn de volgende beoordelingscriteria geformuleerd:

- Plausibiliteit van de verdeelkenmerken: de modelvariabelen hebben een logisch verband met de hoogte van de bijstandsuitgaven.
- Transparantie van het verdeelmodel: de werking van het model is ook voor niet-ingewijden inzichtelijk. Gemeenten moeten in beginsel hun eigen budgetten kunnen berekenen.³
- Plausibiliteit herverdeeleffecten: verschillen tussen de objectief, modelmatig berekende uitkeringslast en de feitelijke bijstandsuitgaven dienen plausibel (uitlegbaar en verklaarbaar) te zijn.
- De omvang van de herverdeeleffecten moet 'acceptabel' zijn.⁴
- Actualiteit van de verdeelkenmerken: er wordt gebruikgemaakt van de meest recente gegevens.
- Stabiliteit: voorspelbaar middelenperspectief voor gemeenten.

¹ Zie Bijlage 8 voor de Startnotitie.

² Het model wordt geschat met een niet-lineaire vorm van de kleinstekwadratenmethode. De gekozen aanpak komt nagenoeg neer op de minimalisatie van de gewogen procentuele afwijkingen tussen budgetten en uitgaven. Zie: APE, 2004, *Verbetering van het objectieve verdeelmodel voor de Wet werk en bijstand*, paragraaf 2.4.

³ Dat betekent dat het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie, die objectief meetbaar is en niet door de gemeenten te beïnvloeden, althans niet op een maatschappelijk ongewenste manier.

⁴ De aanhalingstekens zijn overgenomen uit de offerteaanvraag.

- Bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen (en de oprichting van samenwerkingsverbanden); de som van de budgetten van individuele gemeenten is gelijk aan het budget bij gezamenlijke budgettering.

De genoemde criteria kunnen onderling conflicteren. Dat betekent bijvoorbeeld dat een aanpassing die leidt tot een reductie van de herverdeel-effecten gepaard kan gaan met een teruggang in de bestendigheid van het verdeelmodel voor gemeentelijke herindelingen en samenwerkingsverbanden.

2.2 Uitwerking van de onderzoeksvragen

De Tweede Kamer heeft bij de handeling van het verdeelmodel 2006 verzocht om een verdere verbetering van het verdeelmodel. Gemeenten en andere experts hebben suggesties aangereikt die de verdelende werking en de plausibiliteit van het model mogelijk verbeteren. Mede op basis hiervan heeft het ministerie van SZW de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Compartimentering

- 1.a In hoeverre ondervinden kleine gemeenten onevenredig nadeel van de daling van het bijstandsvolume in de grote gemeenten, waardoor het macrobudget afneemt?
- 1.b Wat is het effect voor kleine gemeenten van het feit dat de compartimentering plaatsvindt op basis van het objectieve model en niet op basis van historische kosten?
- 1.c Kan bij handhaving van de huidige ex-ante beperking van herverdeel-effecten het verdeelmodel verder uitgebreid worden naar kleinere gemeenten?
- 1.d Heeft het voordelen de compartimenten niet objectief maar historisch te bepalen?

2. Samenwerkingsverbanden

- 2.a Is het terecht dat in samenwerkingsverbanden de som van de budgetten van individuele gemeenten niet gelijk is aan het budget bij gezamenlijke budgettering?
- 2.b In hoeverre verstoren samenwerkingsverbanden de verdelende werking van het objectieve verdeelmodel?
- 2.c Leidt het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden tot veranderingen in de budgetten van andere gemeenten, in het bijzonder door de gevolgen voor de compartimentering, en zo ja, hoe groot zijn deze budgetveranderingen?

- 3 *Kenmerken in het objectieve verdeelmodel*
- 3.a Kunnen de kenmerken in het verdeelmodel worden verbeterd of worden aangevuld?
- 3.b Treedt multicollineariteit op, en zo ja wat betekent dit?
- 3.c Wat zijn de gevolgen van een schatting van het verdeelmodel op basis van de bijstandsvolumes in plaats van op de bijstandsuitgaven?
- 3.d Kan de kwaliteit van het objectieve verdeelmodel (inclusief bijbehorende herverdeeleffecten) aantoonbaar worden verbeterd door bij de schattingen gebruik te maken van meerjarige informatie?
- 3.e Kan de nauwkeurigheid van de geschatte gewichten van het verdeelmodel worden vergroot door bij de modelschattingen expliciet rekening te houden met de gemeentelijke uitvoeringskenmerken?
4. *Beleidswijzigingen*
- 4.a Wat is het effect van beleidswijzigingen, zoals de WAO-maatregelen, op de middelenverdeling: leiden deze tot nadelige effecten voor bepaalde gemeenten?
5. *Herschatten verdeelmodel*
- 5.a Sluiten de gewichten van de verdeelkenmerken aan bij de actualiteit?
- 5.b Welke gevolgen hebben eventuele aanpassingen in het verdeelmodel of de onderliggende gegevens op de stabiliteit van de uitkomsten?
- 5.c Hoe worden de uitkomsten van het verdeelmodel beoordeeld op grond van de gangbare toetsingscriteria?
- 5.d Wat is de cumulatie van de herverdeeleffecten van het I-deel met die van het W-deel?

3 ONDERZOEKSOPZET

3.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit twee fases. *Fase 1* behelst een analyse van de mogelijkheden om het verdeelmodel te verbeteren. Per verbeterpunt is de werkwijze als volgt:

- We implementeren de gesuggereerde verbetering in het zogenoemde *Uitgangsmodel*. Dit is het huidige objectieve verdeelmodel (APE2006plus), maar dan opnieuw geschat met gegevens van 2004.
- Vervolgens analyseren we de gevolgen van de betreffende aanpassing. Daarbij bekijken we onder meer de gevolgen voor de herverdeeleffecten (gemiddelde, bandbreedte, uitbijters) per grootteklasse, per stedelijkheidsklasse en per regio (landsdeel).

Fase I sluit af met een integraal overzicht van de onderzochte verbeterpunten en de gevolgen van elk daarvan voor het verdeelmodel. Daarbij voegen we een advies over de onzes inziens meest kansrijke varianten voor de schatting en vaststelling van het objectieve verdeelmodel 2007. Deel I van deze rapportage doet verslag van de eerste fase van het onderzoek.

Voorafgaand aan *fase II* heeft het ministerie van SZW met de begeleidingsgroep en andere belanghebbenden varianten voor de schatting van het uiteindelijke verdeelmodel 2007 geselecteerd. De varianten bestaan uit combinaties van de in *fase I* afzonderlijk geanalyseerde verbeterpunten. Deel II van deze rapportage doet verslag van de analyses van deze varianten.

3.2 Gegevensbronnen

In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een veelheid aan gegevens. Wij beperken ons zo veel mogelijk tot de officiële gegevensbronnen, zoals het CBS en andere officiële registraties. De meeste gebruikte gegevens over (potentiële) verdeelkenmerken zijn afkomstig van *Statline* van het CBS. Deze gegevens worden aangevuld met *CBS-maatwerk* voor het ministerie SZW en uitgavencijfers van SZW. Daarnaast maken we gebruik van gegevens uit het *Plausibiliteitsonderzoek 2004/2005* van APE. Voor de analyses van het industriële verleden van gemeenten benutten we informatie de *Volkstelling 1930*, die beschikbaar is bij het CBS. Voor informatie over de verslavingsproblematiek hanteren we gegevens uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (*Ladis*) van IVZ.

3.3 Advisering en informatie-uitwisseling

Het ministerie van SZW heeft belanghebbende partijen op verschillende manieren bij de voortgang van het onderhoudstraject betrokken.

Werkgroep onderhoudstraject verdeelmodellen WWB

De werkgroep onderhoudstraject verdeelmodellen WWB adviseert het ministerie van SZW bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. In deze werkgroep zitten vertegenwoordigers van enkele gemeenten (Rotterdam, Enschede, Leeuwarden, Hellendoorn, Den Haag en Zaanstad), de VNG, Divosa, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Economische Zaken, de Raad voor de Financiële Verhoudingen, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en SZW. Onderzoekers van SEOR hebben de werkgroep technisch geadviseerd. De werkgroep is vier keer bijeen geweest, namelijk bij de start van het onderzoek en drie maal naar aanleiding van twee tussenrapportages en een concept-eindrapportage.

Panel van meelezers

Het ministerie van SZW heeft gemeenten die belangstelling toonden om direct betrokken te zijn bij de uitvoering van het onderzoek, uitgenodigd om deel te nemen in een panel van meelezers. Deze gemeenten hebben de concept-rapportages ontvangen. SZW heeft hun commentaar doorgeleid naar de onderzoekers.

Nieuwsbrief

Met speciale Nieuwsbrieven heeft SZW alle gemeenten tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het onderhoudstraject.

DEEL I

Inventarisatie van verbetermogelijkheden

DEEL I: INVENTARISATIE VAN VERBETERMOGELIJKHEDEN

Het onderzoek bestaat uit twee fases. *Fase I* behelst een verkenning van de mogelijkheden om het verdeelmodel te verbeteren. *Fase I* sluit af met een integraal overzicht van de onderzochte verbeterpunten en de gevolgen van elk daarvan voor het verdeelmodel. Daarbij gevoegd is een advies over de meest kansrijke varianten voor het objectieve verdeelmodel 2007. Deel I van het Technisch Verslag gaat over *fase I* van het onderzoek.

We starten in hoofdstuk 4 met een beschrijving van het Uitgangsmodel. Dit is het huidige objectieve verdeelmodel APE2006plus. We kijken onder meer naar de stabiliteit van de gewichten en naar de eventuele problemen door multicol-lineariteit (onderlinge samenhang van de verdeelkenmerken).

Vervolgens gaat hoofdstuk 5 over de financiële resultaten van de gemeenten van vier jaar budgettering in de bijstand (2001-2004).

Hoofdstuk 6 gaat in op de invloed van de uitgavenontwikkeling in de G4 voor effect op de bijstandsbudgetten van de overige gemeenten.

Een gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverband wordt tot nu toe hetzelfde behandeld als één gemeente. In hoofdstuk 7 bekijken we welke gevolgen dit heeft op de budgetten van de overige gemeenten.

De huidige budgetbepaling gebeurt in stappen. Eerst wordt het macrobudget in drie compartimentbudgetten opgedeeld en dan pas worden de gemeentelijke budgetaandelen bepaald. In hoofdstuk 8 onderzoeken we of de budgetbepaling eenvoudiger kan.

Tot nu toe hebben alleen gemeenten 30.000 inwoners of meer te maken met het objectieve verdeelmodel. De andere gemeenten worden volledig op basis van historische uitgavenaandelen gebudgetteerd. In hoofdstuk 9 bekijken we of de ondergrens kan worden verlaagd tot 20.000 inwoners.

Onderwerp van analyse in hoofdstuk 10 zijn de gevolgen van bijzondere gemeenten (uitbijters en invloedrijke waarnemingen) op de budgetten van de overige gemeenten.

In hoofdstuk 11 worden de aangedragen suggesties voor modelverbetering één voor één verkend.

Deel I sluit af met hoofdstuk 12. In dit hoofdstuk wordt gekeken of het Uitgangsmodel stabiel wordt als is geijkt op meer jaren.

De uitkomsten in dit deel van het onderzoek zijn uitgevoerd op data (verdeelkenmerken, uitgaven) die zijn vastgesteld op 10 oktober 2005.

4 UITGANGSMODEL

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we het model APE2006plus dat op dit moment wordt gebruikt voor de verdeling van het inkomensdeel WWB. Dit model is herijkt voor de nu beschikbare gegevens over de jaren 1999-2004. De uitkomsten van deze herijkingen bespreken we in dit hoofdstuk. We introduceren de term Uitgangsmodel en leggen uit wat het belang is van dit model voor dit onderzoek. Aan het einde van dit hoofdstuk geven we in een aparte Tekstbox uitleg over regressie-analyse.

4.2 Herijking en Uitgangsmodel

Tabel 4.1 vergelijkt de schattingsresultaten van het model APE2006plus met herijkingen van dit model. APE2006plus is het model dat in juni 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen als verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB 2006 voor de gemeenten groter dan 30.000 inwoners. Dit model is geijkt op uitgaven 2003 en de meest recente verdeelkenmerken die op dat moment bekend waren. De herschattingen zijn hetzelfde model met gegevens uit de jaren 1999-2004. Zo is het model 1999 geijkt op de uitgaven 1999, met onder andere het percentage allochtonen en arbeidsongeschikten in 1999.

De herijking voor het jaar 2004 zal in dit rapport steeds worden aangeduid als het Uitgangsmodel. Dit is het model waarmee alle mogelijke aanpassingen van de verdeelsleutel, zoals nieuwe verdeelkenmerken en het uitbreiden van het werkingsterrein van het verdeelmodel, worden vergeleken. De herijkingen van andere jaren zullen gebruikt worden om scenarioanalyses uit te voeren.

Men zou verwachten dat de herijking voor het jaar 2003 (kolom 6 in Tabel 4.1) dezelfde gewichten oplevert als het huidige verdeelmodel APE2006plus (kolom 1). Toch zijn er verschillen. Deze vloeien voort uit het gebruik van nieuwere data in december. Tussen juni en december is zijn de gegevens over de uitgaven 2003 aangepast en zijn er nieuwe cijfers over het percentage lage inkomens bekend geworden.

De modellen in dit rapport zijn geijkt op uitgaven, exclusief ontvangsten. Dit wijkt af van de eerdere rapporten, waar de ijking is gebeurd op het saldo van uitgaven en ontvangsten, Deze aanpassing sluit aan bij de werkwijze van het ministerie van SZW bij de bepaling van de historische uitgavenaandelen.

De gewichten veranderen in de loop van de jaren. Het gewicht voor het percentage lage inkomens is bijvoorbeeld toegenomen van € 12 in 1999 naar € 24 in 2004. Het gewicht voor de eenoudergezinnen stijgt van iets meer dan € 50 naar meer dan € 100. Deze veranderingen hebben een trendmatig karakter. Zij worden vooral veroorzaakt door verschuivingen in de uitgavenverhoudingen tussen de gemeenten onderling, zoals we verderop in dit rapport zullen zien.

De verklaringsgraad blijft onveranderd hoog in alle jaren, al zijn de resultaten in de latere jaren beter dan die in eerdere jaren. Dit laatste is logisch als bedacht wordt dat het model (APE2006plus) is geoptimaliseerd op uitgavenverhoudingen in 2003.

Het model is zeer stabiel als we de herijking 2003 vergelijken met de uitkomsten van het Uitgangsmodel (gegevens 2004). Alle gewichten zijn ongeveer even groot. In de herijking 2003 zijn de gewichten voor de laagopgeleiden en de netto arbeidsparticipatie van vrouwen nog niet significant verschillend van nul. In het Uitgangsmodel is er wel sprake van een statistisch significant effect.

Tabel 4.1: Gewichten (in euro's) van het in juni 2005 door de TK aangenomen verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten en de herijkingen van hetzelfde model op nieuwe uitgaven en verdeelkenmerken 1999-2004

Verdeelkenmerk	APE2006plus	Herijkingen (dec 2005)					(Uitgangsmodel)
	(juni 2005)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Lage inkomens (15-64 jaar)	18,894	12,321	12,399	21,332	20,215	20,383	23,512
Eenoudergezinnen (15-44 jaar)	95,325	51,236	55,274	78,560	98,666	99,516	101,486
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-15,215	-11,491	-11,832	-21,445	-20,485	-17,502	-20,697
Allochtonen (15-64 jaar)	5,526	8,509	8,579	8,307	6,079	5,418	4,603
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	<i>1,196</i>	2,486	2,530	4,069	<u>1,774</u>	<i>1,708</i>	2,236
Huurwoningen	3,959	4,920	3,939	4,191	3,396	4,356	5,172
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,441	0,874	1,033	1,343	1,283	1,482	1,440
Inwoners van stedelijk gebied	-1,439	-0,853	-1,144	-1,411	-1,294	-1,487	-1,636
Werkzame beroepsbevolking	-15,351	-20,302	-14,005	<u>-7,631</u>	-15,136	-14,051	-13,446
Banen handel en horeca (COROP)	-20,686	-17,030	-16,195	-16,389	-17,925	-21,428	-18,298
Banenmutatie (COROP)	-26,670	-11,695	-16,453	-17,972	-34,251	-27,726	-23,935
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-2,943	-2,526	-2,259	<i>-1,093</i>	-2,388	-3,031	-3,266
Netto arbeidsparticipatie van vrouwen (COROP)	-4,840	-4,529	-2,599	<i>1,577</i>	-2,286	<i>-2,901</i>	-3,638
Vaste voet	2129,861	2.511,381	1.821,558	680,552	1.876,794	1.887,624	1.701,071
Verklaringsgraad (R ² x 100)	95,2	95,6	94,8	94,8	95,2	95,3	95,8
Aantal gemeenten	153	154	154	154	154	154	154

a De gewichten zijn zodanig geschaald dat op macroniveau het totale budget op basis van alle modellen gelijk is aan de totale uitgaven.

b Onderstreept: niet significant bij een significantieniveau van 5%.

Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%.

Bron: APE

4.3 Samenhang tussen de verdeelkenmerken

Het is niet uitgesloten dat de verdeelkenmerken in het Uitgangsmodel elkaar deels overlappen. Dit kan leiden tot multicollineariteit. Hiervan is sprake als het gewicht van een verdeelkenmerk sterk afhankelijk is van het gewicht van een ander verdeelkenmerk. Voor individuele gemeenten kan multicollineariteit tot gevolg hebben dat het berekende budget te hoog of te laag is. Het probleem kan worden opgelost door een van de multicollineaire kenmerken weg te laten. Voor het *gemiddelde* herverdeeleffect heeft dit geen gevolgen. De herverdeeleffecten van individuele gemeenten kunnen hierdoor wél veranderen. Multicollineariteit leidt tot instabiliteit van de gewichten van jaar op jaar en daarmee ook tot instabiliteit van de budgetten en van de herverdeeleffecten.

In Bijlage 1 staan de onderlinge correlaties tussen de kenmerken van het objectieve verdeelmodel. Een correlatie is een getal tussen -1 en 1. Een correlatie dicht bij 1 (of -1) geeft aan dat de samenhang tussen twee kenmerken groot is, dit is een aanwijzing voor mogelijke multicollineariteit. Een correlatie dicht bij 0 geeft juist aan dat de samenhang zeer gering is (zie ook de tekstbox bij dit hoofdstuk). In de tabel is te zien dat van twaalf combinaties van verdeelkenmerken (vooral die met Lage inkomens) de onderlinge correlatie groter is dan +/- 0,7. Ook zijn er vier combinaties, alle met Lage inkomens die een grotere correlatie hebben dan +/- 0,8.

Als we echter de verschillende schattingen uit tabel 4.1 kijken, dan zien we dat er geen grote schommelingen zijn in de waarde van de gewichten van jaar tot jaar. Uitblijven van deze schommelingen geeft aan dat multicollineariteit, ondanks de relatief hoge correlaties, geen probleem is in het huidige verdeelmodel.

4.4 Conclusie

Het model APE2006plus is stabiel in de tijd. Dit is zowel het geval in de hoogte van de gewichten als de significantieniveaus. Sommige gewichten (bijvoorbeeld lage inkomens, eenouderhuishoudens) vertonen een trendmatige ontwikkeling. Multicollineariteit is, gezien de stabiliteit van de verdeelkenmerken van jaar tot jaar, geen probleem.

Bijlage 1: Correlatiematrix

Tabel: *Correlaties tussen de verschillende verdeelkenmerken van het Uitgangsmodel*

	Bijstandsuitgaven per huishouden 15-64 jaar	Lage inkomens (15-64 jaar)	Eenouder-gezinnen (15-44 jaar)	Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	Allochtonen (15-64 jaar)	Laagopgeleiden (15-64 jaar)	Huurwoningen	Relatief regionaal klantenpotentieel	Inwoners van stedelijk gebied	Werkzame beroeps-bevolking	Banen handel en horeca (COROP)	Banenmutatie (COROP)	Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	Netto arbeidsparticipatie van vrouwen (COROP)
Bijstandsuitgaven per huishouden 15-64 jaar	1,000													
Lage inkomens (15-64 jaar)	0,916	1,000												
Eenoudergezinnen (15-44 jaar)	0,873	0,753	1,000											
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-0,020	0,177	-0,038	1,000										
Allochtonen (15-64 jaar)	0,840	0,785	0,879	-0,065	1,000									
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	0,126	0,042	0,155	0,246	-0,059	1,000								
Huurwoningen	0,827	0,853	0,634	0,040	0,707	-0,126	1,000							
Relatief regionaal klantenpotentieel	0,603	0,557	0,647	-0,125	0,710	-0,274	0,632	1,000						
Inwoners van stedelijk gebied	-0,769	-0,719	-0,589	-0,121	-0,542	-0,102	-0,696	-0,396	1,000					
Werkzame beroepsbevolking	-0,308	-0,288	-0,173	0,103	-0,229	0,073	-0,244	-0,080	0,251	1,000				
Banen handel en horeca (COROP)	-0,009	-0,026	0,059	-0,178	-0,092	0,075	-0,018	-0,161	-0,075	0,063	1,000			
Banenmutatie (COROP)	0,289	0,266	0,298	-0,183	0,531	-0,349	0,344	0,401	-0,102	-0,444	-0,319	1,000		
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	0,051	0,085	0,205	-0,144	0,419	-0,464	0,132	0,401	0,137	-0,115	-0,155	0,531	1,000	
Netto arbeidsparticipatie van vrouwen (COROP)	0,838	0,804	0,772	-0,082	0,868	-0,154	0,750	0,700	-0,590	-0,215	-0,213	0,545	0,295	1,000

Bron: APE

Regressie-analyse: het principe

Uit *Freakonomics* van Steven D. Levitt (econoom aan de Universiteit van Chicago) en Stephen Dubner (*New York Times* en *New Yorker*), in 2005 in Nederlandse vertaling uitgegeven door De Bezige Bij, p.p. 206-207:

“Hoe kan uit dit soort data [APE: *gedoeld wordt op een eerder in het hoofdstuk besproken databestand, het ECLS-bestand, met gegevens van 20.000 Amerikaanse kinderen over hun persoonlijke eigenschappen, woon- en leefsituatie en over hun schoolcarrières van groep 1 tot groep 7*] een betrouwbaar verhaal worden gehaald? Door ze te onderwerpen aan de favoriete truc van de econoom: regressie-analyse. Nee, regressie-analyse is geen achterhaalde psychiatrische behandelingsmethode. Het is een krachtig – zij het niet erg veelzijdig – statistisch instrument waarmee samenhangen, *correlaties*, kunnen worden gevonden die anders onzichtbaar zouden blijven. Een correlatie is niets meer dan een statistische term die aangeeft of twee variabelen samen veranderen. Als het buiten sneeuwt, is het meestal koud; tussen die twee factoren bestaat een positieve correlatie. Tussen zonneschijn en regen is er een negatieve correlatie. Doodsimpel als je maar met een paar variabelen te maken hebt. Want met een paar honderd variabelen wordt het lastiger. Dan gebruikt de econoom regressie-analyse om uit die enorme stapels data wijs te worden. Met regressie-analyse kan de onderzoeker alle variabelen kunstmatig constant houden, behalve de twee waarop hij zich wil concentreren, om te zien of die twee samen veranderen. (.....) Stel dat we de ECLS-data willen gebruiken om een fundamentele vraag over ouderschap en onderwijs te beantwoorden: doet je kind het beter op school als je veel boeken in huis hebt? Met regressie-analyse is deze vraag niet rechtstreeks te beantwoorden, maar wel een subtiel aangepaste vraag: doet een kind van ouders die veel boeken in huis hebben het gemiddeld beter op school dan een kind van wie de ouders geen boeken hebben? Het verschil tussen de eerste en de tweede vraag is het verschil tussen causaliteit (vraag 1) en correlatie (vraag 2). Een regressie-analyse kan een samenhang aanwijzen, geen oorzaak en gevolg. Immers twee variabelen kunnen op allerlei manieren samenhangen. X kan de oorzaak zijn van Y; Y kan de oorzaak zijn van X, of er kan een andere factor bestaan die zowel X als Y veroorzaakt. Via een regressie-analyse kun je niet aan de weet komen of het koud is omdat het sneeuwt, of dat het sneeuwt omdat het koud is, of dat de twee gewoon toevallig samenhangen. (.....) Het moet gezegd dat regressie-analyse meer kunst is dan wetenschap. (.....) Maar een ervaren onderzoeker kan zo’n analyse als instrument gebruiken om te zien hoe veelbetekenend een correlatie is, en misschien zelfs om te zeggen of die correlatie ook wijst op een oorzakelijk verband.”

5 FINANCIËLE RESULTATEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we de financiële resultaten voor gemeenten op de voor dit onderzoek relevante budgetten in de jaren 2001-2004. In de jaren 2001-2003 is het relevante budget het WFA-budget. Het jaar 2004 is, na de invoering op 1 januari van de WWB, het eerste jaar dat gemeenten een WWB-budget kregen. In dit hoofdstuk bekijken we eerst de financiële resultaten van gemeenten in 2004. Verderop kijken we kort naar het resultaat over de jaren 2001-2003. In de bijlage staan meer gegevens over deze jaren.

5.2 Financiële resultaten over 2004

In deze paragraaf bekijken we de financiële resultaten van het eerste jaar van de WWB: 2004. In dit jaar is met het objectieve verdeelmodel gewerkt, dat door de Tweede Kamer in juni 2003 werd goedgekeurd (zie Goudriaan 2005a). Voor de gemeenten met minder dan 40.000 inwoners werd het budget volledig bepaald door historische uitgaven in 2001. Voor de gemeenten met meer dan 60.000 inwoners werd het gemeentelijk budget voor 60% bepaald door historische uitgaven. Voor gemeenten met 40.000 tot 60.000 inwoners gold een tussenmodel, waarbij het gewicht van de historische component afnam van 100% tot 60% naar rato van het aantal inwoners boven de 40.000.

Tabel 5.1: *Financiële resultaten op het budget Inkomensdeel WWB, in het jaar 2004, naar landsdeel (gewogen gemiddelde).*

Landsdeel	Aant gem	Budget 65- per HHD (a)	Uitgaven 65- per HHD (b)	Saldo	
				Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
Noord	48	€ 797	€ 770	€ 27	3,5%
Oost	85	€ 642	€ 637	€ 5	0,7%
Zuid	111	€ 655	€ 628	€ 27	4,3%
West	168	€ 946	€ 856	€ 90	10,5%
Totaal Nederland	412	€ 809	€ 755	€ 53	7,0%

Bron: APE

In tabel 5.1 is te zien dat de gemeenten in Nederland gemiddeld 7% hebben overgehouden op het budget Inkomensdeel WWB in het jaar 2004. Dit komt overeen met € 53 per huishouden. De financiële resultaten WWB zijn niet gelijkmatig verdeeld over de landsdelen van Nederland. De regio West, met daar-

in de vier grootste gemeenten, heeft het meeste geld per huishouden overgehouden. De regio Oost heeft per huishouden het minste geld overgehouden, gemiddeld zo'n € 5 per huishouden. De regio's Noord en Zuid hebben beide gemiddeld € 27 overgehouden.

Tabel 5.2: *Financiële resultaten op het budget Inkomensdeel WWB, in het jaar 2004, naar mate van stedelijkheid (gewogen gemiddelde).*

Stedelijkheid	Aant gem	Budget 65- per HHD (a)	Uitgaven 65- per HHD (b)	Saldo	
				Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
Zeer sterk stedelijk	12	€ 1.570	€ 1.367	€ 203	14,8%
Sterk stedelijk	54	€ 862	€ 834	€ 28	3,4%
Matig stedelijk	82	€ 555	€ 553	€ 2	0,4%
Weinig stedelijk	143	€ 387	€ 388	-/- € 1	-0,4%
Niet stedelijk	121	€ 340	€ 336	€ 5	1,4%
Totaal Nederland	412	€ 809	€ 755	€ 53	7,0%

Bron: APE

Als we kijken naar de mate van stedelijkheid (tabel 5.2), dan zien we dat over het algemeen geldt dat gemeenten met een hogere stedelijkheid ook een hoger positief saldo hebben behaald in 2004. Het gaat om het gemiddelde van de 143 gemeenten die als weinig stedelijk worden beschouwd.

Tabel 5.3: *Financiële resultaten op het budget Inkomensdeel WWB, in het jaar 2004, naar grootteklasse (gewogen gemiddelde).*

Grootteklasse	Aant gem	Budget 65- per HHD (a)	Uitgaven 65- per HHD (b)	Saldo	
				Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
Kleiner dan 30.000	258	€ 337	€ 336	€ 1	0,4%
30.000 - 60.000	87	€ 525	€ 529	-/- € 5	-0,9%
60.000 - 100.000	39	€ 746	€ 727	€ 19	2,6%
100.000 - 150.000	16	€ 817	€ 799	€ 18	2,2%
150.000 - 250.000	8	€ 1.043	€ 972	€ 71	7,3%
Groter dan 250.000	4	€ 1.767	€ 1.512	€ 255	16,9%
Totaal Nederland	412	€ 809	€ 755	€ 53	7,0%

Bron: APE

Over het algemeen geldt dat hoe groter een gemeente is, des te groter ook het positieve saldo per huishouden dat ze in 2004 hebben gerealiseerd. Dit is te zien in tabel 5.3, waar de gemeenten zijn ingedeeld naar grootteklasse. De

groep gemeenten met 30 tot 60 duizend inwoners heeft gemiddeld een negatief saldo. Hierin zitten de gemeenten die in dit budgetjaar tot het compartiment middelgrote gemeenten behoorden (40.000-60.000 inwoners).

Tabel 5.4: *Financiële resultaten op het budget Inkomensdeel WWB, in het jaar 2004, naar de indeling van het grotestedenbeleid (gewogen gemiddelde).*

Grotestedenbeleid	Aant gem	Budget 65-	Uitgaven 65-	Saldo	
		per HHD (a)	per HHD (b)	Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
G4	4	€ 1.767	€ 1.512	€ 255	16,9%
G27	27	€ 1.042	€ 991	€ 51	5,1%
Overige gemeenten	381	€ 474	€ 472	€ 1	0,2%
Totaal Nederland	412	€ 809	€ 755	€ 53	7,0%

Bron: APE

Als we kijken naar de indeling van gemeenten volgens het grotestedenbeleid (tabel 5.4), dan valt op dat vooral de G4 geld hebben overgehouden. De vier grootste gemeenten hebben gemiddeld € 255 per huishouden, of 17% overgehouden. De overige 27 gemeenten van het grotestedenbeleid, de G27, hebben gemiddeld € 51 overgehouden. De rest van de gemeenten heeft gemiddeld een saldo van bijna nul.

Tabel 5.5: *Financiële resultaten op het budget Inkomensdeel WWB, in het jaar 2004, naar stedelijkheid en landsdeel (gewogen gemiddelde).*

Stedelijkheid	Aant gem	Gewogen gemiddeld nominaal saldo				
		Noord	Oost	Zuid	West	NL
Aantal gemeenten		48	85	111	168	412
Sterk en zeer sterk stedelijk ^a	66	€ 109	€ 28	€ 64	€ 132	€ 105
Matig stedelijk	82	-/- € 49	-/- € 4	€ 19	€ 3	€ 2
Weinig stedelijk	143	-/- € 5	-/- € 12	€ 5	€ 7	-/- € 1
Niet stedelijk	121	€ 31	-/- € 13	-/- € 10	-/- € 5	€ 5
Totaal Nederland	412	€ 27	€ 5	€ 27	€ 90	€ 53

a Samengevoegd vanwege de te lage aantallen.

Bron: APE

In een eerdere tabel (tabel 5.1) hebben we gezien dat de gemeenten in de regio Oost gemiddeld het minste geld hebben overgehouden. In tabel 5.5 is te

zien dat de sterk en zeer sterk stedelijke gemeenten in deze regio gemiddeld gezien wél geld hebben overgehouden, maar dat de andere gemeenten gemiddeld een te kort hebben gerealiseerd. Van de niet stedelijke gemeenten hebben alleen de gemeenten in de regio Noord gemiddeld gezien geld overgehouden.

Tabel 5.6: *Financiële resultaten op het budget Inkomensdeel WWB, in het jaar 2004, naar grootteklasse en landsdeel (gewogen gemiddelde).*

Grootteklasse	Aant gem	Gewogen gemiddeld nominaal saldo				
		Noord	Oost	Zuid	West	NL
Aantal gemeenten		48	85	111	168	412
Kleiner dan 30.000	258	€ 14	-/- € 2	€ 3	-/- € 3	€ 1
30.000 - 60.000	87	-/- € 33	-/- € 16	€ 9	€ 9	-/- € 5
60.000 - 100.000	39	€ 58	€ 18	€ 24	€ 10	€ 19
Groter dan 100.000 ^a	28	€ 74	€ 23	€ 74	€ 182	€ 131
Totaal Nederland	412	€ 27	€ 5	€ 27	€ 90	€ 53

a Samengevoegd vanwege de te lage aantallen.

Bron: APE

In de regio Zuid is er een duidelijk positief resultaat over alle grootteklassen (tabel 5.6). Ook is te zien dat boven de 60.000 inwoners alle regio's gemiddeld geld hebben overgehouden. Binnen de groep gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners, is de regio Noord de regio waar de gemeenten het meest geld overhouden. In de groep gemeenten met 30.000-60.000 inwoners hebben de gemeenten in de regio Noord juist gemiddeld het laagste saldo. Ook in de regio Oost hebben de gemeenten in deze grootteklasse gemiddeld meer uitgeven dan ze ontvingen.

5.3 Financiële resultaten over 2001-2003

In de jaren 2001 tot 2003 kregen gemeenten een budget voor het totaal van bijstand 65-, 65+, IOAW, IOAZ en BBZ. Dit werd het WFA budget genoemd. De gemeenten kregen dit budget voor een kwart van de uitgaven. Gemeenten konden de overige 75% van de uitgaven declareren bij het Rijk. In de volgende tabellen hebben we het totaal van het resultaat van de 3 jaren gegeven. Om de budgetten en uitgaven vergelijkbaar te maken hebben we de uitgaven van de gemeenten die binnen het WFA-budget vallen opgeteld en gedeeld door vier. Het is niet mogelijk om, net als in de vorige paragraaf, alleen het bijstandsdeel voor huishoudens jonger dan 65 jaar te geven.

Tabel 5.7: *Financiële resultaten op het WFA-budget, in de jaren 2001-2003, naar landsdeelindeling (gewogen gemiddelde).*

Landsdeel	Aant gem	Budget WFA per HHD (a)	Uitgaven per HHD (b)	Saldo	
				Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
Noord	48	€ 668	€ 575	€ 93	16,2%
Oost	85	€ 520	€ 473	€ 47	9,9%
Zuid	168	€ 710	€ 663	€ 47	7,1%
West	111	€ 535	€ 488	€ 48	9,8%
Totaal Nederland	412	€ 631	€ 579	€ 52	9,0%

Bron: APE

In tabel 5.7 is te zien dat in de jaren 2001-2003, de gemeenten in Nederland gemiddeld 9% hebben overgehouden op het WFA-budget. Dit komt overeen met € 52 per huishouden. In de regio Noord hebben gemeenten gemiddeld het meest geld overgehouden. In de andere drie de regio's hebben gemeente allemaal ongeveer evenveel geld overgehouden. Procentueel heeft de regio Zuid minder geld overgehouden dan de overige regio's.

Tabel 5.8: *Financiële resultaten op het WFA-budget, in de jaren 2001-2003, naar mate van stedelijkheid (gewogen gemiddelde).*

Stedelijkheid	Aant gem	Budget WFA per HHD (a)	Uitgaven per HHD (b)	Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
Sterk stedelijk	54	€ 670	€ 621	€ 48	7,8%
Matig stedelijk	82	€ 458	€ 422	€ 36	8,4%
Weinig stedelijk	143	€ 339	€ 307	€ 32	10,5%
Niet stedelijk	121	€ 313	€ 277	€ 36	13,0%
Totaal Nederland	412	€ 631	€ 579	€ 52	9,0%

Bron: APE

Als we kijken naar de mate van stedelijkheid (tabel 5.8), dan zien we dat de twaalf gemeenten die zeer sterk stedelijk zijn, het meest geld hebben overgehouden in de jaren 2001-2003, namelijk € 97. Procentueel gezien zijn het echter de minder stedelijke gemeenten die het meest hebben overgehouden. De niet stedelijke gemeenten hebben meer dan 13% overgehouden, de weinig stedelijk gemeenten meer dan 10%. In de bijlage staan nog een aantal tabellen voor deze budgetjaren.

5.4 Individuele gemeenten 2001-2004

Over de periode 2001-2004 genomen hebben de gezamenlijke gemeenten € 575 miljoen (ruim 8%) meer budget ontvangen dan zij aan bijstand hebben uitgekeerd (grafiek 5.1).⁵ De onderlinge verschillen tussen gemeenten zijn echter groot. De gemeente Hoorn heeft het gunstigste resultaat geboekt.⁶ Uitgedrukt als percentage van de uitgaven heeft deze gemeente een positief saldo van ruim 21% gerealiseerd. Na Hoorn volgen de gemeenten Amsterdam, Deventer en Tilburg met een positief resultaat van afgerond 19%. De ongunstigste resultaten boekt men in de gemeenten Veenendaal (-11%) en Amersfoort (-10%).

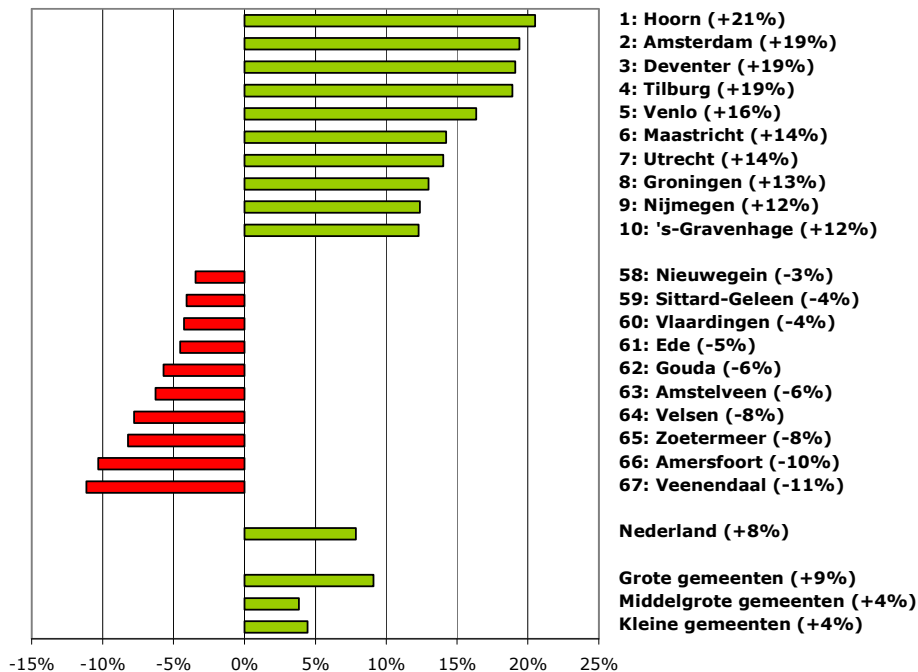
Hoewel drie van de vier grootste gemeenten in de top 10 staan, blijkt winst niet voorbehouden aan grote gemeenten of aan gemeenten in bepaalde regio's. De kop en de staart van de ranglijst zijn divers van samenstelling, zowel naar regio en grootteklasse, als ook naar de hoogte van de bijstandsuitgaven.

De verschillen in financieel resultaat hangen nauw samen met verschillen in de uitgavenontwikkeling. De gemeenten met de gunstigste financiële resultaten zijn in het algemeen ook de gemeenten met de sterkste daling van de uitkeringslasten in de jaren 2001-2004 (grafiek 5.2). Dit geldt ook andersom: gemeenten met de ongunstigste resultaten zijn in het algemeen de gemeenten met de sterkste stijging van de uitkeringslasten.

⁵ Het betreft het saldo van inkomsten en uitgaven levensonderhoud voor huishoudens 15-64 jaar.

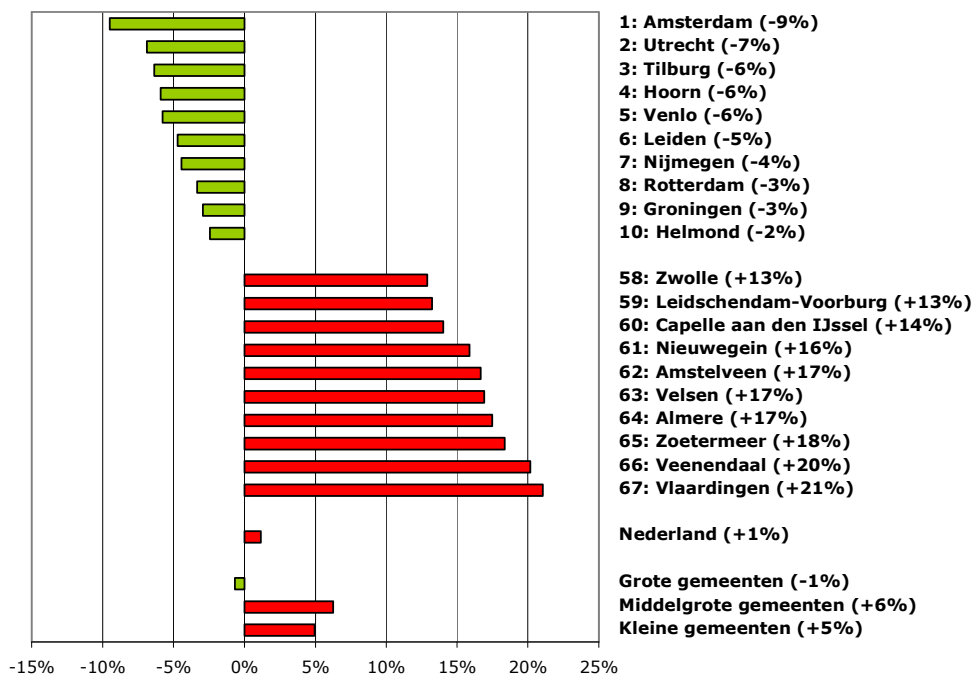
⁶ Van alle gemeenten met meer dan 60.000 inwoners.

