

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van het ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**Raad voor het Openbaar
Bestuur**

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

dr. B.W.A. Leurs

T 070-426 75 40

info@raadopenbaarbestuur.nl

Datum 21 juni 2018
Betreft Advies verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet 2019

Kenmerk

2018-0000380737

Uw kenmerk

2018-0000105823

Geachte mevrouw Van Ark,

In uw brief van 15 juni 2018¹ vraagt u de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om advies over het Verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet (Pw) 2019, ook wel bekend als het verdeelmodel Gebundelde Uitkering of verdeelmodel BUIG². Bij deze beantwoordt de ROB uw verzoek. Hij baseert zich daarbij op de rapportage 'Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019 – de hoogte van een uitkering nader bekeken'.³ Deze rapportage bevat als uitkomst uw verdeelvoorstel dat de ROB in beraad heeft genomen.

Dit advies heeft alleen betrekking op het voorgestelde verdeling van het budget voor 2019, dus niet over de omvang. Over de systematiek waarmee de omvang van het budget bepaald wordt, heeft u samen met de VNG apart advies gevraagd.⁴ Hierover brengt de ROB deze maand separaat advies uit.⁵

Samenvatting advies: het verdeelmodel voor 2019 kan ingevoerd worden, inclusief het voorstel voor de objectivering van de prijscomponent. Het model is voor nu uitontwikkeld.

Volgens de Raad kan uw voorstel voor het verdeelmodel inkomensdeel Pw 2019 ingevoerd worden. Het model is uitontwikkeld voor zowel de voorspelling van *het aantal* huishoudens dat bijstand ontvangt als *de prijs* van de uitkering die zij gezien de objectieve kenmerken zouden moeten ontvangen. Een verdere

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), *Adviesaanvraag bijstandsverdeling 2019*, 15 juni 2018. Kenmerk 2018-0000105823.

² BUIG staat voor Bundeling Uitkering Inkomensvoorzieningen aan gemeenten. Dit omvat het WWB I-deel (c.q. Participatiewet) + IOAW + IOAZ + Bbz 2004 Levensonderhoud startende zelfstandigen + WWIK (tot afschaffing).

³ SEO, *Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019 – de hoogte van een uitkering nader bekeken*, Amsterdam, mei 2018.

⁴ SZW, *Adviesaanvraag financieringssystematiek bijstand: VNG, brief aan BZK over IBP en bijstandstekort*, 5 april 2018.

⁵ ROB, *Advies financieringssystematiek bijstand*, 21 juni 2018.

Datum
21 juni 2018
Kenmerk
2018-0000382295

zoektocht naar nieuwe factoren – laat staan een model gebaseerd op nieuwe principes – acht de Raad niet noodzakelijk en niet zinvol. Dat laat onverlet dat onderhoud nodig blijft.

De Raad vat hieronder zijn advies over de meest opvallende punten en aanpassingen in uw verdeelvoorstel samen.

1. Het objectief model voor de prijs per uitkering kan ingevoerd worden. Het voorstel lost de problemen met de onderliggende gegevens voldoende op.

De ROB beziet met instemming dat het voorstel van zijn voorganger, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is opgevolgd om de prijscomponent te onderzoeken.⁶ Dat wil zeggen: zijn er achtergrondkenmerken van huishoudens in de bijstand die de prijs van een uitkering beïnvloeden? Uit het onderzoek blijken die er inderdaad te zijn. Deze hebben met name betrekking op kans op deeltijdwerk.

Toepassing beoordelingskader

Net zoals bij de ontwikkeling van het model dat de *kans* op bijstand verklaart, zijn de mogelijke verklarende achtergrondkenmerken getoetst aan de hand van een beoordelingskader, vooraleer die kenmerken als factor in het model opgenomen worden. Een kenmerk moet a) uitlegbaar, b) niet beïnvloedbaar voor gemeentelijk beleid, en c) aanvullend zijn.⁷ De Rfv heeft destijds bij zijn eerdere advisering zijn instemming met dit beoordelingskader uitgesproken.

Niet alle achtergrondkenmerken blijken aan het beoordelingskader te voldoen. Denk aan handhavingsbeleid en maatwerk door een gemeente, die voor een groot deel beïnvloedbaar zijn door gemeentelijk beleid. Verder zijn niet alle kenmerken aanvullend: zo is de aanwezigheid van problematische schulden in een huishouden al gemodelleerd in de *kans* op bijstand. Toevoeging van dit kenmerk zou dus niets extra's bieden in termen van verklaringskracht. Een alternatief, te weten betalingsachterstanden Zorgverzekeringswet (Zvw) zijn beïnvloedbaar voor gemeentelijk beleid, zoals later toegelicht zal worden. De ROB acht de argumentatie van de onderzoekers om bepaalde achtergrondkenmerken van huishoudens die de prijs beïnvloeden, al dan niet op te nemen, valide. Hij stemt dan ook in met de lijst van op te nemen objectieve kenmerken voor de prijscomponent.

⁶ Rfv, *Advies verdelmodel inkomensdeel Participatiewet (Pw) 2018*, 26 juni 2017.

⁷ Als een kenmerk voldoet aan dit kader, dan wordt het eerst nog kwantitatief getoetst: in hoeverre vormt het voorgestelde kenmerk ook model- en cijfermatig een verklaring voor een optredend effect?

