

Bijlage 8. Beknopte toelichting verdeelmodellen

In de rapporten van de onderzoekers die als bijlagen 1-4 bij deze brief zijn gevoegd, worden de modellen en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen uitvoering beschreven. In deze bijlage wordt de kern van elk van de vier ontwikkelde modellen toegelicht. Daarnaast worden de belangrijkste voor- en nadelen van de modellen benoemd.

Verbetering huidig model (APE)

Bij dit model is gezocht naar de combinatie van objectieve (niet door de gemeente beïnvloedbare) factoren die gezamenlijk de bijstandsuitgaven van gemeenten zo goed mogelijk verklaren. Op basis hiervan wordt voor elke gemeente een inschatting gemaakt van de noodzakelijke bijstandsuitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante objectieve factoren (zoals het aantal *laag opgeleiden* of *eenouderhuishoudens* in de gemeente of de *regionale arbeidsmarktsituatie*).

APE heeft geconstateerd dat het model verbeterd kan worden door de toevoeging van de maatstaven *jeugdproblematiek* en *goedkope woningen* (de maatstaf *banen per hoofd van de beroepsbevolking* komt daarbij te vervallen) en door de regionale arbeidsmarktmaatstaven anders te meten. Voor deze maatstaven wordt niet langer gekeken naar de regio waarin de gemeente ligt, maar naar de regio's waarin de inwoners uit de betreffende gemeente werkzaam zijn. In een tweede variant is naast deze wijzigingen ook een historische component (op basis van de uitgaven in t-6) in het model opgenomen.

APE heeft voor de nieuwe doelgroep een apart model geschat dat geïntegreerd kan worden in het model voor de bestaande doelgroep en dat onder meer een factor bevat die het belang van het SW-bedrijf in de lokale economische structuur aangeeft. Het model is geïntegreerd in het model voor de huidige doelgroep.

De belangrijkste voordelen van dit model zijn:

- Verbeterde versie van een bekend model.
- Berekening budget goed uitlegbaar.
- (Bekende) verdeelstoornissen spelen een kleinere rol dan bij het huidige model.
- Mogelijkheid voor een regionale macro-update (vergt nog wel onderzoek).
- Rekentool is reeds beschikbaar.

De belangrijkste nadelen van dit model zijn:

- Borduurt voort op het huidige model waar vanuit gemeenten in de afgelopen jaren kritiek op is geweest.
- Bij de modelschattingen wordt niet gecorrigeerd voor beleid en uitvoering. Er is daardoor minder zekerheid over de mate waarin de modeluitkomsten aansluiten bij verschillen in beleid en uitvoering.
- Het model wordt alleen toegepast voor gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Voor kleinere gemeenten blijft een historische verdeling van toepassing. Bij de variant met historische component verdwijnt wel het onderscheid tussen middelgrote en grote gemeenten en wordt voor alle gemeenten boven de 25.000 inwoners het model volledig toegepast.

Multiniveau-model (SCP)

Niet elk huishouden heeft evenveel kans om in de bijstand te komen. Het SCP heeft onderzocht welke factoren bepalend zijn voor de kans dat een huishouden een bijstandsuitkering ontvangt, en hoe sterk de invloed van de verschillende factoren is. Hierbij is rekening gehouden met de kenmerken van het huishouden (bijvoorbeeld *leeftijd*, *wel/geen koopwoning*, *niet-westerse achtergrond* en *opleiding*), maar ook met de kenmerken van de wijk, gemeente en regio waarin het

betreffende huishouden woont (bijvoorbeeld *gemiddelde woningwaarde* en *netto arbeidsparticipatie*). Op basis van het aantal huishoudens van de verschillende typen in een gemeente wordt berekend welk bedrag een gemeente nodig heeft.

Het SCP heeft vier varianten opgesteld. De eerste variant betreft het basismodel. Hierbij wordt het model gedeeltelijk toegepast voor gemeenten met een inwonertal tussen 15.000 en 40.000 inwoners en volledig voor grotere gemeenten. Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners wordt een historische verdeling toegepast. In de tweede variant wordt ook rekening gehouden met regio-specifieke effecten. Het gaat dan om moeilijk grijpbare verschillen die mogelijk voortkomen uit verschillen in cultuur, ligging (Randstad, grensregio) of gemeentelijke samenwerking op aanpalende beleidsterreinen (met samenwerking bij de uitvoering van de bijstand wordt in het model al rekening gehouden).