Grafiek 5.1: *Winst en verlies budgettering bijstand 2001-2004, 60.000+ gemeenten (in procenten van de uitgaven).*



Bron: SZW, bewerking APE

Grafiek 5.2: *Procentuele mutatie van de reële bijstandsuitgaven 2001-2004, 60.000+ gemeenten.*



Bron: SZW, bewerking APE

5.5 Conclusie

De Nederlandse gemeenten hebben gemiddeld in 2004 7% meer budget ontvangen dan ze hebben uitgegeven. Het saldo van budget en uitgaven varieert van gemiddeld € 5 per huishouden in de regio Oost, tot gemiddeld € 90 per huishouden in de regio West. Gemiddeld het meest negatieve saldo hebben de matig stedelijke gemeenten in de regio Noord (-/- € 49 per huishouden); gemiddeld het meest positieve saldo hebben de gemeenten groter dan 100.000 inwoners in de regio West (+ € 182 per huishouden). Over de periode 2001-2003 is het saldo van budget en uitgaven gemiddeld 9%. De verschillen tussen de onderscheiden typen gemeenten zijn anders van richting en minder groot dan in 2004. De verschillen in financieel resultaat hangen nauw samen met verschillen in uitgavenontwikkeling.

Bijlage 2: Financiële resultaten 2001-2003

Tabel: *Financiële resultaten op het WFA-budget, in de jaren 2001-2003, naar grootteklasse (gewogen gemiddelde).*

Grootteklasse	Aant gem	Budget WFA per HHD (a)	Uitgaven per HHD (b)	Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
Kleiner dan 30.000	258	€ 297	€ 271	€ 26	9,5%
30.000 - 60.000	87	€ 451	€ 410	€ 41	10,0%
60.000 - 100.000	39	€ 581	€ 544	€ 37	6,8%
100.000 - 150.000	16	€ 624	€ 590	€ 33	5,6%
150.000 - 250.000	8	€ 822	€ 729	€ 93	12,7%
Groter dan 250.000	4	€ 1.295	€ 1.183	€ 111	9,4%
Totaal Nederland	412	€ 631	€ 579	€ 52	9,0%

Bron: APE

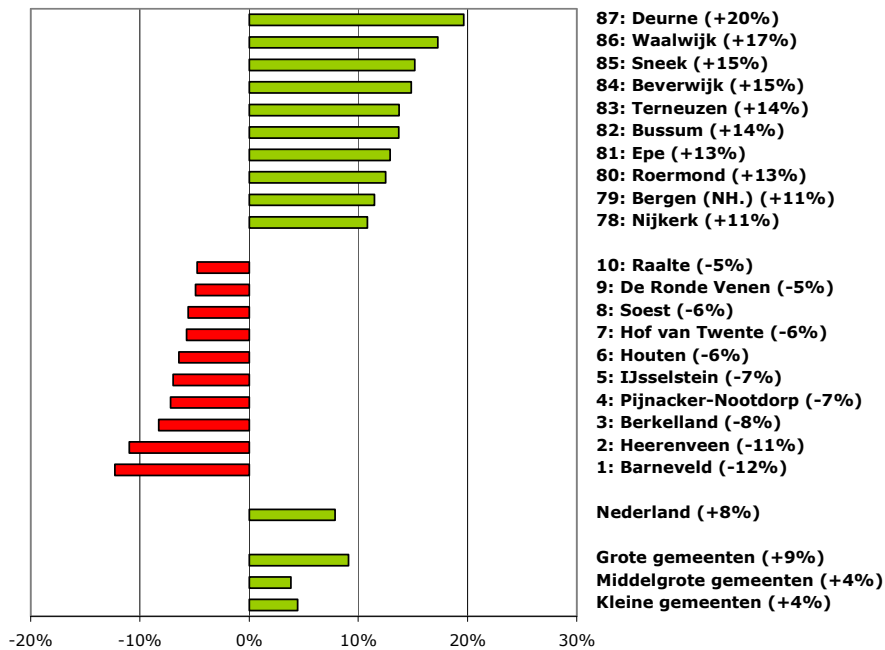
Tabel: *Financiële resultaten op het WFA-budget, in de jaren 2001-2003, naar de indeling van het grotestedenbeleid (gewogen gemiddelde).*

Grotestedenbeleid	Aant gem	Budget WFA per HHD (a)	Uitgaven per HHD (b)	Nominaal (c)=(a)-(b)	Procentueel (d)=(c)/(b)
G4	4	€ 1.295	€ 1.183	€ 111	9,4%
G27	27	€ 814	€ 739	€ 76	10,2%
Overige gemeenten	381	€ 393	€ 365	€ 28	7,7%
Totaal Nederland	412	€ 631	€ 579	€ 52	9,0%

Bron: APE

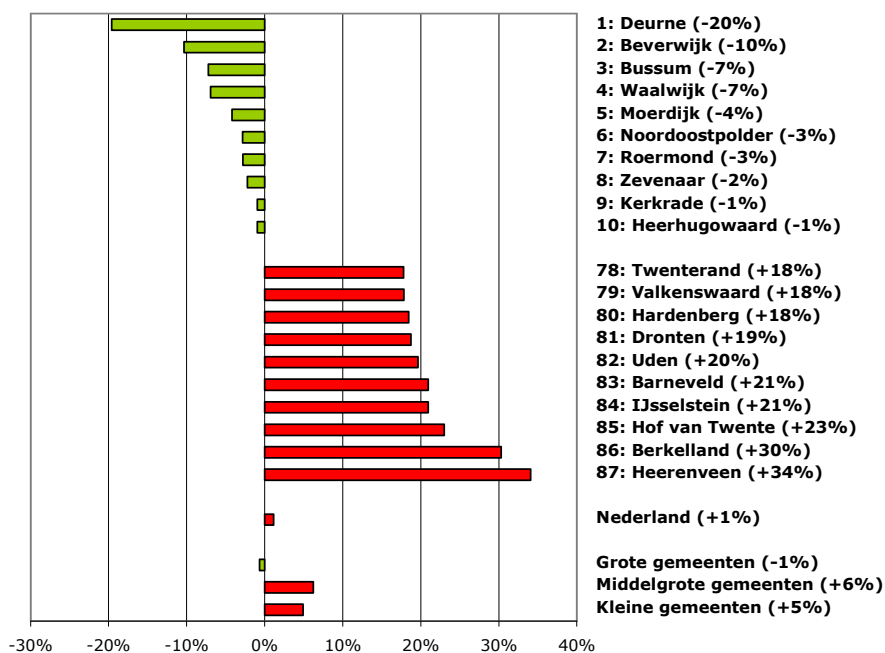
Bijlage 3: Winst en verlies budgettering bijstand en mutatie bijstandsuitgaven, 60.000- gemeenten

Grafiek *Winst en verlies budgettering bijstand 2001-2004, 30.000-60.000 gemeenten (in procenten van de uitgaven).*



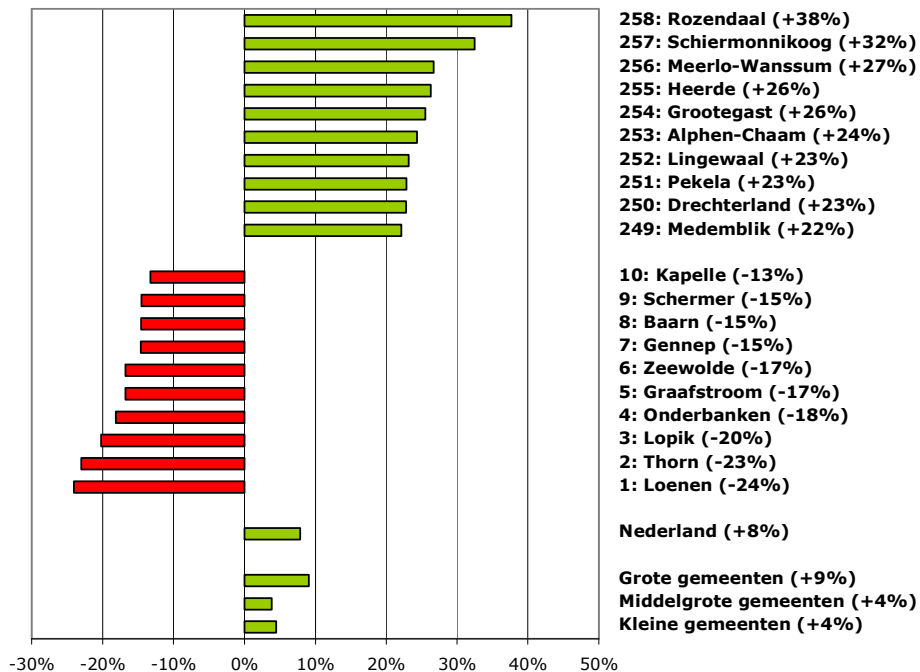
Bron: SZW, bewerking APE

Grafiek: *Procentuele mutatie van de reële bijstandsuitgaven 2001-2004, 30.000-60.000 gemeenten.*



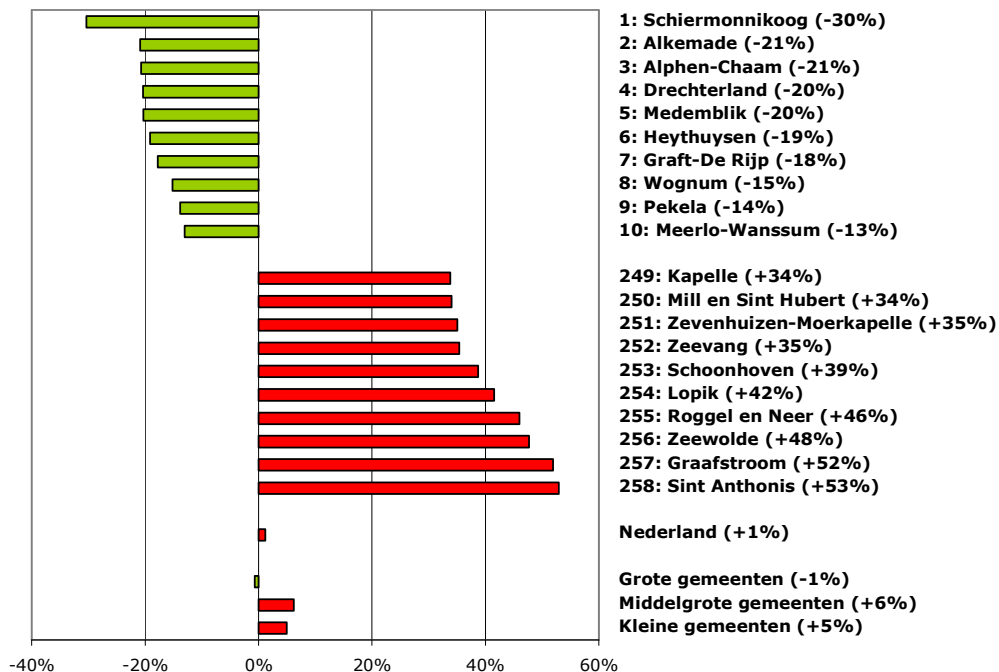
Bron: SZW, bewerking APE

Grafiek: *Winst en verlies budgettering bijstand 2001-2004, 30.000- gemeenten (in procenten van de uitgaven).*



Bron: SZW, bewerking APE

Grafiek: *Procentuele mutatie van de reële bijstandsuitgaven 2001-2004, 30.000- gemeenten.*



Bron: SZW, bewerking APE

Bijlage 4: Gemeentelijke indelingen

De G4 is de groep van vier grootste gemeenten in Nederland

Amsterdam 's Gravenhage Rotterdam Utrecht

De G27 bestaat uit de 26 steden die deelnemen aan het Grote Steden Beleid, aangevuld met Sittard-Geleen.

Alkmaar	Eindhoven	Hengelo	Schiedam
Almelo	Emmen	's Hertogenbosch	Sittard-Geleen
Amersfoort	Enschede	Leeuwarden	Tilburg
Arnhem	Groningen	Leiden	Venlo
Breda	Haarlem	Lelystad	Zaanstad
Deventer	Heerlen	Maastricht	Zwolle
Dordrecht	Helmond	Nijmegen	

De G31 bestaat uit de G4 en de G27 gezamenlijk.

De categorie "kleine gemeenten" bestaat uit de gemeenten die op 1 januari 2005 volgens het CBS minder dan 30.000 inwoners hadden. Dit zijn gemeenten die in het basismodel volledig historisch gebudgetteerd worden. De categorie "grote gemeenten" bestaat uit gemeenten met meer dan 60.000 inwoners op 1 januari 2005. In het basismodel worden deze gemeenten volledig objectief gebudgetteerd. De overgebleven gemeenten worden "middelgrote" gemeenten genoemd.

6 GEDIFFERENTIEERDE UITGAVENONTWIKKELING

6.1 Inleiding

De ontwikkeling van de WWB-uitgaven sinds de invoering van de WWB verschilt tussen de gemeenten. Vooral de relatief gunstige ontwikkeling van de uitgaven in de grootste vier gemeenten (G4) van Nederland ten opzichte van de overige gemeenten in Nederland, heeft vragen opgeroepen over het effect van de uitgavenontwikkeling in de G4 op de budgetten van de andere gemeenten. In dit hoofdstuk bekijken we hoe de uitgavenontwikkeling in de G4 doorwerkt in de ontwikkeling van de budgetten van de overige gemeenten. De uitgavenontwikkeling in de G4 werkt op twee manieren door in de budgetten van de andere gemeenten:

- via de invloed van de G4-uitgaven op het macrobudget (de grootte van de 'taart'); en
- via de invloed op het historische en het objectieve aandeel van elke gemeente in het macrobudget (de grootte van de gemeentelijke 'taartpunt').

6.2 Realisaties 2001-2004

Over de jaren 2001-2004 hebben de gemeenten in totaal bijna € 7,9 miljard budget ontvangen (WFA-budget in 2001-2003 en WWB-budget in 2004). Hier stonden uitgaven tegenover van in totaal € 7,3 miljard: voor de gemeenten een positief saldo van in totaal € 0,6 miljard.

Gemeenten met meer dan 60.000 inwoners hebben gezamenlijk een positief saldo gerealiseerd van ruim € 500 miljoen; de middelgrote gemeenten (30.000-60.000) een saldo van € 35 miljoen en de kleine gemeenten een saldo van € 40 miljoen.

Opgesplitst naar de indeling van het grotestedenbeleid: de G4 een saldo van € 325 miljoen; de G27 een saldo van € 154 miljoen en de rest een saldo van € 99 miljoen (zie onderstaande tabellen).

Tabel 6.1: *Totaal saldo van budget en uitgaven over de periode 2001-2004 van gemeenten, naar gemeenteklasse.*

Grotestedenbeleid	Budget	Uitgaven	Saldo
	<i>X 1 mln</i>		
Grote gemeenten (> 60K inw)	€ 6.035	€ 5.531	€ 503
Middelgrote gemeenten (30-60K inw)	€ 1.070	€ 1.031	€ 35
Kleine gemeenten (< 30K inw)	€ 819	€ 784	€ 40
Nederland	€ 7.923	€ 7.346	€ 578

Bron: APE

Tabel 6.2: *Totaal saldo van budget en uitgaven over de periode 2001-2004 van gemeenten, x 1 mln, naar de indeling van het grotestedenbeleid.*

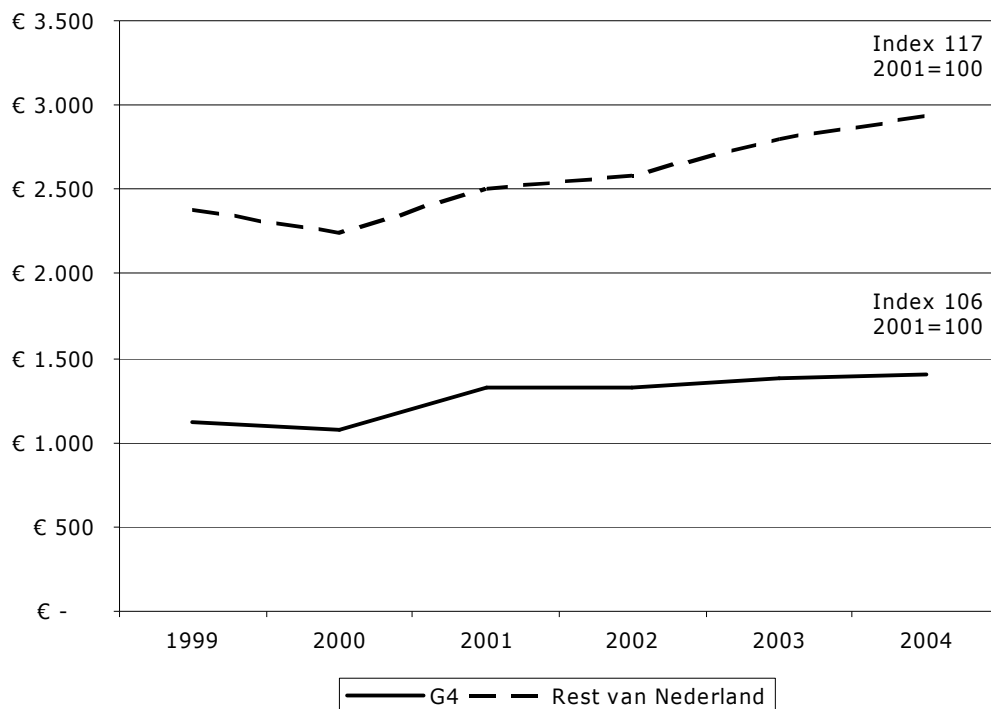
Grotestedenbeleid	Budget	Uitgaven	Saldo
	<i>X 1 mln</i>		
G4	€ 2.712	€ 2.387	€ 325
G27	€ 2.270	€ 2.116	€ 154
Rest van Nederland	€ 2.942	€ 2.843	€ 99
Nederland	€ 7.923	€ 7.346	€ 578

Bron: APE

6.3 G4 versus rest

In grafiek 6.1 is de uitgavenontwikkeling vanaf 1999 te lezen, afzonderlijk voor de G4 en voor de rest van Nederland. De vier grootste gemeenten samen geven in 2004 iets minder dan € 1,5 miljard uit aan bijstand voor huishoudens jonger dan 65 jaar. De uitgaven zijn vanaf 2001, het eerste jaar van de (gedeeltelijke) budgettering, langzaam opgelopen. In 2004 liggen de uitgaven in de G4 6% hoger dan in 2001, het begin van de budgettering van de bijstand in Nederland. De overige gemeenten geven in 2004 samen bijna € 3 miljard uit. Ook in deze groep gemeenten zijn de uitgaven gestegen, met 17% vanaf 2001. De stijging is dus sterker dan in de G4. De totale uitgaven in Nederland (niet in de grafiek) zijn gestegen van € 3,8 miljard in 2001, tot € 4,3 miljard in 2004 (een stijging met 13%).

Grafiek 6.1: Ontwikkeling van de uitgaven van de G4 en van de rest van Nederland, x 1 mln



Bron: APE

6.4 Doorwerking via herijking objectieve verdeelsleutel

Door de ongelijksoortige ontwikkeling van de uitgaven veranderen in de loop van de jaren de relatieve uitgavenaandelen. In de jaren 2001-2004 is het gezamenlijke aandeel van de G4 in de macro-uitgaven met 3 procentpunten gedaald van 35% tot 32%. Door jaarlijkse herijking van de objectieve verdeelsleutel worden de gewichten aangepast aan de gewijzigde uitgavenverhoudingen. De onderstaande tabel laat zien hoe dit werkt. We hebben het uitgangsmodel voor elk van de jaren 1999-2004 geijkt, dat wil zeggen voor elk jaar zijn de gewichten van de maatstaven uit het huidige model opnieuw geschat op basis van de uitgavengegevens en de waarden van de maatstaven in de betreffende jaren. Met de schattingsuitkomsten hebben we voor elke gemeente, voor elk jaar, de zogenoemde 'objectieve uitgaven' berekend. Dit zijn de voorspelde uitgaven voor een jaar op basis van de waarden van de maatstaven in dat jaar en de voor dat zelfde jaar geschatte gewichten (zie hoofdstuk 4). De onderstaande tabel zet de gezamenlijke uitgaven van de G4 naast de gezamenlijke, op basis van de jaarlijkse herijkingen voorspelde, 'objectieve uitgaven'. Het blijkt dat de 'objectieve uitgaven' steeds iets lager liggen dan de werkelijke uitgaven, maar het verschil tussen beide bedragen is klein; in

2004 minder dan 1%. Door de jaarlijkse herijking past de objectieve verdeelsleutel zich dus aan aan de geleidelijk veranderende uitgavenverhoudingen. De gewijzigde uitgavenverhoudingen werken dus via de herijkingen van de verdeelsleutel door in de objectief bepaalde aandelen (de gemeentelijke 'taartpunten') van de individuele gemeenten in het nationale WWB-budget. Vanwege het vertraagd beschikbaar komen van uitgavengegevens is deze doorwerking echter vertraagd. De vertraging bedraagt drie jaar (uitgavengegevens 2004 voor de ijking van de objectieve verdeelsleutel 2007).

Tabel 6.3: *Gerealiseerde en objectieve uitgaven van de G4 in verschillende jaren.*

	'Objectieve uit-	Uitgaven G4	Vershil
	gaven' G4	<i>X 1 mln</i>	
1999	1.105	1.125	-/- 20
2000	1.055	1.074	-/- 19
2001	1.296	1.325	-/- 29
2002	1.294	1.321	-/- 27
2003	1.352	1.379	-/- 27
2004	1.388	1.399	-/- 12
Index 2004 (2001 = 100)	107	106	

Bron: APE

6.5 Ongelijke ontwikkeling door ongelijke uitgangsposities

Het is niet op voorhand duidelijk wat de achtergrond is van de ongelijke uitgavenontwikkeling tussen de G4 en de rest van de Nederlandse gemeenten. De stelling is verdedigbaar dat de G4 een gunstiger ontwikkeling hebben laten zien omdat zij, gemiddeld, vanuit een gunstiger uitgangspositie zijn gestart. Er zou bij aanvang van de (gedeeltelijke) budgettering in 2001 meer 'lucht' in hun bestanden hebben gezeten dan in de bestanden van de rest van de gemeenten. Hieronder werken we uit hoe deze stelling kan worden vertaald in het macrobudget (scenario I).

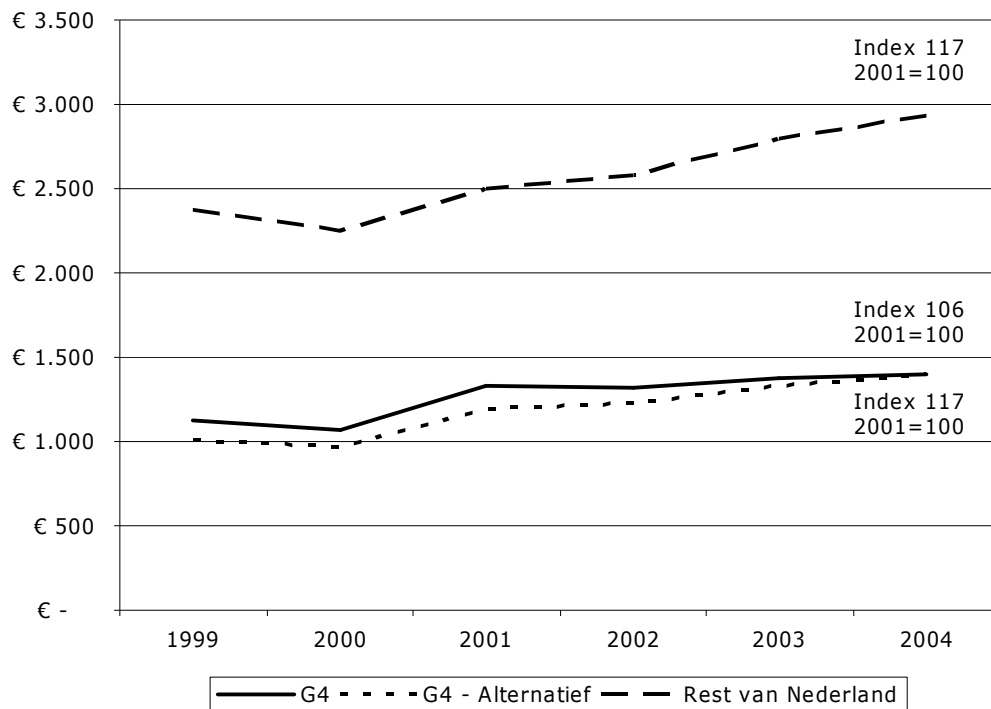
Geheel tegengesteld is de stelling dat de ongelijke uitgavenontwikkeling is te wijten aan de omstandigheid dat de rest van de Nederlandse gemeenten, gemiddeld genomen, minder succesvol is geweest met het reduceren van de bijstandsuitgaven dan (gemiddeld genomen) de G4. Volgens deze stelling zijn de uitgangsposities in 2001 gelijk, en zijn de overige gemeenten gemiddeld minder effectief in de beheersing van de uitgaven dan de G4. Hoe deze stelling

kan worden vertaald in het macrobudget werken we hieronder uit in scenario II.

6.5.1 Scenario I, basisjaar 2004

We kijken wat er gebeurd zou zijn als de G4 vanaf 2001 een gelijke ontwikkeling als de rest van Nederland zouden hebben gehad. We gaan uit van de stelling dat anno 2004 de G4 gemiddeld genomen evenveel (of even weinig) lucht in hun bestanden hebben als de rest van de Nederlandse gemeenten. Een en ander betekent dat de uitgaven van de G4 in vergelijking met de andere gemeenten in de jaren 2001-2003 eigenlijk te hoog zijn geweest (en daarom minder sterk zijn gestegen). We simuleren de gevolgen voor de ontwikkeling van het macrobudget, door de uitgaven van de G4 dezelfde ontwikkeling te laten hebben als de uitgaven in de andere gemeenten, startend vanuit een lager uitgangsniveau (dus met minder 'lucht') in 2001. In dit scenario zouden de uitgaven van de G4 in 2001 lager zijn geweest, namelijk € 1,1 miljard in plaats van de gerealiseerde € 1,3 miljard. De lagere uitgavenniveaus van de G4 werken door in de totale Nederlandse uitgaven en met een jaar vertraging ook in de omvang van het macrobudget.

Grafiek 6.2: *Alternatieve ontwikkeling van de uitgaven van de G4, tegen de realisatie van de uitgavenontwikkeling van de G4 en van de rest van Nederland, x 1 mln, Scenario I, basisjaar 2004*



Bron: APE

Als de macrobudgetten 2001-2004 zouden zijn vastgesteld conform de verlaagde uitgavenniveaus van de G4, dan zou de over de gehele periode genomen som van de macrobudgetten € 157 miljoen lager zijn geweest dan in werkelijkheid het geval was. Kortom, als de G4 bij aanvang van de (gedeeltelijke) budgettering meer 'lucht' in hun bestanden hadden dan de andere gemeenten, dan hebben de andere gemeenten daarvan geprofiteerd om dat de relatief te hoge uitgaven in de G4 hebben doorwerkt in een relatief te hoog macrobudget.

In tabel 6.4 staat wat de gevolgen van het lagere macrobudget zijn voor de verschillende grootteklassen. Door een lager macrobudget zouden alle gemeenten een lager saldo van budget en uitgaven hebben gehad, dan in werkelijkheid het geval is geweest. De grote gemeenten zouden in totaal dan € 118 miljoen minder hebben ontvangen. De middelgrote gemeenten zouden € 17 miljoen minder hebben ontvangen en de kleine gemeenten zouden een € 22 miljoen lager saldo hebben gehad. Alle groepen zouden over het totaal van de jaren een positief saldo hebben gerealiseerd.

Tabel 6.4: *Effecten op het saldo van budget en uitgaven over de periode 2001-2004 bij alternatieve ontwikkeling uitgaven G4, Scenario I, basisjaar 2004, naar gemeenteklasse.*

Gemeenteklasse	Budget	Uitgaven	Saldo	t.o.v. realisatie
	x 1 mln			
Grote gemeenten (> 60K inw)	€ 5.916	€ 5.531	€ 385	-/- € 118
Middelgrote gemeenten (30-60K inw)	€ 1.048	€ 1.031	€ 18	-/- € 17
Kleine gemeenten (< 30K inw)	€ 802	€ 784	€ 18	-/- € 22
Nederland	€ 7.767	€ 7.346	€ 421	-/- € 157

Bron: APE

In tabel 6.5 staat het effect van het lagere macrobudget op het saldo voor de gemeenten, ingedeeld naar de klasse van het grotestedenbeleid. De G4 zouden in totaal een € 52 miljoen lager saldo hebben gerealiseerd. Bij de G2 zou het saldo € 45 miljoen lager zijn uitgevallen. In de rest van Nederland zou het saldo € 59 miljoen lager zijn uitgevallen.

Tabel 6.5: *Effecten op het saldo van budget en uitgaven over de periode 2001-2004 bij alternatieve ontwikkeling uitgaven G4, Scenario I, basisjaar 2004, naar grotestedenbeleidsindeling.*

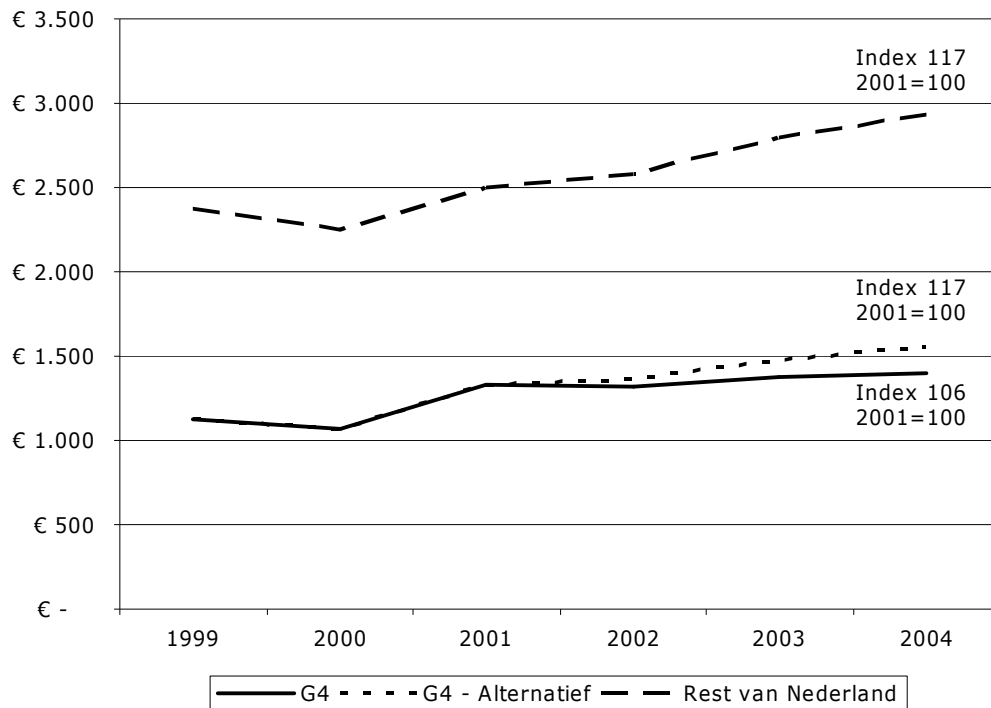
Grotestedenbeleid	Budget	Uitgaven	Saldo	t.o.v.
				realisatie
x 1 mln				
G4	€ 2.659	€ 2.387	€ 273	-/- € 52
G27	€ 2.225	€ 2.116	€ 109	-/- € 45
Rest van Nederland	€ 2.883	€ 2.843	€ 40	-/- € 59
Nederland	€ 7.767	€ 7.346	€ 421	-/- € 157

Bron: APE

6.5.2 Scenario II, basisjaar 2001

We kijken wat er gebeurd zou zijn als de G4 vanaf 2001 een gelijke ontwikkeling als de rest van Nederland zouden hebben gehad. We gaan uit van de stelling dat anno 2001 de G4 gemiddeld genomen evenveel (of even weinig) lucht in hun bestanden hebben als de rest van de Nederlandse gemeenten. Dit betekent dat de G4 in vergelijking met de andere gemeenten in de jaren 2002-2004 een betere prestatie hebben geleverd in het bevorderen van uitstroom en het tegengaan van instroom (en daarom minder sterk zijn gestegen). We simuleren de gevolgen voor de ontwikkeling van het macrobudget, door de G4 dezelfde ontwikkeling te geven als de andere gemeenten, startend vanuit de realisatie 2001. In dit scenario zouden de uitgaven van de G4 in 2004 hoger zijn geweest, namelijk € 1,6 miljard in plaats van de gerealiseerde € 1,4 miljard. De hogere uitgavenniveaus van de G4 werken door in de totale Nederlandse uitgaven en met een jaar vertraging ook in de omvang van het macrobudget. Als de macrobudgetten 2001-2004 zouden zijn vastgesteld conform de verhoogde uitgavenniveaus van de G4, dan zou over de gehele periode genomen de som van de macrobudgetten € 122 miljoen hoger zijn geweest dan in werkelijkheid het geval was. Kortom, als de G4 bij aanvang van de (gedeeltelijke) budgettering evenveel 'lucht' in hun bestanden hadden als de andere gemeenten en ze dus een betere prestatie hebben geleverd op het gebied van de bijstand, dan heeft dat voor de andere gemeenten tot gevolg dat het macrobudget relatief te laag is vastgesteld.

Grafiek 6.3: *Alternatieve ontwikkeling van de uitgaven van de G4, tegen de realisatie van de uitgavenontwikkeling van de G4 en van de rest van Nederland, , x 1 mln, Scenario II, basisjaar 2001*



Bron: APE

Bij ontwikkeling van de uitgaven van de G4 volgens dit scenario, zouden de uitgaven in de jaren 2002-2004 hoger zijn geweest dan in realiteit het geval was. De macrobudgetten voor de jaren 2003 en 2004 zouden dus hoger zijn vastgesteld. In tabel 6.6 staat wat dit voor gevolgen zou hebben gehad op de saldi van budget en uitgaven. Omdat de macrobudgetten hoger zouden zijn vastgelegd zouden alle gemeenten meer geld hebben overgehouden. In de laatste kolom van de tabel is te zien dat dor gemeenten die groter zijn dan 60.000 inwoners € 94 miljoen erbij zouden hebben gekregen. Het saldo van de middelgrote gemeenten zou er met € 12 miljoen op vooruit zijn gegaan, het saldo voor de kleine gemeenten met € 16 miljoen.

Tabel 6.6: *Effecten op het saldo van budget en uitgaven over de periode 2001-2004 bij alternatieve ontwikkeling uitgaven G4 (basisjaar 2001) van gemeenten, x 1 mln, naar gemeenteklasse.*

Gemeenteklasse	Budget	Uitgaven	Saldo	t.o.v. realisatie
	x 1 mln			
Grote gemeenten (> 60K inw)	€ 6.129	€ 5.531	€ 597	+ € 94
Middelgrote gemeenten (30-60K inw)	€ 1.086	€ 1.031	€ 47	+ € 12
Kleine gemeenten (< 30K inw)	€ 831	€ 784	€ 56	+ € 16
Nederland	€ 8.045	€ 7.346	€ 700	+ € 122

Bron: APE

De vier grootste gemeenten zouden in totaal € 43 miljoen meer budget hebben ontvangen, de G27 € 35 miljoen. De gemeenten die niet in het grotestedenbeleid zitten zouden in totaal € 44 miljoen extra hebben ontvangen.

Tabel 6.7: *Effecten op het saldo van budget en uitgaven over de periode 2001-2004 bij alternatieve ontwikkeling uitgaven G4 (basisjaar 2001) van gemeenten, x 1 mln, naar grotestedenbeleidsindefining.*

Grotestedenbeleid	Budget	Uitgaven	Saldo	t.o.v. realisatie
	x 1 mln			
G4	€ 2.755	€ 2.387	€ 368	+ € 43
G27	€ 2.305	€ 2.116	€ 189	+ € 35
Rest van Nederland	€ 2.986	€ 2.843	€ 143	+ € 44
Nederland	€ 8.045	€ 7.346	€ 700	+ € 122

Bron: APE

6.6 Conclusie

De gewichten van de verdeelmaatstaven worden bepaald op basis van de samenhang tussen bijstandsuitgaven en objectieve gemeentelijke kenmerken. Als de verschillen in uitgavenniveaus tussen de G4 en de rest van Nederland kleiner worden, terwijl de verschillen in de objectieve gemeentelijke kenmerken ongeveer gelijk blijven, dan zullen daardoor de gewichten veranderen. De jaarlijkse herijking zorgt ervoor dat de gewichten van het objectieve verdeelmodel worden aangepast aan de geleidelijke verschuivingen in de uitgavenverhoudingen. Dat is ook goed, omdat de verdeling zich daardoor aanpast aan

de gewijzigde uitgavensituatie. De gunstige ontwikkeling van de uitgaven in de G4 heeft daardoor een positief effect op de objectief bepaalde budgetaandelen van de overige gemeenten: de objectief berekende 'taartpunten' van de overige gemeenten worden jaarlijks groter en de objectieve 'taartpunten' van de G4 worden jaarlijks kleiner.⁷

Omdat het macrobudget onder meer wordt bepaald op basis van de uitgavenrealisaties in voorgaande jaren, werkt de gunstige uitgavenontwikkeling in de G4 ook door in de omvang van het macrobudget (de 'taart'). Voor sommige gemeenten zal gelden dat zij een relatief sterke uitgavendaling konden realiseren omdat zij bij aanvang van de (gedeeltelijke) budgettering in 2001 meer 'lucht' in hun bestanden hadden dan anderen. Als dit in de G4 het geval zou zijn, dan kan achteraf worden geconcludeerd dat het macrobudget te hoog is vastgesteld. De overige gemeenten hebben in dat geval geprofiteerd van de aanvankelijk onnodig hoge uitgaven in de G4. Als geldt dat de uitgangsposities van de G4 en de andere gemeenten niet verschillen en iedereen bij aanvang dus evenveel 'lucht' in zijn bestand had, dan moet de conclusie zijn dat de G4 gemiddeld genomen effectiever zijn geweest in de beheersing van de uitgaven.

De relatief gunstige ontwikkeling van de uitgaven in de G4 werkt op twee manieren door in de budgetten van de overige gemeenten, namelijk via de vaststelling van het macrobudget (de 'taart') en via de objectief en historisch bepaalde gemeentelijke aandelen in het macrobudget (de 'taartpunten'). De ontwikkeling in de G4 heeft per saldo echter geen nadelige gevolgen gehad voor de overige gemeenten. Als de overige gemeenten afzonderlijk van de G4 zouden zijn bekostigd, met een eigen macrobudget en een eigen verdeelsleutel, dan zouden zij niet meer budget hebben gekregen dan nu.

Conclusie:

De conclusie is dat de gunstige uitgavenontwikkeling in de G4 per saldo geen nadelig effect heeft gehad op de resultaten van de overige gemeenten.

⁷ De aanpassing heeft een vertraging van 3 jaar omdat de herijking van de verdeelsleutel voor het budgetjaar t gebeurt met gegevens uit t-3.

7 SAMENWERKINGSVERBANDEN

7.1 Inleiding

De vorming van nieuwe gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden geeft complicaties bij de compartimentering van het macrobudget en bij de berekening van de gemeentelijke budgetten. Dit vermindert de transparantie van de budgetberekeningen. Bovendien verschuift geld van de afzonderlijke gemeenten naar de samenwerkingsverbanden bij toepassing van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten (het Uitgangsmodel). Daardoor kennen de afzonderlijk gebudgetteerde 30.000+ gemeenten samen een herverdeeeffect van -0,5% (€ -4,9 per huishouden) ten gunste van de huidige zestien gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden (meer dan 30.000 inwoners) met een herverdeeeffect van +10,8% (€ +52,3 per huishouden). Dit model leidt bovendien tot een regionale onbalans van de herverdeeeffecten naar landsdeel.⁸ Gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden worden in de verdeelsystematiek van de WWB anders behandeld dan de niet gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden, waarvan de deelnemende gemeenten afzonderlijk worden gebudgetteerd. Gezien het voorgaande is een nadere analyse van de effecten van de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden op de resultaten van de overige gemeenten wenselijk.

7.2 Schattingsresultaten

Tabel 7.1 vergelijkt de schattingsresultaten van het Uitgangsmodel inclusief de (zestien) samenwerkingsverbanden met een *aangepaste* versie van APE2006plus waarbij de samenwerkingsverbanden *niet* in de schattingen zijn betrokken (APE2006plus exclusief). Voor de modelschattingen maakt het duidelijk uit of de samenwerkingsverbanden wel of niet in de analyse worden betrokken. De effecten van het al dan niet meenemen van de samenwerkingsverbanden in de schattingen op de gewichten van de lage inkomens, de eenouderhuishoudens en de vaste voet zijn betekenisvol. In beide modellen verschillen alle gewichten significant van nul (bij een significantieniveau van

⁸ Gemeenten in het noorden en het westen van het land kampen respectievelijk gemiddeld met negatieve herverdeeeffecten van € -5,7 en € -9,9 per huishouden. Daarentegen bedragen de herverdeeeffecten in het oosten en het zuiden van het land hemiddeld respectievelijk € +16,4 en € +35,8.

5%). In het algemeen scoort APE2006plus exclusief de samenwerkingsverbanden in termen van schattingskwaliteit iets beter dan het Uitgangsmodel.

Tabel 7.1: Gewichten (in euro's) van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten inclusief en exclusief samenwerkingsverbanden, 2004^a

Verdeelkenmerk	Uitgangsmodel	APE2006plus exclusief ^b
Lage inkomens (15-64 jaar)	23,512	31,038
Eenouderhuishoudens (15-44 jaar)	101,486	95,500
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-20,697	-23,373
Totaal allochtonen (15-64 jaar)	4,603	3,973
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	2,236	2,983
Huurwoningen	5,172	4,104
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,440	1,060
Inwoners stedelijk gebied ^c	-1,636	-1,161
Werkzame beroepsbevolking	-13,446	-15,435
Banen handel en horeca (COROP)	-18,298	-22,112
Banengroei (COROP)	-23,935	-25,806
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-3,266	-3,157
Netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)	-3,638	-4,464
Vaste voet	1.701,071	1.923,895
Verklaringsgraad (R ² x 100)	95,8	95,9
Aantal	154	138

a De gewichten zijn zodanig geschaald dat op macroniveau het totale budget op basis van de twee modellen gelijk is aan de totale uitgaven van de betreffende gemeenten (inclusief respectievelijk exclusief samenwerkingsverbanden).

b Onderstreept: niet significant bij een significantieniveau van 5%.
Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%.

c Gebaseerd op het aantal inwoners in stedelijkheidsklassen 1, 2 en 3.