Datum
21 juni 2018
Kenmerk
2018-0000382295

Kwaliteit van onderliggende gegevens

De ROB heeft aandacht besteed aan de diverse dataproblemen die aan dit prijsmodel ten grondslag liggen. Kort gezegd komt het erop neer dat de – naar een heel jaarbedrag omgerekende – geregistreerde bijstandsbedragen per huishouden vaak boven het normbedrag bleken te liggen, wat in theorie niet mogelijk zou moeten zijn. Er is een heel scala aan mogelijke oorzaken hiervoor. Deze kwaliteitsvraagstukken zouden geen probleem opleveren als al deze problemen gelijkmatig over alle groepen huishoudens verdeeld zijn: dan middelen de fouten naar verwachting uit en worden die niet gereproduceerd in het model dat die prijzen per huishouden moet voorspellen. Als deze echter niet gelijk verdeeld zijn, dan zou aan een bepaald type huishouden ook in het model een te hoge prijs (jaarbedrag) toegekend worden en zou deze datafout in het model gereproduceerd worden. Op zijn beurt zou dan de aanwezigheid van een bepaald type huishouden in bepaalde gemeenten de uitkomsten van het verdeelmodel sterk kunnen beïnvloeden.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze datafouten snel zullen verdwijnen, omdat deze leunen op de registraties door gemeenten. Daarom moest een keuze gemaakt worden in hoeverre deze onverwacht hoge jaarbedragen gehonoreerd moeten worden. De onderzoekers kiezen ervoor om de jaarbedragen af te kappen op het normbedrag. De ROB gaat mee in deze keuze, omdat willekeurig welke andere benadering geen recht doet aan het scala van achterliggende oorzaken en daarmee niet uitlegbaar is. Bovendien neemt hiermee het risico op systematische fouten toe; in de toelichting op dit advies komt de ROB daarop terug.

Uw vraag aan de ROB heeft betrekking op de keuze van de onderzoekers om van een gereduceerd (in plaats van een uitgebreid) model voor de prijscomponent gebruik te maken, om zo een aantal kwetsbaarheden van de onderliggende gegevens te dempen. Het uitgebreide model daarentegen sluit iets beter aan bij de prijs per uitkering van bijstandshuishoudens. Uit de modeluitkomsten die u aan de ROB ter beschikking heeft gesteld, blijkt echter dat het gereduceerde model een vergelijkbare verklaringskracht heeft als het uitgebreide model. Verder zijn in termen van gemeentelijke budgetten de verschillen tussen beide modellen bijna verwaarloosbaar. Daarom stelt de ROB voor om het gereduceerde model te kiezen, vanwege de kwaliteitsproblemen van onderliggende data en de mogelijke onzekerheid die een actualisatie hiervan met zich meebrengt.

Eindoordeel

De ROB adviseert dus om uw voorstel voor de prijscomponent van het verdeelmodel in te voeren. Naar zijn oordeel is de juiste balans gevonden tussen enerzijds het meenemen van zoveel mogelijk objectieve factoren en anderzijds voorkómen dat de kwaliteit van onderliggende data de betrouwbaarheid van het model ondergraaft. Het betere zou de vijand van het goede worden als het prijsmodel verworpen zou worden vanwege de problemen met de onderliggende gegevens.

Datum
21 juni 2018
Kenmerk
2018-0000382295

De ROB vindt echter wel dat het uiterste van de kwaliteit van gegevens is gevraagd: er waren nu al kunstgrepen nodig. Dat betekent dat de doorontwikkeling van het model nu zijn grens heeft bereikt.

2. Onderzoek een oplossing voor de uitschieters aan de bovenkant.

Het uiteindelijke verdeelvoorstel is het resultaat van het model voor de *kans* op een bijstandsuitkering in een huishouden maal de modelvoorspelling van de *prijs* van een uitkering in dat huishouden. Het rapport van SEO laat zien dat dit verdeelvoorstel goed aansluit bij de bijstandslasten die gemeenten daadwerkelijk hebben gehad. De Raad beoordeelt niet op het verschil tussen model en werkelijke lasten per gemeente (door SEO herverdeeleeffecten genoemd), maar doet wel een plausibiliteitstoets – naast de objectiviteit van factoren, transparantie en uitlegbaarheid. Deze toets bestaat uit de beoordeling of er aansluitproblemen van *systematische aard* zijn tussen de modeluitkomsten en de werkelijke lasten.⁸ Deze blijken er niet meer te zijn.

Een model is echter nooit perfect, dat is het wezenskenmerk van een model. In dit geval blijkt dat een aantal uitschieters⁹ in het model voor 2018 blijven bestaan in het verdeelvoorstel voor 2019. Ze zijn weliswaar minder groot geworden in termen van omvang en aantal afwijkingen, maar ze zijn nog dusdanig in getal en omvang dat deze geadresseerd moeten worden. Deze zitten met name aan de positieve kant: een aantal gemeenten krijgt veel meer budget toegekend dan ze aan bijstandslasten hebben. Het model moet zo vormgegeven zijn dat afwijkingen van het budget zoveel als mogelijk toe te schrijven zijn aan incidenten en eigen beleid en sturing. Een afwijking van 25% ten opzichte van het budget zal deels toe te schrijven zijn aan effectief beleid, maar dat alleen beleid kan leiden tot een overschot van een dergelijke omvang is niet plausibel. Een duiding van deze uitschieters per individuele gemeente ontbreekt vooralsnog; eerder onderzoek van Atlas voor gemeenten had alleen betrekking op de groep positieve en negatieve uitschieters als geheel.¹⁰

Daarom herhaalt de ROB het advies van de Rfv van verleden jaar, om te onderzoeken of de grootste uitschieters aan de bovenkant afgetopt kunnen worden, om zo het bestuurlijk draagvlak voor en de uitlegbaarheid van de systematiek te vergroten.

⁸ U heeft aan de ROB de uitkomsten beschikbaar gesteld, in termen van budgetten die gemeenten conform dit voorstel zouden ontvangen.

⁹ Dat wil zeggen: gemeenten waarvan het budget jaar op jaar sterk afwijkt van de werkelijke lasten, waarbij de afwijking van dezelfde omvang blijft.

¹⁰ Atlas voor gemeenten, *Van budget naar besteding – verklaring voor tekorten en overschotten op het gemeentelijk bijstandsbudget*, Utrecht 2017.

Datum
21 juni 2018
Kenmerk
2018-0000382295

3. Vangnet en eigen risico kunnen de bestuurlijk afgesproken inrichting behouden, met inachtneming van het ROB-advies over de systematiek van het macrobudget.

