

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Staatssecretaris
Mevrouw drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl
@Rob_Rfv

Contactpersoon

Bart Leurs
T 06-13398817
Bart.leurs@rob-rfv.nl

Datum 27 juni 2016
Betreft Advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017

Kenmerk

2016-0000369351

Uw kenmerk

2016-0000103425

Bijlage(n)

-

Geachte mevrouw Klijnsma,

In uw brief van 2 mei 2016¹ vraagt u advies aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het voorstel voor het verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017. Tevens vraagt u aan de Raad naar zijn oordeel over de werking van het model 2015 en over het structurele vangnet. In deze brief geven wij ons advies over het verdeelmodel voor 2017 en een korte beschouwing over de werking van het model 2015. Over het tijdelijke en het structurele vangnet ontvangt u binnenkort een apart advies. Bij de advisering heeft de Raad zich gebaseerd op het conceptrapport van juni 2016. De Raad is zijn advisering uitgegaan van het aan hem toegezonden concept-rapport² en het daarin door de onderzoekers voorgestelde voorkeursmodel. Tevens heeft u aan de Raad een andere versie van het model ter beschikking gesteld, waarin de onderzoekers de centrumfunctie van gemeenten hebben meegenomen³.

Het proces

De Rfv is nauw betrokken geweest bij de doorontwikkeling van het model. Hij heeft kennisgenomen van de veelomvattende zoektocht van de onderzoekers om op basis van een theoretisch verantwoorde basis tot een goede voorspelling te komen van het aantal huishoudens dat een beroep op de bijstand doet. Dit moet leiden tot een zuiver en objectief model om het toereikende macrobudget voor de bijstand over gemeenten te verdelen.

De onderzoekers hebben naar het oordeel van de Raad alles uit de kast getrokken. Er bestaat op voorhand bij de Raad geen discussie meer over mogelijke ontbrekende kenmerken. De enige mogelijke doorontwikkeling zit daarom dan ook niet in aanvullende variabelen, maar in verfijningen en operationalisering van de factoren die het model nu al verdisconteert.

¹ Kenmerk 2016-0000103425

² SEO, Concept-eindrapport 15 juni, *Verdeelmodel Participatiewet*,

³ Dit model is echter niet het voorkeursmodel van de onderzoekers

Datum

27 juni 2016

Kenmerk

2016-0000369351

De Raad stelt met instemming vast dat zijn aanbevelingen over het model 2016 zijn opgevolgd⁴: er is goed gelet op afwijkingen van groepen gemeenten, waarbij verder gekeken is dan alleen 'significantie'. De onderzoekers hebben weergegeven hoe binnen klassen van gemeenten het model aansluit op de lasten van gemeenten (gemeenten met veel/gemiddeld/geen alleenstaanden, aandachtswijken, reistijd tot grens enz. enz. enz.)

Op het moment van adviseren was het model in een gevorderd, doch niet definitief stadium. Bovendien werd er advies gevraagd op zeer korte termijn, waardoor de Raad geen gedetailleerde analyses en volledige eigenstandige toetsingen heeft kunnen doen. Het geleverde materiaal was echter voldoende robuust om een oordeel te kunnen vellen.

Het advies van de Rfv: het model kan ingevoerd worden. Voor stapeling en concentratie van problematiek is echter een verdere operationalisering nodig.

Het voorliggende model 2017 laat nog maar weinig onverklaarbare grote afwijkingen zien. Niet ten opzichte van de bijstandslasten van gemeenten, noch ten opzichte van het werkelijk aantal huishoudens in de bijstand. Verder vertoont het model geen systematische afwijkingen aan de boven- als onderkant van de verdeling (de zogenoemde 'staarten', waar het model 2016 nog wel systematische afwijkingen liet zien). Daarom adviseert de Rfv om dit model in te voeren. Volgens de Raad kan de oorspronkelijke bestuurlijke afspraak gevolgd worden om in 2017 het budget voor 75% met dit objectieve model te verdelen en voor 25% met historische kosten.

De Raad constateert echter dat het voorkeursmodel zonder centrumfunctie het aantal bijstandshuishoudens in gemeenten met (zonder) centrumfunctie te laag (hoog) voorspelt. De onderzoekers melden zelf ook een significant verband. Naar de ervaring van de Raad komt dit door de stapeling van problematiek en interactie-effecten. Hierbij moet gedacht worden aan het effect dat een kansarme omgeving op kansarmen heeft. Gemeenten met centrumfunctie bieden voorzieningen aan, ook op het sociaal domein, die samen kunnen gaan met een concentratie van problematiek. De onderzoekers hebben hiervoor trachten te corrigeren, via buurteffecten en veiligheidsproblematiek. Desondanks vertonen de resultaten een zichtbare afwijking voor gemeenten met centrumfunctie. Het is niet plausibel deze volledig aan het beleid van (centrum)gemeenten toe te schrijven.