Bron: APE

Statistische toetsing geeft aan dat de effecten van de verdeelkenmerken op de uitgaven bij de samenwerkingsverbanden significant verschillen van die bij de afzonderlijk gebudgetteerde gemeenten.⁹ Met andere woorden, gemeenten en gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden mogen op statistische gronden *niet* worden samengenomen.

⁹ De statistische toetsing geschiedt met een aangepaste Chow-toets (Maddala 1977, blz. 200). Dit is een F-toets met 16 en 124 vrijheidsgraden. $F(16,124) = 1,86$. Dat betekent een overschrijdingskans van 3%. De hypothese van identieke gewichten bij samenwerkingsverbanden en de overige gemeenten wordt dus verworpen bij het gebruikelijke significantieniveau van 5%.

7.3 Herverdeeeffecten

Op basis van de voorgaande schattingsresultaten brengt tabel 7.2 de ongewogen gemiddelden van de procentuele absolute herverdeeeffecten van beide verdeelmodellen in beeld. De resultaten zijn uitgesplitst naar gemeentegrootte.

Tabel 7.2: *Herverdeeeffecten (in %) van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten inclusief en exclusief samenwerkingsverbanden, 2004*

Aantal inwoners in 2005	Uitgangsmodel ^a		APE2006plus exclusief	
	Gemeenten	Absolute herverdeeeffecten (in %)	Gemeenten	Absolute herverdeeeffecten (in %)
30.000 – 40.000	48	13,8	46	13,9
40.000 - 60.000	39	8,9	36	10,3
60.000 - 100.000	39	11,7	31	9,2
100.000 - 150.000	16	7,3	13	6,5
150.000 - 250.000	8	11,4	8	10,3
Meer dan 250.000	4	5,1	4	5,4
Totaal 30.000+	154	11,0	138	10,8

a Dit is het Uitgangsmodel.

Bron: APE

De herverdeeeffecten zijn in beide modellen het grootst bij de kleinste gemeenten. Dat laat onverlet dat ook in de groep gemeenten met 150.000 tot 250.000 inwoners de absolute procentuele herverdeeeffecten relatief groot zijn. Deze nemen in APE2006plus exclusief echter af vergeleken met het Uitgangsmodel. In de meeste gevallen zijn de herverdeeeffecten in het model zonder de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden (APE2006plus exclusief) iets kleiner dan in het Uitgangsmodel.

Tabel 7.3: *Aantal 30.000+ gemeenten (in %) binnen 10% (P10) respectievelijk 15% (P15) herverdeeeffecten bij het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten inclusief en exclusief samenwerkingsverbanden, 2004*

Aantal inwoners in 2005	Uitgangsmodel		APE2006plus exclusief	
	P10 ^a	P15 ^a	P10 ^a	P15 ^a
30.000 - 40.000	41,7	64,6	54,3	65,2
40.000 - 60.000	56,4	82,1	63,9	72,2
60.000 - 100.000	48,7	69,2	67,7	77,4
100.000 - 150.000	68,8	87,5	76,9	92,3
150.000 - 250.000	62,5	75,0	62,5	87,5
Meer dan 250.000	75,0	100,0	75,0	100,0
Totaal 30.000+	51,9	74,0	63,0	74,6

a P10: percentage gemeenten met minder dan 10% herverdeeeffecten.
P15: percentage gemeenten met minder dan 15% herverdeeeffecten.

Bron: APE

Tabel 7.3 toont het percentage gemeenten met minder dan 10% (15%) herverdeeeffecten, aangeduid als P10 (P15), naar grootteklasse van gemeenten. Bij APE2006plus exclusief blijven de herverdeeeffecten het vaakst binnen de bandbreedte van 10% (15%).

7.4 Budgetverschuivingen

De toepassing van een ander verdeelmodel leidt tot budgetverschuivingen ten opzichte van het Uitgangsmodel. Tabel 7.4 geeft per grootteklasse aan welke budgetverschuivingen het gevolg zijn van de toepassing van het verdeelmodel APE2006plus exclusief. De 30.000+ gemeenten (exclusief de samenwerkingsverbanden) gaan er in totaal 0,5% (€ 4,9 per huishouden) in budget op vooruit, wanneer de budgettering plaatsvindt met een verdeelmodel zonder de samenwerkingsverbanden. Tot 100.000 inwoners ontvangen de gezamenlijke gemeenten meer budget door de budgettering op basis van het verdeelmodel zonder de samenwerkingsverbanden. De 100.000+ gemeenten leveren per saldo budget in aan de 100.000- gemeenten.

Op gemeenteniveau loopt de budgetverschuiving ten opzichte van het Uitgangsmodel uiteen van -8,4% tot 9,2% (beide zijn gemeenten onder de 50.000 inwoners). In euro's per huishouden varieert de budgetverschuiving

tussen € -41,2 en € 64,6. Dit zijn andere gemeenten dan de gemeenten die het minimum en het maximum van de procentuele budgetverschuivingen bepalen.

Tabel 7.4: *Budgetverschuivingen bij toepassing van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten exclusief samenwerkingsverbanden ten opzichte van het Uitgangsmodel, 2004*

Aantal inwoners in 2005	Gemeenten	Budgetverschuiving t.o.v. het Uitgangsmodel	
		in %	in euro per huishouden
30.000 - 40.000	46	2,4	3,1
40.000 - 60.000	36	2,0	12,4
60.000 - 100.000	31	1,7	13,6
100.000 - 150.000	13	-0,4	-3,2
150.000 - 250.000	8	-0,2	-2,0
Meer dan 250.000	4	-0,1	-2,0
Totaal 30.000+	138	0,5	4,9

Bron: APE

Tabel 7.5 schenkt aandacht aan de samenhang tussen de budgetverschuivingen en de herverdeeleffecten in het Uitgangsmodel (APE2006plus inclusief). De meerderheid van de gemeenten (95 van de 138) kent een positieve budgetverschuiving door de overgang van het Uitgangsmodel naar het model APE2006plus exclusief de samenwerkingsverbanden. Dat komt mede doordat de 30.000+ gemeenten er gezamenlijk 0,5% op vooruit gaan wanneer de samenwerkingsverbanden buiten beschouwing blijven. Van de 95 gemeenten met een positieve budgetverschuiving zijn er 42 met een negatief herverdeeleffect in het Uitgangsmodel. Van de 43 gemeenten met een negatieve budgetverschuiving ervaren er 27 een positief herverdeeleffect in het Uitgangsmodel. In totaal ondervinden 16 gemeenten met een negatief herverdeeleffect ook nog eens een negatieve budgetverschuiving.

Tabel 7.5: *Aantal gemeenten met budgetverschuivingen bij toepassing van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten exclusief samenwerkingsverbanden en de aard van de herverdeeleeffecten in het Uitgangsmodel, 2004*

Herverdeeleffect in het Uitgangsmodel	Budgetverschuiving ten opzichte van het Uitgangsmodel	
	Positief	Negatief
Positief	53	27
Negatief	42	16
Totaal	95	43

Bron: APE

7.5 Conclusie

Bij de ijking van de objectieve verdeelsleutel is de rol van de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden dezelfde als die van een afzonderlijke gemeente met evenveel inwoners. Deze manier van werken blijkt een ongunstige invloed te hebben op de kwaliteit van de objectieve verdeelsleutel. Dit komt omdat de samenhang tussen objectieve omstandigheden en bijstandsuitgaven in kleine gemeenten aantoonbaar afwijkt van de samenhang in grote gemeenten. De verdelende werking wordt beter als in samenwerkingsverbanden participerende gemeenten bij de ijking van de gewichten worden behandeld als afzonderlijke gemeenten. De gemiddelde herverdeeleffecten dalen en het aantal gemeenten met een herverdeeleffect binnen de bandbreedte van -10% en +10% stijgt. Er verschuift budget van de grotere naar de kleinere gemeenten en van de huidige gezamenlijk gebudgetteerde gemeenten naar de overige gemeenten.

Conclusie:

Het advies is om gemeenten die participeren in gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden bij de ijking van de objectieve verdeelsleutel en bij de bepaling van hun WWB-budget te behandelen als afzonderlijke gemeenten.

De analyse levert een verdeeltechnische onderbouwing van het besluit van de staatssecretaris van SZW om gemeenten uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden afzonderlijk te bekostigen (brief W&B/SFI/06/22380, 23 maart 2006).

8 EFFECTEN COMPARTIMENTERING

8.1 Inleiding

Bij de verdeling van het macrobudget worden drie groepen gemeenten onderscheiden: gemeenten met meer dan 60.000 inwoners, gemeenten met minder dan 30.000 inwoners en een tussengroep van gemeenten met 30.000-60.000 inwoners. De budgetten (I-deel) van de grote gemeenten worden volledig bepaald op basis van het objectief verdeelmodel. De budgetten van de kleine gemeenten worden volledig bepaald op basis van historische uitgavenaandelen. Voor de gemeenten in de tussengroep gebeurt de budgetberekening deels historisch en deels objectief; naar mate de gemeente groter is, weegt de objectieve verdeelsleutel zwaarder.

Alvorens de budgetten van individuele budgetten worden berekend, wordt het macrobudget opgedeeld in drie delen (compartimenten). Het bepalen van de compartimentaandelen gebeurt met een speciaal hiervoor ontwikkelde objectieve compartimenteringssleutel. Deze genereert voor elke gemeente een objectief budget. Per compartiment worden deze objectieve budgetten opgeteld en vervolgens wordt het aandeel van elk compartiment in het macrobudget berekend. Dit leidt in 2006 bij de voorlopige budgetten tot de compartimenten in de tabel 8.1.

Tabel 8.1: *Compartimentaandelen in 2006 (voorlopige budgetten)*

	Aandeel (in %)	Bedrag (in €)
Grote gemeenten	74,7	3.110 mln
Middelgrote gemeenten	14,3	595 mln
Kleine gemeenten	11,1	460 mln
Totaal	100,0	4.165 mln

Bron: SZW

Verschillen tussen het bedrag van de definitieve beschikking in september van het budgetjaar en de voorlopige beschikking van een jaar eerder kunnen drie oorzaken hebben:

1. veranderingen van het macrobudget;
2. veranderingen in de scores op de verdeelkenmerken van de compartimenteringssleutel, waardoor de aandelen van de compartimenten in het macrobudget veranderen;

3. veranderingen in de scores op de verdeelkenmerken van het objectief verdeelmodel en in de bepaling van de historische uitgavenaandelen, waardoor de gemeentelijk aandelen in het compartimentbudget veranderen.

Deze procedure heeft twee nadelen. Ten eerste ontnemt de complexiteit het zicht op de achtergronden van verschillen tussen definitief en voorlopig budget. Ten tweede sluiten de compartimentuitgaven niet volledig aan op de compartimentbudgetten. In dit hoofdstuk analyseren we of andere methoden van compartimenteren deze problemen kunnen vermijden.

8.2 Compartimenteringsmethoden

Op dit moment wordt het macrobudget opgedeeld in drie delen: de zogenaamde compartimenten. Er is een compartiment voor de kleine gemeenten (kleiner dan 30.000 inwoners), een compartiment voor de middelgrote gemeenten (30-60.000 inwoners) en voor de grote gemeenten (groter dan 60.000 inwoners).

Er zijn verschillende methoden om deze compartimenten te bepalen. Op dit moment wordt er met twee speciaal voor de compartimentering gemaakte objectieve verdeelsleutels gecompartmenteerd. De mogelijke compartimenteringsmethoden die we doorrekenen zijn:

- 1 Objectief compartimenteren op basis van een combinatie van twee afzonderlijk gekozen objectieve verdeelsleutels (huidige situatie).
- 2 Objectief compartimenteren op basis van een integrale ijkings (in één model) van de twee objectieve sleutels.
- 3 Niet compartimenteren.

Objectief compartimenteren: twee modellen

Dit is de methode die nu geldt. Op basis van twee afzonderlijk geschatte objectieve verdeelmodellen (één voor gemeenten groter dan 30.000 inwoners, één voor gemeenten kleiner dan 60.000 inwoners) wordt bepaald hoe groot het aandeel van de verschillende compartimenten moet zijn in het macrobudget. Het ene model dat wordt gebruikt voor gemeenten die groter zijn dan 30.000 inwoners is gelijk aan het objectieve verdeelmodel zoals dat bekend is uit de verschillende rapportages. Het tweede model is een model voor gemeenten kleiner dan 60.000 en wordt beschreven in Goudriaan 2005b. Dit model wijkt af van het grote model vanwege beschikbare data.

Objectief compartimenteren met één compartimenteringsmodel

In dit model wordt objectief gecompartmenteerd, maar met een model dat integraal is geschat voor alle gemeenten. Er is in deze schatting dus geen on-

derscheid gemaakt tussen een model voor kleine en voor grote gemeenten. De twee modellen die nu bestaan zijn wel gebruikt als basis voor de specificatie van dit integrale model. Op deze manier wordt beter rekening gehouden met het feit dat de middelgrote gemeenten in beide modellen niet volledig meedelen.

Niet compartimenteren

In deze variant wordt het macrobudget niet eerst ingedeeld in compartimenten. Voor elke gemeente berekenen we een nominaal budget. Voor de gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners is dit het historisch bepaalde budget: de uitgaven, opgeschaald met de groei in huishoudens. Voor de gemeenten groter dan 60.000 inwoners berekenen we het objectieve bepaalde budget door het budget per huishouden uit het objectief verdeelmodel te vermenigvuldigen met het aantal huishoudens. Voor de gemeenten tussen de 30.000 en 60.000 inwoners berekenen we zowel het historisch als het objectief bepaalde budget en berekenen een gewogen gemiddelde van deze twee, waarbij het gewicht afhankelijk is van het aantal inwoners boven de 30.000. Deze nominale budgetten tellen we voor alle gemeenten bij elkaar op. Door voor elke gemeente het nominale budget te delen door het totaal van de nominale budgetten, berekenen we voor elk van de gemeenten het aandeel dat de gemeente ontvangt in het macrobudget.

8.3 Evaluatie

In de komende tabellen wordt per compartimenteringsmethode aangegeven wat in 2003 en 2004 het verschil zou zijn geweest tussen compartimentbudget en compartimentuitgaven bij toepassing van de verdeelsystematiek 2006.

Tabel 8.2: *Compartimentbudget minus -uitgaven in 2003 en 2004, compartimentering **objectief met twee afzonderlijke modellen** (systematiek 2006^a)*

Compartiment	Procentueel saldo ^b	
	2003	2004
Grote gemeenten (> 60K inw)	-/- 1,1%	0,7
Middelgrote gemeenten (30-60K inw)	1,2%	-/- 3,3
Kleine gemeenten (< 30K inw)	6,6%	-/- 0,7

a Aftopprocedure, verdeelsleutel, compartimentsgrenzen op basis van bevolking 1-1-2005.

b $= (\text{budget } t - \text{uitgaven } t) / (\text{uitgaven } t)$, bij gelijkheid van macrobudget en macro-uitgaven.

Bron: APE

Bij objectieve compartimentering volgens deze methodiek (en uitgaande van de gelijkheid van macrobudget en -uitgaven) zouden in 2004 de grote ge-

meenten een overschot van 0,7% hebben gerealiseerd, terwijl de middelgrote en kleine gemeenten een tekort zouden hebben gerealiseerd (zie tabel 8.2). In 2003 zou de situatie precies andersom zijn geweest: de grote gemeenten zouden een tekort hebben gerealiseerd, terwijl de andere twee compartimenten een overschot zouden hebben gehad.

Tabel 8.3: *Compartimentbudget minus -uitgaven in 2003 en 2004, compartimentering **objectief met één compartimenteringsmodel** (systematiek 2006^a)*

Compartiment	Procentueel saldo ^b	
	2003	2004
Grote gemeenten (> 60K inw)	-/- 0,3	1,3
Middelgrote gemeenten (30-60K inw)	-/- 1,5%	-/- 5,7
Kleine gemeenten (< 30K inw)	4,2%	-/- 2,1

a Aftopprocedure, verdeelsleutel, compartimentsgrenzen op basis van bevolking 1-1-2005.

b $= (\text{budget } t - \text{uitgaven } t) / (\text{uitgaven } t)$, bij gelijkheid van macrobudget en macro-uitgaven.

Bron: APE

Bij objectieve compartimentering met één compartimenteringsmodel zouden in 2003 zouden de grote gemeenten ongeveer glad zijn gelopen (tabel 8.3), terwijl de middelgrote gemeenten een tekort zouden hebben gerealiseerd van 1,5%. De kleine gemeenten zouden 4,2% hebben overgehouden. In 2004 zouden de grote gemeenten bij gelijkheid van macrobudget en -uitgaven 1,3% hebben overgehouden. De middelgrote en kleine gemeenten zouden respectievelijk 5,7% en 2,1% zijn tekortgekomen. In dit geval zou de aansluiting tussen uitgaven en budget slechter zijn geweest dan bij objectief compartimenteren.

Tabel 8.4: *Saldo van compartimentbudget en -uitgaven in 2004, **geen** compartimentering (systematiek 2006^a)*

Compartiment	Procentueel saldo ^b	
	2003	2004
Grote gemeenten (> 60K inw)	-/- 0,3	0,0
Middelgrote gemeenten (30-60K inw)	1,3%	-/- 0,3
Kleine gemeenten (< 30K inw)	0,5%	0,1

a Aftopprocedure, verdeelsleutel, compartimentsgrenzen op basis van bevolking 1-1-2005.

b $= (\text{budget } t - \text{uitgaven } t) / (\text{uitgaven } t)$, bij gelijkheid van macrobudget en macro-uitgaven.

Bron: APE

Wanneer er niet zou zijn gecompartmenteerd in de jaren 2003 en 2004 zouden in alle jaren de drie compartimenten ongeveer glad zijn gelopen. Dit is te zien in tabel 8.4. In 2003 zouden de grote gemeenten iets geld tekort hebben gehad, in 2004 is dat het compartiment middelgrote gemeenten. De aansluiting

ting tussen uitgaven en budget zouden beter zijn geweest dan bij objectief compartimenteren, zowel met twee modellen als met één compartimenteringsmodel.

8.4 Conclusie

De simulatieanalyses uit dit hoofdstuk geven aan dat de tussenstap van het opdelen van het macrobudget in drie stukken zonder bezwaar kan vervallen. Het blijkt mogelijk de gemeentelijke budgetaandelen direct als aandelen in het macrobudget te berekenen. Zonder de tussenstap is de aansluiting tussen compartimentuitgaven en –budgetten zelfs iets beter. Bovendien wordt de procedure transparanter en worden de gemeentelijke budgetten beter voor-
spelbaar.

Conclusie:

Het advies is om de compartimentering van het macrobudget in drie delen af te schaffen.

9 UITBREIDING MET KLEINE GEMEENTEN

9.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek gaan we na of het objectieve verdeelmodel is uit te breiden naar kleinere gemeenten. We breiden de kring van gemeenten in twee stappen uit. We onderscheiden hier het 25.000+ model waarbij alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners worden meegenomen en het 20.000+ model waarbij alle gemeenten met meer dan 20.000 inwoners worden meegenomen.

9.2 Schattingsresultaten

Tabel 9.1 toont de schattingsresultaten voor het objectieve verdeelmodel 2006 voor de 20.000+ gemeenten, de 25.000+ gemeenten en de 30.000+ gemeenten. Dit laatste is gelijk aan het Uitgangsmodel.

Het verdeelmodel voor de 30.000+ gemeenten verklaart ongeveer 96% van de variatie in de bijstandsuitgaven. Indien het model wordt uitgebreid met de kleinere gemeenten neemt de verklaringsgraad licht af. Zowel in het 20.000+ model als het 25.000+ model geldt een verklaringsgraad van circa 95%.

In het 30.000+ model hebben alle gewichten het verwachte positieve of negatieve teken en zijn statistisch significant. Indien de kleinere gemeenten worden toegevoegd zijn niet alle gewichten meer statistisch significant. Voor het 20.000+ model verschillen de gewichten van de verdeelkenmerken arbeidsongeschikten, laagopgeleiden, omgevingsadressendichtheid, werkzame beroepsbevolking, banen mutatie, en banen beroepsbevolking niet meer significant van nul. De gewichten van het verdeelmodel veranderen vrij sterk na toevoeging van de kleinere gemeenten, alhoewel ze wel het verwachte teken behouden.

Met de zogenoemde Chow-toets (zie hoofdstuk 7) hebben wij getest of het databestand bestaande uit de gemeenten tussen de 20.000 inwoners en de 30.000 inwoners significant afwijkt van het databestand bestaande uit gemeenten met meer dan 30.000 inwoners. Uit deze test blijkt dat we niet kunnen aannemen dat deze databestanden gelijkwaardig zijn. Met andere woorden: de gemeenten met 20.000-30.000 inwoners zijn significant verschillend van de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners. Daardoor leidt uitbreiding

met kleine gemeenten tot een wezenlijke verandering van de objectieve verdeelsleutel en dus ook van de budgetten van de 30.000+ gemeenten.

Tabel 9.1: Gewichten (in euro's) van het verdeelmodel APE2006plus voor de 20.000+ gemeenten, de 25.000+ gemeenten en de 30.000+ gemeenten(uitgangsmodel)^a

Verdeelkenmerk	Gewicht (euro's)		
	20.000+	25.000+	Uitgangsmodel 30.000+
Lage inkomens (15-64 jaar)	16,133	23,917	23,512
Eenouderhuishoudens (15-44 jaar)	84,660	90,522	101,486
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-0,096	-8,416	-20,697
Totaal allochtonen (15-64 jaar)	4,932	2,445	4,603
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	1,742	4,155	2,236
Huurwoningen	4,081	4,484	5,172
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,805	1,520	1,440
Inwoners stedelijk gebied ^b	<u>-0,729</u>	<u>-0,880</u>	-1,636
Werkzame beroepsbevolking	-3,032	-6,809	-13,446
Banen handel en horeca (COROP)	-16,908	-13,657	-18,298
Banengroei (COROP)	-0,867	-8,884	-23,935
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-1,594	-0,825	-3,266
Netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)	-6,165	-1,837	-3,638
Vaste voet	690,873	526,891	1.701,071
Gewogen R ²	94,8	95,1	95,8
Ongewogen R ²	92,3	93,2	93,6
N	240	197	154

a Onderstreept: niet significant bij een significantieniveau van 5%

Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%

b Gebaseerd op het aantal inwoners in stedelijkheidsklassen 1,2 en 3

Bron: APE

9.3 Herverdeeleffecten

Tabel 9.2 en tabel 9.3 tonen de bijbehorende herverdeeleffecten van het objectieve verdeelmodel 2006 voor de 20.000+, de 25.000+ en de 30.000+ gemeenten naar grootteklassen van gemeenten. De herverdeeleffecten zijn steeds gedefinieerd als het verschil tussen het (fictief) objectieve budget 2004 en de feitelijke uitgaven 2004, uitgedrukt als percentage van de uitgaven.

Tabel 9.2: *Absolute herverdeeeffecten (in %) van het Objectieve Verdeelmodel 2006 voor de 20.000+ gemeenten, de 25.000+ gemeenten en de 30.000+ gemeenten*

Aantal inwoners in 2005	Gemeenten	Absolute herverdeeeffecten (in %)		
		20.000+	25.000+	Uitgangsmodel 30.000+
20.000-30.000	43	18,3		
25.000-30.000	43	16,5	15,9	
30.000-40.000	48	17,9	15,7	13,8
40.000-60.000	39	11,8	10,4	8,9
60.000-100.000	39	14,9	14,7	11,7
100.000-150.000	16	11,6	10,6	7,3
150.000-250.000	8	13,5	12,3	11,4
250.000+	4	5,8	5,7	5,1
Totaal 20.000+	240	15,5		
Totaal 25.000+	197	14,8	13,7	
Totaal 30.000+	154	14,4	13,1	11,0

Bron: APE

Tabel 9.2 brengt de ongewogen gemiddelde herverdeeeffecten naar grootteklasse van gemeenten in beeld. De tabel laat zien dat de herverdeeeffecten groter worden na toevoeging van de kleinere gemeenten. Voor alle grootteklassen van gemeenten geldt dat de herverdeeeffecten verder toenemen naar mate er meer kleine gemeenten bij komen.

Tabel 9.3 toont het percentage gemeenten met minder dan 10% (15%) herverdeeeffecten, aangeduid als P10 (P15) voor de 20.000+, de 25.000+ en de 30.000+ gemeenten, naar grootteklasse van gemeenten. Voor het 30.000+ model liggen de herverdeeeffecten bij ruim 50% van de gemeenten binnen een bandbreedte van -10% en +10% en bij circa 75% van de gemeenten binnen een bandbreedte van -15% en +15%. Na toevoeging van de kleinere gemeenten nemen deze percentages af. Nog maar 45% van de gemeenten heeft een herverdeeeffect van kleiner dan 10% en circa 65% van de gemeenten heeft een herverdeeeffect kleiner dan 15%.

Tabel 9.3: *Aantal gemeenten (in %) met herverdeeeffect van het Objectieve Verdeelmodel 2006 binnen +10% en -10% (P10) respectievelijk -15% en +15% (P15), voor de 20.000+ gemeenten, de 25.000+ gemeenten en de 30.000+ gemeenten*

Aantal inwoners in 2005	p10 ^a			P15 ^a		
	20.000+	25.000+	30.000+	20.000+	25.000+	30.000+
20.000-30.000	37,2			51,2		
25.000-30.000	44,2	48,8		58,1	69,8	
30.000-40.000	41,7	35,4	41,7	60,4	60,4	64,6
40.000-60.000	51,3	56,4	56,4	71,8	74,4	82,1
60.000-100.000	38,5	41,0	48,7	61,5	59,0	69,2
100.000-150.000	50,0	50,0	68,8	75,0	81,3	87,5
150.000-250.000	50,0	37,5	62,5	62,5	75,0	75,0
250.000+	75,0	75,0	75,0	75,0	100,0	100,0
Totaal 20.000+	43,8			61,7		
Totaal 25.000+	45,2	45,7		64,0	68,0	
Totaal 30.000+	45,5	44,8	51,9	65,6	67,5	74,0

a P10: percentage gemeenten met minder dan 10% herverdeeeffecten.

P15: percentage gemeenten met minder dan 15% herverdeeeffecten.

Bron: APE

9.4 Budgetverschuivingen t.o.v. het Uitgangsmodel

De toevoeging van kleinere gemeenten leidt tot budgetverschuivingen ten opzichte van het uitgangsmodel (30.000+ model). Tabel 9.4 toont per grootteklasse de gemiddelde budgetverschuivingen na invoering van de kleinere gemeenten in het model. De G4 gaan er gemiddeld 4,1% (€ 64 per huishouden) op achteruit na toevoeging van de gemeenten met 20.000-30.000 inwoners. De andere grootteklassen gaan er gemiddeld genomen op vooruit. Per gemeente kan dit nog sterk verschillen. Rotterdam gaat er bijvoorbeeld ruim 7% op achteruit bij het 20.000+ model. Utrecht gaat er in dat geval 2% op vooruit. Ook in de kleinere gemeenten zien we een groot verschil tussen individuele gemeenten. Bij objectief budgetteren vanaf 20.000 inwoners neemt het budget van Katwijk bijvoorbeeld met 18% toe en neemt het budget van Schiedam met 8% af.

Tabel 9.4: *Budgetverschuivingen bij toepassing van het verdeelmodel voor de 20.000+ gemeenten, de 25.000+ gemeenten ten opzichte van het Objectieve verdeelmodel 2006 voor de 30.000+ gemeenten*

Aantal inwoners in 2005	20.000+ model		25.000+ model	
	in %	in euro per huishouden	in %	in euro per huishouden
30.000-40.000	5,7	28	2,8	14
40.000-60.000	1,8	11	2,4	15
60.000-100.000	1,5	11	1,8	14
100.000-150.000	1,6	14	1,1	9
150.000-250.000	1,1	11	-0,7	-7
250.000+	-4,1	-64	-2,6	-40
Totaal	-0,2	-2	-0,1	-2

Bron: APE

Tabel 9.5 laat zien hoeveel gemeenten een budgetverschuiving van kleiner dan 10% (15%) hebben, aangeduid als P10 (P15) na toevoeging van de gemeenten met 20.000-30.000 inwoners, en de gemeenten met 25.000-30.000 inwoners. Opvallend zijn de enorme budgetverschuivingen voor de gemeenten met 30.000 tot 40.000 inwoners. Van deze gemeenten hebben maar circa 55% een budgetverschuiving binnen de 10% na toevoeging van de gemeenten met 20.000-30.000 inwoners.

Tabel 9.5: *Aantal gemeenten (in %) binnen 10% (P10) respectievelijk 15% (P15) budgetverschuiving ten opzichte van het Objectieve Verdeelmodel 2006 na toevoeging van de 20.000+ gemeenten, en de 25.000+ gemeenten*

Aantal inwoners in 2005	P10		p15	
	20.000+	25.000+	20.000+	25.000+
30.000-40.000	56,3	79,2	79,2	93,8
40.000-60.000	71,8	79,5	82,1	97,4
60.000-100.000	74,4	79,5	89,7	89,7
100.000-150.000	81,3	93,8	93,8	93,8
150.000-250.000	100,0	100,0	100,0	100,0
250.000+	100,0	100,0	100,0	100,0
Totaal	70,8	82,5	85,7	94,2

Bron: APE

Tabel 9.6 schenkt aandacht aan de samenhang tussen de budgetverschuivingen en de herverdeeleffecten in het Uitgangsmodel (30.000+). De meerderheid van de gemeenten (101 van de 154) kent een positieve budgetvershui-

ving door de overgang van het Uitgangsmodel naar het model inclusief de 20.000+ gemeenten. Van de 101 gemeenten met een positieve budgetverschuiving zijn er 40 met een negatief herverdeeeffect in het uitgangsmodel (30.000+ model). Van de 53 gemeenten met een negatieve budgetverschuiving ervaren er 32 een positief herverdeeeffect in het uitgangsmodel. In totaal ondervinden 21 gemeenten met een negatief herverdeeeffect ook nog eens een negatieve budgetverschuiving door het toevoegen van de kleinere gemeenten

Tabel 9.6: *Aantal gemeenten met budgetverschuivingen bij toepassing van het verdeelmodel APE2006plus voor de 20.000+ gemeenten en de aard van de herverdeeeffecten in het Uitgangsmodel, 2006*

Herverdeeeffect in het Uitgangsmodel	Budgetverschuiving ten opzichte van het Uitgangsmodel	
	Positief	Negatief
Positief	61	32
Negatief	40	21
Totaal	101	53

Bron: APE

9.5 Conclusies

Uitbreiding van het Uitgangsmodel met kleine gemeenten leidt tot: een lichte daling van de verklaringsgraad, insignificantie van vijf van de dertien verdeelmaatstaven, toename van de heterogeniteit van de gemeenten, toename van de herverdeeeffecten en budgetverschuivingen.

Conclusie:

Het advies is om de ondergrens voor de werking van het objectief verdeelmodel voorlopig te handhaven op 30.000 inwoners.

Een alternatief voor de verlaging van de ondergrens van 30.000 inwoners is het verlagen van de grens van het compartiment grote gemeenten, van 60.000 naar bijvoorbeeld 40.000. Ook dit leidt tot uitbreiding van de werking van het objectief verdeelmodel, omdat de gemeenten in het tussencompartiment (30.000-40.000 inwoners) voor een groter deel objectief gebudgetteerd worden. Deze aanpassing heeft geen gevolgen voor de objectieve verdeelsleutel.

10 UITBIJTERS EN INVLOEDRIJKE WAARNEMINGEN

10.1 Inleiding

Voorafgaand aan het onderzoek naar de opportuniteit van het aanpassen, vervangen of toevoegen van verdeelmaatstaven gaat een analyse van de gemeenten met een bijzondere positie in de objectieve verdeelsleutel. Het gaat dan om gemeenten met grote herverdeeleeffecten, zogenoemde uitbijters, en om gemeenten die domineren bij de schatting van de gewichten, de zogenoemde invloedrijke waarnemingen.

10.2 Discriminantanalyse

In deze sectie onderzoeken we hoe gemeenten met een sterk negatief of een sterk positief herverdeeleeffect van elkaar verschillen. We gebruiken hiervoor discriminantanalyse. Dit is een techniek om verschillen tussen twee of meer populaties te accentueren. Daartoe wordt een aantal variabelen geselecteerd, die niet in het Uitgangsmodel zijn opgenomen, waarvan verwacht kan worden dat deze samenhangen met verschillen tussen de betrokken populaties. De discriminantanalyse geeft gewichten aan deze variabelen. Uit de grootte van de gewichten, de zogenaamde gestandaardiseerde discriminantgewichten, kan globaal worden afgeleid welke variabelen het meest bijdragen aan het verklaren van de verschillen tussen de twee populaties en daarmee dus "discrimineren" tussen de twee te vergelijken groepen. Als een variabele in de discriminantanalyse komt bovendrijven, is dit een aanwijzing dat het een goede kandidaat is voor het verbeteren van het objectief verdeelmodel.

De kwaliteit van de analyse kan onder meer worden afgemeten aan het percentage van de waarnemingen dat correct wordt toegewezen aan de onderscheiden populaties. Ook de verklaringsgraad is een kwaliteitsmaat. In Bijlage 4 bij dit hoofdstuk wordt een lijst gegeven van alle discriminerende kenmerken die onderzocht zijn.

Op basis van de herverdeeleeffecten hebben we de gemeenten ingedeeld in drie groepen:

1. gemeenten met sterk negatief herverdeeleeffect (kleiner dan -7,5%);
2. gemeenten met gemiddeld herverdeeleeffect (tussen -7,5% en +7,5%);
3. gemeenten met sterk positief herverdeeleeffect (groter dan +7,5%).

De verdeling wordt weergegeven in Tabel 10.1.

Tabel 10.1: *Verdeling van 30.000+ gemeenten in drie klassen.*

	Aantal gemeenten
Sterk negatief herverdeeeffect (< -/- 7,5%)	38 (24,7%)
Gemiddeld herverdeeeffect (-/- 7,5% tot +7,5%)	66 (42,9%)
Sterk positief herverdeeeffect (> +7,5%)	50 (32,5%)

Bron: APE

Eerst onderzoeken we in hoeverre diverse variabelen kunnen verklaren waarom de ene gemeente in de groep met een sterk negatief herverdeeeffect valt en een andere gemeente in de groep met een sterk positief herverdeeeffect. De resultaten van de analyse wordt weergegeven in Tabel 10.2.

Tabel 10.2: *Discriminantanalyse voor de verschillen tussen gemeenten met een sterk negatief en sterk positief herverdeeeffect.*

Discriminerende kenmerken	Gestandaardiseerde discriminantgewichten
Inwoners in achterstandswijk (CTG definitie)	-2,66
Gemeenten gelegen aan de Duitse grens	-0,26
Sterk stedelijk gebied	0,59
Segregatie-index totaal allochtonen	0,67
Niet-westerse allochtonen tussen 15-64 jaar	0,80
<i>Centroïden</i>	
Sterk negatief herverdeeeffect	-0,006
Sterk positief herverdeeeffect	0,006
Verklaringsgraad (R ²)	0,484
Kans correcte classificatie	73%

Bron: APE

Uit de tabel blijkt dat gemeenten met veel inwoners in een achterstandswijk vaker een sterk negatief herverdeeeffect hebben dan gemeenten met weinig (of geen) inwoners in een achterstandswijk. Het hebben van inwoners in een achterstandswijk is dus een "discriminerend" verschil tussen gemeenten met een sterk negatief herverdeeeffect en gemeenten met een sterk positief herverdeeeffect. Ook gemeenten gelegen aan de Duitse grens hebben vaker een sterk negatief herverdeeeffect, dan gemeenten die niet aan de Duitse grens liggen. Sterk stedelijke gemeenten, gemeenten met een hoge segregatie-index allochtonen en gemeenten met veel niet-westerse allochtonen hebben daarentegen vaker een sterk positief herverdeeeffect.

Zowel de verklaringsgraad als de kans op correcte classificatie is acceptabel. Wel is opvallend dat de gemiddelde centroïden van een positief en negatief herverdeeeffect dicht bij elkaar liggen. Over het algemeen kan gezegd worden dat hoe verder deze uit elkaar liggen, hoe beter de discriminantanalyse de verschillen verklaart.

Tabel 10.3: *Discriminantanalyse voor de verschillen tussen gemeenten met een sterk negatief en gemiddeld herverdeeeffect.*

<u>Discriminerende kenmerken</u>	<u>Gestandaardiseerde discriminantgewichten</u>
Inwoners in achterstandswijk (CTG definitie)	-1,36
Gemeenten gelegen aan de Duitse grens	-0,44
Geregistreerde verslaafden (Ladis)	-0,40
Banen in de bouw 2003	0,34
Banen in landbouw en visserij 2003	0,43
Segregatie-index totaal allochtonen	0,46
Gedeeltelijk arbeidsongeschikten	0,56
Banen in de horeca 2003	0,72
Banen per hoofd van de beroepsbevolking 2002	0,84
Sterk stedelijk gebied	1,04
<i>Centroïden</i>	
Sterk negatief herverdeeeffect	-0,008
Gemiddeld herverdeeeffect	0,004
Verklaringsgraad (R^2)	0,502
Kans correcte classificatie	75%

Bron: APE

Vervolgens vergelijken we de gemeenten met een sterk negatief herverdeeeffect met de gemeenten met een gemiddeld herverdeeeffect. De resultaten van deze analyse worden weergegeven in tabel 10.3. Uit de tabel komen, net als in de vorige vergelijking, het hebben van veel inwoners in een achterstandswijk en ligging aan de Duitse grens als discriminerende variabelen naar voren. Ook gemeenten met relatief veel geregistreerde verslaafden hebben vaker een sterk negatief herverdeeeffect. Gemeenten met veel banen in de bouw, landbouw en visserij of horeca hebben daarentegen vaker een gemiddeld herverdeeeffect. Dit geldt ook voor gemeenten met veel banen per hoofd van de beroepsbevolking, een sterke stedelijkheid en een hoge segregatie van allochtonen.

Tabel 10.4: *Discriminantanalyse voor de verschillen tussen gemeenten met een sterk positief en gemiddeld herverdeeeffect.*

Discriminerende kenmerken	Gestandaardiseerde discriminantgewichten
Inwoners in achterstandswijk (CTG definitie)	-1,43
Gemeenten in de regio Noord	-0,62
Niet-westerse allochtonen tussen 15-64 jaar	-0,10
Segregatie-index lage inkomens	0,16
WW – stand ultimo 2003	0,20
Sterk stedelijk gebied	0,96
Banen per hoofd van de beroepsbevolking 2002	1,02
<i>Centroiden</i>	
Gemiddeld herverdeeeffect	-0,002
Sterk positief herverdeeeffect	0,005
Verklaringsgraad (R^2)	0,326
Kans correcte classificatie	66%

Bron: APE

Tot slot vergelijken we gemeenten met een sterk positief herverdeeeffect met de gemeenten met een gemiddeld herverdeeeffect. De resultaten van deze analyse worden weergegeven in tabel 10.4. Ook hier zien we het kenmerk Inwoners in achterstandswijk terug komen als discriminerende variabele. Gemeenten in de regio Noord hebben gemiddeld vaker een gemiddeld herverdeeeffect dan gemeenten uit een andere regio. Sterk stedelijke gemeenten en gemeenten met een hoog aantal banen per hoofd van de beroepsbevolking hebben vaker een sterk positief herverdeeeffect.

Op basis van deze discriminantanalyses kunnen een aantal kenmerken worden aangewezen die discrimineren tussen gemeenten met een sterk positief, een gemiddeld of een sterk negatief herverdeeeffect. Deze variabelen zijn dus mogelijk geschikt om de verdelende werking te verbeteren. Met name de kenmerken Inwoners in achterstandswijk, Banen per hoofd van de beroepsbevolking en Segregatie-index totaal allochtonen lijken interessante kandidaten.

10.3 Invloedrijke waarnemingen

In deze paragraaf bespreken we het effect van invloedrijke waarnemingen. Het is mogelijk dat bepaalde gemeenten positieve of negatieve herverdeeeffecten ondervinden louter en alleen omdat bepaalde andere gemeenten (*'influential observations'*) een disproportionele invloed op de resultaten uitoefenen.

nen. Via een statistische toets hierop onderzoeken we welke gemeenten het meest invloedrijk zijn en wat het effect is voor de overige gemeenten als deze invloedrijke waarnemingen bij de schatting van het verdeelmodel worden weggelaten.

Tabel 10.5: *Budgetverschuiving in de 60.000+ gemeenten na weglating van de invloedrijke observaties.*

	Budgetverschuiving in euro's per huishouden t.o.v. het Uitgangsmodel			
	gewogen			
	Aantal	gemiddelde	minimum	maximum
Gemeenten met sterk negatief herverdeeleeffect ^a (< - 10%)	10	1,8	-16,7	24,1
Gemeenten met sterk positief herverdeeleeffect ^a (> + 10%)	15	-5,5	-29,6	29,4
Invloedrijke waarnemingen negatief herverdeeleeffect	6	-19,6	-67,6	2,8
Invloedrijke waarnemingen positief herverdeeleeffect	8	22,7	-2,9	66,8

a Zonder invloedrijke gemeenten.

Bron: APE

Uit de resultaten (tabel 10.5) blijkt dat gemeenten met een sterk negatief herverdeeleeffect er gemiddeld € 2 per huishouden op vooruit gaan indien de invloedrijke waarnemingen worden weggelaten uit de analyse. Weglating van de invloedrijke waarnemingen leidt er zelfs toe dat enkele gemeenten met een sterk negatief herverdeeleeffect er nog verder op achteruit gaan. Gemeenten met een sterk positief herverdeeleeffect gaan er gemiddeld € 6 per huishouden op achteruit. Enkele gemeenten met een sterk positief herverdeeleeffect nog verder op vooruit. De effecten van de invloedrijke waarnemingen blijken dus niet zo groot.

Tabel 10.6 geeft de gewichten in euro's weer voor het Uitgangsmodel en het model waar de invloedrijke waarnemingen worden weggelaten. Hieruit blijkt dat de gewichten in elkaar betrouwbaarheidsinterval liggen.

Tabel 10.6: Gewichten (in euro's) van het uitgangmodel en het model geschat na weglating van de invloedrijke waarnemingen voor de 30.000+ gemeenten.