Het vangnet is tot op zekere hoogte het spiegelbeeld van aftopping van uitschieters aan de bovenkant. Gemeenten met grote tekorten met een meerjarig karakter kunnen beroep doen op een vangnetregeling. Ongeacht de reden van het tekort (incidenten, budgetverdeling, eigen beleid) krijgt een gemeente een vergoeding, waarbij een eigenrisicodrempel geldt met twee treden. Tot de eerste trede moet de gemeente het tekort uit eigen middelen dekken, tussen de eerste en tweede dragen gemeente en vangnetregeling beide voor de helft bij, boven de tweede trede komt het tekort geheel ten laste van het vangnet. De vangnetregeling wordt bekostigd vanuit het macrobudget voor het I-deel Participatiewet, dat wil zeggen, door de collectiviteit van gemeenten zelf. De ROB constateert dat de aansluiting tussen budget en lasten wederom verbeterd is in het voorstel, op grond van objectieve factoren. Zoveel mogelijk objectieve factoren zijn geïncorporeerd in het model. Nu ook de prijseffecten zijn opgenomen, zijn er geen systematische afwijkingen in het model meer te zien. De uitschieters zijn er wel, maar hebben geen gemeenschappelijk systematisch kenmerk.

Mits het ROB-advies over de inrichting van de vangnetregeling in relatie met mogelijke objectiveerbare tekorten op het macrobudget opgevolgd wordt,¹¹ kan de ROB instemmen met de eerder gemaakte bestuurlijke afspraak over het eigen risico. Die houdt in dat de eerste trede van het eigen risico per 2019 naar 7,5% verhoogd wordt, en de tweede trede gehandhaafd blijft op 12,5%.¹² Deze verhoging is echter alleen aan de orde als het vangnet niet wordt gebruikt voor het herverdelen van (omvangrijke) tekorten op het macrobudget.

5. Het model lijkt te stuiten op de grenzen van de mogelijkheden van de gegevens.

Wat de ROB betreft is het model voor nu uitontwikkeld, vooralsnog is alleen periodiek onderhoud nodig. Een grote herziening van het model is niet noodzakelijk en zou voor onrust bij gemeenten kunnen zorgen, terwijl zij behoefte hebben aan financiële stabiliteit om hun langetermijnbeleid voor het sociaal domein vorm te geven. Bovendien loopt het model tegen de grenzen aan van de kwaliteit van de onderliggende gegevens. Een verdere doorontwikkeling zal waarschijnlijk op de beperkingen van betrouwbare en beschikbare gegevens aanlopen, en is daarom niet zinvol.

¹¹ Zoals gezegd brengt de ROB op 21 juni 2018 separaat advies uit over de systematiek van de bepaling van de omvang van het macrobudget Participatiewet. Deze houdt verband met de vangnetregeling.

¹² Kamerbrief budgetten gebundelde uitkering 2016 en 2017, 30 september 2016. Mede naar aanleiding van bestuurlijk overleg met de VNG op 8 september 2016.

Datum
21 juni 2018

Kenmerk
2018-0000382295

De onderzoekers geven een korte beschouwing van een eventuele ontwikkeling van een verdeelmodel dat is gebaseerd op bijstandskans en –uitkering in één model, in plaats van twee aparte modellen.

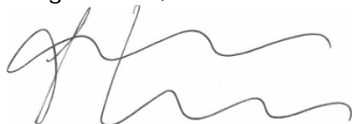
De ROB beschouwt het huidige verdeelmodel dat uitgaat van de kans dat huishoudens een beroep doen op de bijstand een juiste benadering. Hij wijst er wel op dat bij iets wat een technische exercitie lijkt, het van belang is de onderliggende keuzes expliciet te maken. De onderzoekers constateren bijvoorbeeld dat voor wat betreft de prijs er veel onzekerheden in de data zijn; om die het hoofd te bieden zijn dergelijke keuzes nodig.

De ROB acht het daarom niet verstandig een doorontwikkeling ter hand te nemen waarbij bijstandskans en bijstandsbedrag tegelijk worden gemodelleerd. Het voorgestelde model, dat voor kans en bedrag aparte modellen hanteert, is een goede uitwerking van de principes. De opbouw is degelijk en uitlegbaar, en de gegevens die leiden tot de *kans* op bijstand zijn betrouwbaar. Een doorontwikkeling voegt niets toe en zou tot onzekerheid bij gemeenten leiden, zeker omdat de onderliggende data die voor een nieuwe benadering nodig zijn, aan genoemde problemen onderhevig zijn. De ROB vindt dat het uiterste is gevraagd van de beschikbare gegevens: er waren kunstgrepen nodig om tot betrouwbare uitkomsten te komen. Verder zal de kwaliteit van de gegevens niet binnen afzienbare tijd verbeteren. De grenzen van wat met de beschikbare gegevens mogelijk is, lijken daarmee bereikt te zijn. Bovendien zit het grootste probleem in de financiering van de bijstand niet in de verdeling, maar in de bepaling van de omvang van het budget.

Tot slot

Het model is uitontwikkeld voor nu, maar periodiek onderhoud blijft nodig, zoals voor elk model. Voor het draagvlak voor de financieringssystematiek van de bijstand is het van belang dat er vertrouwen is in zowel een juiste verdeling als een juiste vaststelling van het macrobudget. De ROB constateert dat de verdeling nu niet het grootste probleem is. Het gaat er veel meer om of en hoe de spelregels van de raming van het macrobudget worden ingevuld; daar brengt de ROB separaat advies over uit. Vertrouwen tussen bestuurslagen over deze spelregels is cruciaal voor het invullen van de opgaven waar Rijk en gemeenten gezamenlijk voor staan.

Hoogachtend,



Drs. Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Drs. Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Toelichting op dit advies

Deze toelichting bestaat uit drie gedeelten. Eerst wordt de ontwikkeling naar het huidige verdeelmodel geschetst. Als tweede volgt een korte beschrijving op hoofdpunten wat het voorstel voor het verdeelmodel 2019 inhoudt. Als derde volgen de afwegingen en conclusies van de ROB ten aanzien van dit voorstel voor 2019.

1.

