

Verdeling inkomensdeel WWB/Participatiewet

Beoordeling van vier verdeelmodellen in opdracht van het Ministerie van SZW

**Martin Heekelaar
Paul Schenderling**

Maart 2014

Verdeling inkomensdeel WWB/Participatiewet

Beoordeling van vier verdeelmodellen in opdracht van het Ministerie van SZW

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Beoordelingscriteria	1
2. Verdeelmodel APE (Verbeteringen huidig model)	8
2.1 Modelbeschrijving	8
2.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium	8
2.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel	12
3. Verdeelmodel CEBEON (Verschillenanalyse)	14
3.1 Modelbeschrijving	14
3.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium	14
3.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel	17
4. Verdeelmodel SCP (Multiniveau-analyse)	19
4.1 Modelbeschrijving	19
4.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium	19
4.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel	23
5. Verdeelmodel SEO (Trendmodel)	25
5.1 Modelbeschrijving	25
5.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium	25
5.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel	28
6. Algemeen oordeel	30

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In opdracht van het ministerie van SZW heeft Berenschot in 2012 een verkenning uitgevoerd naar het verdeelmodel voor de bijstand. In deze verkenning is een groot aantal varianten voor de verdeelsystematiek in beeld gebracht. Tevens zijn criteria geformuleerd voor het maken van een keuze. Doel van de verkenning was om te komen tot inzicht in de verbetermogelijkheden van het verdeelmodel inkomensdeel en drie à vier kansrijke varianten te selecteren om nader uit te werken.

Er zijn door het ministerie van SZW in samenspraak met de VNG en de begeleidingscommissie vier varianten geselecteerd: (1) verbeteringen aan het bestaande model, (2) trendmodel, (3) Multiniveau-analyse en (4) verschillenanalyse. Deze varianten zijn in het najaar van 2013 uitgewerkt door een viertal onderzoeksbureaus: respectievelijk (1) APE, (2) SEO, (3) SCP en (4) CEBEON.

Berenschot heeft in opdracht van het ministerie van SZW de vier modellen met elkaar vergeleken en beoordeeld op basis van de in de verkenningsfase geformuleerde criteria. De beoordeling is mede gebaseerd op de uitkomst van de technische toets die gelijktijdig uitgevoerd is door COELO (Maarten Allers). De uitkomst van onze beoordeling volgt hierna.

1.2 Vraagstelling

De opdracht aan Berenschot is als volgt geformuleerd:

- Het vergelijken van de door andere bureaus opgestelde (concept)rapporten en –modellen en deze te beoordelen op basis van de in de verkenningsfase geformuleerde criteria.
- Het opleveren van een rapport waarin concreet wordt gemaakt welk verdeelmodel op welke criteria beter en minder goed scoort met een toelichting waaruit dat blijkt. Tevens het trekken van een conclusie over welk model het beste voldoet aan de gestelde criteria.
- Het deelnemen aan en het leiden van een bestuurlijke conferentie, waarop de onderzoeksbureaus de door hen uitgewerkte verdeelmodellen presenteren. Tijdens de bijeenkomst presenteert Berenschot het vergelijkend onderzoek op basis van de ontwikkelde toetsingscriteria. Er is ruimte voor gemeenten en bestuurders om te reageren op de verdeelmodellen.

1.3 Beoordelingscriteria

Voor de beoordeling van de modellen is een aantal criteria gehanteerd. Deze criteria zijn uitgewerkt in het rapport Verkenning verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2014. Het rapport is besproken in het bestuurlijk overleg tussen SZW en de VNG. De beoordelingscriteria zijn in dat overleg vastgesteld. We bespreken de beoordelingscriteria hierna en geven aan welke wegging we hebben gehanteerd bij

de beoordeling van de modellen. Aan het eind van deze paragraaf geven we een korte samenvatting en geven per beoordelingscriterium de weging aan.

Prikkelwerking

Het uitgangspunt is dat de verdeelsystematiek de gemeenten maximaal stimuleert tot een activerende uitvoering van de bijstandswet en een zoveel mogelijke duurzame beperking van de uitgaven aan bijstandsuitkeringen. We stellen de prikkelwerking vast o.b.v. het marginale effect van de mutatie van de bijstandsuitgaven met 1 euro. Op basis daarvan kan worden vastgesteld in hoeverre deze mutatie leidt tot een verandering van het budget voor de bijstand. Met andere woorden, in hoeverre behoudt een gemeente de winst wanneer het erin slaagt de bijstandsuitgaven met 1 euro terug te dringen? Het onderzoek naar verdeelmodellen is erop gericht om de overschotten en tekorten zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de gemeentelijke prestaties. Een gemeente die bovengemiddeld presteert zou een overschot moeten hebben op het inkomensdeel en een gemeente die minder presteert dan het gemiddelde een tekort. Dit is de essentie van de prikkelwerking in de financieringssystematiek van de WWB. Het gaat daarbij ook om de rechtvaardigheid van de verdeling (zie hieronder).