Verdeelkenmerk	Uitgangsmodel	Model na weglating invloedrijke waarnemingen
Lage inkomens (15-64 jaar)	23,512	19,542
Eenoudergezinnen (15-44 jaar)	101,486	116,800
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-20,697	-11,684
Allochtonen (15-64 jaar)	4,603	5,286
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	2,236	2,817
Huurwoningen	5,172	5,043
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,440	1,467
Inwoners van stedelijk gebied	-1,636	-1,569
Werkzame beroepsbevolking	-13,446	-6,400
Banen handel en horeca (COROP)	-18,298	-21,187
Banenmutatie (COROP)	-23,935	-22,537
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-3,266	-3,902
Netto arbeidsparticipatie van vrouwen (COROP)	-3,638	-2,472
Vaste voet	1.701,071	1007,766
Verklaringsgraad ($R^2 \times 100$)	95,8	95,1
Aantal gemeenten	154	140

a Onderstreep: niet significant bij een significantieniveau van 5%.

Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%.

Bron: APE

Conclusie:

Ons advies is de invloedrijke waarnemingen gewoon mee te nemen in de ijking van het model.

Bijlage 5: Onderzochte kenmerken discriminantanalyse

Segregatie index totaal allochtonen
Segregatie index niet-westerse allochtonen
Segregatie index lage inkomens
Gemeenten aan de Duitse grens
Gemeenten aan de Belgische grens
Gedeeltelijk arbeidsongeschikten
Totaal arbeidsongeschikten
Industrieel verleden
Provincie
Gemeenten in de regio Noord
Gemeenten in de regio Zuid
Gemeenten in de regio West
Gemeenten in de regio Oost
Inwoners in achterstandswijk (CTG definitie)
Inwoners in achterstandswijk (OBAZ definitie)
Inwoners in achterstandswijk (ISV definitie)
Niet-westerse allochtonen 15-64 jaar
Westerse allochtonen 15-64 jaar
WW - stand ultimo 2003
WW - instroom 2003
WW - stand ultimo 2004
WW - instroom 2004
Sterk stedelijk gebied
Stedelijk Gebied
Matig stedelijk gebied
Geregistreerde verslaafden (Ladis)
Banen per hoofd van de beroepsbevolking 2002
Banen in de horeca 2003
Banen in de bouw 2003
Banen in de landbouw en visserij 2003

11 AANGEPASTE EN NIEUWE VERDEELKENMERKEN

11.1 Inleiding

Het huidige objectief verdeelmodel (APE2006plus) kent de volgende verdeelmaatstaven:

- Huishoudens met een laag inkomen
- Eenouderhuishoudens
- Arbeidsongeschikten
- Totaal allochtonen
- Laagopgeleiden
- Huurwoningen
- Relatief regionaal klantenpotentieel
- Inwoners stedelijk gebied
- Werkzame beroepsbevolking
- Banen handel en horeca
- Regionale Banengroei
- Banen per hoofd van de beroepsbevolking
- Netto arbeidsparticipatie vrouwen

In dit hoofdstuk verkennen we de aangereikte suggesties¹⁰ om de objectieve verdeelsleutel te verbeteren. Hierbij kijken we naar de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens en naar de potentiële effecten op de verdelende werking, de plausibiliteit en de stabiliteit. Op grond van deze verkenning zullen de suggesties in drie categorieën ingedeeld worden:

- suggesties met verbeterpotentieel in het lopende onderhoudstraject, die we daarom zullen meenemen in de optimalisatieronde;
- suggesties met verbeterpotentieel in een toekomstig onderhoudstraject, waarvan we voorstellen deze dan nader te onderzoeken;
- suggesties zonder verbeterpotentieel, waarvan we voorstellen daar geen verder onderzoek naar te doen.

11.2 Segregatiemaatstaven

Het is gebruikelijk om segregatie te meten als het aantal inwoners in een gemeente dat dient te verhuizen om een volstrekt gelijke spreiding van een bepaalde bevolkingsgroep over de postcodegebieden of buurten te realiseren. We hebben drie verschillende segregatiemaatstaven bepaald:

¹⁰ Zie Startnotitie, Bijlage 8 van het Technisch Verslag.

- totaal allochtonen;
- niet-westerse allochtonen;
- lage inkomens.

Toevoeging van deze variabele aan het uitgangsmodel levert de volgende resultaten op:

- Het gewicht van de nieuwe variabele Segregatie lage inkomens is niet significant (10%). De nieuwe variabelen Segregatie totaal allochtonen en Segregatie niet-westerse allochtonen hebben wel een significant effect (5%) maar het effect is negatief. Een hogere segregatie leidt tot een lagere bijstandsuitgaven.
- Na toevoeging van de maatstaf segregatie totaal allochtonen zakt het gemiddelde (procentuele) herverdeeleffect van 11,0% naar 10,7%. Na toevoeging van de segregatiemaatstaf niet-westerse allochtonen daalt het gemiddelde (procentuele) herverdeeleffect nauwelijks (van 11,0% naar 10,9%). Het aantal gemeenten binnen de bandbreedte van +10% en -10% neemt in beide gevallen toe.
- Toevoeging van de twee segregatiemaatstaven allochtonen of niet-westerse allochtonen levert nauwelijks budgetverschuivingen op.

Conclusie:

Ons advies is om geen van de segregatiemaatstaven mee te nemen in de optimalisatieronde.

11.3 Achterstandswijken

Er zijn verschillende definities van het begrip 'achterstandswijk' in omloop. Steeds gaat het om een combinatie van bevolkingskenmerken zoals percentage lage inkomens en percentage niet-westerse allochtonen. De meest bruikbare operationalisatie van de maatstaf achterstandswijk voor het verdeelmodel, is die van het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG). Deze maatstaf wordt momenteel gebruikt voor de bekostiging van huisartsen. Het CTG wijst op basis van de bevolkingskenmerken wijken, op het niveau van 5 postcodeposities, aan als achterstandswijk. Het kenmerk achterstandswijk wordt vervolgens gemeten als het percentage inwoners in een gemeente dat volgens het CTG woont in een als achterstandswijk aangemerkte wijk. Volgens het CTG hebben ongeveer 30 gemeenten één of meer achterstandswijken en hebben dus een waarde van het verdeelkenmerk groter dan nul. Bij de overige gemeenten is de waarde van dit verdeelkenmerk per definitie gelijk aan nul.

Toevoeging van deze variabele aan het uitgangsmodel levert de volgende resultaten op:

- Het gewicht van de nieuwe variabele is significant (5%) positief (hoe hoger het percentage inwoners in achterstandswijken, des te hoger de bijstandsuitgaven per huishouden). Toevoeging leidt ertoe dat het significantieniveau van het gewicht van de maatstaf laagopgeleiden afneemt (wordt 10%). Het gewicht van de maatstaf allochtonen is niet langer significant (op 10 procentniveau).
- Het gemiddelde (procentuele) herverdeeleffect zakt van 11,0% naar 10,3%. Het aantal gemeenten binnen de bandbreedte van +10% en -10% neemt toe.
- Toevoeging van de variabele leidt tot een gemiddelde budgetverschuiving van -/€ 10 per huishouden van 15-64 jaar in de regio Oost, -/€ 26 in Zuid. West gaat er gemiddeld € 14 per huishouden op vooruit. Het gemiddelde budget per grootteklasse daalt in alle grootteklassen tot 250.000 inwoners; de daling is groter naarmate het inwonertal stijgt. In de G4 gaat na toevoeging van de maatstaf achterstandswijken het budget gemiddeld met € 52 per huishouden 15-64 jaar omhoog.

Het nadeel van deze definitie van de maatstaf Inwoners in achterstandswijken, is dat deze specifiek is ontwikkeld voor de bekostiging van huisartsenzorg. Daardoor kan het zijn dat deze achterstandswijkdefinitie niet optimaal is voor bekostiging van bijstandsuitgaven. Daarnaast bestaat het risico dat toekomstige aanpassingen van de definitie door het CTG niet aansluiten op de ontwikkelingen in de bijstandsuitgaven.

Conclusie:

Ons advies is om de maatstaf Inwoners in een achterstandswijk mee te nemen in de optimalisatieronde en in een toekomstig onderhoudstraject te onderzoeken of de CTG-definitie aanpassing behoeft.

11.4 Verslavingproblematiek

Uit eigen onderzoek van APE blijkt een sterke samenhang tussen prevalentie van sociaal-psychische en verslavingsproblematiek enerzijds en de bijstandsafhankelijkheid anderzijds. Voor de verslavingsproblematiek bestaat een officiële, landelijk dekkende registratie (Ladis), die op nationaal en Europees niveau wordt gebruikt om het overheidsbeleid op het terrein van de verslavingszorg te ondersteunen. Via de postcode van cliënten van de verslavingszorg (van 15 t/m 64 jaar) kunnen wij voor alle 30.000+ gemeenten uitrekenen hoeveel inwoners er gebruik maken van de verslavingszorg. We drukken het verdeelkenmerk uit in een percentage van het aantal inwoners in de gemeenten.

We nemen een driejaarsgemiddelde over 2002-2004, om een stabiel beeld te krijgen en om eventuele registratieproblemen te verminderen. In het model krijgt de variabele een niet-significant positief teken. Het gewicht is echter groter dan € 100 en is daarmee het grootste gewicht na de vaste voet. Dit betekent dat er wel een verband is tussen de verslavingszorg en de bijstand, maar dat er erg grote verschillen zijn tussen de verschillende gemeenten. Ook kan het betekenen dat de Ladis-registratie op dit moment niet precies meet wat we zouden willen meten.

De analyses geven aan dat er inderdaad een samenhang bestaat tussen bijstandsuitgaven en verslavingsproblematiek. Het gewicht van het aantal verslaafden inwoners blijkt echter niet significant van 0 te verschillen en is als zodanig niet stabiel. Waarschijnlijk hangt deze uitkomst samen met de kwaliteit van de verslaafdenregistratie, onder meer als gevolg van fusies van zorgaanbieders.

Conclusie:

Wij stellen voor om de invloed van de verslavingsproblematiek mee te nemen in een komend onderhoudstraject.

11.5 Kwalitatieve aansluiting op de arbeidsmarkt

Gemeenten kunnen verschillen in de mate waarin vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt op elkaar aansluiten. Het verdeelmodel houdt wellicht onvoldoende rekening met deze verschillen. Hiervan zouden gemeenten met verhoudingsgewijs weinig laaggeschoolde werkgelegenheid nadeel ondervinden. In het huidige model is op gemeenteniveau de maatstaf laagopgeleiden opgenomen evenals op COROP-niveau de maatstaf Banen in handel en horeca.

In deze paragraaf onderzoeken we of de maatstaf Banen in handel en horeca kan worden verfijnd, respectievelijk worden aangepast, zodat het genoemde kwalitatieve aspect van de arbeidsmarkt beter tot uitdrukking komt. We identificeren daartoe sectoren die een extra hoog percentage laagopgeleide werknemers hebben.

Tabel 11.1: *Percentage laag- en hoogopgeleiden binnen bedrijfsklassen, 2004.*

	Aantal werknemers (x1.000)	Opleidingsniveau werknemers	
		% Laag	% Hoog
Landbouw, bosbouw en visserij (SBI klassen 01, 02 en 05)	202	40%	12%
Nijverheid (SBI klassen 10 t/m 45)	1.503	35%	19%
45 Bouwnijverheid	456	40%	12%
15-16 Voedings- en genotmiddelenindustrie	140	39%	17%
Rest 15-37 industrie	303	39%	18%
27-35 Metaal- en elektrotechnische industrie	310	31%	22%
22 Grafische industrie	124	27%	24%
23-25 Aardolie en chemische industrie	128	21%	30%
40-41 Energie- en waterleidingbedrijf	42	14%	33%
Commerciële dienstverlening (SBI klassen 50 t/m 74)	2.654	28%	27%
60 Openbaar vervoer en wegver- voer	194	49%	9%
52 Detailhandel	568	39%	11%
55 Horeca	215	38%	11%
50 Autohandel en -reparatie	113	35%	9%
51 Groothandel	231	29%	23%
Rest 60-64 vervoer en communi- catie	257	29%	25%
70-74 zakelijke dienstverlening	749	16%	46%
65-67 Financiële instellingen	326	10%	45%
Niet-commerciële dienstverlening (SBI klassen 75 t/m 99)	2.331	13%	48%
Totaal	6.690	25%	32%

Bron: CBS

In Nederland waren er in 2004 bijna 6,7 miljoen werknemers (tabel 11.1). Daarvan was 25% laagopgeleid en 32% hoogopgeleid. Er zijn grote verschillen tussen de verschillende bedrijfsklassen wat betreft het percentage hoog- en laagopgeleide werknemers. Het grootste percentage laagopgeleiden zit bij

de sector landbouw, bosbouw en visserij. In Nederland waren er in deze bedrijfsklasse in 2004 iets meer dan 200.000 werknemers actief. Deze bedrijfsklasse is, gezien het hoge percentage laagopgeleiden, een kandidaat om mee te nemen in de verfijning van het criterium banen in laagopgeleide sectoren.

In de nijverheid is ook een relatief hoog percentage laagopgeleiden. Van de 1,5 miljoen werknemers was in deze bedrijfsklasse 35% laagopgeleid. De bouwnijverheid heeft het hoogste percentage laagopgeleiden van de sectoren in de nijverheid. Ook de verschillende industrieën hebben een relatief hoog percentage laagopgeleiden. Alleen grafische industrie heeft een gemiddeld aandeel laagopgeleiden, aardolie en chemische industrie heeft een relatief laag percentage laagopgeleiden.

In de commerciële dienstverlening is het percentage vrijwel gelijk aan het landelijk gemiddelde. Binnen de commerciële dienstverlening zijn er echter grote verschillen tussen de verschillende SBI-klassen. Bij het openbaar- en wegvervoer is bijna de helft laagopgeleid, terwijl bij de financiële instellingen slechts 10% laag is opgeleid. Ook binnen de commerciële dienstverlening zitten een aantal kandidaten voor verbetering. Ten eerste valt bijvoorbeeld op dat de groothandel een lager percentage laagopgeleiden heeft dan de detailhandel. Een variant is dus het weglaten van de groothandel in het aantal banen in de handel. Daarnaast lijkt de sector openbaar vervoer en wegvervoer een goede kandidaat.

Samenvattend is er een aantal kandidaten voor mogelijke uitbreiding van het verdeelmodel (zie tabel 11.2). Als we als ondergrens 40% laagopgeleiden nemen, dan moeten we de banen in het openbaar vervoer en het wegvervoer, de bouwnijverheid en de landbouw, bosbouw en visserij nemen. Bij een ondergrens van 35% komen daar bij de voedings- en genotmiddelenindustrie, detailhandel, "rest industrie", horeca en autohandel en -reparatie. Bij een ondergrens van 30% komt daar nog de metaal- en elektrotechnische industrie bij. Naast deze varianten op grond, bekijken we de effecten van de variant waarbij we groothandel weglaten uit de huidige variabele "banen handel en horeca".

Tabel 11.2: *Kandidaten voor uitbreiding/aanpassing van de variabele banen in de sectoren met een laag opleidingsniveau, bij verschillende ondergrenzen.*

Min. % laagopgeleiden	Bedrijfsklasse	% laagopgeleiden
40%	Openbaar vervoer en wegvervoer	49%
	Bouwnijverheid	40%
	Landbouw, bosbouw en visserij	40%
35%	Sectoren 40%+ aangevuld met:	
	Voedings- en genotmiddelenindustrie	39%
	Detailhandel	39%
	Rest industrie	39%
	Horeca	38%
	Autohandel en -reparatie	35%
30%	Sectoren 35%+ aangevuld met:	
	Metaal- en elektrotechnische industrie	31%

Bron: APE

De variant met handel zonder groothandel geeft een kleine verslechtering van het gemiddeld herverdeeeffect, maar een verbetering van de P10 en P15. De variabele heeft een significant effect. Enkele andere variabelen zijn niet significant in dit model. Er zijn vooral budgetverschuivingen naar de regio Oost en naar de grootteklassen 60-100.000 inwoners en 150-200.000 inwoners toe. De regio Noord en de grootteklasse 100-150.000 inwoners krijgen in deze variant minder geld dan in het Uitgangsmodel.

De drie andere varianten hebben allemaal geen significant effect op de bijstandsuitgaven. De herverdeeeffecten worden groter. De P15 wordt iets beter in alle drie de gevallen. Budgetverschuivingen zijn er vooral van Noord naar Zuid. Tussen de grootteklassen zijn de budgetverschuivingen relatief klein.

Conclusie:

We stellen voor om de variabele "banen handel en horeca zonder groothandel" mee te nemen in de optimalisatie. De andere opties bieden geen uitzicht op verbetering van de objectieve verdeelsleutel.

11.6 Werkloosheid

Mogelijk kan het verdeelmodel verbeteren door de toevoeging van een maatstaf van de WW of de WW-instroom naast de andere werkgelegenheidskenmerken. De gedachte is dat de WW en de WW-instroom goede indicatoren zijn

van de conjunctuur in een gemeente. We bekijken een vijftal mogelijke definities:

- het aantal personen in de WW als percentage van het totaal aantal inwoners 15-64 jaar;
- het aantal personen dat gedurende een jaar de WW is ingestroomd;
- de groei over drie jaar van het aantal personen in de WW (op dezelfde manier waarop de banenmutatie is berekend);
- de groei over drie jaar van het aantal personen dat de WW instroomt gedurende een jaar; en
- het percentage werklozen in de beroepsbevolking in het jaar $t-1$.

In de Bijlage bij dit hoofdstuk is te zien dat de eerste vier variabelen geen significant effect hebben op de bijstandsuitgaven. Het gewicht is niet significant verschillend van 0 (op 10%-niveau) en de ongewogen gemiddelde herverdeel-effecten zijn gelijk aan die in het uitgangsmodel.

De laatste variabele, waarbij het percentage werkzame beroepsbevolking uit het Uitgangsmodel wordt vervangen door het percentage werklozen in het jaar voorafgaand aan de uitgaven ($t-1$), werkt beter. Deze variant is ingegeven door de gedachte dat werklozen van het huidige jaar wellicht niét in de bijstand komen, maar die van een jaar geleden wél. Het gewicht van de variabele is significant, met een te verwachten teken. Het ongewogen gemiddelde herverdeel-effect wordt lager en de P10 gaat omhoog. De P15 gaat echter omhoog.

Conclusie:

Wij stellen voor om in de optimalisatieronde te onderzoeken of de indicator werkzame beroepsbevolking kan worden vervangen door het percentage werklozen in het jaar $t-1$.

11.7 Arbeidsongeschikten

Een van de maatstaven in het verdeelmodel is het percentage inwoners van 15 t/m 64 jaar met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De maatstaf heeft een negatief gewicht. Dat is logisch omdat ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering nauwelijks een beroep doen op een bijstandsuitkering. Dat geldt primair voor mensen met een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Voor mensen met een gedeeltelijke uitkering is het effect minder duidelijk. Mogelijk leidt hun gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid tot een grotere kans op werkloosheid en wellicht ook op een bijstandsuitkering. Dan hebben gemeenten met veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten hogere bijstandsuitgaven, ter-

wijl ze daarvoor in het huidige verdeelmodel niet worden gecompenseerd. Voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten krijgen de gemeenten net als voor de volledig arbeidsongeschikten een aftrek op hun budget.

We bekijken daarom of in het verdeelmodel een uitsplitsing tussen volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten dient te worden gemaakt. We bekijken zowel modellen met de twee verdeelkenmerken, als met één van de twee verdeelkenmerken.

In tabel 11.3 staat het aantal personen dat naast een arbeidsongeschiktheidsuitkering in 2002 ook een bijstanduitkering kreeg, onder de toen geldende ABW. Hier is te zien dat de samenloop niet veel voorkomt in Nederland. Ongeveer 1,6% van de arbeidsongeschikten heeft een bijstandsuitkering. Met eind vierde kwartaal 2002 ongeveer 320.000 huishoudens in de bijstand, betekent dit dat ongeveer 3,7% van de bijstandhuishoudens ook een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft.

Tabel 11.3: *Samenloop van bijstands- (Abw 2002) en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.*

	Aantal	Samenloop met ABW	
		Aantal	Procentueel
Volledig arbeidsongeschikt	530.997	7.560	1,4%
Gedeeltelijk arbeidsongeschikt	224.866	4.397	1,7%
Aantal arbeidsongeschikten	755.863	11.957	1,6%

Bron: SZW

Bij het toevoegen van zowel volledig als gedeeltelijk arbeidsongeschikt in de vergelijking is de coëfficiënt van gedeeltelijk arbeidsongeschikten meer negatief is dan de coëfficiënt van volledig. Dit gaat tegen de voorafgestelde hypothese in dat volledige arbeidsongeschikten vrijwel geen bijstand hebben, maar gedeeltelijk arbeidsongeschikten wel. Dit kan verklaard worden doordat in de tabel in absolute termen het aantal volledig arbeidsongeschikten met bijstand hoger is dan het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Een andere optie is om alleen volledig arbeidsongeschikten mee te nemen. Hierdoor stijgt het gemiddelde herverdeeleeffect en daalt de P15 licht. Er is dus geen significante verbetering van het verdeelmodel.

Conclusie:

Het voorstel is om de verdeelmaatstaf arbeidsongeschiktheid nu niet aan te passen en om in een komend onderhoudstraject te onderzoeken of het effect van het gewijzigde arbeidsongeschiktheidsbeleid verfijning gewenst maken.

11.8 Industrieel verleden

De indruk bestaat dat gemeenten waarvoor het objectieve verdeelmodel een relatief groot nadeel oplevert, een industrieel verleden met elkaar gemeen hebben. De gedachte hierbij is dat het verdwijnen van bepaalde industriële sectoren, zoals de mijnbouw in Limburg of de textielindustrie in Twente, een hoog banenverlies heeft veroorzaakt en daardoor tot structureel hogere bijstandsuitgaven heeft geleid. De suggestie die hiervan uitgaat, is dat dergelijke gemeenten een zwaardere bijstandslast hebben die niet of onvoldoende gedekt wordt door het objectieve bepaalde budget.

Tabel 11.4: *Ontwikkeling werkgelegenheid 1899-2003 (aandeel sector in totale werkgelegenheid).*

Sector	1899	1930	1960	1981	1990	1999	2003
Landbouw en visserij	30,4	20,2	12,0	5,0	4,4	2,0	1,8
Delfstoffenwinning	0,8	1,6	1,5	0,2	0,2	0,1	0,1
Industrie	25,4	28,5	32,6	24,4	21,5	14,3	12,6
Openbare nutsbedrijven	0,2	0,6	0,8	0,7	0,5	0,5	0,4
Bouwnijverheid en installatiebedrijven	7,2	8,1	8,8	7,6	5,2	6,0	5,6
Handel en horeca	10,8	14,3	15,2	17,2	17,7	20,0	20,3
Transport, opslag en communicatie	6,3	7,6	7,0	6,8	6,6	6,2	6,3
Bank/verzekeringswezen, zakelijke dienst	5,5	6,0	9,3	16,2	16,7	21,4	19,6
Niet commerciële dienstverlening	13,3	13,1	12,8	21,9	27,2	29,4	33,3
Huiselijke diensten	10,2	7,7	2,7	0,2	0,1	0,0	0,0
Totaal aantal banen (x1000)	1.934	3.171	4.220	4.877	5.685	6.781	7.068

Bron: APE

Tabel 11.4 laat zien dat het aandeel van de sector Industrie na 1960 met 20 procentpunten is gedaald, van 32,6% tot 12,6%

Gezien de beperkte beschikbaarheid van gegevens hebben wij besloten het industrieel verleden te meten op basis van de volkstelling 1930. Deze telling bevat per (toenmalig) geografische economisch gebied gegevens over de economische activiteiten van de burgers. Met deze historische gegevens hebben we drie indicatoren voor het industrieel verleden geconstrueerd:

- Indicator op basis van het aandeel industrie in de totale werkgelegenheid.
- Indicator op basis van een bovengemiddeld aandeel van de industrie in de totale werkgelegenheid.
- Het aandeel van de werkgelegenheid in de sectoren: mijnbouw, textiel en scheepsbouw.

Toevoeging van een van de drie maatstaven voor het industrieel verleden aan het uitgangsmodel levert de volgende resultaten op:

- De maatstaven voor het aandeel werkgelegenheid in de sectoren: mijnbouw, textiel en scheepsbouw levert alleen een significant effect op voor het aandeel scheepsbouw en is dus minder geschikt.
- De indicator 'aandeel industrie' en de indicator 'boven gemiddeld aandeel industrie' hebben een significant positief effect (10%). Een industrieel verleden leidt tot hogere bijstandsuitgaven.
- Het gemiddelde herverdeeleffect neemt licht af na toevoeging van de maatstaven 'aandeel industrie' en 'bovengemiddeld aandeel industrie'.
- Gemeenten in de regio Zuid krijgen gemiddeld € 8 per huishouden erbij na toevoeging van de maatstaf 'aandeel industrie' of de maatstaf 'bovengemiddeld aandeel industrie'. Gemeenten in regio Noord en Oost verliezen respectievelijk € 8 en € 4 per huishouden.
- Gemeenten in grootteklasse 150-250.000 inwoners krijgen gemiddeld € 5 per huishouden meer na toevoeging van de maatstaf 'aandeel industrie' of de maatstaf 'bovengemiddeld aandeel industrie'.

Conclusie:

Ons advies is om de maatstaf Industrieel verleden nader te onderzoeken in een later onderhoudstraject. Bij voorkeur dient de maatstaf te worden gebaseerd op de volkstelling van 1960 of van 1971.

11.9 Etniciteit

Het is een bekend fenomeen dat de bijstandsafhankelijkheid onder huishoudens van buitenlandse afkomst hoger is dan onder autochtone huishoudens. Daarnaast is binnen de groep allochtone huishoudens de bijstandsafhankelijkheid onder niet-westerse allochtonen weer hoger dan onder westerse allochtonen. Het verdeelmodel maakt qua etniciteit geen onderscheid tussen westerse en niet-westerse allochtonen. Dit betekent dat gemeenten met relatief veel westerse allochtonen op deze maatstaf mogelijk teveel objectief budget krijgen en gemeenten met relatief veel niet-westerse allochtonen te weinig (voor zover andere verdeelkenmerken dit effect niet oppikken). We hebben onderzocht of het mogelijk is de effecten van de etniciteit beter te meten door het kenmerk allochtonen uit te splitsen in westerse en niet-westerse allochto-

nen. We bekijken verder welke gevolgen dat heeft voor de werking van het verdeelmodel.

Het opsplitsen van de maatstaf allochtonen in een maatstaf niet-westers en een maatstaf westers levert de volgende resultaten op:

- Het gewicht van de maatstaf niet-westers is zoals verwacht positief (meer niet-westerse inwoners, hogere bijstandsuitgaven) maar niet significant (op het niveau van 10%). Het gewicht van de maatstaf westers is positief en significant op niveau van 5%. Opsplitsing leidt ertoe dat het gewicht van de maatstaf arbeidsparticipatie van vrouwen niet langer significant is (op 5 procentniveau).
- De opsplitsing heeft nagenoeg geen effect op het gemiddelde procentueel herverdeeeffect. Het aantal gemeenten met een herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10%, respectievelijk -15% en +15% stijgt marginaal.
- De opsplitsing leidt niet tot budgetverschuivingen tussen de regio's of tussen de gemeentegrootteklassen. Ook de budgetverschuivingen voor individuele gemeenten zijn beperkt variërend van -€ 5 tot +€11 per huishouden van 15-65 jaar.

Het vervangen van de maatstaf allochtonen door de maatstaf niet-westerse allochtonen leidt tot de volgende resultaten:

- Het gewicht van de maatstaf niet-westers is zoals verwacht positief maar niet significant (op het niveau van 10%). De vervanging leidt ertoe dat de gewichten van de maatstaven arbeidsparticipatie van vrouwen en laagopgeleiden niet langer significant zijn (op 5 procentniveau).
- Het gemiddelde herverdeeeffect neemt licht toe. Het aantal gemeenten met een herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10% neemt licht af.
- De regio Noord profiteert van de voorgestelde wijziging: gemiddeld budget + € 12.

Conclusie:

Ons advies is om de maatstaf allochtonen niet op te splitsen in westers en niet-westers en om in de optimalisatiefase na te gaan of vervanging door niet-westerse allochtonen verbeteringen oplevert.

11.10 COROP-kenmerken

De toedeling van de bijstandsbudgetten berust mede op verdeelkenmerken voor de regionale structuur en conjunctuur; bijvoorbeeld de banengroei, het aantal banen per hoofd van de beroepsbevolking en de netto arbeidsparticipatie van vrouwen. In voorkomende gevallen zijn de gegevens over de *regionale* structuur en conjunctuur wellicht onvoldoende representatief voor individuele gemeenten. Zo kan het gebeuren dat een naburige COROP-regio meer invloed heeft op de *lokale* en economische structuur en conjunctuur dan de eigen COROP-regio. Een andere mogelijkheid is dat de lokale economische situatie sterk *afwijkt* van het gemiddelde in de COROP-regio. Bij afwijkingen in ongunstige zin zou de betreffende gemeente op de economische maatstaven minder budget krijgen dan passend is, gelet op de lokale omstandigheden.

Om deze problemen te omzeilen zijn twee alternatieven onderzocht. Ten eerste is gekeken of de economische kenmerken niet op COROP-niveau, maar op het niveau van individuele gemeenten kan worden gemeenten. Dit levert ten opzichte van het uitgangsmodel de volgende resultaten op:

- De gewichten van de maatstaven banen per hoofd van de beroepsbevolking en arbeidsparticipatie van vrouwen zijn niet significant (10 procentniveau). Het gewicht van de maatstaf allochtonen is niet meer significant (10 procentniveau).
- Het gemiddelde procentuele herverdeeffect stijgt tot 12,2%. Het aantal gemeenten met een herverdeeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10%, respectievelijk -15% en +15%, daalt met 3 respectievelijk 8 procentpunten.
- Meting op gemeentenniveau in plaats van COROP-niveau leidt ertoe dat gemeenten in het noorden er gemiddeld € 18 per huishouden van 15-65 jaar op achteruit gaan. Gemeenten in het zuiden hebben gemiddeld € 4 voordeel. Naar grootteklasse zijn de gevolgen beperkt: er treedt een lichte verschuiving op van de gemeenten in de klasse 100.000-150.000 naar de gemeenten in de klasse 40.000 tot 60.000.

Deze uitkomsten zijn waarschijnlijk te wijten aan de beperkte steekproefomvang bij de CBS-meting van deze variabelen. Gebruik voor verdelingsdoeleinden stelt hogere eisen aan de betrouwbaarheid van de metingen.

Een tweede alternatief is een meting van de kenmerken volgens de systematiek van het regionaal klantenpotentieel; bijvoorbeeld een regionaal banenpotentieel. Wij stellen voor om bij de meting van de economische omstandigheden rekening te houden met de economische omstandigheden in de omliggende gemeenten, waarbij het gewicht van een naburige gemeente op het kenmerk afneemt naarmate de geografische afstand tot de betreffende ge-

meente groter is, zoals dat gebeurt bij het klantenpotentieel. Met deze operationalisatie kan ook bij de economische kenmerken een beter onderscheid worden gemaakt tussen centrumgemeenten en niet-centrumgemeenten. Voor dit onderzoek waren de gegevens echter nog niet beschikbaar.

Conclusie:

Ons advies is om de economische kenmerken niet op gemeenteniveau te meten. Een operationalisering à la klantenpotentieel kan in een volgend onderhoudstraject worden meegenomen.

11.11 Stedelijkheid

De maatstaf stedelijkheid, uitgedrukt als het percentage inwoners in stedelijk gebied, heeft in het objectieve verdeelmodel 2006 een negatief gewicht. Dat gaat in tegen de intuïtie. Een toenemende verstedelijking hangt immers *ceteris paribus* eerder samen met een hogere dan met een lagere bijstandsdichtheid. In het verdeelmodel heeft dit kenmerk echter een negatief gewicht, om een overcompensatie van de bijstandsproblematiek in de meest stedelijke gemeenten te voorkomen. Deze gemeenten tellen onder andere veel allochtonen, lage inkomens en eenouderhuishoudens; kenmerken die elkaar op persoonsniveau voor een belangrijk deel overlappen. Het verdeelmodel compenseert voor deze overlapping.

Voor sommige gemeenten pakt deze compensatie echter ongunstig uit. In een gemeente als Veenendaal bijvoorbeeld is maar liefst 97% van de inwoners woonachtig in stedelijk gebied, maar tegelijkertijd is het percentage allochtonen, lage inkomens en eenouderhuishoudens in deze gemeente relatief laag. Dergelijke gemeenten krijgen dus relatief lage bedragen voor deze verdeelkenmerken, maar worden desondanks geconfronteerd met de aftrek op de maatstaf stedelijkheid in verband met de (gemiddelde) overcompensatie. In dit onderdeel wordt nagegaan na hoe we deze specifieke situatie - hoge stedelijkheid in combinatie met lage scores op de achterstandsmaatstaven - in het verdeelmodel kunnen opvangen.

Hiervoor hebben we onderzocht twee aanpassingen van de verdeelkenmerken in het model onderzocht:

- Een inperking van de definitie van stedelijk gebied tot stedelijkheidsklassen 1 en 2
- Verdere inperking van de definitie van stedelijk gebied tot stedelijkheidsklasse 1

De resultaten van de analyses laten zien dat:

- De variabele 'inwoners in stedelijkheidsklasse 1 en 2' een significant negatief effect heeft. Nog steeds geldt dat in sterk stedelijk gebied de bijstandsuitgaven lager liggen.
- De variabele inwoners 'stedelijkheidsklasse 1' een niet significant (10%) maar wel positief effect heeft.
- Na verandering van de definitie stedelijk gebied in stedelijkheidsklasse 1 en 2 zijn de verdeelkenmerken laagopgeleiden netto arbeidsparticipatie en werkzame beroepsbevolking op COROP-niveau niet langer significant (5%)
- Na verandering van de definitie stedelijk gebied in stedelijkheidsklasse 1 zijn de kenmerken totaal allochtone 15-64 jaar en banenmutatie niet langer significant (10%).
- De gemiddelde herverdeeleffecten nemen toe voor beide nieuwe definities.
- Met name de noordelijke regio kent een negatieve budgetverschuiving.
- Verandering van de stedelijkheidsdefinities zorgen voor een positieve budgetverschuiving voor de kleinere gemeenten en een negatieve budgetverschuiving voor de grootste gemeenten.

Conclusie:

Ons advies is om de maatstaf stedelijkheid niet te wijzigen.

11.12 Effect uitvoeringskenmerken

In de Startnotitie (Bijlage 8) wordt de suggestie gedaan om te onderzoeken of de nauwkeurigheid van de schatting van de gewichten kan worden verhoogd door de uitvoeringskenmerken uit het plausibiliteitsonderzoek van 2004-05 expliciet in het model op te nemen, althans bij de schatting van de gewichten.¹¹ In theorie komt het verband tussen bijstandsuitgaven nauwkeuriger tot uitdrukking als bij het ijken van de gewichten expliciet rekening wordt gehouden met verschillen in de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering. Bij de berekening van de budgetten zouden dan de waarden van de uitvoeringskenmerken op het gemiddelde moeten worden gesteld

De suggestie kan worden onderzocht voor de 58 gemeenten die aan het plausibiliteitsonderzoek hebben meegedaan. Daarbij is onze aanpak als volgt:

1. We herschatten het huidige verdeelmodel voor de groep van 58 plausibiliteitsgemeenten.

¹¹ Deze suggestie veronderstelt impliciet dat de uitvoeringskenmerken voor de afzonderlijke gemeenten niet beïnvloedbaar en gegeven zijn, omdat deze kenmerken in het model onafhankelijke variabelen zijn. Bij deze stringente veronderstelling dienen kritische kanttekeningen te worden geplaatst. Gemeenten reageren immers in het beleid en bij de uitvoering van de WWB onder andere op de ontwikkeling van de bijstand en de bevolkingssamenstelling.

2. We schatten het verband tussen uitgaven enerzijds en huidige maatstaven en uitvoeringskenmerken anderzijds.
3. We berekenen twee objectieve budgetten voor elk van de 58 plausibiliteitsgemeenten: de eerste budgetberekening berust op de gebruikelijke schattingswijze en de tweede op de modelschatting met inbegrip van uitvoeringskenmerken, maar met de uitvoeringskenmerken bij de budgetberekening op de gemiddelde waarde voor de 58 onderzochte gemeenten gesteld.
4. We analyseren de verschillen tussen de twee berekende budgetten op het niveau van individuele gemeenten.

Schatting van het uitgangsmodel in de groep van 55 plausibiliteitsgemeenten levert de uitkomsten op die in de bijlage zijn gegeven.

Vervolgens schatten we een model waarin behalve de verdeelmaatstaven ook de uitvoeringskenmerken uit het plausibiliteitsonderzoek zijn opgenomen. We stuiten dan op een praktisch probleem omdat het aantal verklarende variabelen (12 verdeelkenmerken plus 12 uitvoeringskenmerken) in vergelijking met het aantal waarnemingen relatief groot wordt. We lossen dit probleem op door niet alle twaalf uitvoeringskenmerken bij de analyse te betrekken. In plaats daarvan selecteren twee kenmerken met een relatief sterke verklarende waarde in het plausibiliteitsonderzoek: aantal consulenten en aantal fraudegevallen, beide uitgedrukt per 100 bijstandsccliënten. Deze twee kenmerken voegen we toe aan het model. We schatten het model en berekenen de fictieve objectieve uitgaven (de objectieve budgetten) met de gewichten van de verdeelkenmerken die uit deze schatting naar voren komt. Hierbij worden de waarden van de uitvoeringskenmerken op het gemiddelde gesteld.

Ook de uitkomsten die deze werkwijze oplevert staan afgedrukt in de overzichtstabel in de bijlage.

Een objectieve verdeelsleutel die is geijkt met een model dat expliciet rekening houdt met verschillen in uitvoeringskenmerken, blijkt te leiden tot beduidend grotere herverdeeleffecten dan het uitgangsmodel (11,0% versus 8,9%). Het aantal gemeenten met een herverdeeleffect binnen een bandbreedte van +10% en -10% neemt af, zo ook het aantal gemeenten binnen de bandbreedte van +15% en -15%. Toepassing van deze alternatieve objectieve sleutel zou leiden tot budgetverschuivingen (ten opzichte van de sleutel gebaseerd op het uitgangsmodel).

De analyse wijst erop dat de gewichten van de huidige objectieve verdeelsleutel niet helemaal zuiver kunnen worden vastgesteld. De gewichten worden als het ware vertekend door kenmerken van de uitvoeringspraktijk. Zouden van alle 150 gemeenten de relevante uitvoeringskenmerken bekend zijn, dan zou in theorie een zuiverder objectieve verdeelsleutel kunnen worden afgeleid.

Deze zuiverder vastgestelde sleutel zou leiden tot grotere herverdeeleffecten. De huidige objectieve sleutel is kennelijk niet helemaal objectief en werkt waarschijnlijk in het voordeel van gemeenten met relatief ongunstige uitvoerings- en beleidskenmerken.

Een valide en betrouwbare meting van de kwaliteit van de uitvoering in alle gemeenten stuit in de praktijk echter op grote bezwaren. Deze wegen zwaarder dan het voordeel van een – in theorie – nauwkeuriger ijking van de gewichten.

Conclusie:

Het advies is om bij de ijking van de gewichten van de objectieve verdeelsleutel niet expliciet rekening te houden met verschillen in de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering.

11.13 Volumina versus uitgaven

Op dit moment wordt het objectieve verdeelmodel geschat op basis van gegevens over de bijstandsuitgaven. Gegevens over de bijstandsuitgaven worden ook gebruikt bij de toedeling van bijstandsbudgetten op basis van historische kosten en bij de aftopping van de herverdeeleffecten van de individuele gemeenten. Aan het gebruik van de bijstandsuitgaven bij de modelschattingen en de budgettoedeling zijn twee bezwaren verbonden:

- Ten eerste lopen de cijfers over de gerealiseerde bijstandsuitgaven doorgaans achter bij de cijfers van de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers. Het gebruik van uitgavencijfers in plaats van volumecijfers leidt daardoor tot een verlies aan actualiteit en een verminderde aansluiting tussen de uitgaven en de budgetten.
- Ten tweede worden de modelschattingen en de gepresenteerde herverdeeleffecten vertekend door incidentele (kas)fluctuaties in de uitgavencijfers. Bij de volumecijfers speelt dit effect minder sterk.

Daar staat tegenover dat het CBS afgelopen jaar vertraging heeft gehad om de bijstandsaantallen van gemeenten aan te leveren. Ook is er sprake van dat deze niet meer volledig worden gecontroleerd en geschoond voor fouten in de gemeentelijke administratie. Dit kan de betrouwbaarheid van de gegevens aantasten.

Op grond van de voorgaande overwegingen onderzoeken we of het gebruik van bijstandsvolumes (= een gewogen optelling van de verschillende categorieën bijstandsontvangers) tot robuustere modelschattingen en een meer rea-

listisch beeld van de (structurele) herverdeeleffecten leidt. Tegelijkertijd berust het objectieve verdeelmodel dan op de meer actuele gegevens.

We berekenen een gewogen bijstandsvolume door voor elke leefvorm het gemiddelde aantal huishoudens in een gemeente te vermenigvuldigen met een percentage. Dit percentage is gelijk aan het percentage van het wettelijk minimumloon dat deze leefvorm ontvangt, plus de maximale toeslag die gegeven mag worden: 70% = 50% + 20% voor eenpersoonshuishoudens, 90% = 70% + 20% voor een eenoudergezin en 100% voor een paar.

Aangezien we van alle gemeenten boven de 30.000 inwoners de uitgaven weten en ook het gewogen volume, kunnen we berekenen wat gemiddeld het bedrag is dat door de gemeenten wordt uitbetaald in een jaar aan een huishouden dat volledig meeweegt in de vergelijking. Door dit bedrag – dat voor alle gemeenten gelijk is – te vermenigvuldigen met het gewogen volume in de gemeente, hebben we voorspelde uitgaven voor alle gemeenten, die weer gebruikt kunnen worden om op de gebruikelijke manier het verdeelmodel te schatten.