In de derde variant wordt het model (deels) toegepast bij gemeenten vanaf 25.000 inwoners. De vierde variant is een combinatie van de varianten 2 en 3. Het SCP heeft in alle varianten rekening gehouden met de nieuwe doelgroep als gevolg van de Participatiewet. Voor de budgetverdeling hoeft geen onderscheid gemaakt te worden tussen de oude en nieuwe doelgroep: er is sprake van één integraal verdeelmodel.

De belangrijkste voordelen van dit model zijn:

- Wetenschappelijk het beste verklaringsmodel. Gemeenten ontvangen geen bijstandsuitkering, maar huishoudens. Dit model is het enige dat de schattingen heeft gebaseerd op huishoudens.
- Aangezien bij de totstandkoming van het model rekening wordt gehouden met verschillen in beleid en uitvoering (en deze in het verdeelmodel niet worden gehonoreerd), maakt dit model meer aannemelijk dat de uitkomsten overeenkomen met de prestaties van gemeenten.
- Het model biedt als enige handvatten aan gemeenten om te sturen op de uitgaven. Gemeenten kunnen hun uitgaven voor bepaalde doelgroepen vergelijken met de uitgaven die op basis van de kenmerken van de gemeente voor die groepen verwacht zouden worden en op basis daarvan gericht beleid inzetten.
- Het model is conceptueel goed uitlegbaar.
- In geval van gemeentelijke samenwerking op het terrein van de bijstand wordt het niveau van het samenwerkingsverband genomen en niet de gemeente.
- De COROP-variant houdt rekening met arbeidsmarkteffecten.

De belangrijkste nadelen van dit model zijn:

- De berekening van het budget voor een individuele gemeente is lastiger navolgbaar vanwege de complexiteit.
- De herverdeeleeffecten zijn (in het begin) wat groter, onder meer omdat gemeenten zich zijn gaan richten op het huidige model.

Verschillenanalyse (Cebeon)

Verschillenanalyse is gebaseerd op kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de oorzaken achter verschillen tussen gemeenten. Bij een steekproef van ruim 60 gemeenten heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden. Door verschillen tussen (groepen) gemeenten te analyseren, heeft Cebeon onderzocht welke factoren van invloed zijn op de bijstandsuitgaven. Cebeon heeft hierbij zowel gekeken naar niet-beïnvloedbare factoren als naar beïnvloedbare factoren (beleid en uitvoering). Uiteraard worden de beïnvloedbare factoren bij de budgetverdeling niet meegenomen.

De verschillenanalyse heeft geleid tot een model dat voor alle gemeenten kan worden toegepast. In dit model nemen de uitgaven in het vorige jaar een belangrijke rol in. Op basis van deze uitgaven wordt 69% van het macrobudget verdeeld. Hiernaast zijn elf factoren opgenomen, zoals *werkloze*

beroepsbevolking, huishoudens met een laag inkomen en regionaal concurrentiepotentieel. Cebeon stelt voor de middelen voor de nieuwe doelgroep (gezien de geringe omvang daarvan in de eerste jaren) op dezelfde wijze te verdelen als de middelen voor de bestaande doelgroep.

De belangrijkste voordelen van dit model zijn:

- Het model is toepasbaar voor alle gemeenten.
- De totstandkoming is gebaseerd op daadwerkelijk contact met (ruim 60) gemeenten.
- Zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens zijn verwerkt.

De belangrijkste nadelen van dit model zijn:

- Het model heeft een zeer geringe prikkelwerking. Gerealiseerde besparingen worden voor een groot deel na een jaar al afgeroomd.
- De onderzoeksmethodiek en de wijze waarop het model en conclusies over de werking van dat model tot stand zijn gekomen, zijn niet transparant en reproduceerbaar.
- Een praktisch bezwaar is dat de benodigde informatie over de uitgaven in het voorgaande jaar bij de vaststelling van het voorlopige budget nog niet bekend zijn.
- Nieuwe doelgroep is niet in het onderzoek betrokken.

Trendmodel (SEO)

Het trendmodel combineert historie met objectieve factoren. Het model neemt de werkelijke uitgaven van gemeenten in een basisjaar als uitgangspunt en telt daar de verwachte ontwikkeling van de bijstandsuitgaven op basis van een drietal objectieve factoren (*huishoudens met een laag inkomen, arbeidsongeschikten en WW-uitkeringen*) bij op.