Daarom adviseert de Raad om - voor het jaar 2017 - de factor 'centrumfunctie' wél op te nemen in het model, maar wel de zoektocht te starten naar een betere benadering voor de voornoemde stapelings- en interactie-effecten. 'Centrumfunctie' is immers slechts een benadering hiervoor, het is niet de centrumfunctie zelf die de hogere bijstandskans veroorzaakt. Als deze betere

⁴ Rfv, Verbetering verdeelmodel Inkomensdeel Participatiewet en aanpassing vangnet, 16 juli 2015.

Datum

27 juni 2016

Kenmerk

2016-0000369351

benadering gevonden is, dan kan deze als verfijning in het model – voor het jaar 2018 - opgenomen worden.

Het model vertoont nog enkele uitschieters, die zich vooral aan de positieve kant bevinden. Hoewel deze in aantal en zwaarte van een kleinere orde zijn dan het model 2016, vereisen deze wel duiding. Deze ontbreekt nog op moment van schrijven.

Vanwege alle betekenisvolle verbeteringen is de Raad van oordeel dat het model voor het jaar 2017 ingevoerd kan worden en voor 75% kan meewegen in de verdeling voor 2017. Vanwege de vele verbeteringen ligt het niet in de rede om nog vast te houden aan het voor 50% meewegen van de historische verdeling. De bestuurlijke afspraak om deze historische component in 2017 af te bouwen tot 25% kan volgens de Rfv gehandhaafd blijven. Hierbij adviseert de Raad echter wel om de centrumfunctie wél mee te nemen in het model 2017, maar naar een betere vervanging te zoeken voor 2018. Bovendien dringt hij erop aan om de uitschieters aan de positieve kant te onderzoeken. Hij geeft in overweging om voor deze een apart regime te hanteren, bijvoorbeeld via een aftopping, om het bestuurlijk draagvlak onder het model niet onnodig te belasten.

Onderbouwing van het advies

Het model 2015 was in eerste aanzet goed, maar het gemodelleerde gemeenten met hoge bijstandsdichtheid onvoldoende accuraat

Bij deze gaat de Raad in op uw verzoek om de werking van het model 2015 te beschouwen.

De Raad heeft zich eerder uitgesproken voor een model dat kansen op bijstand voor huishoudens voorspelt in plaats van uitgaven op gemeentelijk niveau.⁵ Kansen worden zuiverder geschat en het zijn huishoudens, geen gemeenten, die recht hebben op bijstand. Bovendien worden zo effecten van gemeentelijk beleid uitgezuiverd. Hij plaatste wel kritische kanttekeningen bij de mate waarin dit model al voldoende goed de bijstandskansen kan schatten.

U heeft aan de Raad gevraagd om te beoordelen hoe het model 2015 in de praktijk heeft gewerkt. De Raad heeft dit gespecificeerd als: in hoeverre sloot het model aan bij de uitgaven 2015? (Hierbij is alleen gekeken naar het objectieve deel van het budget.)

In het algemeen sloot dit model nog niet heel goed aan op de werkelijke uitgaven. Veel gemeenten die een sterke verhoging van het budget hebben gehad, hebben een positief resultaat. De door het model ingeschatte lasten waren dus te hoog. Het omgekeerde geldt voor veel gemeenten met een forse daling van het budget. De oorzaak kan echter niet eenduidig vastgesteld worden. Er kan sprake zijn van

⁵ Rfv, Verdeelmodel inkomensdeel Wwb/Participatiewet, 7 april 2014.

onvolkomenheden in het model, van de tijd die gemeenten nodig hebben om de tering naar de nering te zetten of van de effectiviteit van het beleid van gemeenten. Het meest aannemelijk is dat het een combinatie van deze factoren is. Overigens merkt de Raad op dat enkele zeer grote gemeenten die met een daling van budget te maken hadden, een positief resultaat hadden. Een vermindering van budget hangt dus niet een-op-een samen met een negatief resultaat.