De resultaten van de volumeschattingen staan in de bekende tabel in de bijlage. Deze methode heeft onder andere tot gevolg dat het verdeelkenmerk alloctonen niet meer significant is op 5%-niveau. De gemiddelde herverdeeleffecten stijgen van 11,0% in het uitgangsmodel naar 12,5% in het alternatief. Ook de P10 en P15 worden slechter. De R^2 wordt wel iets hoger.

Dit alternatieve model heeft grote budgetverschuivingen tot gevolg. De regio's Noord, Oost en Zuid gaan er allemaal op vooruit, ten koste van het westen. Ook gaan vooral de kleinere gemeenten er op vooruit, terwijl de gemeenten groter dan 150.000 inwoners er op achteruit gaan. De vier grootste gemeenten gaan er gemiddeld het meest op achteruit. Dit impliceert dat de verschuiving van west naar de andere regio's vooral veroorzaakt wordt door een budgetverschuiving van de grote gemeenten naar de kleinere gemeenten. IJken op bijstandsvolumes geeft een verslechtering van de verdelende werking van het verdeelmodel en grote budgetverschuivingen van grote gemeenten naar kleinere gemeenten.

Daarnaast komt nog dat de betrouwbaarheid van meting van de bijstandsvolumes minder is gegarandeerd dan die van de uitgaven. Deze laatste worden immers door de accountant gecontroleerd. Ook is de beschikbaarheid van de uitgaven beter gegarandeerd

Conclusie:

IJking op volumegegevens in plaats van uitgavengegevens biedt geen uitzicht op verbetering van de verdeelsleutel.

Bijlage 6: Overzichtstabellen modelvarianten

Leeswijzer

In deze bijlage vatten we de effecten van de mogelijke modelaanpassingen samen in tabellen. De tabellen moeten als volgt gelezen worden:

- **Significantie van nieuwe variabele(n):** In deze kolom staat of de nieuwe variabele, als die er is, significant is of niet. Als de variabele niet significant is, dan staat er ook bij of dit op 5% of op 10% is. Bij een intuïtief verkeerd effect van de variabele op de uitgaven staat dit ook vernoemd.
- **Significantie van overige variabelen:** In deze kolom staat het effect van de aanpassingen op de overige variabelen uit het uitgangsmodel. Hierin wordt gerapporteerd of andere variabelen insignificant worden, en op welk niveau dat dan is.
- **Gemiddeld herverdeeeffect:** Het gemiddelde van de absolute waarden van de procentuele herverdeeeffecten. Dit is een maat die aangeeft hoe goed het model de uitgaven verklaard. Door deze te vergelijken met die in het Uitgangsmodel kan gezien worden of de model aanpassing een verbetering is of een verslechtering. Het model werkt beter naar mate het gemiddeld herverdeeeffect kleiner is.
- **P10 en P15:** In deze kolommen wordt aangegeven welk percentage van de gemeenten een procentueel herverdeeeffect hebben kleiner dan +/- 10%, respectievelijk +/- 15%. Hoe hoger deze percentages, des te beter is de verdelende werking.
- **R²:** In deze kolom staat de verklaarde variantie van het model. Hoe hoger de waarde van de R², des te beter is de verklaring van de verschillen in uitgaven.
- **Budgetverschuivingen:** In deze kolommen staan de budgetverschuivingen t.o.v. het Uitgangsmodel naar regio (Noord, Oost, Zuid en West) en naar grootteklasse van de gemeenten (30.000-40.000 inwoners, 40.000-60.000, 60.000-100.000, 100.000-150.000, 150.000-250.000 en groter dan 250.000).

Tabel: *Significantie van variabelen bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Significantie van nieuwe variabele(n)	Significantie van overige variabele(n)
Uitgangsmodel.	-	Alles significant op 5%-niveau.
Invloedrijke waarnemingen uitschakelen (14 gemeenten)	NVT, geen nieuwe variabelen	Werkzame beroepsbevolking en netto arbeidsparticipatie vrouwen niet significant (10%)
Segregatie		
Totaal allochtonen.	Significant, negatief teken.	Alles significant op 5%-niveau.
Niet-westerse allochtonen.	Significant, negatief teken.	Laagopgeleiden niet significant op 5%-niveau.
Lage inkomens.	Niet significant positief (10%).	Alles significant op 5%-niveau.
Achterstandswijken		
CTG 5-positie postcode definitie.	Significant.	Laagopgeleiden niet significant op 5%-niveau, allochtonen niet op 10%.
Verslavingsproblematiek		
Gebruikers verslavingszorg, drie-jaarsgemiddelde 2002-2004.	Niet significant positief, gewicht is groter dan € 100 (5%).	Alles significant op 5%-niveau.
Banen in sectoren met lage opleiding		
Banen handel en horeca, exclusief groothandel	Significant.	Laagopgeleiden en banengroei niet significant op 10%-niveau en allochtonen niet op 5%.
Minimaal 40% laagopgeleid	Niet significant (10%).	Laagopgeleiden, allochtonen en banen per hoofd van de beroepsbevolking niet significant op 10%-niveau.
Minimaal 35% laagopgeleid	Niet significant (10%).	Laagopgeleiden en banen per hoofd van de beroepsbevolking niet significant op 10%-niveau en allochtonen niet op 5%.
Minimaal 30% laagopgeleid	Niet significant (10%).	Laagopgeleiden en banen per hoofd van de beroepsbevolking niet significant op 10%-niveau en allochtonen niet op 5%.

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel (Vervolg): *Significantie van variabelen bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Significantie van nieuwe variabele(n)	Significantie van overige variabele(n)
Uitgangsmodel.	-	Alles significant op 5%-niveau.
Werkloosheid		
Stand WW ultimo 2004.	Niet significant, negatief (10%).	Alles significant op 5%-niveau.
WW instroom in 2004.	Niet significant, negatief (10%).	Alles significant op 5%-niveau.
Stand WW groei ult 2001-2004.	Niet significant, negatief (10%).	Laagopgeleiden en arbeidsparticipatie van vrouwen niet significant op 5%-niveau.
WW instroom, groei 2001-2004.	Niet significant, positief (10%).	Alles significant op 5%-niveau.
Werkloze beroepsbev (t-1)	Significant, positief teken.	Alles significant op 5%-niveau.
Arbeidsongeschikten		
Volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten apart.	Geheel ao niet significant (5%), gedeeltelijk ao wel. Coëfficiënt gedeeltelijk groter negatief dan coëfficiënt van geheel.	Arbeidsparticipatie van vrouwen niet significant op 5%-niveau.
Alleen volledig arbeidsongeschikten.	Significant.	Laagopgeleiden en arbeidsparticipatie van vrouwen niet significant op 5%-niveau.
Industrieel verleden		
Dummyvariabele gebieden met hoger dan gemiddelde afhankelijkheid van industrie.	Significant.	Alles significant op 5%-niveau.
Dummyvariabelen textiel, scheepsbouw, mijnbouw.		
Aandeel industrie in 1930.	Niet significant, positief (5%)	Alles significant op 5%-niveau.
Allochtonen		
Niet-westerse en westerse allochtonen apart.	Niet-westerse allochtonen niet significant positief (10%), westerse allochtonen wel.	Arbeidsparticipatie van vrouwen niet significant op 5%-niveau.
Niet-westerse allochtonen	Niet significant, positief (10%)	Laagopgeleiden en netto arbeidsparticipatie vrouwen niet significant op 5%-niveau.

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel (Vervolg): *Significantie van variabelen bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Significantie van nieuwe variabele(n)	Significantie van overige variabele(n)
Uitgangsmodel.	-	Alles significant op 5%-niveau.
Corop		
COROP variabelen op gemeentenniveau.	Banen per hoofd van de beroepsbevolking en arbeidsparticipatie van vrouwen niet significant (10%).	Allochtonen niet significant (10%).
Stedelijkheid		
Stedelijkheidsklassen 1 en 2	significant, negatief	Laagopgeleiden en arbeidsparticipatie van vrouwen banenmutatie en werkzame beroepsbevolking niet significant op 5%-niveau.
Stedelijkheidsklasse 1	niet significant, positief (10%)	Totaal allochtonen 1564 en banenmutatie niet significant op 10%
Volumeschattingen		
Volumes met 100% toeslagen	NVT, geen nieuwe variabelen	Allochtonen niet significant op 5% niveau.
Uitvoeringskenmerken (55 plausibiliteitsgemeenten)		
Uitgangsmodel.	-	Allochtonen, laagopgeleiden, banen per hoofd van de beroepsbevolking, arbeidsparticipatie van vrouwen en huurwoningen niet significant op 10%, inwoners stedelijk gebied niet op 5%.
Uitvoeringskenmerken aantal consultants en fraudepercentage.	NVT, worden opgeteld bij de vaste voet.	Laagopgeleiden, banen per hoofd van de beroepsbevolking, arbeidsparticipatie van vrouwen en huurwoningen niet significant (10%).

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel: *Gemiddeld herverdeeeffect en verklaarde variantie (R²) bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Proc. herverdeeeffect			R2
	Gemiddeld	P10	P15	
Uitgangsmodel.	11,0	51,9	74,0	95,8
Invloedrijke waarnemingen uitschakelen (14 gemeenten)	11,0	50,0	67,5	95,3
Segregatie				
Segregatie totaal allochtonen.	10,7	56,5	76,6	95,8
Segregatie niet-westerse allochtonen.	10,9	55,8	75,3	95,7
Segregatie lage inkomens.	10,9	54,5	74,0	95,7
Achterstandswijken				
CTG 5-positie postcode definitie.	10,3	59,7	76,6	95,8
Verslavingsproblematiek				
Gebruikers verslavingszorg, driejaars-gemiddelde 2002-2004.	10,9	51,9	74,0	95,9
Banen in sectoren met lage opleiding				
Banen handel en horeca, exclusief groot-handel	11,2	55,8	74,0	96,1
Minimaal 40% laagopgeleid	12,0	51,9	68,2	95,6
Minimaal 35% laagopgeleid	12,0	51,9	69,5	95,5
Minimaal 30% laagopgeleid	12,0	51,9	68,2	1,0
Werkloosheid				
Stand WW ultimo 2004.	11,0	52,6	74,0	95,8
WW instroom in 2004.	11,0	53,2	75,3	95,8
Stand WW groei ult 2001-2004.	11,0	52,6	74,7	95,8
WW instroom, groei 2001-2004.	11,0	52,6	74,0	95,8
Werkloze beroepsbev (t-1)	10,8	57,8	72,7	95,8
Arbeidsongeschikten				
Volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten apart.	10,9	55,2	74,7	95,8
Alleen volledig arbeidsongeschikten.	11,2	51,9	73,4	95,7
Industrieel verleden				
Dummyvariabele gebieden met hoger dan gemiddelde afhankelijkheid van industrie.	10,8	55,2	76,0	96,0
Dummyvariabelen textiel, scheepsbouw, mijnbouw.	10,7	56,5	74,7	96,2
Aandeel industrie in 1930.	10,7	57,8	76,6	95,9

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel (Vervolg): *Gemiddeld herverdeeeffect en verklaarde variantie (R²) bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Proc. herverdeeeffect			R2
	Gemiddeld	P10	P15	
Uitgangsmodel.	11,0	51,9	74,0	95,8
Allochtonen				
Niet-westerse en westerse allochtonen apart.	11,0	52,6	73,4	95,8
niet-westerse allochtonen	11,3	51,3	74,0	95,8
Corop				
COROP variabelen op gemeenteniveau.	12,2	48,1	66,2	95,5
Stedelijkheid				
Stedelijkheidsklassen 1 en 2	11,6	54,5	70,1	95,8
Stedelijkheidsklasse 1	12,2	51,3	68,8	95,5
Volumeschattingen				
Volumes met 100% toeslagen	12,5	49,4	69,5	96,0
Uitvoeringskenmerken (55 plausibiliteitsgemeenten)				
Uitgangsmodel.	8,9	63,6	81,8	96,4
Uitvoeringskenmerken aantal consulenten en fraudepercentage.	11,0	52,7	76,4	95,7

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel: *Budgetverschuivingen in euro's naar regio bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Budgetverschuivingen in euro's per huishouden t.o.v. uitgangsmodel, naar regio			
	Noord	Oost	Zuid	West
Uitgangsmodel.	-	-	-	-
Invloedrijke waarnemingen uitschakelen (14 gemeenten)	-21	-3	0	7
Segregatie				
Segregatie totaal allochtonen.	-4	2	6	-2
Segregatie niet-westerse allochtonen.	2	3	-5	0
Segregatie lage inkomens.	-2	1	-1	0
Achterstandswijken				
CTG 5-positie postcode definitie.	-4	-10	-26	14
Verslavingsproblematiek				
Gebruikers verslavingszorg, driejaars- gemiddelde 2002-2004.	8	-5	4	-1
Banen in sectoren met lage opleiding				
Banen handel en horeca, exclusief groot- handel	-8	12	3	-4
Minimaal 40% laagopgeleid	-9	-1	4	1
Minimaal 35% laagopgeleid	-8	-3	2	2
Minimaal 30% laagopgeleid	-8	-2	1	2
Werkloosheid				
Stand WW ultimo 2004.	-1	0	-2	1
WW instroom in 2004.	-4	1	-5	2
Stand WW groei ult 2001-2004.	-1	-2	0	1
WW instroom, groei 2001-2004.	0	0	0	0
Werkloze beroepsbev (t-1)	3	0	-2	0
Arbeidsongeschikten				
Volledig en gedeeltelijk arbeidsonge- schikten apart.	0	1	2	-1
Alleen volledig arbeidsongeschikten.	-3	-1	0	1
Industrieel verleden				
Dummyvariabele gebieden met hoger dan gemiddelde afhankelijkheid van in- dustrie.	-9	-1	7	-1
Dummyvariabelen textiel, scheepsbouw, mijnbouw.	3	-8	1	2
Aandeel industrie in 1930.	-9	-1	7	-1

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel (Vervolg): *Budgetverschuivingen in euro's naar regio bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Budgetverschuivingen in euro's per huishouden t.o.v. uitgangsmodel, naar regio			
	Noord	Oost	Zuid	West
Uitgangsmodel.	-	-	-	-
Allochtonen				
Niet-westerse en westerse allochtonen apart.	2	0	2	-1
Niet-westerse allochtonen	12	0	-7	0
Corop				
COROP variabelen op gemeenteniveau.	-18	1	4	1
Stedelijkheid				
Stedelijkheidsklassen 1 en 2	-8	10	8	-6
Stedelijkheidsklasse 1	-15	2	0	2
Volumeschattingen				
Volumes met 100% toeslagen	18	12	7	-11
Uitvoeringskenmerken (55 plausibiliteitsgemeenten)				
Uitgangsmodel.	-	-	-	-
Uitvoeringskenmerken aantal consulenten en fraudepercentage.	12	19	-2	13

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel: *Budgetverschuivingen in euro's naar grootteklasse van de gemeenten bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Budgetverschuivingen in euro's per huishouden t.o.v. uitgangsmodel, naar grootteklasse					
	30-40	40-60	60-100	100-150	150-250	>250
Uitgangsmodel.	-	-	-	-	-	-
Invloedrijke waarnemingen uitschakelen (14 gemeenten)	0	-2	2	5	-15	5
Segregatie						
Segregatie totaal allochtonen.	0	0	1	-4	9	-3
Segregatie niet-westerse allochtonen.	3	-2	2	-7	3	2
Segregatie lage inkomens.	1	0	1	1	-1	-1
Achterstandswijken						
CTG 5-positie postcode definitie.	-3	-10	-15	-16	-24	52
Verslavingsproblematiek						
Gebruikers verslavingszorg, driejaars-gemiddelde 2002-2004.	-2	-1	1	2	6	-4
Banen in sectoren met lage opleiding						
Banen handel en horeca, exclusief groot-handel	2	4	10	-16	10	-9
Minimaal 40% laagopgeleid	0	6	6	-7	2	-6
Minimaal 35% laagopgeleid	-1	2	2	-3	2	-2
Minimaal 30% laagopgeleid	-1	4	3	-4	1	-3
Werkloosheid						
Stand WW ultimo 2004.	0	0	0	0	-1	2
WW instroom in 2004.	-1	-1	-1	-2	-1	5
Stand WW groei ult 2001-2004.	-2	-1	-1	-1	-1	4
WW instroom, groei 2001-2004.	0	0	0	0	0	0
Werkloze beroepsbev (t-1)	0	-5	-2	2	-1	4
Arbeidsongeschikten						
Volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten apart.	1	0	1	-2	0	-1
Alleen volledig arbeidsongeschikten.	0	1	1	1	-2	0
Industrieel verleden						
Dummyvariabele gebieden met hoger dan gemiddelde afhankelijkheid van industrie.	0	-2	0	-3	5	0
Dummyvariabelen textiel, scheepsbouw, mijnbouw.	0	0	1	-1	-6	2
Aandeel industrie in 1930.	0	-2	0	-3	5	0

a Op COROP niveau

Bron: APE

Tabel (Vervolg): *Budgetverschuivingen in euro's naar grootteklasse van de gemeenten bij mogelijke modelaanpassingen.*

Model	Budgetverschuivingen in euro's per huishouden t.o.v. uitgangsmodel, naar grootteklasse					
	30-40	40-60	60-100	100-150	150-250	>250
Uitgangsmodel.	-	-	-	-	-	-
Allochtonen						
Niet-westerse en westerse allochtonen apart.	-1	1	-1	1	4	-3
Niet-westerse allochtonen	2	0	1	1	-1	-3
Corop						
COROP variabelen op gemeenteniveau.	-3	11	4	-9	2	-5
Stedelijkheid						
Stedelijkheidsklassen 1 en 2	8	7	4	1	0	-15
Stedelijkheidsklasse 1	13	5	19	9	0	-39
Volumeschattingen						
Volumes met 100% toeslagen	21	19	8	0	-1	32
Uitvoeringskenmerken (55 plausibiliteitsgemeenten)						
Uitgangsmodel.	-	-	-	-	-	-
Uitvoeringskenmerken aantal consulenten en fraudepercentage.	7	11	7	16	-3	26

a Op COROP niveau

Bron: APE

12 MEERJARIGE ANALYSE

12.1 Inleiding

Stabiliteit van de gewichten en de gemeentelijke budgetten is een belangrijke eigenschap van een verdeelmodel. Een mogelijkheid om de stabiliteit van het verdeelmodel te vergroten is door de schattingen van het objectieve verdeelmodel te baseren op meerjarige gegevens. Dan berusten de geschatte gewichten van het objectieve verdeelmodel en de herverdeeleeffecten in beginsel op meerjarige gemiddelden. Daardoor ontstaat meer zicht op de structurele herverdeeleeffecten en de dynamiek van de bijstandsuitgaven. De prijs die hiervoor moet worden betaald, is grotere herverdeeleeffecten in het analysejaar. Dus als de schattingen van het verdeelmodel bijvoorbeeld worden gebaseerd op de periode 2002-2004, levert dit in principe grotere herverdeeleeffecten in 2004 op dan wanneer het verdeelmodel uitsluitend berust op gegevens van 2004. Deze grotere herverdeeleeffecten moeten worden afgewogen tegen de grotere stabiliteit van de resultaten.

12.2 Dynamische analyse

Om meer zicht te krijgen op de structurele herverdeeleeffecten en de dynamiek van de bijstandsuitgaven hebben we eerst een paneldata-analyse uitgevoerd voor de periode 2002-2004 met de methode van *Seemingly Unrelated Regression* (SUR). SUR berust op de veronderstelling dat de herverdeeleeffecten ('storingen') van gemeenten in de tijd gecorreleerd zijn, maar niet de herverdeeleeffecten tussen gemeenten onderling. Er bestaat dus een empirisch te bepalen samenhang tussen de herverdeeleeffecten in de tijd, waarvan het patroon niet op voorhand door de gekozen modelstructuur wordt vastgelegd. Aangenomen wordt dat het model voor de gemeentelijke bijstandsuitgaven in alle jaren vrijwel identiek is op een jaarlijks variërende factor α , die onder meer impliciet rekening houdt met inflatie en andere factoren (geen verdeelkenmerken) die voor alle gemeenten tot verschuivingen in de bijstandsuitgaven leiden.

De resultaten van de SUR-analyse geven aan dat het huidige Uitgangsmodel APE2006plus de structurele *verschillen* in de bijstandsuitgaven tussen gemeenten in het algemeen goed verklaart, maar er minder goed in slaagt om de jaarlijkse *veranderingen* van de gemeentelijke bijstandsuitgaven onder invloed van de conjunctuur te verklaren. Het effect van de verdeelkenmerken werkzame beroepsbevolking en banengroei zwakt ten opzichte van het Uit-

gangsmodel 2004 sterk af in de uitgevoerde dynamische analyse van het Uitgangsmodel. Dit komt mede doordat deze verdeelkenmerken per gemeente in de onderzochte tijdperiode weinig variëren; bijvoorbeeld omdat deze verdeelkenmerken om praktische redenen op driejaarsmiddelen berusten.

12.3 Alternatieve schattingen

Gelet op deze resultaten bewandelen we een alternatieve route om de stabiliteit van de modelresultaten te vergroten. We schatten het model voor de jaren 2002 tot en met 2004 afzonderlijk, rekening houdend met de in de SUR-analyse bepaalde jaarlijkse verschuivingsfactor. Daardoor zijn de geschatte gewichten van het verdeelmodel voor de drie jaren beter vergelijkbaar en luiden ze in prijzen van 2004. De gewichten van deze drie jaren middelen we om tot meer stabiele schattingen te komen.

Op deze wijze proberen we er ook voor te zorgen dat de gewichten van het verdeelmodel min of meer conjunctuurneutraal worden. Dat heeft een belangrijk voordeel bij de budgettoedeling. De huidige systematiek van budgettoedeling voor het jaar 2007 berust bijvoorbeeld op een model dat op basis van gegevens uit het jaar 2004 ($t-3$) is geschat. Het jaar 2004 was een periode van laagconjunctuur, maar dat hoeft niet te gelden voor het jaar 2007. Daardoor kan de budgettoedeling zijn gebaseerd op de situatie met laagconjunctuur, terwijl er in feite sprake is van hoogconjunctuur. Door de verdeelsystematiek te baseren op een langere tijdperiode krijgt de budgettoedeling een meer conjunctuurneutraal karakter. Dat kan betekenen dat gemeenten in het ene jaar geld overhouden en in het andere jaar geld tekortkomen.

Tabel 12.1 geeft de schattingsresultaten voor de drie afzonderlijke jaren en voor het driejaarsgemiddelde. De resultaten voor de drie jaren zijn goed vergelijkbaar. De uitgaven voor het jaar 2004 worden het best voorspeld met het Uitgangsmodel voor het jaar 2004, gevolgd door het gecombineerde model voor de periode 2002-2004 en het model voor 2003.

Tabel 12.1: Gewichten (in euro's) van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten op basis van schattingen voor de afzonderlijke jaren met correctie voor de prijsontwikkelingen en trends^a

Verdeelkenmerk	2004 ^b	2003 ^b	2002 ^b	2002-2004
Lage inkomens (15-64 jaar)	23,512	20,988	21,812	22,104
Eenouderhuishoudens (15-44 jaar)	101,486	102,473	98,524	100,828
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-20,697	-18,022	-21,727	-20,149
Totaal alloctonen (15-64 jaar)	4,603	5,579	6,854	5,678
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	2,236	1,759	3,320	2,438
Huurwoningen	5,172	4,485	4,946	4,868
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,440	1,526	1,300	1,422
Inwoners stedelijk gebied ^c	-1,636	-1,531	-1,231	-1,466
Werkzame beroepsbevolking	-13,446	-14,468	-11,512	-13,142
Banen handel en horeca (COROP)	-18,298	-22,064	-18,140	-19,501
Banengroei (COROP)	-23,935	-28,550	-16,795	-23,093
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-3,266	-3,121	-1,919	-2,769
Netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)	-3,638	-2,987	-1,614	-2,746
Vaste voet	1.701,071	1.943,695	1.321,599	1.655,455
Verschuivingsfactor 2003		0,971		
Verschuivingsfactor 2002			0,915	
Verklaringsgraad (R ²) in 2004	0,958	0,954	0,947	0,954
Verklaringsgraad (R ²) in 2003		0,953		
Verklaringsgraad (R ²) in 2002			0,946	
Aantal gemeenten	154	154	154	154

a De gewichten zijn zodanig geschaald dat op macroniveau het totale budget op basis van de twee modellen gelijk is aan de totale uitgaven van de betreffende gemeenten

b Onderstreept: niet significant bij een significantieniveau van 5%.
Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%.

c Gebaseerd op het aantal inwoners in stedelijkheidsklassen 1, 2 en 3.

Bron: APE

12.4 Herverdeeleffecten

Tabel 12.2 toont de herverdeeleffecten van de vier onderscheiden verdeelmodellen in 2004. Zoals verwacht, zijn de herverdeeleffecten van het Uitgangsmodel in 2004 het geringst. Daarna volgt het model voor de periode 2002-2004. De afzonderlijke modellen voor de jaren 2002 en 2003 scoren in termen van herverdeeleffecten duidelijk slechter dan beide andere modellen. In termen van de P10 en P15 ligt het beeld iets genuanceerder (zie tabel 12.3), aangezien het model 2002 en het model 2002-2004 op dit punt vergelijkbaar

scoren. Overigens moet worden bedacht dat de feitelijke budgettoedeling in 2004 is gebaseerd op een verdeelmodel dat met gegevens over het jaar 2001 is geschat.

Tabel 12.2: *Herverdeeeffecten (in %) in 2004 van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten op basis van verschillende schattingsjaren*

Aantal inwoners in 2005	Herverdeeeffecten in 2004			
	Model 2002	Model 2003	Model 2004	Model 2002-2004
30.000 - 40.000	16,4	17,5	13,8	15,6
40.000 - 60.000	10,7	10,8	8,9	9,9
60.000 - 100.000	15,0	14,3	11,7	13,3
100.000 - 150.000	10,5	9,5	7,3	9,0
150.000 - 250.000	11,9	11,7	11,4	11,7
Meer dan 250.000	6,5	5,5	5,1	5,7
Totaal 30.000+	13,5	13,5	11,0	12,4

Bron: APE

Tabel 12.3: *Aantal 30.000+ gemeenten (in %) binnen 10% (P10) respectievelijk 15% (P15) herverdeeeffecten in 2004 bij het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten op basis van verschillende schattingsjaren*

	Herverdeeeffecten in 2004			
	Model 2002	Model 2003	Model 2004	Model 2002-2004
P10	47,4	44,2	51,9	47,4
P15	70,8	64,3	74,0	70,8

Bron: APE

12.5 Budgetverschuivingen

De drie modellen leiden in 2004 vanzelfsprekend tot budgetverschuivingen ten opzichte van het Uitgangsmodel 2004. Tabel 12.4 en tabel 12.5 brengen

deze verschuivingen in beeld naar respectievelijk gemeentegrootte en landsdeel. In de analyse houden we macrobudget constant op het uitgavenniveau 2004, terwijl we alle verdeelmodellen voeden met verdeelkenmerken voor het jaar 2004.

Tabel 12.4: *Budgetverschuivingen 2004 ten opzichte van het verdeelmodel APE2006plus (in euro's per huishouden) naar gemeentegrootte bij toepassing van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten op basis van verschillende schattingsjaren*

Aantal inwoners in 2005	Budgetverschuivingen ten opzichte uitgangsmodel 2004		
	Model 2002 ^a	Model 2003 ^b	Model 2002-2004 ^a
30.000 - 40.000	13	25	13
40.000 - 60.000	11	16	9
60.000 - 100.000	9	10	7
100.000 - 150.000	-2	6	1
150.000 - 250.000	-24	-9	-12
Meer dan 250.000	-9	-36	-15
Totaal 30.000+	0	0	0

a Ten opzichte van budget op basis van het Uitgangsmodel 2004.

Bron: APE

De budgetverschuivingen zijn uitgesplitst naar gemeentegrootte in het algemeen het kleinst in het model 2002-2004 en het model 2002. Het model 2003 geeft de grootste budgetverschuiving per grootteklasse van gemeenten. Naar landsdeel resulteert het model 2002 in grote budgetverschuivingen tussen het noorden en het zuiden van het land. Dat geldt ook – zij het in mindere mate – voor het model 2003 en het model 2002-2004. De nominale budgetverschuivingen lopen voor de individuele gemeenten soms sterk uiteen: toepassing van het model 2002-2004 levert bijvoorbeeld voor de meeste 60.000+ gemeenten in 2004 budgetverschuivingen op die variëren tussen -€ 35 en +€ 35 per huishouden. In termen van procentuele budgetverschuivingen zijn de effecten doorgaans kleiner, omdat de grotere nominale (negatieve) budgetverschuivingen vooral optreden bij de grotere gemeenten met hoge bijstandsuitgaven.

Tabel 12.5: *Budgetverschuivingen 2004 ten opzichte van het verdeelmodel APE2006plus (in euro's per huishouden) naar landsdeel bij toepassing van het verdeelmodel APE2006plus voor de 30.000+ gemeenten op basis van verschillende schattingsjaren*

Landsdeel	Budgetverschuivingen ten opzichte van het Uitgangsmodel in euro's per huishouden		
	Model 2002 ^a	Model 2003 ^b	Model 2002-2004 ^a
Noord	-59	-18	-28
Oost	2	18	12
West	-2	-10	-7
Zuid	38	41	38
Totaal 30.000+	0	0	0

a Ten opzichte van budget op basis van het Uitgangsmodel 2004.

Bron: APE

12.6 Conclusies

Het huidige objectieve verdeelmodel biedt een goede verklaring voor structurele verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten. Het verdeelmodel slaagt er echter minder goed in om binnen één gemeente de verschillen in bijstandsuitgaven over de jaren onder invloed van de conjunctuur te verklaren. Dit betekent dat verschillen in de conjuncturele ontwikkeling mogelijk onvoldoende in het model tot uitdrukking komen. De verwachting is dat ijking op meerjarige gegevens goed uitpakt voor de stabiliteit van het verdeelmodel en voor de stabiliteit van de objectieve budgetten en tegelijkertijd beter rekening houdt met verschillen in conjunctuur.

Conclusie:

Het advies is om in een komend onderhoudstraject verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het verdeelmodel te ijken op meerjarige gegevens.

DEEL II

Varianten van het objectief verdeelmodel

DEEL II: VARIANTEN VAN HET OBJECTIEF VERDEELMODEL

Deel II van het Technisch Verslag gaat over *fase II* van het onderzoek, die zich richt op aanpassingen van de objectieve verdeelsleutel op basis van de bevindingen in *fase I*. Gezocht is naar aanpassingen die de verdelende werking verbeteren en de plausibiliteit van de verdeling verhogen onder de randvoorwaarde van stabiliteit van zowel de gewichten als de budgetten.

In hoofdstuk 13 bekijken we twee varianten van het objectief verdeelmodel, APE2007 en WWB2007. We leggen uit hoe de twee verdeelsleutels werken en wat de uitkomsten ten opzichte van het Uitgangsmodel en ten opzichte van elkaar zijn.

De bijstandsuitgaven zijn erg veranderd tussen 2003 en 2004. Tussen gemeenten zijn er grote verschillen waar te nemen in uitgavenontwikkeling. In hoofdstuk 14 bekijken we wat de gevolgen van de dynamiek van de bijstandsuitgaven zijn op de stabiliteit van de budgetten.

Hoofdstuk 15 geeft aan wat de gevolgen van beleidswijzigingen op het gebied van de arbeidsongeschiktheid zijn op de uitkomsten van het objectief verdeelmodel.

Het onderzoek in *fase II* is afgesloten met een toets van de resultaten in gesprekken met zes geselecteerde gemeenten. In hoofdstuk 16 staan de uitkomsten van deze gesprekken.

De uitkomsten in dit deel van het onderzoek zijn uitgevoerd op data (verdeelenmerken, uitgaven) die zijn vastgesteld op 9 februari 2006.

13 CONCEPT VERDEELMODELLEN

13.1 Inleiding

De eerste fase van het onderzoek heeft een lijst van modelaanpassingen opgeleverd die de verdeelsleutel mogelijk kunnen verbeteren. Deze lijst is besproken met de werkgroep Onderhoudstraject Verdeelmodel en bevestigd door het ministerie van SZW. Het ministerie heeft middels een nieuwsbrief de gemeenten over de mogelijke modelaanpassingen geïnformeerd.

In de tweede fase van het onderzoek gaan we na welke combinatie van potentiële modelaanpassingen het beste uitpakt. In het onderzoek worden de voorgestelde aanpassingen in verschillende combinaties met behulp van lineaire regressie-analyse onderzocht. De verschillende combinaties van aanpassingen zijn beoordeeld op hun effect op de verdelende werking (omvang en spreiding van de herverdeeleffecten), op de plausibiliteit van de richting (positief of negatief) van de bijdragen van de verdeelkenmerken, op de stabiliteit van de gewichten en op de plausibiliteit van de verdelende werking, ofwel op de samenhang tussen herverdeeleffecten en verschillen tussen gemeenten in het beleid en de uitvoeringspraktijk. De uitkomsten van de verdeelsleutel WWB2007 voor het budgetjaar 2007 zijn uitvoerig besproken met in totaal zes gemeenten. Het verslag van deze 'toets op locatie' staat in hoofdstuk 16.

13.2 Uitgangspunten bij de optimalisatie

De uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek vormen het startpunt voor de optimalisatie van de objectieve verdeelsleutel voor het budgetjaar 2007. Optimalisatie betekent hier het zoeken naar die combinatie van modelaanpassingen die per saldo het beste resultaat oplevert.

Uit de eerste fase is gebleken dat verbeteringen mogen worden verwacht van de volgende aanpassingen:

Wijziging van de bekostiging van samenwerkingsverbanden. Tot nu toe wordt een aantal samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten bij de budgettoedeling behandeld als één enkel bestuursorgaan. Bij de budgettoedeling maakt men in die gevallen geen onderscheid tussen

bijvoorbeeld een samenwerkingsverband van vier gemeenten met elk 20.000 inwoners en een zelfstandig werkende gemeente met 80.000 inwoners. Bij de herijking van de gewichten van de objectieve verdeelsleutel tellen aldus bekostigde samenwerkingsverbanden even zwaar als zelfstandige gemeenten met evenveel inwoners. In de eerste fase van het onderzoek is geconcludeerd dat de verdelende werking van de objectieve sleutel verbetert als samenwerkende gemeenten als individuele gemeenten worden behandeld bij de ijking.

Inwoners in achterstandswijken. Toevoeging van het verdeelkenmerk inwoners in achterstandswijken lijkt de verdelende werking gunstig te beïnvloeden.

Banen handel en horeca. Verfijning van de maatstaf 'Banen handel en horeca' tot 'Banen handel en horeca exclusief groothandel' is ingegeven door de behoefte gemeentelijke verschillen in de kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter tot uitdrukking te brengen. De verfijning lijkt gunstig te uit te pakken voor de verdelende werking.

Werkloosheid. De eerste fase van het onderzoek wijst erop dat vervanging van de maatstaf Werkzame beroepsbevolking door Werkloze beroepsbevolking t-1 de verdelende werking kan verbeteren.

Niet-westerse allochtonen. Vervanging van de maatstaf Allochtonen door Niet-westerse allochtonen kan een gunstig hebben op de objectieve verdeelsleutel.

Meetniveau economische kenmerken. Tot nu toe worden economische verdeelkenmerken gemeten op het niveau van de COROP-regio. Meting op gemeenteniveau leidt tot grotere herverdeeleffecten. In de optimaliseronde wordt onderzocht of een tussenvorm, meting in de desbetreffende gemeente en de omliggende gemeenten, soelaas biedt.

13.3 Modelaanpassingen

13.3.1 Inleiding

We stellen twee objectieve verdeelsleutels voor. De twee verdeelsleutels verschillen in uitgangspunt. Het eerste model, dat we aanduiden als WWB2007, is het model dat werd verkregen na het toepassen van de optimalisatie van de mogelijke verbeteringen. De voorgestelde objectieve

verdeelsleutel voor het inkomensdeel van het WWB-budget voor 2007 wijkt op een aantal punten af van het Uitgangsmodel (APE2006plus) en het model is geijkt op gemeenten exclusief samenwerkingsverbanden.

Het tweede model, het model APE2007, heeft dezelfde kenmerken als het Uitgangsmodel (APE2006plus), maar is geijkt op de gemeenten, exclusief samenwerkingsverbanden. APE2006plus is daarentegen geijkt op gemeenten inclusief samenwerkingsverbanden, waardoor de gewichten anders kunnen zijn, ondanks het gebruik van dezelfde verdeelkenmerken.

13.3.2 Verdeelkenmerken Uitgangsmodel, APE2007 en WWB2007

De voorgestelde objectieve verdeelsleutel WWB2007 wijkt op een aantal punten af van het model APE2006plus. Dit is het objectieve verdeelmodel dat voor het budgetjaar 2006 is toegepast. APE2006plus was geijkt op gegevens over het jaar 2003. Om het voorgestelde model te kunnen vergelijken met het model APE2006plus herijken we model APE2006plus met de gegevens over de verdeelkenmerken en de uitgaven van 2004. Deze geactualiseerde versie van APE2006plus beschouwen we als het Uitgangsmodel. Het Uitgangsmodel heeft dus dezelfde verdeelmaatstaven als APE2006plus maar de gewichten wijken enigszins af vanwege de herijking op geactualiseerde gegevens.

De voorgestelde sleutel WWB2007 wijkt op de volgende punten af van het Uitgangsmodel:

- De definitie van de maatstaf *Inwoners in stedelijk gebied* is gewijzigd. In het uitgangsmodel telt de maatstaf het percentage inwoners in stedelijkheids- (of OAD-) klassen 1, 2 en 3. In het voorgestelde model tellen alleen de inwoners in de dichtstbevolkte postcodegebieden met stedelijkheidsklassen 1 en 2.
- De maatstaf *Werkloze beroepsbevolking* vervangt de maatstaf *Werkzame beroepsbevolking*. Deze vervanging heeft geen gevolgen voor de verdelende werking.
- De maatstaf *Inwoners in achterstandswijken* vervangt de maatstaf *Allochtonen*. De nieuwe maatstaf is gedefinieerd als het percentage inwoners woonachtig in door de Commissie Tarieven Gezondheidszorg (CTG) als achterstandswijk benoemde postcodegebieden. De toekenning van het label achterstandswijk is afhankelijk van een combinatie van bevolkingskenmerken als het percentage huishoudens met een laag inkomen en het percentage niet-westerse allochtonen.
- De maatstaf *Arbeidsparticipatie van vrouwen* vervalst. Na de bovengenoemde wijzigingen in het verdeelmodel en de wijziging in de be-

handeling van gemeenten in samenwerkingsverbanden draagt de maatstaf Arbeidsparticipatie van vrouwen niet meer bij aan de verklaring van verschillen in bijstandsuitgaven.

- De *Vaste voet* vervalt. Na de vervanging van de maatstaf Werkzame beroepsbevolking door Werkloze beroepsbevolking draagt een vaste voet niet meer bij aan de aansluiting tussen objectieve budgetten en uitgaven.

De tweede voorgestelde verdeelsleutel voor het inkomensdeel van het WWB-budget voor 2007, het model APE2007, wijkt in de keuze van de verdeelkenmerken niet af van het Uitgangsmodel. Het complete overzicht van de gehanteerde verdeelkenmerken en definities binnen de drie modellen staat vermeld in Tabel 13.1

Tabel 13.1 *Verdeelkenmerken Uitgangsmodel en het nieuwe model
WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004*

Verdeelkenmerk	Uitgangsmodel	APE2007	WWB2007
<i>Sociale en demografische structuur</i>			
Lage inkomens (in % van huishoudens met inkomen van 15-64 jaar) ^a	2000-2002	2000-2002	2000-2002
Eenouderhuishoudens van 15-44 jaar (in % van huishoudens van 15-64 jaar)	2004	2004	2004
Arbeidsongeschikten (in % van inwoners van 15-64 jaar)	2004	2004	2004
Totaal allochtonen van 15-64 jaar (in % van inwoners van 15-64 jaar)	2004	2004	
Inwoners in achterstandswijken (in % van inwoners)			2004
Laagopgeleiden 15-64 jaar (in % van inwoners 15-64 jaar) ^b	2001-2003	2001-2003	2001-2003
Aantal huurwoningen (in % van totale woningvoorraad)	2004	2004	2004
<i>Centrumfunctie en stedelijkheid</i>			
Relatief regionaal klantenpotentieel	2004	2004	2004
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1+2+3) per 100 inwoners	2004	2004	
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1+2) per 100 inwoners			2004
<i>Conjunctuur en economische structuur</i>			
Werkzame beroepsbevolking (in % van totale beroepsbevolking) ^b	2002-2004	2002-2004	
Werkloze beroepsbevolking (in % van totale beroepsbevolking) ^b			2002-2004
Banen handel en horeca (in % van totaal aantal banen COROP-regio)	2003	2003	2003
Procentuele banengroei in COROP-regio ^b	2000	2000	2000
Totaal aantal banen per hoofd van de beroepsbevolking in COROP-regio	2003	2003	2003
Netto arbeidsparticipatie van vrouwen in COROP-regio	2004	2004	
<i>Overig</i>			
Vaste voet per huishouden van 15-64 jaar			

Bron: APE

a Ongewogen driejaarsgemiddelde van het percentage lage inkomens.

b Driejaarsgemiddelde.

c Totale banengroei over de periode (geen gemiddelde).

13.3.3 Gewichten Uitgangsmodel, APE2007 en WWB2007

De schatting van de gewichten gebeurt met behulp van lineaire regressie-analyse.¹² Tabel 13.2 geeft de gewichten van de verdeelmodellen APE2007 en WWB2007. Ter vergelijking bevat de tabel ook de gewichten van het Uitgangsmodel.

Bij de schatting van de gewichten van het Uitgangsmodel zijn in totaal 154 waarnemingen betrokken. Het betreft hier 138 afzonderlijke gemeenten en de zestien in 2006 gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden die in 2006 als samenwerkingsverband worden gebudgetteerd. Gemeenten en gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden met minder dan 30.000 inwoners zijn niet bij de analyse betrokken.

Het voorstel is om de nieuwe verdeelsleutel vanaf 2007 uitsluitend toe te passen op individuele gemeenten. Dit voorstel is mede gebaseerd op de uitkomsten uit Fase I van het onderzoek. Daar bleek dat de verdelende werking verbetert als gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden niet bij de analyse worden betrokken (hoofdstuk 7). De gewichten van APE2007 en WWB2007 zijn daarom gebaseerd op de 138 gemeenten met meer dan 30.000 inwoners.