Wat vooraf ging: de ontwikkeling van het objectieve verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet 2004 - 2018

Periode tot 2004: gedeeltelijke declaratie bijstandslasten

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

Vanaf 2004: objectieve budgettering Inkomensdeel WWB

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Door een budget te verstrekken voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen mochten gemeenten overschotten die bij een effectieve uitvoering ontstonden behouden en naar eigen inzicht besteden. Bij optredende tekorten moesten zij zelf opvangen, gemeenten werden zo gestimuleerd tot verbetering van beleid en saldo. De budgettoedeling naar gemeenten was vanaf 40.000 inwoners gebaseerd op een objectief verdeelmodel. Gemeenten tot 25.000 inwoners ontvingen een budget volledig op basis van de historische uitgaven. Gemeenten met 25.000-40.000 inwoners kregen een budget gedeeltelijk op basis van de historische uitgaven en gedeeltelijk op basis van het objectief verdeelmodel.

Beoordeling van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) van de verdeelsystematiek 2004-2014

De Rfv heeft van het begin af aan vraagtekens gesteld bij de mate waarin gemeenten het beroep op de bijstand kunnen beïnvloeden. De prikkelwerking is immers alleen te rechtvaardigen voor zover deze betrekking heeft op het door de gemeente beïnvloedbare beroep op de bijstand. In de optiek van de Rfv was de effectiviteit vooral het gevolg van de budgettering *an sich* en in veel mindere mate te danken aan het gehanteerde verdeelmodel.

Datum

21 juni 2018

Kenmerk

2018-0000382295

Het verdeelmodel dat van 2004 tot 2014 aan de verdeling van de bijstand ten grondslag lag, was een econometrisch model op grond van gemeentelijke kenmerken, ontwikkeld door Ape. Het verdeelmodel leidde voor veel gemeenten tot onverklaarbare uitkomsten, was van jaar op jaar weinig stabiel en werd als erg ingewikkeld beschouwd. Het verdeelmodel had in de ogen van de Rfv geen rechtvaardige prikkelwerking. Dit was voor de Rfv aanleiding voor een ander model met andere verdeelprincipes te pleiten.

2014: Zoektocht naar andere verdeelprincipes

In 2013 en 2014 is een uitgebreide zoektocht ondernomen naar een verdeelmodel dat gebaseerd was op andere principes, waaruit vier varianten volgden. Deze varianten zijn gewogen en beoordeeld in onafhankelijk onderzoek.¹³ De Rfv gaf daarbij de voorkeur aan het multiniveau verdeelmodel van het SCP. Het model gaat uit van de kans dat een *huishouden* (in plaats van gemeenten) beroep moet doen op de bijstand. De kans op bijstand is daarbij afhankelijk van zowel persoonlijke factoren (bijvoorbeeld opleidingsniveau) als kenmerken die op wijk en gemeenteniveau spelen, maar ook regionale factoren zoals de economische structuur (de multiniveau-analyse). De Rfv achtte dit de meest zuivere benadering. Het zijn immers niet de gemeenten die bijstand ontvangen maar huishoudens.

2015: multiniveaumodel – een moeizame start

De ontwikkelaar van het multiniveaumodel (het SCP) werkte dit nieuwe principe (namelijk de verdeling baseren op de bijstandskans van een huishouden) uit in een verdeelmodel met uitkomsten per gemeente, in termen van budgetten. De eerste uitkomsten van de budgetten per gemeenten riepen echter grote vraagtekens op. De wijze waarop de kans op een beroep op de bijstand werd ingeschat bleek grote verschillen te vertonen met de bijstandsuitgaven van gemeenten in het betreffende jaar. Met name de grotere centrumgemeenten werden geconfronteerd met grote negatieve verschillen ten opzichte van de realisatie. Dit kwam met name omdat er geen gebruik werd gemaakt van integrale data (d.w.z. gegevens over alle huishoudens) maar van een steekproef van huishoudens.

Dit was aanleiding om dit model in 2015 slechts voor 50% in te voeren. De andere 50% werd verdeeld op grond van de werkelijke uitgaven van gemeenten in het voorafgaande jaar. Verder werd voor 2015 voor de (sterk vereenvoudigde) vangnetregeling een lager eigen risico gehanteerd. De eigen bijdrage van een gemeente (de eerste trede) was 5% van het tekort (in plaats van 7,5% wat oorspronkelijk het voornemen was). Als het tekort boven de 10% uitkwam, werd het - voor het deel dat boven de 10% uitkwam – vanuit een vangnetregeling vergoed; oorspronkelijk was het voornemen om deze tweede trede op 12,5% te

¹³ Berenschot, Verdeling Inkomensdeel WWB/Participatiewet – beoordeling van vier verdeelmodellen in opdracht van het Ministerie van SZW, maart 2014.

Datum

21 juni 2018

Kenmerk

2018-0000382295

stellen. Tussen de eerste en tweede trede droegen de gemeente zelf en de vangnetregeling elk de helft bij. Let wel: de vangnetregeling werd niet door het Rijk, maar vanuit het macrobudget bekostigd, dus vanuit de collectiviteit van gemeenten.

2016: nog steeds systematische afwijkingen

Voor het model 2016 bestonden verbeteringen vooral uit het toevoegen van extra verklarende factoren, maar er werd nog steeds gebruik gemaakt van enquêtedata in plaats van integrale data. De Rfv oordeelde dat deze toevoegingen verbeteringen waren, maar dat er nog veel uitschieters te zien waren, met systematische en herkenbare patronen daarin. Deze wezen op een systematische fouten. Daarom adviseerde de Rfv een verdere doorontwikkeling op basis van integrale data en steunde hij het voorstel van SZW om zowel de historische component van 50% als de tredes voor de vangnetregeling (5% en 10%) te behouden.