SEO heeft twee varianten met een meebewegend basisjaar (vijf jaar terug en drie jaar terug) en één met een vast basisjaar (twee jaar terug) uitgewerkt. Bij een meebewegend basisjaar schuift het basisjaar elk jaar een jaar op. Bij een vast basisjaar verandert het basisjaar niet en komt dat steeds verder in het verleden te liggen. SEO heeft rekening gehouden met de nieuwe doelgroep. De maatstaf AO-uitkeringen wordt daarbij als indicator gebruikt voor het aantal mensen dat als nieuwe doelgroep onder de Participatiewet valt. Deze maatstaf is uitgesplitst naar “voor 2012” en “vanaf 2012” waardoor er rekening gehouden kan worden met de toenemende instroom van de nieuwe doelgroep.

De belangrijkste voordelen van dit model zijn:

- Gebruik wordt gemaakt van een panelanalyse waarbij gegevens uit een reeks van jaren worden onderzocht in plaats van één waarneming.
- Het model is toepasbaar voor alle gemeenten.
- Het model houdt rekening met gemeentelijk beleid en uitvoering voor zover deze constant zijn.

De belangrijkste nadelen van dit model zijn:

- Gerealiseerde besparingen worden na een aantal jaar volledig afgeroomd.
- Gemeenten die tot het basisjaar goed beleid hebben gevoerd, worden daarvoor niet beloond.
- Er is geen inzicht in de stabiliteit van het model.
- Het objectieve model bevat slechts drie maatstaven om de verwachte ontwikkeling te voorspellen.

Bijlage 9. Beknopte toelichting beoordelingscriteria

Tijdens de verkenningsfase is een aantal criteria geformuleerd waarop de modellen beoordeeld worden. Deze beoordelingscriteria zijn vastgesteld in het bestuurlijk overleg van 24 september 2012. In dit hoofdstuk wordt kort weergegeven wat met elk van de beoordelingscriteria bedoeld wordt.

Prikkelwerking

Het uitgangspunt van de financieringsystematiek van de WWB (straks Participatiewet) is prikkelwerking. Het verdeelmodel dient gemeenten te stimuleren de bijstandsuitgaven duurzaam te beperken. Goed gedrag moet worden beloond. Gemeenten die goed presteren moeten dit terugzien in hun financiële resultaten. Omgekeerd, gemeenten die te weinig doen, zullen minder krijgen. Een belangrijke vraag bij de beoordeling van de modellen is dan ook in hoeverre een gemeente meerjarig de winst behoudt wanneer zij erin slaagt de bijstandsuitgaven terug te dringen.

Financiële beheersbaarheid

Bij de financiële beheersbaarheid gaat het erom dat financiële risico's voor gemeenten beheersbaar zijn. Financiële tekorten moeten kunnen worden teruggedrongen door goed beleid en een goede uitvoering. Bij een model waarbij een overschot of een tekort volledig kan worden teruggevoerd op de kwaliteit van het beleid of de uitvoering, kan de gemeente het saldo op het inkomensdeel zelf beïnvloeden en daarmee de financiën beheersen. Aangezien geen enkel model perfect is en er mogelijk tekorten ontstaan die niet (volledig) door beleid en uitvoering kunnen worden teruggedrongen, kan een vangnetregeling ook bijdragen aan de financiële beheersbaarheid.

Uitlegbaarheid

SZW moet aan gemeenten kunnen uitleggen wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moet dat ook kunnen worden uitgelegd aan de wethouder en gemeenteraad.

Rechtvaardigheid

We spreken van een rechtvaardige verdeling als de uitkomsten van het verdeelmodel in overeenstemming zijn met de gemeentelijke prestaties. Met andere woorden, gemeenten met relatief goed beleid en een goede uitvoering hebben een overschot en gemeenten met relatief slecht beleid en een slechte uitvoering hebben een tekort op het inkomensdeel.

Betrouwbaarheid

Gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat sprake is van een in technisch opzicht betrouwbaar model. Het model moet op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand zijn gekomen. De variabelen, de relaties en de uitkomsten van het model moeten logisch en verklaarbaar zijn. Andere relevante aspecten zijn de reproduceerbaarheid van de gebruikte methode, betrouwbaarheid en actualiteit van de data, en de stabiliteit van het model.

Voorspelbaarheid

Hier gaat het erom dat de gemeente zo goed mogelijk in staat gesteld wordt te anticiperen op de uitkomsten van het model. Voorspelbaarheid kan echter op gespannen voet staan met actualiteit en daarmee met de betrouwbaarheid van het model. Naarmate op een later moment gegevens worden geactualiseerd, gaat dit immers ten koste van de voorspelbaarheid.

Praktische uitvoerbaarheid

Het is belangrijk dat de benodigde data voor de modelschattingen en de verdeling tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar zijn.