¹² Zie TEKSTBOX Regressie-analyse: het principe.

Tabel 13.2: Gewichten^a (in euro's per huishouden 15-64 jaar) van het Uitgangsmodel en het nieuwe model WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004

Verdeelkenmerk	Uitgangsmodel ^b	APE2007 ^c	WWB2007 ^c
Lage inkomens (15-64 jaar)	23,524	30,972	29,741
Eenouderhuishoudens (15-44 jaar)	101,577	95,712	87,851
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-20,683	-23,376	-13,615
Totaal allochtonen (15-64 jaar)	4,653	4,030	
Inwoners in achterstandswijken			6,991
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	2,232	2,966	3,188
Huurwoningen	5,217	4,172	4,538
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,441	1,064	0,918
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1+2+3)	-1,647	-1,183	
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1+2)			-0,789
Werkzame beroepsbevolking	-13,394	-15,336	
Werkloze beroepsbevolking			17,389
Banen handel en horeca (COROP)	-18,257	-22,027	-17,906
Banengroei (COROP)	-23,855	-25,739	-20,706
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-3,233	-3,127	-3,112
Netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)	-3,650	-4,486	
Vaste voet	1.690,473	1.909,995	
Verklaringsgraad	95,902	96,028	95,847
Aantal gemeenten	154	138	138

Bron: APE

- a Onderstreept: niet significant bij een significantieniveau van 5%.
Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%.
- b Inclusief samenwerkingsverbanden.
- c Exclusief samenwerkingsverbanden.

Tabel 13.2 geeft de schattingsresultaten van het Uitgangsmodel en de voorgestelde modellen APE2007 en WWB2007. De drie modellen ontlopen elkaar weinig op het punt van de verklaringsgraad en de significantie van de geschatte gewichten van de verdeelkenmerken. De voorgestelde modelwijzigingen leiden hier en daar tot betekenisvolle verschuivingen in de gewichten. Het gewicht van de maatstaf Lage inkomens wordt duidelijk groter bij zowel WWB2007 als APE2007. Waarschijnlijk speelt hierbij een rol dat de samenhang tussen het aantal huishoudens met een laag inkomen en de hoogte van de bijstandsuitgaven in kleine gemeenten minder sterk is dan in de grotere gemeenten. Als de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden, en daarmee ook een groot aantal kleine gemeenten, buiten de analyse blijven, wordt de samenhang tussen Lage inkomens en bijstandsuitgaven sterker. Het omgekeerde geldt voor de sa-

menhang tussen het aantal eenouderhuishoudens en de bijstandsuitgaven. Het gewicht van deze maatstaf neemt af; waarschijnlijk omdat de samenhang met bijstandsuitgaven op het platteland sterker is.

Het kenmerk eenoudergezinnen neemt in gewicht af, in zowel het model APE2007 als in het model WWB2007. In het model WWB2007 heeft het gewicht Arbeidsongeschikten een kleinere samenhang dan in het Uitgangsmodel en het model APE2007.

De maatstaf Inwoners stedelijk gebied heeft in alle modellen een negatief gewicht. Dit is contra de algemene intuïtie, volgens welke men stedelijkheid juist associeert met hoge bijstandsafhankelijkheid. Het negatieve gewicht van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat sterk met stedelijkheid samenhangende kenmerken als Lage inkomens, Laagopgeleiden en Allochtonen alle een positief gewicht hebben. Het hogere budget dat daaruit volgt bevat waarschijnlijk een overcompensatie voor sociaal maatschappelijke problematiek. Het negatieve gewicht van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied corrigeert als het ware voor deze overcompensatie. Als blijkt dat het gewicht van Inwoners stedelijk gebied minder negatief wordt, mag dat worden gezien als een verbetering van het verdeelmodel. Kennelijk zorgen de aanpassingen in de twee nieuwe verdeelmodellen ervoor dat er minder correctie voor overcompensatie nodig is.

De vervanging van de maatstaf Werkzame beroepsbevolking door Werkloze beroepsbevolking in het model WWB2007 betekent geen inhoudelijke wijziging van het model. De totale beroepsbevolking bestaat immers uit werklozen en werkzamen. Het percentage werkzamen in de beroepsbevolking is daarom gelijk aan honderd minus het percentage werklozen. De vervanging heeft wel tot gevolg dat de vaste voet uit het model kan verdwijnen. Technisch kan dit als volgt worden geïllustreerd. Stel een gemeente heeft een werkloosheidspercentage van 10%, en dus een percentage werkzamen van 90%. In het Uitgangsmodel levert het percentage Werkzamen een aftrekpost op van -€ 1.205 per huishouden 15-64 jaar (-€ 13,394 x 90). De vaste voet van +€ 1.690 in het Uitgangsmodel dient vooral als tegenwicht van deze grote aftrek. In het nieuwe model levert het percentage Werklozen een positief bedrag op van € 174. Tegenwicht in de vorm van een hoge vaste voet is dan niet meer nodig. Inhoudelijk verandert hierdoor niets, maar het verdeelmodel wordt hiermee wel eenvoudiger en inzichtelijker.

13.3.4 Herverdeeeffecten

De voorgestelde aanpassingen hebben gevolgen voor de gewichten en daarmee ook voor de herverdeeeffecten.¹³ De onderstaande tabellen geven informatie over het gemiddelde en de spreiding van de herverdeeeffecten van het voorgestelde model in vergelijking met het Uitgangsmodel, uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse en regio.

Het voorstel om de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden buiten de analyse te houden leidt ertoe dat het gemiddelde herverdeeeffect daalt van 5,7 in het Uitgangsmodel tot 5,6 in het voorgestelde model APE2007 (zie tabel 13.3). De modelaanpassingen in het model WWB2007 leiden tot een verdere daling naar 5,3.¹⁴ Het gaat hier om het gemiddelde van de absolute waarde van de herverdeeeffecten. Voor deze presentatie wordt gekozen om te voorkomen dat bij de berekening van het gemiddelde de negatieve herverdeeeffecten tegen de positieve wegvallen. De herverdeeeffecten zijn hier uitgedrukt als een percentage van de uitgaven. Het weglaten van de samenwerkingsverbanden leidt ertoe dat het gemiddelde herverdeeeffect daalt in drie van de zes onderscheiden grootteklassen. In de groep gemeenten met 40.000 tot 60.000 inwoners en in de G4 wordt het gemiddelde herverdeeeffect juist groter. Toepassing van het model WWB2007 leidt tot een daling in vier van de zes gemeentegrootteklassen. In de overige twee klassen stijgt het gemiddelde herverdeeeffect. De modelaanpassingen leiden tot een verdere stijging van de herverdeeeffecten bij de gemeenten met 40.000 tot 60.000 inwoners en de G4. Bij de overige vier groepen daalt het gemiddelde herverdeeeffect juist nog verder.

¹³ Herverdeeeffect is gedefinieerd als het verschil tussen het fictieve objectieve budget en het feitelijke uitgaven niveau. Het fictieve objectieve budget is berekend voor het jaar 2004 met de desbetreffende variant van het verdeelmodel (zie tekstbox).

¹⁴ De herverdeeeffecten komen niet overeen met de herverdeeeffecten in Deel I van dit rapport, aangezien hier de herverdeeeffecten zijn geschaald met het gewicht waarin de gemeente meeweegt in het objectieve verdeelmodel.

Tabel 13.3: *Herverdeeeffecten (in %) van het Uitgangsmodel en de nieuwe modellen APE2007 en WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004, naar gemeentegrootte^a*

Aantal inwoners in 2005	Gemiddelde absolute herverdeeeffecten (in %, ongewogen)			
	N	Uitgangsmodel ^b	APE2007	WWB2007
30.000 - 40.000	46	2,2	2,2	2,0
40.000 - 60.000	36	4,8	5,5	5,5
60.000 - 100.000	31	9,9	9,2	8,9
100.000 - 150.000	13	7,1	6,5	6,0
150.000 - 250.000	8	11,4	10,3	7,4
Meer dan 250.000	4	4,9	5,2	6,7
Totaal	138	5,7	5,6	5,3
Totaal exclusief G4	134	5,7	5,6	5,2

Bron: APE

- a Herverdeeeffecten zijn geschaald met het gewicht waarin de gemeente meeweegt in het objectieve verdeelmodel. Resultaten exclusief samenwerkingsverbanden.
 b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.

Een maat voor de spreiding van de herverdeeeffecten is het aantal gemeenten met een herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10%, respectievelijk -15% en +15%. Het percentage gemeenten binnen deze bandbreedte wordt in onderstaande tabellen aangeduid als P10, respectievelijk P15. De herverdeeeffecten van de voorgestelde objectieve verdeelsleutels kennen een kleinere spreiding dan die van het Uitgangsmodel. Het percentage gemeenten met een herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10% stijgt van 81,9 naar 83,3 in zowel model APE2007 als WWB2007 (tabel 13.4, één regel van onder, kolom P10). Het percentage gemeenten met een herverdeeeffect binnen de -15% en +15% stijgt van 90,6 tot 92,0 bij model APE2007 en tot 92,8 bij model WWB2007. Gespecificeerd naar grootteklasse, blijkt dat het percentage binnen de bandbreedte van -10% en +10% in vijf van de zes grootteklassen toeneemt of gelijk blijft, en alleen in de groep gemeenten 40.000-60.000 inwoners iets afneemt. In het model WWB2007 vallen alle 100.000+ gemeenten binnen de bandbreedte van -15% en +15%.

Tabel 13.4: *Aantal gemeenten (in %) binnen 10% (P10) respectievelijk 15% (P15) herverdeeeffecten van het Uitgangsmodel en de nieuwe modellen APE2007 en WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004, naar gemeentegrootte^a*

Aantal inwoners in 2005	Spreiding herverdeeeffecten ^c						
	N	Uitgangsmodel ^b		APE2007		WWB2007	
		P10	P15	P10	P15	P10	P15
30.000 – 40.000	46	97,8	100,0	97,8	100,0	97,8	100,0
40.000 - 60.000	36	86,1	94,4	83,3	94,4	83,3	94,4
60.000 - 100.000	31	61,3	74,2	67,7	77,4	64,5	74,2
100.000 - 150.000	13	69,2	92,3	76,9	92,3	76,9	100,0
150.000 - 250.000	8	62,5	75	62,5	87,5	75,0	100,0
Meer dan 250.000	4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totaal	138	81,9	90,6	83,3	92,0	83,3	92,8
Totaal exclusief G4	134	81,3	90,3	82,8	91,8	82,8	92,5

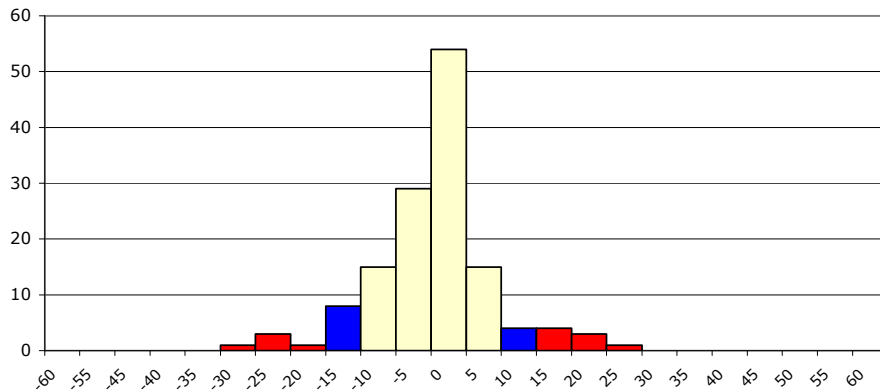
Bron: APE

- a Herverdeeeffecten zijn geschaald met het gewicht waarin de gemeente meeweegt in het objectieve verdeelmodel. Resultaten exclusief samenwerkingsverbanden.
- b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.
- c P10: percentage gemeenten met minder dan 10% herverdeeeffect.
P15: percentage gemeenten met minder dan 15% herverdeeeffect.

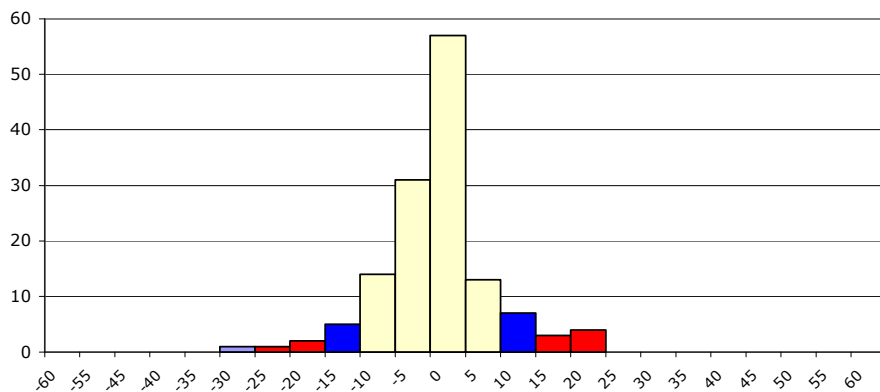
De stavengrafieken (grafiek 13.1) geven een visuele indruk van de verdeelende werking van de voorgestelde modellen. In vergelijking met het Uitgangsmodel neemt in beide modellen het aantal gemeenten met extreme herverdeeeffecten af: vooral de rechterstaart van de verdeling wordt kleiner. Daar staat tegenover dat het aantal gemeenten met een herverdeeeffect tussen -5% en +5% daalt.

Grafiek 13.1: *Frequentie van procentuele herverdeeeffecten van het Uitgangsmodel en de modellen APE2007 en WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten^a, WWB-uitgaven 2004*

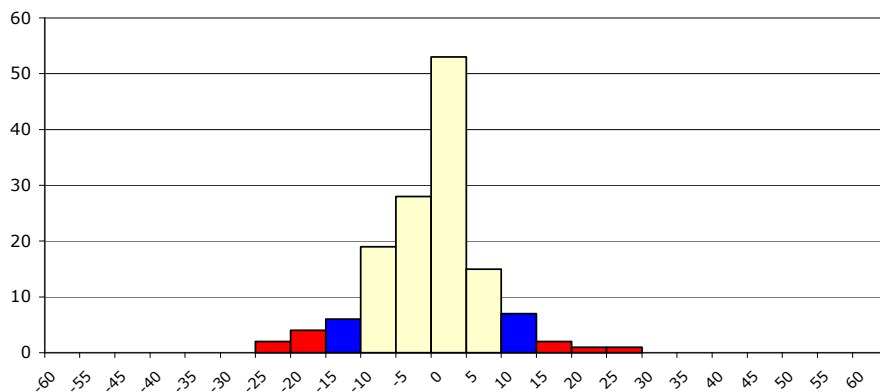
Model APE2006plus (Uitgangsmodel)



Model APE2007



Model WWB2007



Bron: APE, © APE

a Exclusief samenwerkingsverbanden.

Bij uitsplitsing van de gemiddelde herverdeeeffecten naar landsdeel blijkt dat het model APE2007 leidt tot een iets hoger gemiddeld herverdeeeffect bij de gemeenten in het noorden van het land (tabel 13.5). In het zuiden en westen blijft het gemiddelde herverdeeeffect nagenoeg gelijk en in de regio Oost daalt het gemiddeld herverdeeeffect met 0,3 procentpunt. De verdere modelaanpassingen in WWB2007 leiden tot een daling van het gemiddelde herverdeeeffect in alle vier de regio's.

Het effect van het voorgestelde model op de spreiding van de herverdeeeffecten per landsdeel toont ongeveer hetzelfde beeld (tabel 13.6). In het model WWB2007 stijgen de P10 en P15, of blijven gelijk, in het model APE2007 vallen in het noorden minder gemeenten binnen de bandbreedte van -10% en +10%, terwijl in het oosten en het westen het percentage gemeenten binnen de bandbreedte van -10% en +10% toeneemt.

Tabel 13.5: *Herverdeeeffecten (in %) van het Uitgangsmodel en het nieuwe model WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004, naar landsdeel^a*

Landsdeel	Gemiddelde absolute herverdeeeffecten (in %, ongewogen)			
	N	Uitgangsmodel ^b	APE2007	WWB2007
Noord	13	3,1	3,4	2,9
Oost	40	6,2	5,9	5,9
Zuid	28	4,6	4,5	4,2
West	57	6,4	6,5	5,9
Totaal	138	5,7	5,6	5,3
Totaal exclusief G4	134	5,7	5,6	5,2

Bron: APE

- a Herverdeeeffecten zijn geschaald met het gewicht waarin de gemeente meeweegt in het objectieve verdeelmodel. Resultaten exclusief samenwerkingsverbanden
- b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.

Tabel 13.6: *Aantal gemeenten (in %) binnen 10% (P10) respectievelijk 15% (P15) herverdeeeffecten van het Uitgangsmodel en de nieuwe modellen APE2007 en WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004, naar landsdeel^a*

Aantal inwoners in 2005	Spreiding herverdeeeffecten ^c						
	Uitgangsmodel ^b			APE2007		WWB2007	
	N	P10	P15	P10	P15	P10	P15
Noord	13	100,0	100,0	92,3	100,0	100,0	100,0
Oost	40	80,0	90,0	82,5	92,5	80,0	92,5
Zuid	28	85,7	92,9	85,7	96,4	85,7	96,4
West	57	77,2	87,7	80,7	87,7	80,7	89,5
Totaal	138	81,9	90,6	83,3	92,0	83,3	92,8
Totaal exclusief G4	134	81,3	90,3	82,8	91,8	82,8	92,5

Bron: APE

a Herverdeeeffecten zijn geschaald met het gewicht waarin de gemeente meeweegt in het objectieve verdeelmodel. Resultaten exclusief samenwerkingsverbanden.

b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.

c P10: percentage gemeenten met minder dan 10% herverdeeeffect.

P15: percentage gemeenten met minder dan 15% herverdeeeffect.

Tabel 13.7 en tabel 13.8 laten zien hoe het voorgestelde model uitpakt voor de gezamenlijke gemeenten in een gemeentegrootteklasse en de gezamenlijke gemeenten in elk van de vier landsdelen. Gespecificeerd naar grootteklasse hebben de gezamenlijke gemeenten in de grootteklassen tot 60.000 een positief herverdeeeffect in de voorgestelde modellen. Dit was al zo in het Uitgangsmodel maar het positieve herverdeeeffect in de nieuwe modellen zijn groter. Voor de G4 gezamenlijk leidt het voorgestelde model WWB2007 tot een positief herverdeeeffect van 1,8%, terwijl in het Uitgangsmodel en het model APE2007 het gezamenlijke herverdeeeffect licht negatief is. Voor de gemeenten met meer dan 150.000 inwoners geldt het omgekeerde. Zij hebben in het Uitgangsmodel en het model APE2007 een gezamenlijk herverdeeeffect van respectievelijk +1,8% en +1,6%, en dat wordt in het model WWB2007 -1,1%.

Gespecificeerd naar landsdeel blijkt dat het herverdeeeffect van de gezamenlijke gemeenten in het noorden daalt van -4,2% in het Uitgangsmodel naar -2,6 in het model APE2007 en verder daalt naar -2,3 in het model WWB2007. In het westen slaat het herverdeeeffect om van -0,5% in het Uitgangsmodel en het model APE2007 naar +0,7% in het nieuwe model WWB2007. Daar staat tegenover dat de voorgestelde aanpassingen leiden

tot een licht sterker negatief herverdeeeffect voor de gezamenlijke oostelijke gemeenten (-1,4% wordt -2,0%) en de gezamenlijke zuidelijke gemeenten (+1,1% wordt -1,4%). Het gemiddelde (absolute) herverdeeeffect van de landsdelen neemt toe van 1,1% naar 1,6%.

Tabel 13.7: *Herverdeeeffect per gemeentegrootteklasse (in %) van het Uitgangsmodel en het nieuwe model WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004^a*

Aantal inwoners in 2005	N	Herverdeeeffect ^c		
		Uitgangsmodel ^b	APE2007	WWB2007
30.000 - 40.000	46	0,4	0,7	0,6
40.000 - 60.000	36	0,4	1,7	1,3
60.000 - 100.000	31	-3,5	-1,9	-4,0
100.000 - 150.000	13	-0,0	-0,4	-1,8
150.000 - 250.000	8	1,8	1,6	-1,1
Meer dan 250.000	4	-0,9	-1,1	1,8
Totaal ^d	138	-0,7	-0,4	-0,3

Bron: APE

- a Herverdeeeffecten zijn geschaald met het gewicht waarin de gemeente meeweegt in het objectieve verdeelmodel. Hierdoor zijn de totale herverdeeeffecten niet meer nul. Resultaten exclusief samenwerkingsverbanden.
- b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.
- c Het herverdeeeffect van een gemeentegrootteklasse wordt berekend als het gemiddelde procentuele herverdeeeffect van de gemeenten in de desbetreffende klasse, gewogen met de uitgaven.
- d Zie noot a.

Tabel 13.8: *Herverdeeeffect per landsdeel (in %) van het Uitgangsmodel en het nieuwe model WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004^a*

Landsdeel	Herverdeeeffect ^c		
	N	Uitgangsmodel ^b	WWB2007
Noord	13	-4,2	-2,6
Oost	40	-1,4	-0,9
Zuid	28	1,1	1,5
West	57	-0,5	-0,5
Totaal ^d	138	-0,7	-0,4

Bron: APE

- a Herverdeeeffecten zijn geschaald met het gewicht waarin de gemeente meeweegt in het objectieve verdeelmodel. Hierdoor zijn de totale herverdeeeffecten niet meer nul. Resultaten exclusief samenwerkingsverbanden.
- b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.
- c Het herverdeeeffect van een gemeentegrootteklasse wordt berekend als het gemiddelde procentuele herverdeeeffect van de gemeenten in de desbetreffende klasse, gewogen met de uitgaven.
- d Zie noot a.

13.3.5 Effectieve herverdeeeffecten

In de praktijk van de budgettering worden herverdeeeffecten afgetopt. Bijvoorbeeld, een gemeente met in het huidige model een negatief herverdeeeffect van -10%, zal hiermee in de praktijk nooit worden geconfronteerd. In de volgende tabellen geven we de herverdeeeffecten zoals die in de praktijk zullen voorkomen.

We hebben de herverdeeeffecten afgetopt volgens de methode die op dit moment wordt gebruikt voor de budgetteringspraktijk. De methode wordt de methode Bruls genoemd naar het Tweede-Kamerlid dat de methode in 2005 voorstelde. De budgetten worden zodanig geschaald met de aftopprocedure "Bruls", dat voor individuele gemeenten het herverdeeeffect nooit groter zal zijn dat +/- 7,5%.

We geven hier het equivalent van de eerdere tabellen tabel 13.3 en tabel 13.5. We geven geen P10 en P15 (het equivalent van tabel 13.4 en tabel 13.6), aangezien deze door het aftoppen per definitie 100% zijn.

In tabel 13.9 is te zien dat in de praktijk de herverdeeeffecten zeer gering zijn: 3,2% in het Uitgangsmodel, 3,3% in het model APE2007 en 3,1 in

het model WWB2007. In twee van de zes groepen is het gemiddelde herverdeeeffect bij model APE2007 lager dan in het Uitgangsmodel. In drie groepen is het herverdeeeffect gelijk en in de groep 40.000 tot 60.000 inwoners stijgt het herverdeeeffect. In het model WWB2007 zijn er ook twee groepen waar het herverdeeeffect lager is dan het Uitgangsmodel. In deze groepen is het herverdeeeffect ook lager dan in het model APE2007. In twee groepen blijft het herverdeeeffect gelijk en in twee groepen stijgt het herverdeeeffect.

Tabel 13.9: *Effectieve herverdeeeffecten (in %) van het Uitgangsmodel en de nieuwe modellen APE2007 en WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004, naar gemeentegrootte^a*

Aantal inwoners in 2005	N	Gemiddelde absolute herverdeeeffecten (in %, ongewogen)		
		Uitgangsmodel ^b	APE2007	WWB2007
30.000 – 40.000	46	1,1	1,1	1,1
40.000 - 60.000	36	2,6	2,9	2,9
60.000 - 100.000	31	5,4	5,3	4,8
100.000 - 150.000	13	4,8	4,8	4,8
150.000 - 250.000	8	7,0	6,9	6,1
Meer dan 250.000	4	4,2	4,2	5,4
Totaal	138	3,2	3,3	3,1
Totaal exclusief G4	134	3,2	3,3	3,1

Bron: APE

a De resultaten zijn exclusief samenwerkingsverbanden. Op de herverdeeeffecten is de ex-ante inperking tot een bandbreedte van -7,5% en +7,5% toegepast en voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners zijn de herverdeeeffecten geschaald naar rato van het objectief bepaalde deel van het budget.

b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.

Tabel 13.10 geeft de effectieve herverdeeeffecten naar regio. Over het algemeen kan gezegd worden dat de veranderingen van herverdeeeffect in de praktijk erg klein zijn. Door aftopping van de budgetten zijn de verschillen kleiner dan in tabel 13.5. Het gemiddelde herverdeeeffect in het noorden gaat iets omhoog, in het oosten en zuiden blijft het nagenoeg gelijk en in het westen gaat het herverdeeeffect iets omlaag.

Tabel 13.10: *Effectieve herverdeeeffecten (in %) van het Uitgangsmodel en het nieuwe model WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004, naar landsdeel^a*

Landsdeel	Gemiddelde absolute herverdeeeffecten (in %, ongewogen)			
	N	Uitgangsmodel ^b	APE2007	WWB2007
Noord	13	2,1	2,3	2,2
Oost	40	3,2	3,2	3,1
Zuid	28	2,8	2,9	2,7
West	57	3,8	3,8	3,6
Totaal	138	3,2	3,3	3,1
Totaal exclusief G4	134	3,2	3,3	3,1

Bron: APE

a Zie noot a tabel 13.9.

b Zie noot b tabel 13.9.

Bij model WWB2007 hebben de gezamenlijke gemeenten in de regio West een voordeel van 0,8% (zie tabel 13.11). Dit komt overeen met een bedrag van € 6 per huishouden (niet in tabel). De andere regio's hebben een negatief herverdeeeffect van -2,3% (-€ 12 per huishouden) in de regio Noord tot -0,1% (-€ 0,5 per huishouden) in de regio Zuid. Model APE2007 pakt iets anders uit. Hier hebben de gezamenlijke gemeenten in de regio West een klein herverdeeeffect van ongeveer 0% en hebben de gezamenlijke gemeenten in de regio Zuid een licht positief herverdeeeffect van 1,0%. Met -2,4% (-€ 13 per huishouden) is het negatieve herverdeeeffect in regio Noord het grootst. Dit is ook het geval bij toepassing van het Uitgangsmodel.

Tabel 13.11: *Effectief herverdeeeffect tussen landsdelen (in %) van het Uitgangsmodel, model APE2007 en model WWB2007, 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004^a*

Landsdeel	Herverdeeeffect (in %) ^c			
	N	Uitgangsmodel ^b	APE2007	WWB2007
Noord	13	-3,6	-2,4	-2,3
Oost	40	-1,5	-0,8	-1,6
Zuid	28	0,6	1,0	-0,1
West	57	0,0	0,2	0,8

Bron: APE

a Zie noot a tabel 13.9.

b Zie noot b tabel 13.9.

c Het herverdeeeffect van een landsdeel wordt berekend als het verschil tussen de som van de objectieve budgetten (berekend voor 2004) van de gemeenten in een regio, en de som van de uitgaven in 2004. Het verschil wordt uitgedrukt als percentage van de uitgaven.

Bij toepassing van WWB2007 is het positieve herverdeeeffect van de gezamenlijke G4 1,5% (Tabel 13.12). Dit komt overeen met € 24 per huishouden. Ook de gemeenten met minder dan 60.000 inwoners hebben een positief herverdeeeffect van 0,5%, respectievelijk 1,5%. Dit komt overeen met € 0,4, respectievelijk € 6 per huishouden. In de andere gemeentegrootteklassen leidt WWB2007 tot negatieve herverdeeeffecten variërend van -2,3% bij de gemeenten met 60.000 tot 100.000 inwoners tot -0,8% bij de gemeenten met 150.000 tot 250.000 inwoners. In APE2007 is het herverdeeeffect van de gezamenlijke G4 bijna nul. De herverdeeeffecten van APE2007 lijken het meest op het Uitgangsmodel.

Tabel 13.12: *Effectieve herverdeeleffecten tussen gemeentegrootteklassen (in %) van het Uitgangsmodel, model APE2007 en model WWB2007, 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004^a*

Aantal inwoners		Herverdeeleffecten (in %) ^c		
in 2005	N	Uitgangsmodel ^b	APE2007	WWB2007
30.000 – 40.000	46	0,4	0,7	0,5
40.000 - 60.000	36	0,6	2,0	1,5
60.000 - 100.000	31	-2,0	-0,9	-2,3
100.000 - 150.000	13	0,0	-0,1	-1,4
150.000 - 250.000	8	-0,7	-0,3	-0,8
Meer dan 250.000	4	-0,0	-0,0	1,5

Bron: APE

a Zie noot a tabel 13.9.

b Zie noot b tabel 13.9.

c Het herverdeeleffect van een gemeentegrootteklasse wordt berekend als het verschil tussen de som van de objectieve budgetten (berekend voor 2004) van de gemeenten in een klasse, en de som van de uitgaven in 2004. Het verschil wordt uitgedrukt als percentage van de uitgaven.

13.4 Stabiliteit van de modelgewichten

Een belangrijk aspect van de stabiliteit van de objectieve verdeelsleutel is stabiliteit van de gewichten. We toetsen dit door de voorgestelde modellen te herijken op de uitgaven en maatstafgegevens die betrekking hebben op het jaar 2003 en de uitkomsten te vergelijken met de voorgestelde gewichten. Alleen als de uitgaven en de maatstafscores in alle gemeenten van het ene op het andere jaar proportioneel veranderen, zullen de gewichten van jaar op jaar hetzelfde zijn. In alle andere gevallen veranderen de gewichten.

Tabel 13.13 geeft de gewichten van het voorgestelde model APE2007 voor beide jaren. De verklaringsgraad van het model neemt iets toe van 2003 naar 2004. Over het algemeen blijken ook de gewichten heel stabiel. Geen enkel gewicht verliest significantie en de verschillen tussen de gewichten van beide jaren zijn klein. Verhoudingsgewijs het grootst zijn de veranderingen in het deel van de voorgestelde sleutel dat betrekking heeft op de lokale en regionale economie. De verandering in de gewichten van Werkloze beroepsbevolking en van Banengroei, bijvoorbeeld, bedraagt ruim 20%.

Ook het gewicht van de nettoarbeidsparticipatie van vrouwen verandert relatief veel: deze wordt bijna twee keer zo groot tussen 2003 en 2004.

Tabel 13.13: Gewichten^a (in euro's per huishouden 15-64 jaar) van het nieuwe model APE2007, voor de 30.000+ gemeenten^b, ijkjaren 2003 en 2004

Verdeelkenmerk	APE2007	
	Ijksjaar 2003	Ijksjaar 2004
Lage inkomens (15-64 jaar)	26,826	30,972
Eenouderhuishoudens (15-44 jaar)	92,467	95,712
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-20,320	-23,376
Totaal allochtonen (15-64 jaar)	4,744	4,030
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	2,388	2,966
Huurwoningen	3,555	4,172
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,095	1,064
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1+2+3)	-1,173	-1,183
Werkzame beroepsbevolking	-22,492	-15,336
Banen handel en horeca (COROP)	-21,631	-22,027
Banengroei (COROP)	-33,576	-25,739
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-2,974	-3,127
Netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)	-2,290	-4,486
Vaste voet	2.627,522	1.909,995
Verklaringsgraad	95,529	96,028
Aantal gemeenten	138	138

Bron: APE

- a Onderstreept: niet significant bij een significantieniveau van 5%.
 Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%.
 b Exclusief samenwerkingsverbanden.

Tabel 13.14 geeft de gewichten van het voorgestelde model WWB2007 voor beide jaren. De drie modellen ontlopen elkaar weinig op het punt van de verklaringsgraad. Dit is de correlatie tussen de feitelijke uitgaven en de objectieve budgetten berekend volgens elk van de modelvarianten. De maximumwaarde van de verklaringsgraad is 100 (zie tekstbox regressie-analyse). Over het algemeen blijken ook de gewichten heel stabiel. Ook hier verliest geen enkel gewicht significantie en zijn de verschillen tussen de gewichten van beide jaren klein. Ook in dit model zijn de veranderingen verhoudingsgewijs het grootst in het deel van de voorgestelde sleutel dat betrekking heeft op de lokale en regionale economie. De veran-

dering in de gewichten van Werkloze beroepsbevolking en van Banengroei, bijvoorbeeld, bedraagt ruim 20%.

Tabel 13.14: Gewichten^a (in euro's per huishouden 15-64 jaar) van het nieuwe model WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten^b, ijkjaren 2003 en 2004

Verdeelkenmerk	WWB2007	
	Ijkjaar 2003	Ijkjaar 2004
Lage inkomens (15-64 jaar)	26,090	29,741
Eenouderhuishoudens (15-44 jaar)	90,292	87,851
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-11,591	-13,615
Inwoners Achterstandswijken	7,031	6,991
Laagopgeleiden (15-64 jaar)	2,361	3,188
Huurwoningen	4,088	4,538
Relatief regionaal klantenpotentieel	0,960	0,918
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1 en 2)	-0,828	-0,789
Werkloze beroepsbevolking	22,632	17,389
Banen handel en horeca (COROP)	-15,629	-17,906
Banengroei (COROP)	-27,365	-20,706
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-2,243	-3,112
Verklaringsgraad	95,234	95,847
Aantal gemeenten	138	138

Bron: APE

a Onderstreept: niet significant bij een significantieniveau van 5%.

Cursief: niet significant bij een significantieniveau van 10%.

b Exclusief samenwerkingsverbanden.

13.5 Plausibiliteit

13.5.1 Inleiding

In 2005 is uitvoerig onderzoek gedaan naar de plausibiliteit van de verdeelende werking van varianten van de objectief verdeelsleutel voor het budgetjaar 2006. Ijkjaar voor deze sleutels is 2003. De scores op de indicatoren van het beleid en de uitvoeringspraktijk die in dit plausibiliteitsonderzoek zijn gebruikt, hebben eveneens betrekking op 2003 (Visscher et al., 2005).¹⁵ Mede gelet op de beperkt beschikbare tijd is ervoor gekozen dit

¹⁵ 54 gemeenten hebben een uitgebreide lijst met vragen over hun beleid en hun uitvoeringspraktijk ingevuld. Analyse van deze gegevens heeft zes dimensies

onderzoek in het lopende onderhoudstraject niet te herhalen. De toets van de plausibiliteit van de hier voorgestelde objectieve verdeelsleutel wordt daarom gebaseerd op beleids- en uitvoeringsgegevens die betrekking hebben op het jaar voorafgaand aan het ijkjaar. Deze toets is zeker informatief, maar het is onvermijdelijk dat de aansluiting tussen herverdeeeffecten en beleids- en uitvoeringsgegevens iets minder wordt omdat de voorgestelde verdeelsleutel is geijkt op uitgavengegevens uit 2004.

In de plausibiliteitstoets onderzoeken we of de omvang en richting van herverdeeeffecten van de objectieve verdeelsleutel kunnen worden verklaard door verschillen in het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Daarbij is de plausibiliteit van de verdelende werking van het objectief verdeelmodel groter naarmate de verklaringsgraad hoger is.

Voor alle drie de modellen geldt dat de verschillen in herverdeeeffecten grotendeels kunnen worden verklaard uit verschillen in beleid en uitvoering gemeten met de twaalf indicatoren uit het genoemde plausibiliteitsonderzoek van 2005 (tabel 13.15). Voor het voorgestelde model APE2007 is de verklaringsgraad het hoogst, maar WWB2007 is daaraan vrijwel gelijk. In het Uitgangsmodel is de verklaringsgraad het laagst. Van de verschillen in herverdeeeffecten in de nieuwe verdeelmodellen wordt tussen de 72% en 73% verklaard door verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk. Bij het Uitgangsmodel is de verklaringsgraad ruim 69%.¹⁶ De aanpassingen ten opzichte van het Uitgangsmodel leiden dus tot een stijging van de plausibiliteit van de verdelende werking.

De plausibiliteit is hier gemeten als de mate waarin de herverdeeeffecten worden verklaard door verschillen in beleids- en uitvoeringspraktijk. Bij beide modellen is dit ruim 72%. Dit betekent dat positieve herverdeef-

opgeleverd: Poortwachter, Organisatie, Activering, Handhaving, Debiteurenbeheer en Prijsniveau. Deze dimensies zijn uitgewerkt in 12 indicatoren zoals het aantal voorschotten, de personeelsomvang en het aantal gegronde bezwaren. Prijsniveau is een indicator die aangeeft hoeveel procent een gemeente met haar gemiddelde uitkeringsbedrag boven of onder het landelijk gemiddelde zit, rekening houdend met de specifieke samenstelling van haar bijstandspopulatie.

¹⁶ De verklaringsgraad van de herverdeeeffecten van het Uitgangsmodel van 69% is te vergelijken met de verklaringsgraad van ruim 75% van het model APE2006plus (Visscher et al., 2005, p. 27). Dat de verschillen tussen de herverdeeeffecten bij toepassing van het Uitgangsmodel minder goed aansluiten bij verschillen in beleid en uitvoering heeft als oorzaak het hiervoor genoemde opschuiven van het ijkjaar van 2003 naar 2004. Een tweede oorzaak is de kring van gemeenten waarop de verdeelsleutels zijn geijkt. Het Uitgangsmodel is geijkt op alle 30.000+ gemeenten, terwijl in (Visscher et al., 2005) het model APE2006plus is geijkt op alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners.

fecten samengaan met een positieve score op beleids- en uitvoeringspraktijk. De objectieve verdeelmaatstaven verklaren ruim 95% van de verschillen in bijstandsuitgaven (zie tabel 13.2). Het onverklaarde deel zit in de herverdeeleeffecten. Hiervan wordt dus ruim 72% verklaard door verschillen in beleids- en uitvoeringspraktijk. Voor een adequate evaluatie van de plausibiliteit op het niveau van individuele gemeenten, is een actualisering van het plausibiliteitsonderzoek nodig.

Tabel 13.15: *Plausibiliteit herverdeeleeffecten van het Uitgangsmodel en het nieuwe model WWB2007, voor de 30.000+ gemeenten^a, WWB-uitgaven 2004*

	Uitgangsmodel	APE2007	WWB2007
Verklaringsgraad	69,3%	72,9%	72,2%

Bron: APE

a Exclusief samenwerkingsverbanden.

13.6 Conclusie

Beide varianten model APE2007 en model WWB2007 zijn getoetst op plausibiliteit en op stabiliteit van de gewichten. Voor beide modellen geldt dat de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten beter is dan bij het Uitgangsmodel. Het model WWB2007, dat behalve de uitsluiting van de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden ook nog enkele andere wijzigingen, scoort op de plausibiliteit marginaal beter dan het model APE2007. De stabiliteit van de gewichten is getoetst door beide modellen op twee ijkjaren te schatten. Voor beide modellen geldt dat de gewichten over de jaren stabiel zijn. Op het punt van de verdelende werking scoort het model WWB2007 iets beter dan het model APE2007. De herverdeeleeffecten zijn kleiner en het aantal gemeenten met een herverdeeleeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10% is hoger. De gemiddelde herverdeeleeffecten binnen de G4 zijn echter iets hoger. De verschillen in herverdeeleeffecten tussen beide modellen worden echter gedempt door de procedure die de effectieve herverdeeleeffecten *ex ante* inperkt tot een bandbreedte van maximaal -7,5% en +7,5%.

14 DYNAMIEK EN STABILITEIT

14.1 Uitgaven

De uitgaven kennen een zekere dynamiek. Van jaar op jaar vallen veranderingen waar te nemen. Voor een deel berusten deze veranderingen op toeval; dit geldt vooral voor de kleinere gemeenten. Voor een groot deel gaat het om trendmatige ontwikkelingen. En alsof het nog niet ingewikkeld genoeg is, deze trendmatige ontwikkeling heeft een landelijke component en een gemeentespecifieke component.

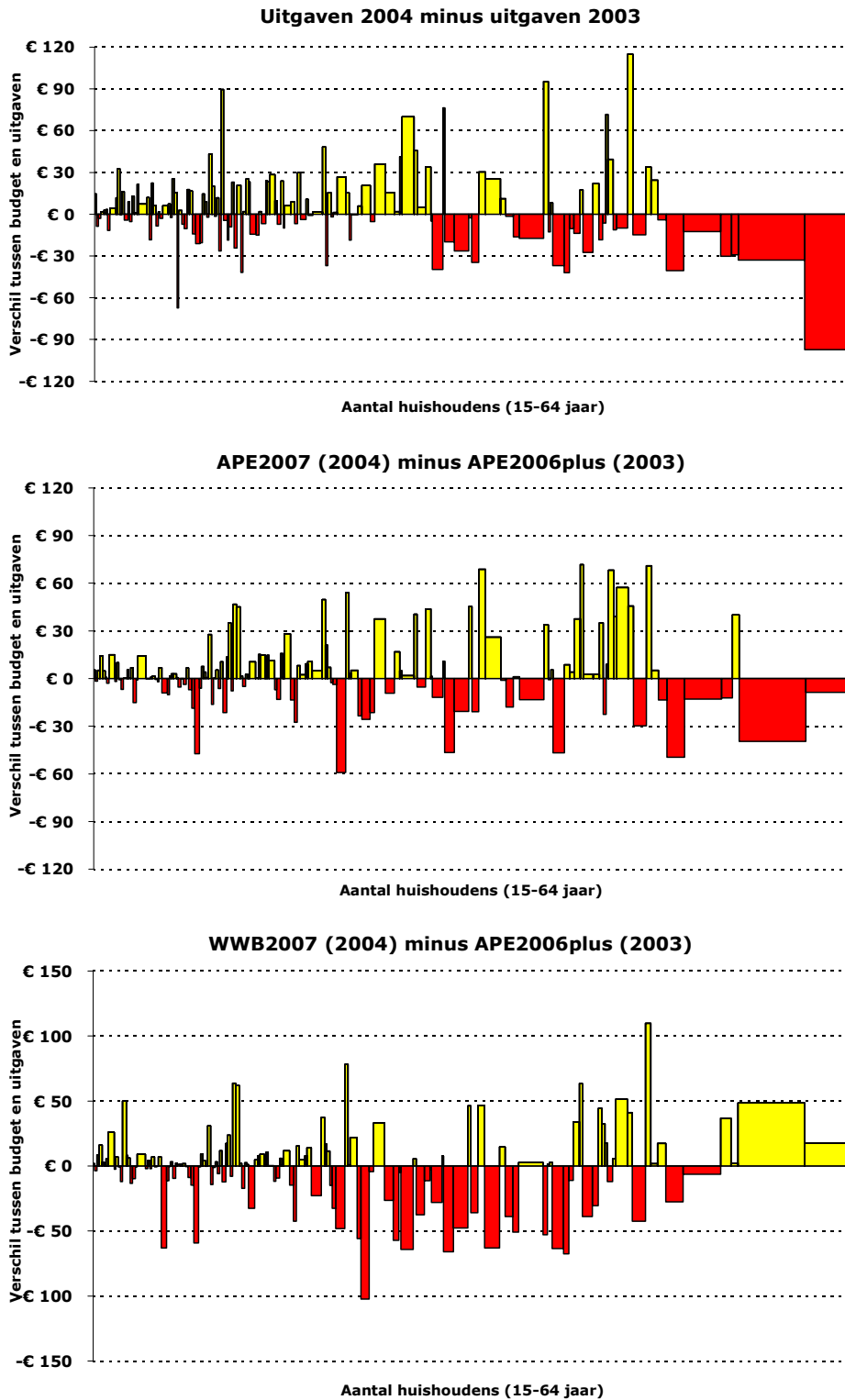
Uitgavenmutatie 2004

Grafiek 14.1 geeft een indruk van de orde van grootte van de veranderingen van de bijstandsuitgaven en fictieve objectieve bijstandsbudgetten in 2004 ten opzichte van 2003.¹⁷ De grafiek toont alle 138 gemeenten die te maken hebben met de objectieve verdeelsleutel, gerangschikt naar hoogte van de uitgaven per huishouden 15-64 jaar in 2003. De laagste plaats in deze rangorde is voor Bronckhorst met WWB-uitgaven van € 155 per huishouden. Voorop gaat Rotterdam met € 2.210 per huishouden 15-64 jaar. De volgorde is in de drie panels gelijk.