2017: forse verbetering door integrale data, maar discussie over centrumfunctie

Het model voor 2017 werd ontwikkeld door SEO (i.p.v. SCP), met als belangrijkste aanpassing dat nu werd uitgegaan van integrale data in plaats van enquêtegegevens. Hierdoor kwam het nieuwe verdeelprincipe (de verdeling baseren op huishoudenskenmerken in plaats van gemeentelijke kenmerken) beter tot zijn recht.¹⁴ De Rfv zag dit model voor 2017 als een belangrijke verbetering. Er bleek echter nog steeds een systematische afwijking te zitten in gemeenten met een centrumfunctie: de voorspelling van het model van de bijstandslasten bleek voor dat type gemeenten systematisch lager dan hun gerealiseerde uitgaven. Dit leek samen te hangen met de stapeling van problematiek in deze gemeenten, en de invloed daarvan op de bijstandskans van huishoudens. Daarom adviseerde de Rfv dat het voorstel betreffende de verdeling voor 2017¹⁵ ingevoerd kon worden, met toevoeging van de factor 'regionaal klantenpotentieel'. De Raad achtte deze toevoeging echter een tijdelijke oplossing: 'centrumfunctie' is immers slechts een benadering voor deze stapelingsproblematiek, het is niet de centrumfunctie zelf die de hogere bijstandskans veroorzaakt. Daarom adviseerde de Raad om de zoektocht te starten naar een betere benadering voor de voornoemde stapelings- en interactie-effecten, en een duiding te geven van de nog resterende uitschieters. Omdat de meeste uitschieters echter verdwenen waren en de Rfv verder geen systematische afwijkingen constateerde, adviseerde de Rfv dat de verdeling vanaf 2017 voor 75% objectief zou kunnen geschieden. Dit advies is destijds

¹⁴ Naast het gebruik van integrale data als basis – de belangrijkste verbetering – waren er nog een aantal verschillen, zie: SEO, *Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet*, 2016. SEO-rapport 2016-48.

¹⁵ Rfv, advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017, 27 juni 2016.

Datum
21 juni 2018
Kenmerk
2018-0000382295

overgenomen, waarbij de tweede trede van de vangnetregeling wel is verhoogd naar 12,5%.

2018: prijseffect

Het model voor 2018 was het resultaat van de zoektocht naar een verfijning voor de stapeling en concentratie van problematiek. Ook was er een onderzoek verricht naar de verklaring van de uitschieters. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door SEO en Atlas voor gemeenten (AvG). Het onderzoek van SEO¹⁶ leidde tot een verfijning van diverse verdeelkenmerken. Voor de stapeling en concentratie van problematiek werd als verfijning gevonden: huishoudens die met twee problematieken tegelijk te maken hebben. Dit manifesteert zich vaak in een combinatie van niet-westerse migratieachtergrond met leeftijd en gezondheidsproblemen, of laag menselijk kapitaal in combinatie met dergelijke problemen.

Het onderzoek van AvG¹⁷ had als onderzoeksvraag of het aannemelijk te maken is dat gemeentelijk beleid en uitvoering van invloed zijn op de omvang van het bestand en de kosten per uitkering. Het antwoord van het onderzoek, dat zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden gebruikte, was bevestigend. De beleidsmatige factoren die van invloed zijn op de omvang van het bestand zijn: handhaving (bij de poort en bij bestaande bijstandsontvangers), maatregelen en het stimuleren van deeltijdwerk. Die laatste is ook van invloed op de prijs per uitkering.

De Rfv constateerde dat de meeste problemen voor wat betreft de voorspelling van het volume (dat wil zeggen: het aantal huishoudens in de bijstand dat het model per gemeente voorspelt) grotendeels uitontwikkeld is. Er zijn nu immers zo'n 70 (!) factoren waar rekening mee gehouden wordt. Wel constateerde de Rfv een mogelijk prijseffect. De Raad redeneerde dat als het volume per gemeente klopt, maar het budget nog wel onverklaarbaar afwijkt van de realisatie, dan moet dat zitten in de prijs (de kosten per uitkering). Daarom adviseerde de Rfv om het prijseffect te onderzoeken, en daarbij de constatering van AvG dat deeltijdwerk daar een verklarende factor voor is, als aanknopingspunt te gebruiken.

Omdat er geen systematische fouten meer in het model zaten qua aantal, adviseerde de Rfv om het bijstandsbudget volledig objectief te verdelen. In afwachting van het onderzoek naar het prijseffect zou de eerste trede van het eigen risico wel nog op 5% moeten blijven. De toenmalige staatssecretaris heeft dit advies overgenomen.

In een samenvattende tabel is de ontwikkeling van de verdeelsystematiek vanaf 2015 weergegeven.

¹⁶ SEO, *Verfijning bijstandsverdeelmiddel 2018*, Amsterdam, mei 2017

¹⁷ Atlas voor gemeenten, *Van budget naar besteding - Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget*, Utrecht, mei 2017.

Datum
21 juni 2018

Kenmerk
2018-0000382295

Tabel 1. Ontwikkeling van het verdeelmodel in vogelvlucht

	2015	2016	2017	2018	2019
Omschrijving	Multinivea -model, steekproef- data	Steekproef- data, enige verbetering en	Integrale data, centrumfunct ie modelleert stapeling	Integrale data, stapeling d.m.v. huishoudensda ta, verfijningen	Prijseffect geïncorporee rd
Objectief verdeeld	50%	50%	75%	100%	100%
1^e trede eigen risico	5%	5%	5%	5%	7,5%
2^e trede eigen risico	10%	10%	12,5%	12,5%	12,5%

2.

Beschrijving van het voorstel voor het verdeelmodel 2019

De ROB beschrijft hieronder de hoofdpunten waarop hij het verdeelvoorstel zal beoordelen. De Raad baseert zich voor de beschrijving van het voorstel op het onderzoeksrapport van SEO: *Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019 – de hoogte van een uitkering nader bekeken*.

2.1 Regulier onderhoud

SEO beschrijft een aantal zaken waarop regulier onderhoud is gepleegd, om diverse redenen. Een reden hiervoor is dat data in de toekomst niet meer beschikbaar zullen zijn en nu dus anders gemeten moeten worden (zoals voor werken onder niveau), een andere reden is dat het herformuleren van een definitie wenselijk is (zodat bijvoorbeeld mensen die loonkostensubsidie ontvangen ook worden meegerekend), een derde is dat brongegevens wijzigingen hebben ondergaan (bijvoorbeeld: gegevens over vermogens zijn nu beter waarneembaar door het CBS).