In het algemeen kan gezegd worden dat het model 2015 nog niet voldoende goed aansluit bij de bijstandsdichtheid in een gemeente. Hoewel beleidseffecten hierin een rol zullen spelen, is het niet aannemelijk dat dit geldt voor *alle* gemeenten met veel bijstandsontvangers. Bovendien voorspelde dit model te hoge uitgaven voor gemeenten met een lage bijstandsdichtheid; het is eveneens niet aannemelijk dat *al* deze gemeenten een effectief beleid voeren.

Tabel 1: werking van het model 2015

Gemeenten met bijstandsdichtheid	Resultaat 2015 ten opzichte van objectief deel model 2015 (%)
hoog (>6%)	-2%
redelijk (3,5% - 6%)	0%
laag (2% - 3,5%)	4%
zeer laag (<2%)	5%

Gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid kwamen dus te kort ten opzichte van het objectieve deel van het model. Ter ondervanging van deze effecten zijn er maatregelen afgesproken. In 2015 werd een historisch aandeel van 75% gehanteerd, evenals een tijdelijk vangnet. Voorts zijn de kleine gemeenten (die vaak een lage bijstandsdichtheid hebben) historisch gebudgetteerd.

Modellen 2016 en 2017 zijn gegroeid in kwaliteit

Mede in navolging van het Rfv-advies is het model 2015 doorontwikkeld. Voor het model 2016 bestonden verbeteringen vooral in het toevoegen van extra verklarende factoren. Er werd wel nog steeds gebruik gemaakt van enquêtedata in plaats van integrale data. De Raad was van oordeel dat deze toevoegingen zeker tot verbeteringen hebben geleid, maar dat er nog veel uitschieters te zien waren, met herkenbare patronen daarin. Deze wezen op een systematische fout. De Raad adviseerde om bij de doorontwikkeling van het model naar integrale data, ook naar afwijkingen van groepen gemeenten te kijken en niet alleen naar factoren die voor het gemiddelde gelden (significantie). Bovendien heeft de Raad aanbevolen systematische analyses te maken voor gemeenten die hoog/gemiddeld/laag scores op criteria als eenpersoonshuishoudens, allochtonen, laagopgeleiden, reistijd tot de grens enz.

Het model 2017 is ontwikkeld door SEO, met als belangrijkste aanpassing dat nu is uitgegaan van integrale data in plaats van enquêtegegevens. De Raad ziet met

instemming dat zijn aanbevelingen zijn opgevolgd. Ook dit model verklaart de bijstandskans op huishoudensniveau aan de hand van huishoudens- en regionale kenmerken. Er zijn enkele belangrijke verschillen met het model 2016. In de eerste plaats is het model 2017 op integrale data geschat. In de tweede plaats is er op een andere manier omgegaan met de effecten van verschillende niveaus (huishoudens, buurt en gemeente)⁶. In de derde plaats is er uitgegaan van een basisset van verklarende variabelen, waarbij aan de hand van een toets kenmerken al dan niet werden toegevoegd. Ten vierde is er met normbedragen gewerkt die gedifferentieerd zijn naar type huishouden. Ten vijfde konden huishoudentypes als studenten en instellingsbewoners nu (op de juiste wijze) meegenomen worden. De Raad ziet al deze veranderingen als verbeteringen.

Met instemming ziet de Raad dat er bij het toevoegen niet meer alleen op significantie is gelet, maar ook op de verklaringskracht voor meetpunten die afwijken van het gemiddelde.

Bovendien zijn de verschillen van het model 2017 ten opzichte van de uitgaven 2014 in het algemeen klein te noemen, in ieder geval voor het model met centrumfunctie (geoperationaliseerd met regionaal klantenpotentieel).

Model met centrumfunctie benadert bijstandslasten en bijstandskans beter

De onderzoekers hebben een voorkeursmodel uitgewerkt zonder centrumfunctie. Om de variant met en zonder centrumfunctie te kunnen vergelijken, heeft de Raad een analyse gemaakt van de verschillen tussen lasten en model, per klasse centrumfunctie.

Tabel 2: verschil budget model 2017 ten opzichte van uitgaven 2014

Gemeenten met centrumfunctie	met centrumfunctie	zonder centrumfunctie
sterk	-3%	-4%
redelijk	5%	5%
weinig	4%	6%
zonder	7%	9%

Om geheel zuiver te kunnen oordelen, heeft de Raad ook gekeken naar de voorspelling van het aantal huishoudens met bijstand, want dat is de grootte die het model in feite voorspelt. Op deze manier zijn prijseffecten, die het model niet meeneemt, uitgesloten. Dan is er een zelfde beeld te zien.