De bovenste figuur geeft per gemeente het verschil tussen de uitgaven per huishouden in 2004 en 2003. Een negatief getal betekent dat in 2004 de uitgaven ten opzichte van 2003 zijn gedaald. Een positief getal betekent dat de uitgaven zijn gestegen. In Rotterdam is de uitgavendaling het sterkst: bijna -€ 100 per huishouden van 15-64 jaar. Er is nog één andere gemeente met een daling van meer dan € 60. De sterkste stijging (+€ 114) is te vinden in Schiedam. Er zijn in totaal zes gemeenten waar de uitgaven met meer dan € 60 stijgen. In het eerder genoemde Bronckhorst zijn de uitgaven gestegen met € 15 per huishouden 15-64 jaar.

¹⁷ Door de uitgaven 2003 op te schalen naar macro-uitgaven 2004 isoleren we de landelijke trend.

Grafiek 14.1: *Uitgaven, respectievelijk budgetten 2004 minus uitgaven, respectievelijk budgetten 2003 (opgeschaald naar 2004), 138 gemeenten gerangschikt naar uitgaven per huishouden 15-64 jaar 2003.*

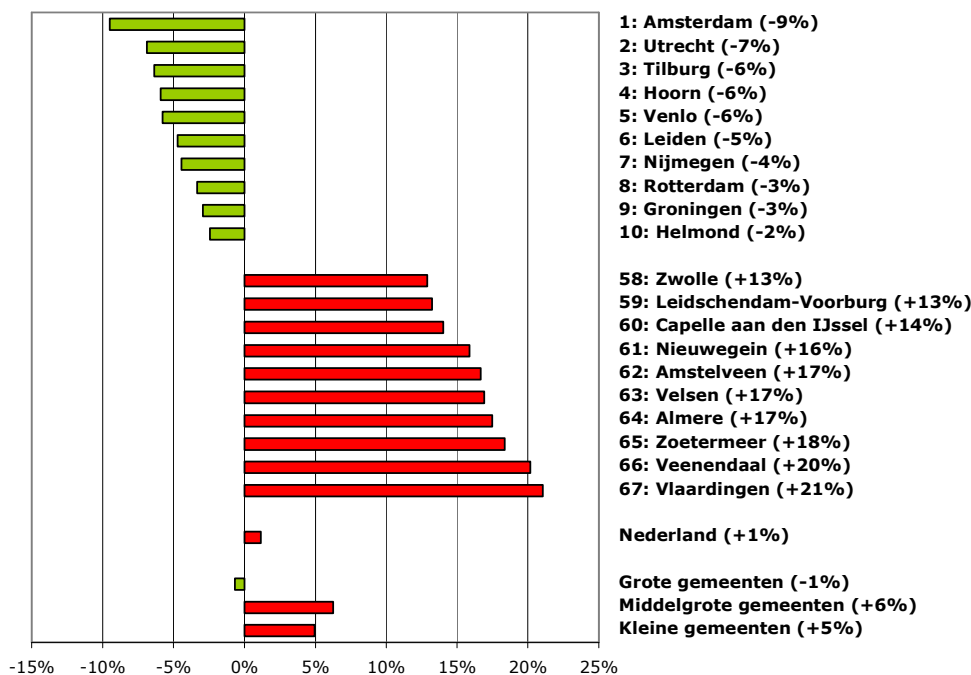


Bron: APE

Gemeente-specifieke trends

Grafiek 14.2 geeft een indruk van de gemeente-specifieke trends. Afgebeeld zijn de tien gemeenten die in de jaren 2001-2004 de sterkste uitgavendaling (uitgaven per huishouden 15-64 jaar) hebben gerealiseerd en de tien gemeenten met de sterkste uitgavenstijging. Het betreft de verandering van de reële uitgaven (prijsniveau 2004) en uitsluitend gemeenten met meer dan 60.000 inwoners. De grafiek laat zien dat de trendmatige ontwikkeling van gemeente tot gemeente sterk kan verschillen, van Amsterdam met -9% daling van de reële uitgaven tot Vlaardingen met een stijging van reëel +21%. In heel Nederland stijgen de uitgaven met reëel +1%. In de kleine en middelgrote gemeenten stijgen de gemiddelde uitgaven met reëel +5%, respectievelijk +6%.

Grafiek 14.2: Procentuele mutatie van de reële bijstandsuitgaven 2001-2004, 60.000+ gemeenten.



Bron: SZW, bewerking APE

14.2 Budgetten

Grafiek 14.1, panel 2 en 3, geeft een indruk van de verandering van het fictief objectieve budget in de varianten APE2007 en WWB2007 ten opzichte van het voor 2003 berekende fictieve objectieve budget volgens het huidige verdeelmodel APE2006plus. Ter wille van de vergelijkbaarheid zijn de bedragen opgeschaald naar macro-uitgavenniveau 2004.

We zien dat de orde grootte van de veranderingen van de budgetten gelijk is aan de veranderingen van de uitgaven. De budgetveranderingen bij toepassing van WWB2007 zijn groter dan de veranderingen bij toepassing van APE2007. In het laatste geval zijn de budgetveranderingen kleiner dan de uitgavenveranderingen.

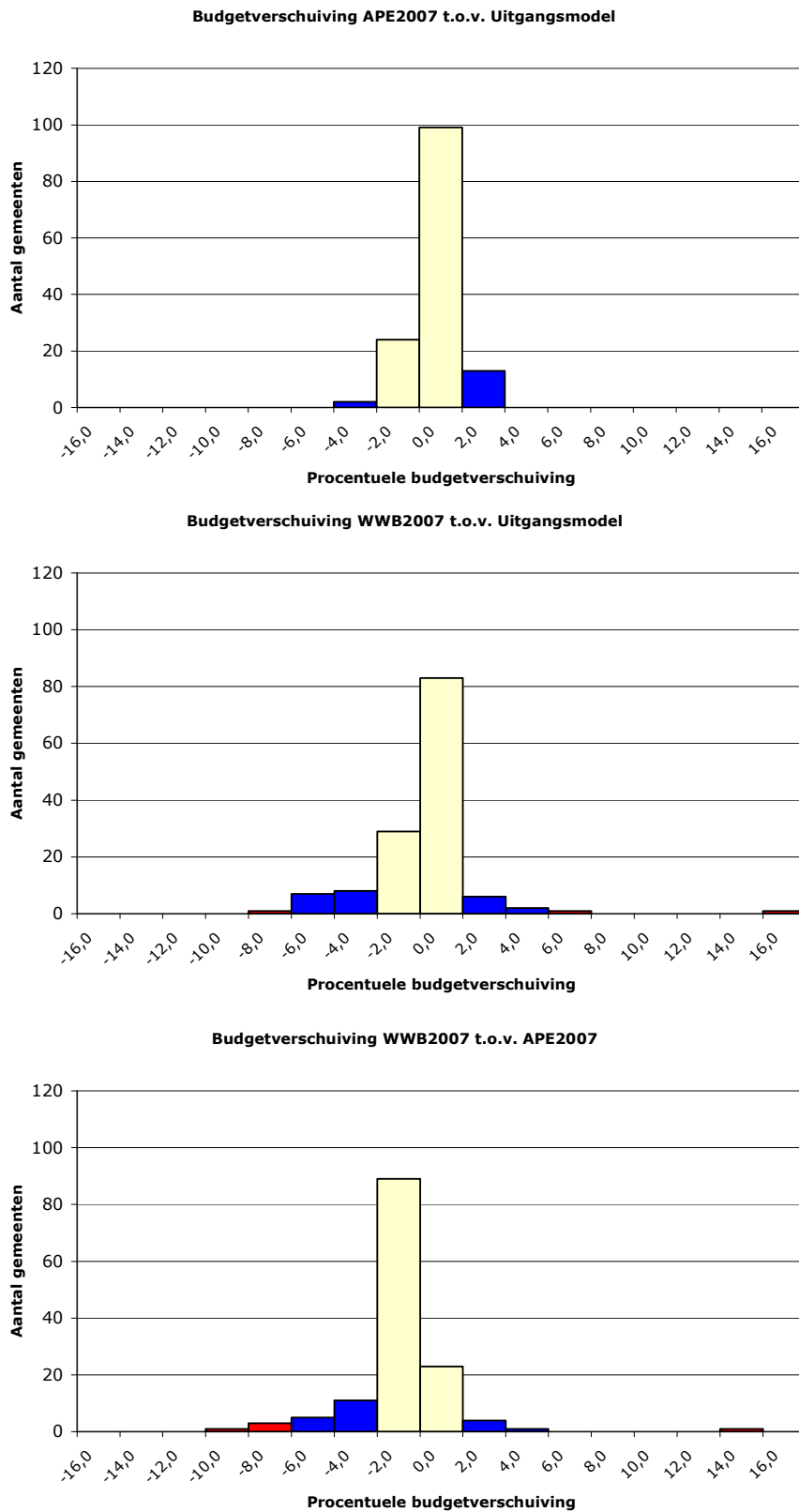
De panels laten duidelijk zien hoe de beide varianten uitpakken in de G4 (de vier breedste staven). Voor alle vier geldt dat WWB2007 gunstiger is dan APE2007. Vooral voor Amsterdam is het verschil relatief groot.

In de praktijk zullen de budgetveranderingen in veel gevallen kleiner zijn, vanwege de *ex ante* inperking van het verschil tussen uitgaven en objectief budget tot een bandbreedte van -7,5% en +7,5%.

Toepassing van model WWB2007 leidt voor 112 gemeenten tot een objectief budget dat minder dan 2% afwijkt van het objectief budget in het Uitgangsmodel (zie grafiek 14.3, tweede plaatje). Voor drie gemeenten is de afwijking meer dan +6% of -6%. Bij toepassing van het model APE2007 zijn de verschillen in budget met het Uitgangsmodel kleiner (zie eerste plaatje). In dit geval is voor 123 gemeenten het verschil kleiner dan 2%.

De derde grafiek geeft de verschillen in objectief budget tussen beide varianten. Voor de gemeenten in de linkerhelft is het budget WWB2007 kleiner dan het budget APE2007. Voor 112 gemeenten is het verschil kleiner dan 2%, voor 133 gemeenten is het verschil kleiner dan 6%. In één gemeente is het verschil 14,5%. In deze gemeente komt dit overeen met een bedrag van € 38 per huishouden.

Grafiek 14.3: *Procentuele effectieve budgetverschuivingen van APE2007, WWB2007 t.o.v. het Uitgangsmodel en elkaar.*



Bron: APE

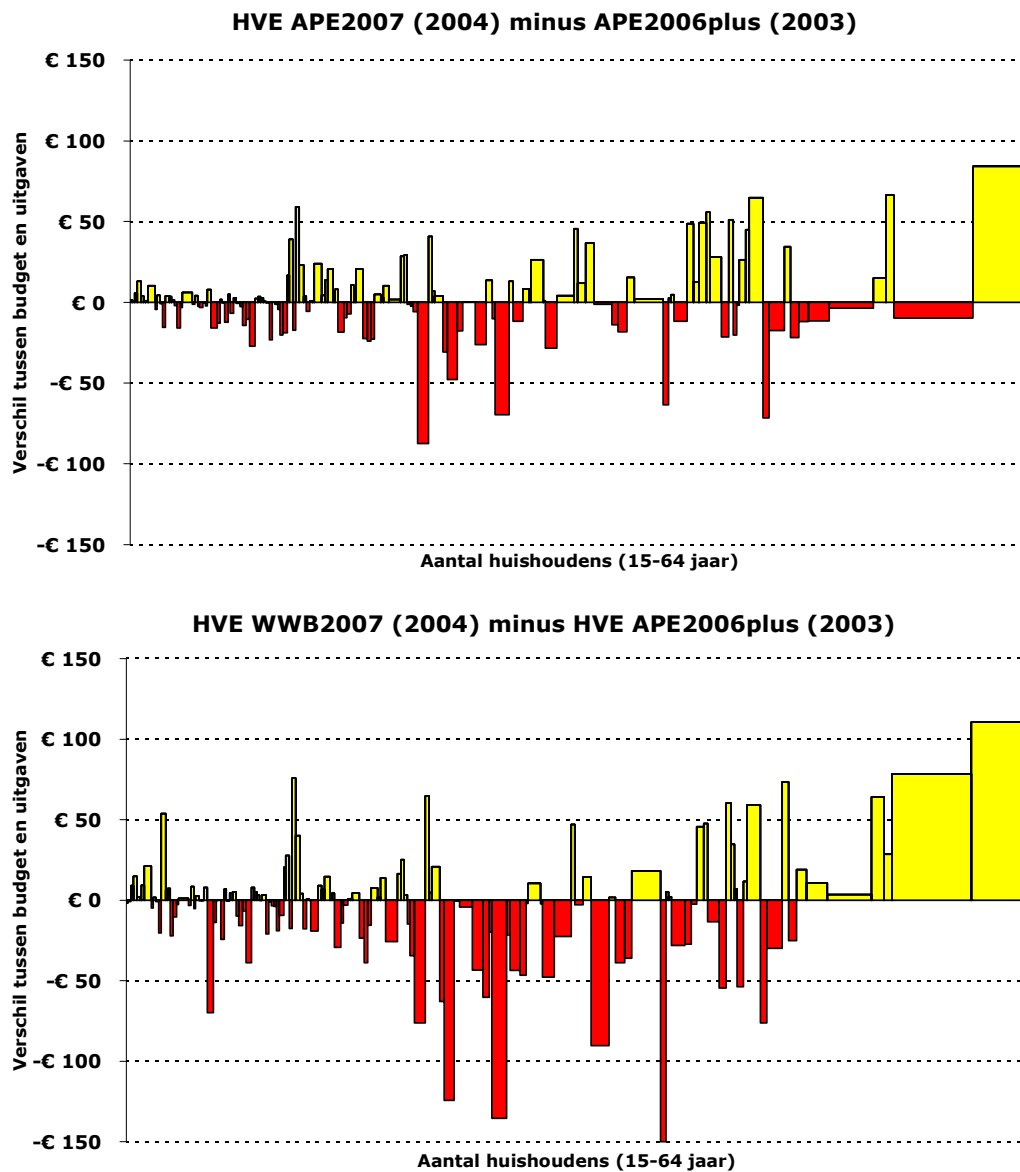
14.3 Herverdeeeffecten

In deze paragraaf kijken we naar de gevolgen van de veranderingen in uitgaven en budgetten voor de herverdeeeffecten. Grafiek 14.4 geeft aan hoe de herverdeeeffecten veranderen ten opzichte van het model APE2006plus toegepast op 2003. In gemeenten waar de uitgaven dalen en het budget stijgt, wordt het herverdeeeffect gunstiger. Een voorbeeld is de gemeente Rotterdam, de staaf aan de rechterkant van de grafieken. In Rotterdam wordt het sterk negatieve herverdeeeffect minder negatief. In Amsterdam, de brede staaf naast Rotterdam, dalen de uitgaven en daalt ook het budget, althans in variant APE2007. Het gevolg is dat bij toepassing van APE2007 het positieve herverdeeeffect iets minder positief wordt.

De vier gemeenten waar bij toepassing van het APE2007 het herverdeeeffect met meer dan -€ 50 daalt zijn gemeenten met een zeer sterke stijging van de uitgaven of met een sterk positief herverdeeeffect in APE2006plus. Hetzelfde geldt voor de zeven gemeenten waar bij toepassing van WWB2007 het herverdeeeffect met meer dan -€ 50 daalt. Tot deze zeven gemeenten behoren ook de bovengenoemde vier gemeenten.

Duidelijk blijkt dat toepassing van WWB2007 tot grotere verschuivingen in de herverdeeeffecten leidt dan APE2007. Dit hangt samen met het feit APE2007 minder afwijkt van het huidige model. In de praktijk worden de besproken veranderingen van de herverdeeeffect aanzienlijk gedempt door de gehanteerd *ex ante* inperking van de herverdeeeffecten tot een bandbreedte van -7,5% en +7,5%.

Grafiek 14.4: *Verandering van het herverdeeleffect in euro's per huishouden, van APE2007 en WWB2007, t.o.v. APE2006plus.*



Bron: APE

14.4 Conclusie

Bij de beoordeling van de stabiliteit van de objectieve budgetten zijn de beide varianten vergeleken met de budgetten die volgen uit het Uitgangsmodel. Effectief genereren beide modellen budgetten die niet heel sterk afwijken van die van het Uitgangsmodel. De variant WWB2007 levert voor 110 van de 138 gemeenten een budget op dat minder dan 2% afwijkt van het budget van het Uitgangsmodel; voor tien gemeenten is de afwijking echter groter dan 6%. De

variant APE2007 levert voor 122 gemeenten een budget dat minder dan 2% afwijkt en voor de overige gemeenten zijn de afwijkingen kleiner dan 4%.

De fictieve objectieve budgetten van de modellen APE2007 en WWB2007 zijn vergeleken met de fictieve objectieve budgetten van het huidige verdeelmodel berekend voor 2003. De verandering van de fictieve objectieve budgetten blijkt van dezelfde orde grootte als de verandering van de uitgaven. Voor het model APE2007 geldt dat de budgetveranderingen over het algemeen kleiner zijn dan de uitgavenveranderingen.

De veranderingen in herverdeeleffecten zijn meer divers dan de veranderingen in ofwel de budgetten, ofwel de uitgaven. Dit komt omdat de veranderingen in het budget en in de uitgaven soms tegengesteld zijn en in andere gevallen elkaar versterken.

15 WWB EN ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSBELEID

15.1 Inleiding

Beleidswijzigingen zoals als de herkeuringen voor de WAO in het kader van Schattingsbesluit en de invoering van de WIA, hebben gevolgen voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Het CPB en het ministerie van SZW hebben hiermee bij de vaststelling van het macrobudget 2005 en bij de raming van het macrobudget voor de volgende jaren rekening gehouden (CPB 2005). Het CPB heeft berekend hoeveel van de huidige arbeidsongeschikten na de herkeuringen hun arbeidsongeschiktheidsuitkering - geheel of gedeeltelijk - verliezen. Bovendien hebben zij een raming gemaakt van het aantal personen dat in het nieuwe WIA-regime een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt en van het aantal mensen dat in aanmerking komt voor een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens de WGA. Rekening houdend met WW-rechten, partnerinkomen en vermogen, hebben SZW en CPB een raming gemaakt van de stijging van de bijstandsuitgaven door deze maatregel (Sonsbeek 2005). In de ramingen van het macrobudget zijn deze extra bijstandslasten verwerkt.

In het objectieve verdeelmodel heeft de maatstaf arbeidsongeschikten een negatief gewicht: hoe meer inwoners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, des te lager het objectieve WWB-budget. Daar zit de redenering achter dat mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering nauwelijks beroep doen op de bijstand. In de praktijk blijkt de samenloop van een arbeidsongeschiktheids- en een bijstandsuitkering inderdaad heel weinig voor te komen (hoofdstuk 9.7).

Als straks door de WAO-maatregelen het aantal arbeidsongeschikten in een gemeente daalt, neemt het objectieve budget van deze gemeente in beginsel toe. Een mogelijk probleem dat daarbij optreedt, is dat de stijging van de bijstandsuitgaven in jaar t valt, terwijl de bijbehorende stijging van het gemeentelijk budget in de huidige systematiek een jaar later valt (voor het budgetjaar 2005 is in de definitieve beschikking het aantal arbeidsongeschikten 2004 gebruikt).

We onderzoeken in deze paragraaf of het mogelijk en wenselijk is de lokale effecten van de WAO-maatregelen al direct bij de budgetverdeling te betrekken.

15.2 Berekeningen

Het CPB raamt de gevolgen van de wijzigingen van het WAO-stelsel (CPB 2004). Het memorandum werkt drie wijzigingen uit:

- de invoering van de wet *Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte* (VLZ) per 1 januari 2004;
- de aanscherping van het schattingsbesluit (SB) en de herkeuringsoperatie;
- de invoering van de WIA, de wet *Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen*.

Tabel 15.1 geeft de effecten die het CPB verwacht van deze wijzigingen. De drie wijzigingen gezamenlijk leiden tot een daling van het aantal arbeidsongeschikten met 285.000. Het CPB gaat uit van 800.000 arbeidsongeschikten in de uitgangssituatie. Het CPB verwacht dus dat door de drie wijzigingen het aantal arbeidsongeschikten met 36% zal dalen.

Een deel van de 285.000 mensen die door de wijzigingen niet (meer) in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering zal een beroep doen op de bijstand. Door de daling van het aantal arbeidsongeschikten zullen de bijstandsuitgaven stijgen. Het CPB verwacht een structurele stijging van de bijstandsuitgaven van € 80 miljoen op jaarbasis. Uitgaand van een macrobudget in 2004 van € 4.471 miljoen (mede bepaald door het CPB) voor huishoudens jonger dan 65 jaar, verwacht het CPB dus een stijging van de uitgaven als gevolg van de genoemde drie maatregelen van 1,8%.

Tabel 15.1: *Structureel effect van VLZ, SB en WIA op het bestand arbeidsongeschikten en op de bijstandsuitgaven.*

	Initieel	Structureel	Totaal
		X 1.000 personen	
Structureel bestand arbeidsongeschikten	-/- 216	-/- 69	-/- 285
		X mln euro	
Bijstandsuitgaven	+ 90	-/- 10	+ 80

Bron: CPB Memo 114 (2004)

Voor elke gemeente is het aantal inwoners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering bekend. Daarom is het mogelijk om voor elke gemeente de financiële gevolgen van de drie wetwijzigingen door te rekenen.

1. We ramen de stijging van de bijstandsuitgaven per gemeente door de bovengenoemde € 80 miljoen toe te rekenen aan alle gemeenten naar rato van het lokale aantal arbeidsongeschikten.

2. We simuleren de door het CPB geraamde ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten door per gemeente het in 2004 waargenomen aantal arbeidsongeschikten met 36% te verminderen.
3. We verwerken de neerwaarts bijgestelde aantallen arbeidsongeschikten per gemeente in het fictief objectief budget 2004, berekend met het model WWB2007. Vanwege het negatieve gewicht van de maatstaf arbeidsongeschikten leidt de daling van het aantal arbeidsongeschikten tot hogere fictieve objectieve budgetten.
4. Vervolgens vergelijken we de naar rato van het lokale aantal arbeidsongeschikten opgehoogde uitgaven (punt 1) met de naar rato opgehoogde objectieve budgetten (punt 3).

Een stijging van de macrobijstandsuitgaven met € 80 miljoen komt gemiddeld neer op een stijging met 1,8%. Na toerekening van deze extra € 80 miljoen over alle Nederlandse gemeenten naar rato van het aantal arbeidsongeschikten blijkt dat in de kring van 30.000+ gemeenten de gemiddelde uitgavenstijging 1,4% bedraagt. Het percentage uitgavenstijging varieert van 0,5% tot 9,2%. De variatie is zo groot omdat elke *ex ante* aanwezige arbeidsongeschikte nominaal dezelfde verwachte uitgavenstijging oplevert, terwijl de oorspronkelijke uitgavenniveaus sterk verschillen (van € 155 tot € 2.112 per huishouden). Tabel 15.2 illustreert de uitkomsten.

Tabel 15.2: *Gesimuleerd effecten van de door het CPB berekende beleidswijzigingen VLZ, SB en WIA op de fictieve objectieve budgetten 2004 en op de gemeentelijke bijstandsuitgaven, 30.000 plus gemeenten.*

	Gemiddeld	Minimum en Maximum
Gesimuleerde budgetstijging op basis van macrodaling van het AO-bestand met -/- 285.000	+6,4%	2,4% - 24,2%
Gesimuleerde uitgavenstijging (op basis van macro uitgavenstijging van +€80 mln)	+1,4%	0,5% - 9,2%

Bron: APE

In het objectieve verdeelmodel heeft de maatstaf Arbeidsongeschikten een negatief gewicht¹⁸: hoe meer inwoners met een arbeidsongeschiktheidsuitke-

¹⁸ Nader onderzoek heeft uitgewezen dat verschillende typen arbeidsongeschikten, bijvoorbeeld volledig of gedeeltelijk arbeidsongeschikten, niet een verschillend effect hebben op de bijstandsuitgaven (zie paragraaf 9.7). In een volgend onder-

ring, des te lager het WWB-budget. Dit komt omdat mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering nauwelijks een beroep doen op de bijstand.¹⁹ De daling van het aantal arbeidsongeschikten met 285.000 leidt tot een stijging van de fictieve objectieve budgetten per huishouden met gemiddeld 6,4%. In gemeenten met veel arbeidsongeschikten zal ook de daling van het aantal arbeidsongeschikten groot zijn. Dit levert in dergelijke gemeenten een relatief hoge stijging van het objectieve budget op. In gemeenten met weinig arbeidsongeschikten is de daling van het aantal arbeidsongeschikten kleiner en zal het budget minder stijgen. Dit onderscheid wordt geïllustreerd door het verschil in maximum en minimum wijziging van het budget. De gesimuleerde budgetstijging is het kleinst in Rotterdam (+2,4%) en het grootst in de gemeente Bronckhorst (+24,2%).

De objectieve verdeelsleutel verdeelt op deze manier de toename van het macrobudget als gevolg van de arbeidsongeschiktheidsmaatregelen, naar rato van het aantal arbeidsongeschikten. Iedere gemeente krijgt dan een extra bedrag dat hoger is naarmate de gemeente meer arbeidsongeschikten telt. Uitgaand van het met de objectieve verdeelsleutel berekende effect van de daling van het aantal arbeidsongeschikten op de stijging van de bijstandsuitgaven, zou het macrobudget met een veelvoud van de geraamde € 80 miljoen moeten stijgen. De stijging van het budget met gemiddeld 6,4% is groter dan de CPB-raming die voor de 30.000+ gemeenten neerkomt op 1,4%.²⁰ Gemiddeld genomen is dit extra bedrag dus voldoende om de extra bijstandsuitgaven op te vangen, althans als de macro-uitgavenstijging juist is geraamd.²¹

houdstraject kan worden onderzocht of deze conclusie na het van kracht worden van de WAO-maatregelen nog steeds geldt.

¹⁹ Tabel 11.3.

²⁰ Overigens betekent dit niet dat het CPB de stijging van de WWB-lasten onderschat. Het objectief verdeelmodel is geijkt om een gegeven macro-uitgavensom te verdelen over individuele gemeenten, niet om macro-uitgaven te ramen.

²¹ De doorwerking van de daling van het aantal arbeidsongeschikten in het objectieve budget heeft een vertraging van een jaar.

Bij gemeenten met minder dan 30.000 inwoners werkt het anders. Hun budgetten worden volledig gebaseerd op de aandelen in de bijstandsuitgaven van het voorgaande jaar. Als gemeenten extra bijstandsuitgaven hebben als gevolg van het dalende aantal arbeidsongeschikten, zal dit direct ertoe leiden dat hun aandelen in de uitgaven groter worden. Met een jaar vertraging leiden hogere bijstandsuitgaven zo tot hogere WWB-budgetten.

16 TOETS OP LOCATIE

16.1 Inleiding en opzet

Het onderzoek is afgesloten met een toets van de resultaten in gesprekken met zes geselecteerde gemeenten. Doel van de gesprekken was vast te stellen in welke mate gemeenten zich in de resultaten van het objectieve verdeelmodel en de voorgestelde aanpassingen daarvan herkennen.

Selectie

Er zijn zes gemeenten geselecteerd. Alle hebben bij onverkorte toepassing van de aangepaste objectieve verdeelsleutel WWB2007 een negatief herverdeeleffect.

Gemeente I is geselecteerd omdat het negatieve herverdeeleffect strijdig lijkt met de uitkomst van de plausibiliteitstoets. Gemeente I heeft hoge bijstandsuitgaven (\pm € 1200 per huishouden 15-64 in 2004). De tweede gemeente (II) is benaderd omdat voor deze gemeente in vorige ijkjaren het berekende herverdeeleffect nog licht positief was en nu dus voor het eerst negatief is. In gemeente II zijn de bijstandsuitgaven in 2004 ongeveer € 800 per huishouden 15-64 jaar. Dit is ook het uitgavenniveau in gemeente III. Deze gemeente is benaderd omdat hier het herverdeeleffect onveranderd sterk negatief is. Gemeente IV heeft hoge bijstandsuitgaven (\pm € 1200 per huishouden 15-64 jaar) en had in het verdeelmodel van voorgaande jaren een negatief herverdeeleffect in de orde van -7% à -9%. Ook de aangepaste verdeelsleutel levert een relatief groot negatief herverdeeleffect op (model WWB2007). Dit lijkt strijdig met de meer dan evenredige inkrimping van het bestand bijstandshuishoudens in deze gemeente. Ook gemeente V heeft hoge bijstandsuitgaven (\pm € 1400 per huishouden 15-64 jaar). In voorgaande jaren leverde de objectieve verdeelsleutel bij onverkorte toepassing voor deze een groot negatief herverdeeleffect op. Het negatieve herverdeeleffect bij toepassing van de aangepaste sleutel is minder extreem, maar toch nog groot. Gemeente VI heeft een uitgavenniveau van ongeveer € 1000 per huishouden 15-64 jaar. De gemeente is geselecteerd omdat de berekende herverdeeleffecten in de voorgaande jaren steeds iets negatiever werden, een trend die met de aangepaste verdeelsleutel wordt voortgezet.

Aanpak

Bij de gesprekken waren in de meeste gevallen het hoofd van de dienst, de controller en een beleidsmedewerker aanwezig. In een enkele gemeente nam ook de verantwoordelijke wethouder deel aan het gesprek. De omvang van de gemeentelijke delegaties varieerde van twee tot zeven deelnemers. Vooraf-

gaand aan de gesprekken hebben de gemeenten een korte notitie ontvangen met een technische toelichting op de onderzoeksmethode²², een lijst met modelvarianten om op locatie door te rekenen en de uitnodiging om zelf voorstellen te doen voor andere varianten.²³ Ter plekke heeft APE een presentatie gegeven met de volgende inhoud:

- De ontwikkeling van het uitkeringenbestand in de jaren 2001-2005, relatief ten opzichte van de 60.000plus gemeenten;
- De WWB-uitgaven in 2003 en 2004 (het huidige ijkjaar);
- Het uitkeringenbestand ultimo 2003 en 2004;
- Procentuele mutatie van het bestand en van de kostprijs (uitkeringsuitgaven per bijstandshuishoudens);
- De objectief berekende uitgaven in de jaren 2003 en 2004 met toepassing van de verdeelsleutel APE2006plus voor het ijkjaar 2003 en de aangepaste concept sleutel WWB2007 voor het jaar 2004;
- De ontwikkeling in de jaren 2000-2005 van de bijstandskans (aantal bijstandshuishoudens per honderd huishoudens in de gemeente), de instroomkans (jaarlijkse instroom per honderd huishoudens in de gemeente) en de uitstroomkans (jaarlijkse uitstroom per honderd bijstandshuishoudens), alles in vergelijking met gemiddelde trend in een groep referentiegemeenten;²⁴
- De verdeelkenmerken van het voorgestelde verdeelmodel WWB2007 met de bijbehorende gewichten en de scores van de betreffende gemeente op deze kenmerken, alsmede de gemiddelde scores van de G4 en van de G27.

Na een gedachtewisseling over de positie van de betreffende gemeente op de bovenstaande aspecten, werden de deelnemers uitgenodigd om varianten op de voorgestelde aanpassingen van de verdeelsleutel te opperen. Deze werden vervolgens ter plekke doorgerekend. Van elke variant kon worden aangegeven wat de gevolgen zouden zijn op de verdelende werking van de verdeelsleutel en op de stabiliteit van de gewichten. Ook de bijbehorende budgetverschuivingen, tussen landsdelen en tussen gemeenten, zijn getoond. Het laatste onderwerp van de gesprekken is de gemeentelijke beleidsinzet in 2004 en 2005, gericht op beheersing bijstandsuitgaven. Wellicht ten overvloede zij

²² De beschrijving van de regressieanalyse in de Tekstbox van hoofdstuk 4.

²³ Bijvoorbeeld het weglaten van groepen van gemeenten, het weghalen van een of meer van de voorgestelde verdeelkenmerken en het toevoegen van andere verdeelkenmerken (zie bijlage 7). Een aantal varianten op de lijst is afkomstig uit de kring van gemeenten, andere zijn onderwerp van onderzoek geweest in de eerste fase van het lopende onderzoek (zie hoofdstuk 11).

²⁴ Referentiegemeenten zijn de gemeenten die qua objectieve, demografische, sociale en economische omstandigheden het meest op de betreffende gemeente lijken. De referentiegemeenten zijn geselecteerd op basis van de scores op de kenmerken van de objectieve verdeelsleutel APE2006plus.

vermeld dat alleen de beleidsinzet in 2004 invloed kan hebben op de uitkomsten van het lopende onderzoek dat volledig is gebaseerd op uitgaven in het jaar 2004 en eerder.

16.2 Uitkomsten per gemeente

Gemeente I

In gemeente I wordt het negatieve herverdeeleffect minder negatief, vooral omdat de gemeente profiteert van de belangrijkste modelaanpassing, namelijk de vervanging van de maatstaf Allochtonen door Inwoners in achterstandswijken. De relatief gunstige ontwikkeling in gemeente I van het objectief bepaalde herverdeeleffect is opmerkelijk omdat de andere indicatoren (ontwikkeling van het bestand, van de uitgaven en van de kostprijs) erop wijzen dat gemeente I achterblijft bij de landelijke ontwikkeling. We kunnen niet uitsluiten dat de objectieve verdeelsleutel, ook na de voorgestelde aanpassingen, de gemeente I misschien iets te karig bedeeft. Aanwijzingen hiervoor zijn de gesimuleerde budgetverschuivingen in het voordeel van gemeente I bij het doorrekenen van modelvarianten met alternatieve variabelen zoals Industrieel verleden, Aantal studenten en Krimp van het inwonertal.

In 2004 heeft gemeente I ingezet op verbetering van de samenwerking met CWI en andere ketenpartners, vooral om de instroom van jongeren te beperken. Ook is een extra inspanning geleverd op het toetsen van de rechtmatigheid van de uitkeringen aan dak- en thuislozen. Verder zijn initiatieven genomen om de uitstroom uit gesubsidieerde arbeid te bevorderen. Er is geen informatie over de effecten deze beleidsinspanningen.

Gemeente II

Toepassing van de verdeelsleutel APE2006plus leidt in gemeente II tot een herverdeeleffect van nagenoeg 0%. Maar de aangepaste verdeelsleutel levert een negatief herverdeeleffect op. De gemeente ondervindt nadeel van de voorgestelde aanpassingen, vooral van de vervanging van de maatstaf Allochtonen door Inwoners in achterstandswijken. Overigens strookt deze relatief ongunstige ontwikkeling van het objectief bepaalde budget en van het bijbehorende herverdeeleffect met de relatief ongunstige ontwikkeling van zowel de uitgaven, als het bestand, als ook van de kostprijs.

Gerichte beleidsinitiatieven ter beheersing van de bijstandsuitgaven dateren van 2005. Na een pilotproject in 2004 heeft gemeente II in de loop van 2005 op grote schaal huisbezoeken bij uitkeringsaanvragen ingevoerd. Eind 2005 wordt bij nagenoeg elke aanvraag een huisbezoek afgelegd. Voorts is de poortwachtersfunctie versterkt en is de *work first*-aanpak geïntroduceerd. Medio 2005 is de handhaving van de informatieplicht geïntensiveerd; herhaald verzuim leidt tot stopzetting van de uitkering. De gemeente telt een groot

aantal gesubsidieerde banen. In 2004 is een begin gemaakt met het verminderen daarvan. Systematisch inzicht in de effecten van de maatregelen ontbreekt.

Gemeente III

Bij onverkorte toepassing levert de verdeelsleutel APE2006plus voor gemeente III een objectief budget dat meer dan 10% lager is dan het uitgavenniveau. De aangepaste sleutel pakt iets gunstiger uit, maar het objectief berekende budget ligt nog steeds ver onder het in 2004 gerealiseerde uitgavenniveau. Deze uitkomst spoort met de ontwikkeling van het bestand en van de uitgaven: deze wijken in ongunstige zin af van de landelijke trends. Het aantal bijstandshuishoudens in gemeente III ligt structureel hoger dan het gemiddelde in een groep referentiegemeenten met vergelijkbare sociale, economische en demografische kenmerken. De oorzaak ligt zowel bij de structureel hogere instroom als de structureel lagere uitstroom. Een lichtpuntje in gemeente III is de ontwikkeling van de kostprijs, deze is in 2004 iets gunstiger dan het landelijke gemiddelde.

In de loop van 2005 heeft gemeente III een aantal maatregelen getroffen om het beroep op de WWB te verminderen. Men heeft de poortwachtersfunctie versterkt, onder meer door de introductie van huisbezoeken, en het reïntegratiebeleid aangepast en toegesneden op specifieke doelgroepen zoals alleenstaanden. Eind 2005 is het instrument van de leer-werkplekken met behoud van uitkering vervangen door arbeidsplaatsen met loon en loonkostensubsidie. Ook de handhaving is in de loop van 2005 geïntensiveerd onder meer door het cliëntenbestand systematisch te onderzoeken op thema's als autobezit en huurinkomsten. De maatregelen hebben geleid tot een sterke daling van het aantal bijstandshuishoudens in de tweede helft van 2005. De verwachting is dat bij een volgende actualisatie van de objectieve verdeelsleutel het herverdeeleffect van gemeente III gunstiger zal uitvallen.

Gemeente IV

Toepassing van de verdeelsleutel APE2006plus levert gemeente IV een objectief budget op dat veel lager ligt dan de uitgaven. Toepassing van de aangepaste verdeelsleutel WWB2007 resulteert voor gemeente IV in een herverdeeleffect dat iets minder negatief is. Op het eerste gezicht strookt dit niet met de bestandsontwikkeling. Deze is in gemeente IV aanmerkelijk gunstiger dan gemiddeld en op grond daarvan is een sterkere verbetering van het herverdeeleffect te verwachten. Dat dit niet gebeurt, heeft een oorzaak in de ontwikkeling van de kostprijs. De relatief sterke daling van het bestand gaat in gemeente IV gepaard met een relatief sterke stijging van de gemiddelde uitkering per bijstandshuishouden. Het gevolg is dat de WWB-uitgaven per huishouden van 15-64 jaar in gemeente IV sterker stijgen dan gemiddeld. Door deze voor gemeente IV ongunstige ontwikkeling wordt het herverdeeleffect

sterker negatief. Tegelijkertijd profiteert gemeente IV van de voorgestelde modelaanpassingen. Vooral de vervanging van de maatstaf Allochtonen door de maatstaf Inwoners in achterstandswijken maakt dat het objectief berekende budget dichterbij de buurt komt van de gerealiseerde uitgaven. Per saldo leidt de toepassing van de aangepaste verdeelsleutel tot een marginaal gunstiger herverdeeldeffect. Overigens blijkt uit de ter plekke doorgerkende modelvarianten dat toevoeging van andere variabelen als Industrieel verleden en Krimp inwonertal, voor het objectieve budget van deze gemeente gunstig uit kunnen pakken. Dit wijst erop dat de huidige sleutel mogelijk niet optimaal aansluit bij de omstandigheden in deze gemeente. Wij merken op dat de sterke daling van het bestand in gemeente IV in 2004 geheel kan worden toegeschreven aan een sterke stijging van de uitstroom. In vergelijking met de referentiegemeenten is de instroom onveranderd hoog gebleven.

In de loop van 2004 is nieuw beleid ingezet. Men heeft de handhaving geïntensiveerd onder meer door themagerichte rechtmatigheidsonderzoeken. Verder zijn specifieke maatregelen getroffen om de relatief hoge bijstandsafhankelijkheid onder jongeren te verminderen. Eind 2004 is de *work first*-aanpak geïntroduceerd. De gemeente is ervan overtuigd dat de beleidsintensivering het bedoelde effect heeft gehad en was dus verrast over de uitkomsten van de uitgavenvergelijking. Wellicht dat de kennelijk succesvolle aanpak van de bijstandsafhankelijkheid onder jongeren de oorzaak is van de stijging van de gemiddelde uitkering per bijstandshuishouden.