2.2 Verfijning volumecomponent

Het voorstel houdt een verfijning in op drie onderdelen: de nieuwe doelgroep, het verdelen van de kosten voor instellingsbewoners en het gebruik van jeugdzorg. Deze beschrijft de ROB kort.

- Nieuwe doelgroep.
Dit betreft mensen met arbeidsvermogen die tot 2015 aanspraak konden maken op de Wajong of de WSW. De peildatum van de gegevens van alle huishoudens die voor de verdeling gebruikt wordt, is 2016, dus deze

Datum

21 juni 2018

Kenmerk

2018-0000382295

nieuwe doelgroep is nog nauwelijks ingestroomd. Als met deze doelgroep geen rekening wordt gehouden, zou een onnauwkeurig model resulteren. Tot nu toe werd dit opgelost door de nieuwe doelgroep 'bij te schatten' in het verdeelmodel. Dit is als volgt gedaan. De instroom in de WSW en Wajong van de jaren 2011 tot en met 2014 is uit de statistieken bepaald. Dat cijfer is vervolgens verminderd met de groep met hooguit 20% arbeidsgeschiktheid – waarbij de aanname is dat die niet in de nieuwe doelgroep gevallen zouden zijn.

Omdat de mate van arbeidsongeschiktheid niet per se iets zegt over *volledige en langdurige* arbeidsongeschiktheid, heeft SEO gekeken naar een alternatieve manier, op basis van CBS-cijfers over de instroom in de drie Wajong-regelingen van destijds: uitkering, studie of werk. Een groot gedeelte van de instroom in de werkregeling bleek een laag arbeidsvermogen van 20% te hebben. Volgens de onderzoekers zouden die voor een groot deel echter niet onder de nieuwe doelgroep van de Participatiewet vallen. Mede hierdoor geeft de alternatieve systematiek geen eenduidige verbetering. Het voorstel is daarom om de oude bijschattingsmethode te blijven gebruiken, totdat er voldoende gegevens zijn over de instroomcohorten uit de nieuwe doelgroep vanaf 2015.

- Instellingsbewoners.

Voor de Pw tellen deze allemaal mee als 'zak- en kleedgelden', terwijl in veel Beschermd Wonen-instellingen zij vaak zelf verantwoordelijk zijn voor het bekostigen van hun huur en voeding. Deze 'semi-murale' bewoners vallen dan onder een 'gewone' bijstandsuitkering en zouden voor een hoger bedrag meegewogen moeten worden. SEO heeft onderzocht of er onderscheid te maken is tussen semi-murale bewoners en de intramurale zak- en kleedgelden. Er blijken echter geen integrale gegevens te zijn op basis waarvan dit onderscheid gemaakt zou kunnen worden. Daarom is het voorstel om de bijstandsuitgaven voor de groep instellingsbewoners (zowel intra- als semi-muraal) historisch te verdelen, d.w.z. op basis van in het verleden door gemeenten gemaakte bijstandskosten voor deze groep.

- Jeugdzorg.

Jeugdzorg is een indicator voor problematiek in een huishouden en beïnvloedt daarmee mogelijk de kans op bijstand in een huishouden. Omdat deze gegevens pas vanaf 2015 integraal beschikbaar zijn, is nu nog niet te zeggen of een persoon die in het verleden jeugdzorg heeft gekregen, nu in de bijstand zit. Het gaat dan dus vooral om huishoudens met een kind in de jeugdzorg. De onderzoekers constateren dat de bijstandskans weliswaar licht onderschat is voor deze groep in het huidige model 2018, maar dat dit beperkt is. Kennelijk verdisconteren andere van de ongeveer 70 factoren in het verdeelmodel het beroep op jeugdzorg van

Datum
21 juni 2018
Kenmerk
2018-0000382295

een huishouden al voldoende. Het voorstel luidt dan ook om deze factor niet mee te nemen.

Al met al betekent dit dat voor de volumecomponent van het verdeelmodel conform dit voorstel niets zal veranderen.

2.3 De hoogte van een uitkering

Het belangrijkste deel van het voorstel behelst het model voor de *hoogte* van een uitkering. In de versies tot en met 2018 werden alleen de normbedragen per huishouden gehanteerd, maar er was aanleiding om te veronderstellen dat er meer objectieve factoren zijn die de bijstandslasten per huishouden beïnvloeden.¹⁸ SEO heeft vele suggesties van gemeenten en experts onderzocht en beoordeeld in hoeverre er een theoretische basis is om deze op te nemen en in hoeverre deze niet beïnvloedbaar zijn voor gemeentelijk beleid. Als een factor immers beïnvloedbaar is voor gemeentelijk beleid, dan zou een perverse prikkel kunnen ontstaan als deze in het verdeelmodel terecht komt.

De belangrijkste factor die deels objectief blijkt te zijn, is de kans op *deeltijdwerk*: wat een bijstandsontvanger in deeltijd bijverdient, wordt ingehouden op de uitkering en verlaagt daarmee de lasten voor een gemeente. De mogelijkheid van deeltijdwerk zou, voor zover objectief verklaarbaar, dan ook mee moeten wegen. De volgende factoren blijken de kans op deeltijdwerk te verklaren en zijn dan ook opgenomen in het voorstel voor het verdeelmodel:

- samenstelling huishouden (eenoudermoeders, paar met/zonder kinderen, thuiswonend meerderjarig kind)
- leeftijd
- woonsituatie
- herkomst/niet-westerse achtergrond (uitgesplitst naar ruim 20 herkomstregio's)
- human capital index
- gebruik GGZ-zorg
- beschikbaarheid van laagopgeleid werk in de gemeente
- aandeel studenten
- overlast en onveiligheid

Verder werkt de aanwezigheid van een *andere uitkering in het huishouden* (arbeidsongeschiktheid-, WW-, Anw-uitkering, ziektewet, etc.) prijsverlagend. Deze factor is objectief en daarom eveneens meegenomen.