⁶ Voor de fijnproevers: in tegenstelling tot het multiniveaumodel van 2015 en 2016 worden per niveau geen random effecten op niet-geobserveerde kenmerken meer toegevoegd.

Tabel 3: voorspeld aantal huishoudens met bijstand, met en zonder centrumfunctie

Gemeenten met centrumfunctie (regionaal klantenpotentieel)	aantal	% gemeenten waar huishoudens met bijstand te laag is voorspeld		% gemeenten waar voorspelling slechter wordt zonder centrumfunctie
		model met reg. klantenpotentieel	model zonder reg. klantpot.	
>1,5 (sterk)	22	64%	73%	82%
1 - 1,5	33	36%	36%	61%
0,5 - 1	34	29%	32%	32%
< 0,5 (laag)	24	38%	25%	17%

Alleen gemeenten met >40.000 inwoners zijn meegenomen

Leesvoorbeeld: Als centrumfunctie wél meegenomen wordt, voorspelt het model voor de 22 gemeenten met sterke centrumfunctie in 64% van de gevallen een te laag aantal bijstandshuishoudens. Als centrumfunctie niet meegenomen wordt, dan groeit deze afwijking: voor 73% van de gemeenten met sterke centrumfunctie wordt een te laag aantal bijstandshuishoudens voorspeld.

Geconstateerd kan worden dat het model met centrumfunctie de minste scheefheid vertoont ten opzichte van de uitgaven en het aantal huishoudens met bijstand beter voorspelt. Als de factor 'centrumfunctie' wordt verwijderd, heeft dat een negatief effect op maar liefst 82% van de gemeenten met sterke centrumfunctie. Daarbij komt dat ook in het model *met* centrumfunctie het aantal huishoudens met bijstand voor hen te laag voorspeld wordt.

De zuiver theoretische basis voor het opnemen van de centrumfunctie wordt door sommigen in twijfel getrokken. De Raad is evenwel van mening dat het meenemen van de centrumfunctie meerwaarde heeft. Niet alleen om pragmatische redenen- betere aansluiting- maar ook op grond van een mogelijk interactie-effect. Dat wil zeggen: het gedrag van het geheel is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan de som van het gedrag der delen. Honderd kansarmen die bij elkaar wonen hebben een andere kans op bijstand dan honderd kansarmen die verspreid wonen. Er is voldoende redenen om aan te nemen dat de centrumfunctie effecten die onvoldoende door andere factoren worden bestreken (bijvoorbeeld stapeling van problematiek, multiprobleemgezinnen, samenloop van afzonderlijke effecten die daardoor worden versterkt) oppakt, waardoor deze grootheid wel degelijk toegevoegde waarde heeft.

Het is in elk gavel te simpel te stellen dat een negatief effect bij centrumgemeenten door het eigen beleid van de gemeenten wordt veroorzaakt. Hier is immers net zomin bewijs voor als voor het tegendeel (dat er geen theoretische basis is om deze factor op te nemen). Ook als deze factor meegenomen wordt, resteert er nog een negatief effect. Opnemen van deze factor staat dus niet gelijk aan het 'belonen' van beleid.

Datum
27 juni 2016

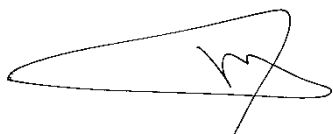
Kenmerk
2016-0000369351

Uitschieters aan positieve kant verdienen aandacht

Los van het feit dat het model er goed in lijkt te slagen het beroep op de bijstand te voorspellen, zijn er nog enkele onverklaarbare grote uitschieters, met name aan de pluskant. De Raad herkent hierin echter geen structureel patroon. Mogelijk zit hier nog wel wat oneffenheden in de onderliggende data (van CBS of andere bronnen), maar dat kan hij niet vaststellen. Pogingen die verschillen te duiden ontbreken nog.

Het model 2016 liet grote afwijkingen zien voor de G4. Ten aanzien van de verschillen tussen budget en lasten zijn die nu veel kleiner. Als gekeken wordt naar het aantal huishoudens, dan zijn de verschillen tussen model en realisatie voor twee van hen zelfs geheel verdwenen – als tenminste het model met centrumfunctie gehanteerd wordt. De budgettaire verschillen verdienen echter wel aandacht, in die zin dat de komende jaren moet blijken of realisatie en model dichter naar elkaar toe groeien. Dan pas kan vastgesteld worden of er sprake is van beleid, van prijseffecten of modeffecten.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Kees Breed (secretaris)