Gemeente V

De uitgangssituatie in gemeente V lijkt op die in gemeente III, zij het op een veel hoger uitgavenniveau. Het aantal bijstandshuishoudens ligt er structureel hoger dan in de referentiegemeenten met vergelijkbare sociale, economische en demografische kenmerken. En ook hier ligt de oorzaak bij een structureel hogere instroom én een structureel lagere uitstroom. In 2004 is het beter geworden. De uitstroom is gestegen naar het niveau van de referentiegemeenten. Bovendien zijn in 2004 de uitgaven sterker gedaald dan gemiddeld en ook de daling van het aantal bijstandshuishoudens is groter dan gemiddeld. Tegelijkertijd is gemeente V erin geslaagd een daling in de kostprijs te realiseren. Bij onverkorte toepassing levert de verdeelsleutel APE2006plus voor gemeente V een objectief budget dat meer dan 10% lager is dan het uitgavenniveau. Hoewel de aangepaste sleutel een stuk gunstiger uitpakt, ligt het objectief berekende budget nog steeds meer dan 10% onder het in 2004 gerealiseerde uitgavenniveau. Overigens is het gunstige effect op het objectieve budget van de aangepaste sleutel geheel het gevolg van de actualisatie van de uitgaven- en maatstafgegevens. De belangrijkste modelaanpassing, de vervanging van Allochtonen door Inwoners in achterstandswijken, heeft in gemeente V een relatief sterk negatief effect op de hoogte van het objectieve budget. Bij het doorrekenen ter plekke van modelvarianten met

alternatieve variabelen zoals Industrieel verleden, Aantal studenten en Krimp van het inwonertal, bleek dat deze een gunstig effect kunnen hebben op het objectieve budget. Het lijkt er dus op dat in gemeente V de objectieve verdeelsleutel niet optimaal aansluit bij de lokale omstandigheden.

In de loop van 2005 heeft gemeente V diverse initiatieven genomen om de uitgaven te beheersen. Zo is men overgeschakeld naar *no cure, no pay*-contracten met reïntegratiebedrijven. En sinds begin 2005 hanteert men de *work first*-aanpak. Ook heeft men de poortwachtersfunctie is versterkt. Vanaf begin 2005 vindt bij elke aanmelding voor een uitkeringsaanvraag een huisbezoek plaats. In 2005 hebben de maatregelen volgens de gemeente geleid tot een daling van het aantal bijstandshuishoudens door een lagere instroom en een stijging van de uitstroom. Voor 2006 liggen plannen op de plank voor een arbeidspool en werkervaringsplaatsen. Daarnaast wil de gemeente arrangementen aangaan met lokale werkgevers om de uitstroom naar werk te bevorderen.

Gemeente VI

In vergelijking met de huidige objectieve verdeelsleutel leidt de aangepaste verdeelsleutel in gemeente VI tot een hoger objectief budget. Echter, de uitgaven zijn in 2004 nog sterker gestegen zodat per saldo het berekende herverdeeleffect meer negatief wordt. Gemeente VI gaat er dus op achteruit. De groter dan gemiddelde uitgavenstijging is opmerkelijk omdat het aantal bijstandshuishoudens zich relatief gunstig ontwikkelt. Een en ander betekent dat de kostprijs veel sterker is gestegen dan het landelijke gemiddelde. Gemeente VI heeft structureel meer huishoudens in de bijstand dan een groep van referentiegemeenten met vergelijkbare sociale, economische en demografische omstandigheden. Dit komt vooral door een relatief lage uitstroom. Over een langere periode gezien ligt de instroom op het niveau van het gemiddelde in de referentiegroep. De relatief gunstige bestandsontwikkeling in 2004 lijkt slechts tijdelijk, want in 2005 behoort gemeente VI tot de gemeenten met de sterkste toename van het aantal bijstandshuishoudens.

Dat de aangepaste verdeelsleutel iets gunstiger uitpakt dan de huidige is te danken aan de actualisatie van de uitgaven- en maatstafgegevens in combinatie met het individueel budgetteren van gemeenten in samenwerkingsverbanden. De belangrijkste modelaanpassing (vervanging van de maatstaf Allochtonen door Inwoners in achterstandswijken) drukt het objectieve budget in gemeente VI.

Gemeente VI heeft recent twee reorganisaties doorgemaakt, de eerste vond plaats in de jaren 2001-2002, gevolgd door een tweede in 2004. Naar eigen zeggen heeft de dienst in de tussenliggende jaren vooral ingezet op reïntegratie en minder op handhaving. In de loop van 2004 heeft men de poortwach-

tersfunctie versterkt en de handhavingsinspanningen opgevoerd. In 2005 heeft de dienst de aanbesteding van reïntegratietrajecten strakker aangepakt, sindsdien werkt men met *no cure, no pay*-contracten. Ook is in die tijd een begin gemaakt met het omzetten van permanente subsidiebanen in tijdelijk gesubsidieerde banen.

Tabel 16.1: *Overzicht van de casus van de toets op locatie*

	Gemeente I	Gemeente II	Gemeente III	Gemeente IV	Gemeente V	Gemeente VI
Uitgavenniveau (per hhd 15-64):	hoog (€ 1000 - € 1500)	gemiddeld (€ 500 - € 1000)	gemiddeld (€ 500 - € 1000)	hoog (€ 1000 - € 1500)	hoog (meer dan € 1500)	hoog (€ 1000 - € 1500)
Bestandsontwikkeling 2001-2005 t.o.v. landelijk	ongunstiger	ongunstiger	ongunstiger	(veel) gunstiger	ongunstiger	ongunstiger
Uitgavenontwikkeling 2004 t.o.v. landelijk	ongunstiger	ongunstiger	ongunstiger	ongunstiger	gunstiger	ongunstiger
Bestandsontwikkeling 2004 t.o.v. landelijk	ongunstiger	ongunstiger	ongunstiger	gunstiger	gunstiger	gunstiger
Trends t.o.v. referentiegemeenten	structureel hogere bijstandskans door hogere instroom en ondanks hogere uitstroom	vanaf 2002 geleidelijk hogere bijstandskans door geleidelijk hogere instroomkans	structureel hogere bijstandskans door hogere instroom én lagere uitstroom	structureel hogere bijstandskans door structureel hogere instroom; verschil wordt vanaf 2003 steeds kleiner vooral door sterk stijgende uitstroom; instroom blijft structureel hoog	structureel hogere bijstandskans door hogere instroom én lagere uitstroom; in 2004 stijgt uitstroom tot het niveau van de referentiegemeenten	structureel hogere bijstandskans door lagere uitstroom
Ontwikkeling kostprijs 2004 t.o.v. landelijk	ongunstiger	ongunstiger	gunstiger	(Veel) ongunstiger	gunstiger	(veel) ongunstiger
Objectief budget 2004	stijgt sterker dan uitgaven 2004	stijgt minder sterk dan uitgaven 2004	stijgt iets sterker dan uitgaven 2004	Stijgt sterker dan uitgaven 2004	stijgt sterker dan uitgaven 2004	stijgt (iets) minder dan uitgaven 2004
Herverdeeleffect 2004	wordt minder negatief (door modeffect)	wordt negatief (vooral door modeffect)	wordt iets minder negatief (door modeffect)	wordt minder negatief (door modeffect)	wordt minder negatief (door jaareffect)	wordt sterker negatief (negatief modeffect is sterker dan positief jaareffect)

Bron: APE

16.3 Uitkomsten algemeen

16.3.1 Modelvarianten

Uit de op locatie berekende effecten van varianten van het voorgestelde aangepaste verdeelmodel is gebleken dat drie van de geopperde variabelen inderdaad een zelfstandige bijdrage leveren aan de verklaring van de verschillen in gemeentelijke bijstandsuitgaven. Het betreft de variabelen: Aantal studenten, Industrieel verleden en Krimp van het inwonertal. Deze bevinding geeft aan dat er naast de twaalf maatstaven in het voorgestelde verdeelmodel mogelijk nog andere maatstaven zijn die een eigen dimensie aan de verdeelsleutel toevoegen. Voor de hierboven beschreven nadeelgemeenten heeft toevoeging van de variabele Studenten een wisselend effect: twee zouden erop vooruit kunnen gaan en bij twee andere zouden de objectieve budgetten kunnen afnemen. Toevoeging van de variabele Krimp inwonertal zou bij vier van de boven beschreven nadeelgemeenten het objectieve budget positief kunnen beïnvloeden, zonder effect te hebben bij de andere twee.

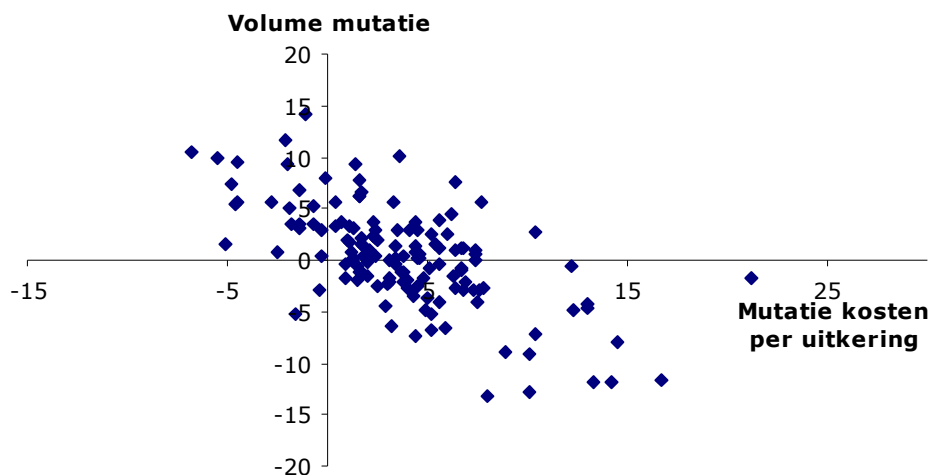
In de gesprekken op locatie bleek grote belangstelling voor de invloed van de G4 op de ijking van de verdeelsleutel. Bij sommige deelnemers leefde het vermoeden dat de G4 met hun aandeel van ruim een derde in de landelijke bijstandsuitgaven, een sterk stempel drukken op de selectie van de maatstaven en de ijking van de bijbehorende gewichten. Uit de modelsimulaties is gebleken dat het in dit opzicht met de dominantie van de G4 nogal meevalt. Bij een simulatie waarbij uitgaven en budgetten van de G4 geheel buiten beschouwing blijven, en de ijking dus gebeurt op basis van uitsluitend de uitgavenverschillen tussen de overige gemeenten, blijkt dat de gewichten nauwelijks veranderen. Voor zover er veranderingen optreden zijn deze qua orde van grootte vergelijkbaar met de veranderingen als gevolg van het opschuiven van het ijkjaar (zie bijvoorbeeld tabel 13.13). De gemiddelde herverdeeleffecten veranderen nauwelijks en ook het aantal gemeenten met een herverdeeleffect binnen de bandbreedte van -10% en +10%, respectievelijk -15% en +15%, blijft nagenoeg gelijk. In het hypothetische geval dat de gewichten van het verdeelmodel zouden worden geijkt zonder de meeweging van de G4, zou dat gemiddeld genomen licht negatief uitvallen voor de gemeenten in de grootteklassen tot 60.000 inwoners en positief voor de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Bij een van de bovenbeschreven gemeenten zou het objectieve budget € 19 per huishouden 15-64 lager uitvallen en bij twee anderen € 10 lager (minder dan 0,5%). In de andere drie bovenbeschreven gemeenten zou het objectieve budget iets hoger uitvallen. Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat de G4 geen dominante invloed hebben op vaststel-

ling van de gewichten. Bij ijking zonder de G4 zouden de objectieve bud-
getaandelen van de overige gemeenten nauwelijks anders zijn.

16.3.2 Tegengestelde ontwikkeling van kostprijs en bestand

Een van de criteria bij de selectie van gemeenten voor de toetsing op locatie is de ontwikkeling van de bijstandspopulatie. De verwachting was dat het aangepaste verdeelmodel een gunstiger herverdeeleffect zou moeten opleveren voor de gemeenten die er in slagen hun bestanden in de loop van 2004 te verkleinen, omdat een kleiner bestand lagere uitgaven met zich meebrengt. In een flink aantal gemeenten bleek dit echter niet het geval. Hier blijkt in 2004 een volumedaling gepaard te gaan met een uitgavenstijging. Dit komt het meest pregnant tot uitdrukking in een meer dan evenredige stijging van de kostprijs van een bijstandsuitkering. Nadere analyse leert dat er duidelijke samenhang bestaat tussen de volumeontwikkeling en de verandering van de kostprijs. In veel gemeenten stijgt de kostprijs als het volume daalt, en omgekeerd. Grafiek 16.1 illustreert het aangetroffen verband. In de gesprekken op locatie bleek men zich niet bewust van deze samenhang, maar men ziet wel in wat de achterliggende oorzaak is. De gunstige volumeontwikkeling is kennelijk vooral het resultaat van een verhoogde uitstroom van bijstandshuishoudens met een relatief lage uitkering zoals jongeren en alleenstaanden en van een vermindering van de instroom van deze huishoudens.

Grafiek 16.1: *Procentuele mutatie in WWB-volume en mutatie kosten per uitkering in 2004*



16.3.3 Beleidsinzet in 2004 en 2005

Het beeld van de gemeentelijke beleidsinzet in de zes gemeenten van de toets op locatie is gemengd. Enkelen zijn zich duidelijk bewust dat ze ten opzichte van andere gemeenten een inhaalslag moeten maken en hebben vanaf 2004, maar meest vanaf 2005 fors ingezet om dat te bereiken. In andere gemeenten is de doelstelling om de uitgaven te verminderen nog minder expliciet ontwikkeld. Gevraagd naar hun nieuwe beleidsinzet noemen gemeenten dezelfde typen instrumenten. Vaak gaat het om een combinatie van *work first*, huisbezoeken, en een effectievere aanbesteding van reïntegratiemiddelen.

16.3.4 Herkenbaarheid

Uit de simulaties blijkt dat naast de maatstaven van de verdeelsleutel nog enkele andere variabelen een zelfstandige bijdrage leveren aan de verklaring van de verschillen in bijstandsuitgaven. Het betreft Krimp inwonertal, Industrieel verleden en Studenten. Voor enkele van de bovengenoemde nadeelgemeenten zou het herverdeeleffect mogelijk minder negatief uitvallen als een of meer van deze dimensies in de verdeelsleutel kunnen worden verwerkt. Tegelijkertijd is de gemeenten getoond dat dergelijke aanpassingen aan het objectieve verdeelmodel naar verwachting niet tot grote veranderingen de objectieve budgetten zullen leiden. Dit betekent dat negatieve herverdeeleffecten op lokaal niveau alleen kunnen worden aangepakt door in te zetten op uitgavenbeheersing. Ook is de gemeenten getoond dat de objectieve verdeling niet wordt gedomineerd door de G4.

De herkenning van de eigen positie in verhouding tot andere gemeenten is niet volledig. Men herkent uiteraard de eigen volume- en uitgavenontwikkelingen, maar is soms wat verrast over de uitkomsten wanneer deze worden afgezet tegen de ontwikkelingen in andere gemeenten.

Bijlage 7: Lijst mogelijke modelsimulaties

Eigen suggesties van gemeenten:

We proberen ter plekke de gevolgen te berekenen van door de gemeente voorgestelde modelaanpassingen mits voorstellen tijdig worden gemeld, zodat wij naar passende gegevens kunnen zoeken.

Varianten:

Herverdeeleffect van de eigen gemeente nul
G4 buiten het verdeelmodel
Schatting model inclusief de samenwerkingsverbanden

Andere maatstaven:

Beurtelings weglaten van een van de voorgestelde verdeelkenmerken.

Beurtelings toevoegen van een van de volgende verdeelkenmerken:

- Allochtonen
- Niet-westerse allochtonen
- Arbeidsparticipatie vrouwen
- Percentage studenten
- Economische groei
- Krimp gemeenten (gemeenten met bevolkingsafname 2000-2004)
- Groei gemeenten (gemeenten met meer dan 5% bevolkingstoename 2000-2004)
- Geregistreerde verslaafden (LADIS)
- AZC
- Percentage inwoners in instellingen
- Emigratie uit gemeenten
- Industrieel verleden (aandeel industrie werkgelegenheid in 1930)
- Percentage hoogopgeleiden

LITERATUUR

- Allers, M.A., 2005, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, Groningen: COELO.
- Dekker, P en F. Suijker, april 2004, *Structurele effecten van de WIA*, Memorandum 714, Den Haag: CPB
- CPB, 2005, *CEP 2005*, drie stelselwijzigingen in 2006, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Goudriaan, R, 2005a, *Verdeelmodellen voor de 30.000+ gemeenten en compensatiemechanismen*, Den Haag: APE
- Goudriaan, R, 2005b, *Schatting van het verdeelmodel APE+ voor de 60.000-gemeenten*, Den Haag: APE
- Maddala, G.S., 1977, *Econometrics*, Economics Handbook Series, New York: McGraw Hill
- Levitt, S.D. en S.J. Dubner, 2005, *Freakonomics*, Amsterdam: De Bezige Bij (Nederlandse vertaling).
- Sonsbeek, J.M. van en R.H.J.M Gradus, 2005 (concept), *A microsimulation analysis of a disability benefits regime change*, SZW
- Visscher, C.M., P. Vemer en L.J.M. Aarts, 2005, *Plausibiliteit van de verdelende werking van het objectief verdeelmodel WWB 2006*, Den Haag: APE.

BIJLAGE 8: ACHTERGRONDNOTITIES SZW

Verslag vergadering werkgroep onderhoudstraject verdeelmodellen WWB

Ministerie van SZW, 14 oktober 2005

Aanwezig: Fer Nieuweboer (SZW: voorzitter), Ilse Claessens (SZW: secretaris), Gerrit van Romunde (VNG), Gerber van Nijendaal (Rfv), Marc Schuitemaker (min. Fin), Judith de Groot (min. BZK), Jenny Kossen (min. EZ), Coen Lutikhuis (gem. Enschede), Ron de Vries (gem. Zaanstad), Frans van Rooij (gem. Rotterdam), Mansoer Mubarak (gem. Den Haag)

Afwezig: Martin Heekelaar (Divosa), Ron Linssen (SZW), Arjen Verkaik (SZW)

1 – Opening

Fer Nieuweboer heet alle aanwezigen welkom. Hij zet uiteen wat het doel is van de werkgroep: zoeken naar verbeteringen voor de verdeelmodellen, maar daarbij oog houden voor de stabiliteit van de verdeelmodellen. Daarbij geeft hij aan dat er juist op dit moment commotie is ontstaan over de nieuwe budgetten die onlangs bekend zijn gemaakt. Voorgesteld wordt daarom om het onderwerp 'de stabiliteit van het verdeelmodel voor het I-deel' een nadrukkelijke plek te geven in het onderhoudstraject.

Fer Nieuweboer stelt voor nog een deelnemer vanuit een kleine gemeente in de werkgroep op te nemen. Gerrit van Romunde zal daarvoor iemand zoeken.

2 – Kennismaking

Alle aanwezigen stellen zich voor.

3 – Projectplan

Alle aanwezigen worden uitgenodigd reacties naar voren te brengen op het projectplan.

- Gerrit van Romunde verbaast zich over de planning. Hij ziet liever dat we rustiger en daardoor zorgvuldiger te werk gaan: kwaliteit staat voorop. Volgens hem is daar richting TK ook ruimte voor. Door Coen Lutikhuis en Frans van Rooij wordt deze opmerking ondersteund. Fer Nieuweboer stelt in reactie dat SZW wel in het voorjaar haar voorstellen voor 2007 moet presenteren, maar dat het inderdaad niet per definitie zo hoeft te zijn dat we dan ook anders gaan verdelen dan in 2006. Deze relativering zal opgenomen worden in het onderhoudstraject.
- Frans van Rooij vraagt aandacht voor de raming van het macrobudget, daarbij bijgevallen door Mansoer Mubarak. Fer geeft aan dat die raming besproken wordt in een ander gremium, maar buiten de orde van deze werkgroep is.
- Coen Lutikhuis vraagt of de kritiek van de UT meegenomen wordt in het onderzoek naar de plausibiliteit. SZW zegt dit toe.
- Door Coen Lutikhuis en Ron de Vries wordt gevraagd hoe het kan dat de gewichten van variabelen van jaar op jaar zoveel veranderen. SZW zegt toe te zullen zorgen voor meer transparantie daarover.

- Coen Luttikhuis meldt dat de gemeente Enschede zich zorgen maakt over cumulatie van negatieve herverdeeleffecten met WMO, WSW e.a. budgetten. BZK neemt deze opmerking mee.
- Coen Luttikhuis vraagt aandacht voor cumulatie van negatieve herverdeeleffecten op W-deel en I-deel. SZW geeft aan dat dit punt van aandacht is in het onderhoudstraject.
- Gerrit van Romunde vraagt hoe de planning zich verhoudt tot de bespreking van het onderhoudstraject in het bestuurlijk overleg tussen VNG en SZW. SZW geeft aan de opmerkingen uit het BO meegenomen kunnen worden in het plan van aanpak, en indien nodig ook richting onderzoekers.
- Gerrit van Romunde vraagt om goede tussentijdse communicatie tijdens het onderhoudstraject. SZW zegt toe dit punt regelmatig te zullen agenderen in de werkgroep.
- Gerber van Nijendaal vindt het vreemd dat de besluitvorming over de financiering van samenwerkingsverbanden voorafgaat aan de analyses hierover. SZW en de VNG leggen uit dat het daarbij om een bestuurlijke afweging gaat.
- Mansoer Mubarak vraagt om toelichting op de toetsingscriteria, en hoe gewogen wordt bij conflicterende criteria. SZW geeft aan dat het laatste een punt van afweging is.
- Frans van Rooij vraagt naar de reden voor het uitstel van het plausibiliteitsonderzoek, en welke gevolgen dat heeft voor de beoordeling van verbetervoorstellen. SZW geeft aan dat verbetervoorstellen vooralsnog getoetst zullen worden aan de uitkomsten van het vorige plausibiliteitsonderzoek.
- Judith de Groot vraagt hoe SZW om wil gaan met technische veranderingen van de definitie van verdeelmaatstaven die gevolgen kunnen hebben voor de verdeling. SZW stelt voor dit aspect op te nemen in het onderhoudstraject.
- Mansoer Mubarak stelt dat gemeenten die gaan samenwerken vaak in een ander compartiment terecht komen. Hij stelt de vraag of het voor kan komen dat daardoor andere gemeenten in dat compartiment een lager budget krijgen. SZW zegt toe dat deze vraag wordt opgenomen in het onderzoek bij de andere punten die betrekking hebben op samenwerkingsverbanden.
- Ron de Vries vraagt naar de operationalisatie van de verdeelkenmerken 'industriële verleden / samenstelling beroepsbevolking'. Als voorbeeld noemt hij of bijvoorbeeld een kenmerk als 'aantal leerlingen in speciaal onderwijs' een indicator zou kunnen zijn. Coen Luttikhuis zegt toe dat Enschede dat aan zal scherpen. Gerber van Nijendaal wijst er in dit verband op dat het van belang is dat de maatstaven samenhangen met algemene maatstaven, dus dat het van belang is te streven naar 'niet te specifieke' maatstaven.

Fer Nieuweboer vraagt waar de accenten zouden moeten liggen in het onderhoudstraject.

- Frans van Rooij en Gerber van Nijendaal geven aan dat het accent zou moeten liggen op de compartimentering en de positie van kleine gemeenten. Deze analyses kunnen echt iets toevoegen. Van 'fijnslijpen' van verdeelkenmerken verwachten zij niet zoveel meer.
- Coen Luttikhuis wil het accent juist leggen op de verdeelkenmerken, en daarnaast op het plausibiliteitsonderzoek.
- Mansoer Mubarak vindt ook aandacht voor de effecten van beleidswijzigingen belangrijk.

- Gerrit van Romunde vraagt bij het W-deel aandacht voor de vraagkant (is de arbeidsmarkt goed opgenomen in het verdeelmodel). Focus is nu te eenzijdig op de aanbodkant.
- Frans van Rooij geeft aan een bredere evaluatie van de financieringssytematiek van belang te vinden. De TK heeft daar ook om gevraagd. SZW geeft aan dat daar nog op wordt gestudeerd.

4 – De startnotities

Gevraagd wordt om reacties.

- Gerrit van Romunde vraag om nadere toelichting bij kenmerk 3h (I-deel). Zal SZW nader uitwerken.
- Gerber van Nijendaal vraagt naar het doel van het opnemen van uitvoeringskenmerken in het verdeelmodel t.b.v. de schatting. SZW licht dit toe.
- Jenny Kossen geeft aan dat niet altijd duidelijk is wat met herverdeeleffecten bedoeld wordt. Dit zal verduidelijkt worden in de startnotities.
- Mansoer Mubarak vraagt waarom we budgetten schatten en niet het verwachte volume. Hij vraagt zich af of daardoor geen ruis in de schatting ontstaat. SZW zal hier over nadenken.
- Fer Nieuweboer geeft aan dat bij de analyse voor het W-deel ook andere geldstromen betrokken zullen worden. Gerrit van Romunde geeft aan dat daarbij dan ook het doel van deze geldstromen in acht genomen moet worden. SZW zal dit nader operationaliseren.
- Gerber van Nijendaal geeft aan dat de criteria voor het W-deel erg concurrerend zijn. SZW zegt toe daar nog eens goed naar te kijken.

5 – Vervolgafspraken

SZW gaat volgende week offertes aanvragen. Deze worden beoordeeld i.o.m. de VNG en Divosa. Direct na de opdrachtverlening zal een startbijeenkomst van de werkgroep met de onderzoekers gepland worden (lieft niet op woensdag en vrijdag, en niet vóór 10.30 uur).

Startnotitie Onderzoek Verdeelmodel Inkomensdeel WWB

Ministerie van SZW, 20 oktober 2005

Aanleiding

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) in werking getreden. Kenmerkend voor de WWB is een grote mate van deregulering en decentralisatie. Gemeenten zijn via een budgetsysteem volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de wet. Op grond van de wet wordt jaarlijks een macrobudget geraamd waaruit gemeenten de uitkeringslasten kunnen bekostigen (hierna: I-deel). Dit budget wordt verdeeld op basis van een verdeelsysteem waarbij een objectief verdeelmodel wordt toegepast. Dit model is vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (Model voor 2004 in Sb. 2003, nr. 387, 10 oktober 2003; Model voor 2005 in Sb. 490, 5 oktober 2004, gepubliceerde wijzigingsbesluit; Model voor 2006 in Sb. 2005, nr. 452, datum 24 augustus 2005, gepubliceerde wijzigingsbesluit).

Het objectief verdeelmodel dat in 2006 wordt toegepast is doorontwikkeld uit eerdere modellen die voor de WWB werden toegepast. Bij de parlementaire behandeling van de WWB is uitgebreid stilgestaan bij de verdeelsystematiek en de gevolgen ervan in de praktijk. Op basis van een toezegging aan de Tweede Kamer bij de bespreking van het verdeelmodel voor 2005, is in het voorjaar een voorstel voor een verbeterd model voor 2006 aan de Kamer aangeboden alsmede een onderzoek waarmee de plausibiliteit van de herverdeeleffecten van het model is onderbouwd. (Tweede Kamer, vergaderjaar

2004-2005, 28 870, nr. 134, 9 mei 2005). De Kamer heeft opnieuw verzocht om verdere verbetering van het model en onderbouwing van de uitkomsten van het model (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 870, nr. 142, 30 juni 2005) en ingestemd met een variant op het voorgestelde model. De Staatssecretaris heeft aan de Kamer toegezegd dat hij in een onderhoudstraject naar mogelijke verdere verbeteringen blijft zoeken. Dit onderhoudstraject is nu in gang gezet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, nr.'s 139 en 142, verslag van algemeen overleg op 15 & 30 juni). Voor het verdeelmodel voor 2007 moeten de voorstellen in het voorjaar 2006 gereed zijn.

De onderhavige startnotitie is bedoeld om te laten onderzoeken welke verbetermogelijkheden nog bestaan, op welke manier deze in het verdeelmodel verwerkt kunnen worden, waarna een schatting van het (verbeterde) model gemaakt dient te worden.

Het onderzoek naar de plausibiliteit wordt pas over een jaar gestart.

Onderzoeksvraag

Uitgangspunt voor het onderzoek naar verbetermogelijkheden is het huidige model, zoals beschreven in het Besluit WWB. Verbetermogelijkheden dienen dus te passen binnen de gehanteerde systematiek van een model dat slechts objectieve variabelen bevat en wordt geschat volgens de huidige schattingsmethode.

Binnen deze randvoorwaarden is de **centrale onderzoeksvraag** als volgt:

Welke mogelijkheden kunnen worden geïdentificeerd om de verdelende werking van het verdeelmodel WWB te verbeteren en welke gevolgen hebben deze verbetervoorstellen voor andere criteria waaraan het objectief verdeelmodel dient te worden getoetst?

Bij de ontwikkeling van het objectief verdeelmodel I-deel zijn de volgende criteria geformuleerd waaraan het verdeelmodel dient te voldoen (de verschillende criteria kunnen onderling conflicteren):

- *Plausibiliteit van de verdeelkenmerken*: de gehanteerde variabelen in het model hebben een logisch verband met de relatieve omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten;
- *Transparantie*: de werking van het model is ook voor niet-ingewijden inzichtelijk en gemeenten zouden in principe in staat moeten zijn om hun eigen budgetten te berekenen (dat betekent ondermeer dat het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie);
- *Plausibiliteit herverdeeleffecten*: herverdeeleffecten (verschillen tussen de objectief modelmatig berekende uitkeringslasten en de feitelijke bijstandsuitgaven) dienen plausibel te zijn;
- *Omvang van de herverdeeleffecten*; omvang herverdeeleffecten moet 'acceptabel' zijn;
- *Actualiteit*: er wordt gebruik gemaakt van de meest recente data;
- *Stabiliteit*: het is van belang dat het verdeelmodel redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten oplevert. Dit betekent dat veranderingen in de herverdeeleffecten van het ene op het andere jaar beperkt van omvang dienen te zijn;

- *Bestand tegen gemeentelijke herindelingen*; de som van de budgetten op basis van individuele budgettering is gelijk aan het budget bij gezamenlijke budgettering.

De centrale onderzoeksvraag wordt nader toegespitst in de volgende **onderzoeksvragen**:

1. Compartimentering:

- In hoeverre ondervinden kleine gemeenten onevenredig nadeel van de daling van het bestand van grote gemeenten waardoor het macrobudget afneemt? Deze vraag dient in relatie met onderdeel 5 (her-schatten model) beantwoord te worden.
Toelichting: Kleine gemeenten hebben de indruk dat zij gedupeerd worden door de inspanningen van grote gemeenten die gevolgen hebben voor de omvang van het macrobudget en daarmee op de omvang van het budget voor kleine gemeenten.
- Wat is het effect voor kleine gemeenten van het feit dat de compartimentering plaats vindt op basis van het objectieve model en niet op basis van historische kosten of een andere maatstaf (zoals bij de verdeling)?
Toelichting: Vraag daarbij is of hierin een relatie schuilt met het feit dat vooral kleine gemeenten een aanvraag hebben ingediend bij de toetsingscommissie. Analyse moet twee kanten opgaan: (objectieve) compartimentering versus (historische) verdeling, hoe verhouden deze twee zich tot elkaar.
- Kan - bij de huidige afspraken over *ex ante* inperking - het verdeelmodel verder uitgebreid worden naar kleinere gemeenten (omdat door de *ex ante* inperking het verschil tussen objectief en historisch bepaald budget verkleind wordt)?
- Heeft het voordelen om de compartimenten niet objectief maar historisch te bepalen? Wat zijn de gevolgen van historisch bepalen van de compartimenten?

2. Samenwerkingsverbanden:

- Er blijven grote verschillen waarneembaar tussen de som van de afzonderlijke budgetten en het budget voor het geheel. Deze worden voor het grootste deel verklaard door de overgang van historisch naar objectief. Is dat terecht? Het antwoord op deze vraag kan leiden tot een aantal aanbevelingen. Bijvoorbeeld, moet er specifiek plausibiliteitsonderzoek worden verricht bij samenwerkingsverbanden? Of dient, bijvoorbeeld, zondermeer een apart overgangsregime te worden getroffen voor deze gemeenten? Wanneer is dat gerechtvaardigd?
- In hoeverre hebben samenwerkingsverbanden een versturende werking op het objectief verdeelmodel, en welke oplossingen zijn daarvoor denkbaar?
Toelichting: Samenwerkingsverbanden bestaande uit kleine gemeenten worden binnen het model op dezelfde manier behandeld als grote gemeenten, terwijl deze gemeenten toch heel andere kenmerken hebben.
- Kan - door het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden - het voorkomen dat andere gemeenten een ander budget krijgen, met name door de gevolgen voor de compartimentering? Welke omvang

kunnen deze aanpassingen hebben voor de budgetten van individuele gemeenten?

3. Kenmerken in het objectief verdeelmodel:

Kunnen kenmerken in het verdeelmodel verbeterd kunnen worden, en zo ja op welke manier? Voor 2007 zijn de volgende kenmerken geïnventariseerd (wellicht kunnen hier nog nieuwe kenmerken aan toegevoegd worden):

- a. *Mate van segregatie*: waardoor probleemversterking optreedt (cultuur van armoede) → segregatie-index betrekken in model?
- b. *COROP-indeling*: → suggestie APE: score gemeente delen door omliggende gemeenten in bepaalde straal o.i.d. / suggestie Enschede: differentiëren naar steden i.p.v. regio's
- c. *Inwoners in stedelijk gebied* (met negatief teken), en *regionaal klantensurplus*: → gevolgen voor samenwerkingsverbanden (komen die er a.g.v. deze maatstaf te positief uit?) of voor gemeenten met stedelijk karakter maar lage score op variabele allochtonen e.d. → zijn er alternatieven?
- d. *Allochtonen*: verbijzonderen kenmerk (heeft afgelopen jaar niets opgeleverd, maar blijft genoemd worden).
- e. *Industrieel verleden / samenstelling bevolking* (suggestie Enschede): opnamecapaciteit lokale arbeidsmarkt ten op zicht van arbeidsaanbod (kwalitatieve aansluiting op de arbeidsmarkt) / geografische grensligging / analfabetisme of maximaal basisschoolniveau.
- f. Maatstaf *sociaal-psychische problematiek* opnemen (suggestie APE).
- g. Analyse van extreem scorende gemeenten (uitbijters-analyse).
- h. Instroompercentage in de werkloosheid (kan van invloed zijn op kans op uitstroom voor zittend bestand).
- i. Treedt multicollineariteit op (meten de variabelen niet in belangrijke mate hetzelfde), en zo ja, welke invloed heeft dat?

4. Beleidswijzigingen:

Wat is het effect van de gevolgen van beleidswijziging (bv. uitkeringsgerechtigden die instromen vanwege WAO-maatregelen en invoering WIA) op de verdeling: leidt deze tot nadelige effecten voor bepaalde gemeenten?

Toelichting: Wijzigingen in rijksbeleid worden meegenomen bij de berekening van het macrobudget. Het is mogelijk dat deze beleidswijzigingen ook van invloed zijn op de verdeling. BZK hecht er in dit verband aan dat dergelijke effecten ook vooraf worden beoordeeld op hun mogelijke gevolgen voor de verdeling (vloeit voort uit artikel 2 Financiële Verhoudingswet).

5. Herschatten verdeelmodel:

Sluiten de gewichten van de verdeelkenmerken nog aan bij de actualiteit? Hoe worden de uitkomsten van het verdeelmodel beoordeeld? Welke gevolgen ontstaan indien niet het budget maar het volume zou worden geschat met het verdeelmodel?

6. Stabiliteit uitkomsten verdeelmodel:

Welke gevolgen hebben eventuele aanpassingen in het verdeelmodel op de stabiliteit van de uitkomsten?

Toelichting: Voor gemeenten is het door aanpassingen moeilijk te voorspellen hoe hun budget zich zal ontwikkelen. Nieuwe aanpassingen zullen dit versterken.

Onderzoeksaanpak

Voor de verschillende onderzoeksvragen wordt de volgende aanpak voorgesteld. Suggesties van de onderzoekers hierop zijn welkom.

Compartimentering:

- Via simulaties doorrekenen wat het effect is van de daling van het bestand van grote gemeenten voor het budget van kleine gemeenten. Hierbij rekening houden met de jaarlijkse herschatting van het verdeelmodel.
- Verkennen of de systematiek van compartimentering verbeterd kan worden (bijvoorbeeld door de drie modellen in één keer te schatten waardoor er geen overgangsproblematiek meer is).
- Analyseren of de objectieve compartimentering de oorzaak is voor de relatief grote budgetproblematiek van kleine gemeenten.
- Analyseren wat het effect is van het historisch bepalen van de compartimenten (in plaats van objectief).

Samenwerkingsverbanden:

- Analyseren waardoor de verschillen verklaard kunnen worden tussen de som van de afzonderlijke budgetten en het budget voor het samenwerkingsverband als geheel.
- Onderzoeken in welke mate het opnemen van samenwerkingsverbanden in het verdeelmodel leidt tot verstoring van het verdeelmodel, en nagaan of een minder 'versturende' opname van samenwerkingsverbanden in het verdeelmodel mogelijk is.
- Analyseren in welke mate de vorming van nieuwe samenwerkingsverbanden gevolgen kunnen hebben voor de budgetten van andere gemeenten.

Kenmerken in het objectief verdeelmodel / Beleidswijzigingen:

- Onderzoeken of de voorgestelde verdeelkenmerken kunnen leiden tot verbetering van het verdeelmodel. Daarbij zijn de criteria die geformuleerd zijn voor de beoordeling van het verdeelmodel (en die kunnen conflicteren) de leidraad.
- Nagaan het berekenen van de herverdeeleffecten op basis van meerjaarsgemiddelden tot een grotere voorspelkracht leidt.
- Bij de optimalisatie van de gewichten ook de gemeenten met 30.000-40.000 inwoners betrekken (is door tijdgebrek nog niet gedaan). Mogelijk leidt dit tot nieuwe inzichten over variabelen.
- Uitvoeringskenmerken uit het plausibiliteitsonderzoek in het model opnemen, vervolgens het model schatten, en dan de uitvoeringskenmerken weer uit het verdeelmodel wegnemen (suggestie van Divosa). Nagaan of dit tot een beter verdeelmodel leidt.

Herschatten verdeelmodel:

- Herschatten gewichten verdeelmodel en beoordelen uitkomsten. Uitgangspunt zijn de toetsingscriteria, waarbij de plausibiliteit voor het verdeelmodel 2007 wordt getoetst aan de hand van het plausibiliteitsonderzoek 2006.
- In kaart brengen welke gevolgen ontstaan voor de cumulatie met de herverdeeleffecten W-deel.

- In kaart brengen in welke mate technische aanpassingen (bijvoorbeeld als gevolg van definitieaanpassingen van het CBS) gevolgen hebben voor de uitkomsten van het verdeelmodel.
- Analyseren welke gevolgen ontstaan indien niet het budget, maar het volume zou worden geschat met het verdeelmodel.

Stabiliteit uitkomsten verdeelmodel:

- Doorrekenen wat de gevolgen zijn van aanpassingen in het verdeelmodel op de individuele gemeentebudgetten.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek kan worden verdeeld in twee fasen. De eerste fase betreft het opstellen en beoordelen van mogelijkheden tot verbetering van het verdeelmodel voor het I-deel. Die worden – na een oordeel door de opdrachtgever – in de tweede fase van het onderzoek betrokken die de schatting van een nieuw verdeelmodel betreft.

Bronnen

Het onderzoeksbureau is verantwoordelijk voor de dataverzameling. Daarvoor kan het een beroep kunnen doen op de gegevensbestanden die bij SZW beschikbaar zijn (ten behoeve van de toepassing van het verdeelmodel). Indien nodig kan SZW een bemiddelende rol spelen bij het verkrijgen van data bij externe gegevensleveranciers (CBS, UWV e.d.).

Eindproduct

Doel is te komen tot voorstellen voor verbeteringen van het verdeelmodel WWB. Voordat tot de schatting van het model wordt overgegaan wordt door de opdrachtgever beoordeeld welke verbetermogelijkheden in het nieuwe model worden betrokken. Beoordeling daarvan vindt plaats aan de hand van een tussenrapportage waaruit blijkt welke concrete mogelijkheden tot verbetering door het onderzoeksbureau zijn geïdentificeerd en of deze als kansrijk of niet-kansrijk kunnen worden beoordeeld. Deze kunnen – binnen bovenstaande randvoorwaarden – zowel betrekking hebben op de variabelen die in de verdeelmodellen zijn betrokken als op aanpassingen in de verdeelsystematiek zelf. De verbetermogelijkheden moeten concreet toepasbaar zijn. Dat wil zeggen dat tot het onderwerp van het onderzoek ook behoort het nagaan van de realisatiemogelijkheden per 2006 van de voorstellen, zoals de beschikbaarheid van te gebruiken gegevens.

Tussentijds dient informatie voor gemeenten opgesteld te worden.

Tot het onderzoek behoort het doorrekenen van de verbetervoorstellen, hetgeen kan leiden tot een bijgesteld verdeelmodel.

Planning

Offertes dienen in het bezit te zijn van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 7 november 2005. Beoordeling van de offertes geschiedt in de daarop volgende week, zodat opdrachtverlening op 14 november 2005 zal plaatsvinden.

Voorstellen voor verbetermogelijkheden dienen medio januari 2006 gepresenteerd te worden voor beoordeling door de opdrachtgever en de begeleidingscommissie.

Een overzicht van de herverdeeleffecten per gemeente van het herschatte model dient uiterlijk medio februari 2006 te worden aangeleverd.

Het definitieve eindrapport dient uiterlijk 3 maart 2006 te worden opgeleverd opdat de voorstellen in maart aan de Tweede Kamer kunnen worden voorgelegd.

Begeleiding

Er zal een begeleidingsgroep geformeerd worden waarin vertegenwoordigers van enkele gemeenten, de VNG, Divosa, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van BZK, het Ministerie van Economische Zaken, de Raad voor de Financiële Verhoudingen en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel zullen nemen. De begeleidingsgroep heeft tot taak om de opdrachtgever te adviseren bij de uitvoering van het onderzoek. Tevens zal in deze begeleidingsgroep een onderzoek naar het verdeelmodel Werkdeel WWB – dat separaat zal worden aanbesteed – aan de orde worden gesteld. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid treedt op als opdrachtgever voor het onderzoek, en zal derhalve besluiten over de vaststelling van het eindrapport. VNG en Divosa zullen ook worden betrokken bij de beoordeling van de offertes.