¹⁸ Rfv, *Advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2018*, 26 juni 2017.

Datum

21 juni 2018

Kenmerk

2018-0000382295

Andere factoren zijn ook onderzocht, maar die voldeden niet aan het afwegingskader¹⁹ of zijn al in het model opgenomen. De ROB vat kort samen wat hierover in het rapport van SEO staat.

- o Samenstelling bestand. Deze is al via de volumecomponent in het model meegenomen.
- o Alimentatie. Ontvangst hiervan kan het bijstandsbedrag beïnvloeden. Gemeenten kunnen hier invloed op uitoefenen via beleid (een rechterlijke uitspraak eisen, wijzen op de diensten van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen). Verder zijn er geen goede databronnen. Deze factor wordt dus niet opgenomen in het voorstel voor het prijsmodel.
- o Kostendelersnorm. Via het volumemodel wordt hier al rekening mee gehouden en deze komt dus niet in het prijsmodel terecht.
- o Handhaving. Deze is voor een deel beïnvloedbaar voor gemeentelijk beleid. Objectieve factoren (schulden en de inbaarheid daarvan, leeftijd – omdat ouderen minder frauderen) zitten al in het volumemodel.
- o Dynamiek in uitkeringen. De gedachte is dat veel kortdurende uitkeringen terugvorderingen lastiger maken. Voor zover deze kortdurendheid externe en objectieve oorzaken heeft (bijvoorbeeld door de aanwezigheid van onderwijsinstellingen), komt deze al in het volumemodel terug.
- o Maatwerk conform artikel 18 Pw. Deze is per definitie aan gemeentelijk beleid onderhevig en komt daarom niet in het voorstel terecht.
- o Belastingen en premies. Het gaat dan om de wijze waarop de Algemene Heffingskorting wordt toegepast in het geval van iemand die bij veel werkgevers in deeltijd werkt. De werking is moeilijk te schatten, en is daarom niet in het voorstel opgenomen.
- o Schulden. In geval van schulden is het natuurlijk maar zeer de vraag of terug te betalen uitkeringen daadwerkelijk geïnd kunnen worden. Daarom is gezocht naar een objectieve factor die deze kan beschrijven. De eerste is om gebruik te maken van gegevens over betalingsachterstanden van de premie Zvw. Veel gemeenten voeren echter actief beleid, samen met zorgverzekeraars, om deze terug te dringen.²⁰ Daarmee zou opnemen van deze factor niet objectief zijn c.q. een perverse prikkel bevatten (i.c. om het aantal wanbetalers niet terug te dringen). Bovendien blijkt uit onderzoek welke andere objectieve factoren het hebben van schulden

¹⁹ Zie blz. 2 van dit advies: een verdeelkenmerk moet een theoretische verklaring bieden, niet beïnvloedbaar zijn voor gemeentelijk beleid en aanvullend zijn op de factoren die al in het model opgenomen zijn. Als een kenmerk voldoet aan dit kader, dan komt hij voor een kwantitatieve toets in aanmerking (hoe goed verklaart deze factor)? Als deze ook met goed gevolg doorstaan is, wordt hij in het model opgenomen.

²⁰ P.Hilhorst en S.Harchaoui, i.o.v. het Ministerie van VWS: *Minder wanbetalers – de daling versnellen*. Coöperatie De Goede Gieren, 2017.

Datum
21 juni 2018
Kenmerk
2018-0000382295

beïnvloeden²¹, en deze factoren zijn al opgenomen in de volumecomponent van het verdeelmodel.

Al met al bevat het volledige model dat de prijs verklaart, ongeveer 60 verklarende kenmerken. De onderzoekers noemen dit het '*uitgebreide model*'. Dit model kent volgens de onderzoekers echter kwaliteitsproblemen. Deze komen voort uit het feit dat voor de hoogte van een bijstandsuitkering gecorrigeerd moet worden voor de *duur* van de uitkering; voor de gemeentelijke lasten telt immers de jaarlijkse schadelast, niet de uitkeringshoogte op enig moment.

Er komen echter een aantal problemen naar voren.

Ten eerste is de kwaliteit van de basisgegevens van de uitkering per huishouden niet duidelijk: gemeenten registreren verschillend, jaarbedragen hebben niet per definitie betrekking op de verslagperiode en uitkeringen voor dak- en thuislozen tellen ook mee – hoewel die niet objectief verdeeld worden, maar historisch, en dus voor het model niet relevant zijn.

Ten tweede neemt het *kansmodel* de stand op peildatum 5 januari 2016 als uitgangspunt, terwijl voor de kosten per uitkering ook de *duur* van belang is.²² Dan ontstaat het probleem dat het normbedrag kan veranderen omdat een huishouden van samenstelling verandert, bijvoorbeeld door scheiding of een huishoudlid dat 21 jaar wordt. Het verschijnsel van nabetalingen versterkt dit probleem: een bedrag heeft geen betrekking op het verslagjaar. Nabetalingen zijn echter niet uit te filteren. Door dit alles komt het vaak voor dat huishoudens omgerekend een jaarbedrag zouden krijgen dat meer dan 100% van 'hun' normbedrag op 5 januari is. Zo blijken er veel huishoudens te zijn die op een onverwacht hoog jaarbedrag uitkomen, om een scala van redenen – nabetalingen en wisselende huishoudenssamenstellingen zijn er slechts twee van.

Deze kwaliteitsvraagstukken rond de onderliggende gegevens maken het model kwetsbaar. Dit zou geen probleem zijn als al deze problemen gelijkelijk over alle groepen huishoudens verdeeld zijn: dan middelen de fouten naar verwachting uit en worden die niet gereproduceerd in het model dat die prijzen per huishouden moet voorspellen. Als dit echter niet zo is, dan zou aan een bepaald type huishouden ook in het model een te hoge prijs (jaarbedrag) toegekend worden, en zou deze datafout in het model gereproduceerd worden. Op zijn beurt zou dan de aanwezigheid van een bepaald type huishouden in bepaalde gemeenten de uitkomsten van het verdeelmodel sterk kunnen beïnvloeden.

²¹ L. Kok et al., i.o.v. het Ministerie van SZW, *Duurzaamheid schuldentrajecten – de financiële positie van ex-schuldenaren*. SEO, 2015.

²² Voor het kansmodel is deze keuze gemaakt, om ervoor te zorgen dat de uitkomst (namelijk kans op bijstand) zich op dezelfde datum voordoet als de waarden van de verklarende variabelen.

Datum

21 juni 2018

Kenmerk

2018-0000382295

Het prijseffect niet modelleren is echter ook geen optie, want er zijn objectieve kenmerken die de prijs per uitkering beïnvloeden, en die horen dan ook meegenomen te worden. Daarom stellen de onderzoekers twee maatregelen voor. De eerste is om het jaarbedrag per huishouden af te kappen op 100% van het normbedrag, omdat er geen objectieve reden te vinden is om een ander percentage te kiezen. Er is immers een heel scala van redenen, en geen enkel ander percentage doet recht daaraan. De tweede maatregel is het ontwikkelen van een *'gereduceerde variant'*, waarbij typen huishoudens die op elkaar lijken, gegroepeerd worden.²³ De veronderstelling is dat in deze grotere groepen de effecten van gegevens over de bijstandshoogte van dergelijke huishoudens (dat wil zeggen, met onverklaarbaar hoge jaarbedragen) elkaar uitmiddelen. Het woord 'gereduceerd' moet echter niet begrepen worden als 'beperkt': zelfs dit gereduceerde model telt ruim 30 verdeelkenmerken.

3.

Afwegingen en conclusies van de ROB

3.1 Regulier onderhoud

De ROB beschouwt het huidige verdeelmodel dat uitgaat van de kans dat huishoudens een beroep doen op de bijstand een juiste benadering. Gezien zijn strategische taakopdracht inzake de financiële verhoudingen zal hij hier niet ingaan op de details van het model. Wel onderschrijft hij de noodzaak tot regulier onderhoud.

3.2 Verfijning volumecomponent

De ROB kan zich vinden in de afweging van de onderzoekers bij de drie verschillende mogelijke verfijningen en kan daarom meegaan in het voorstel.

Daarbij wil de ROB aantekenen dat hij twee bezwaren heeft tegen de factor 'jeugdzorg in het huishouden'. In de eerste plaats is deze sinds de decentralisaties in 2015 onderdeel van gemeentelijk beleid, en zou daarmee een perverse prikkel ontstaan. Een gemeente die inzet op preventie en daarmee mogelijk het beroep op zwaardere jeugdzorg vermindert, zou dan gestraft worden via het bijstandsverdeelmodel. In de tweede plaats zouden er dan twee verdeelmodellen zijn die elkaars uitkomst verklaren: het verdeelmodel voor de integratie-uitkering sociaal domein (waar jeugdzorg onder valt) bevat het aantal bijstandsontvangers als maatstaf. Als het verdeelmodel Inkomensdeel Pw dan vervolgens weer jeugdzorg als factor voor de bijstandskansen gebruikt, zou er in ieder geval in modelmatig opzicht een vliegwiel kunnen ontstaan.

²³ Dit is systematisch gedaan door insignificant factoren te verwijderen en om kleinere groepen huishoudens met min of meer dezelfde bijstandskansen te groeperen tot grotere groepen.

Datum

21 juni 2018

Kenmerk

2018-0000382295

De ROB kan daarom zeker instemmen met het voorstel om jeugdzorg niet als factor in het verdeelmodel Inkomensdeel Pw op te nemen, om zo perverse prikkels en vermenging met het verdeelmodel voor de jeugdzorg te voorkomen.

3.3 De hoogte van een uitkering

De ROB heeft kennis genomen van het voorstel voor het prijsmodel en de afwegingen daarbij. Hij kan meegaan in de afwegingen die de onderzoekers hebben gemaakt ten aanzien van het al dan niet meenemen van factoren in het verdeelmodel. Dat betekent dat het meenemen van alleen de objectieve factoren die de kans op deeltijdwerk beïnvloeden en de aanwezigheid van andere uitkeringen in het huishouden, op instemming van de ROB kunnen rekenen.

De ROB kan zich vinden in de manier waarop het afwegingskader is toegepast, waardoor niet alle achtergrondkenmerken in het model terecht komen. Een aantal kenmerken zijn immers deels beïnvloedbaar voor beleid of zijn niet alle aanvullend. Zo is de aanwezigheid van problematische schulden in een huishouden al gemodelleerd in de *kans* op bijstand. Toevoeging van dit kenmerk zou dus niets extra's bieden in termen van verklaringskracht. Een alternatief, te weten betalingsachterstanden Zorgverzekeringswet (Zvw), is beïnvloedbaar voor gemeentelijk beleid, zoals toegelicht. Hij stemt dan ook in met de lijst van op te nemen objectieve kenmerken voor de prijscomponent.

De ROB heeft aandacht besteed aan de diverse dataproblemen die aan dit prijsmodel ten grondslag liggen. De ROB gaat mee in de keuze van de onderzoekers om de jaarbedragen op de normbedragen af te kappen, omdat willekeurig welke andere benadering geen recht doet aan het scala van achterliggende oorzaken en daarmee niet uitlegbaar is. Bovendien neemt hiermee het risico op systematische fouten toe, namelijk dat gegevensfouten bij bepaalde typen huishoudens gereproduceerd worden in het model en daarmee de verdeling niet-objectief en niet-uitlegbaar beïnvloeden.

De ROB heeft ook het gereduceerde versus uitgebreide model tegen elkaar afgewogen. Het uitgebreide model sluit iets beter aan bij de prijs per uitkering van bijstandshuishoudens. Maar uit de modeluitkomsten die u aan de ROB ter beschikking heeft gesteld, blijkt dat het gereduceerde model een vergelijkbare verklaringskracht heeft als het uitgebreide model.