Weging: De prikkelwerking heeft de hoogste weging bij de beoordeling van de modellen. Het is noodzakelijk dat het model een goede prikkelwerking heeft. Dit betekent echter niet dat het alleen gaat om de maximale prikkelwerking. Ook de andere beoordelingscriteria worden meegewogen.

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.

Omwille van de prikkelwerking is het noodzakelijk om met een objectief verdeelmodel te werken dat zo goed mogelijk recht doet aan de specifieke situatie van een gemeente (demografische samenstelling, arbeidsmarktsituatie etc.). Verdeling op basis van objectieve factoren is in de plaats gekomen van de declaratiesystematiek van voor de WWB. Gemeenten willen zelf niet terug naar het declaratiesysteem, omdat dat niet past bij een systeem van gemeentelijke verantwoordelijkheid en vanwege de daarmee gepaard gaande bureaucratie. Het zal in de praktijk echter onmogelijk zijn om een perfect werkend verdeelmodel te maken, al was het alleen omdat niet objectief is vast te stellen wat goed beleid en een goede uitvoering is en wat niet. Het model moet derhalve de rechtvaardigheid aannemelijk maken. Voor zover er onzekerheid is over de rechtvaardigheid, kan een deel van het budget omwille van de financiële beheersbaarheid (zie hierna), historisch worden verdeeld of kunnen er andere vangnetten in de systematiek worden toegepast.

Weging: De rechtvaardigheid van de verdeling is eveneens een belangrijke factor. Het zal echter onmogelijk zijn om een model te maken met een perfecte verdeling. De toegepaste methodiek zal zoveel mogelijk de rechtvaardigheid van de verdeling aannemelijk moeten maken.

Betrouwbaarheid

Bestuurders moeten erop kunnen vertrouwen dat sprake is van een in technisch opzicht betrouwbaar model. Het gaat om verschillende aspecten:

- Het model is op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand gekomen. Dat betekent dat het model gebaseerd is op een algemeen geaccepteerde en meermaals toegepaste methode. Dat moet onder andere blijken uit de wetenschappelijke literatuur.
- De variabelen, de relaties en de uitkomsten van het model zijn logisch en verklaarbaar. We kijken naar de in het model opgenomen variabelen en naar de omvang en het teken van de gewichten. Daarnaast kijken we naar de herverdeeeffecten en (voor zover mogelijk) naar het financieel resultaat. De omvang van de herverdeeeffecten (e/o financieel resultaat) en de mate waarin deze over de tijd fluctueren, zijn van invloed op de betrouwbaarheid. Extreem grote herverdeeeffecten of sterke fluctuerende herverdeeeffecten lijken niet realistisch en maken het model minder betrouwbaar.

Box: definitie herverdeeeffect en financieel resultaat

Het herverdeeeffect is gedefinieerd als het verschil tussen het werkelijke uitgavenaandeel en het geschatte uitgavenaandeel in het jaar waarin gezocht is naar de beste fit van het model, als percentage van de werkelijke uitgaven. Als bijvoorbeeld in 2012 gezocht is naar de beste fit van het model, wordt het herverdeeeffect 2012 berekend als het verschil tussen het geschatte uitgavenaandeel in 2012 en het werkelijke uitgavenaandeel in 2012 gedeeld door het werkelijke uitgavenaandeel in 2012.

Bij het financieel resultaat gaat het om het verschil tussen het budgetaandeel en het uitgavenaandeel als percentage van het uitgavenaandeel. Het financieel resultaat kan alleen achteraf worden vastgesteld. Stel dat het model dat o.b.v. de gegevens in 2012 is ontwikkeld, wordt toegepast in 2014. Dan kan pas na afloop van 2014 worden vastgesteld (zodra de gemeentelijke uitgavengegevens bekend zijn) wat het financieel resultaat in 2014 is. Met andere woorden het financieel resultaat in 2014 kan nu nog niet worden berekend. Om toch het financieel resultaat te kunnen vaststellen, zou het model kunnen worden herschat met gegevens uit 2010 en de daaruit volgende budgetten moeten worden toegepast op 2012. Over 2012 zijn de werkelijke uitgaven op dit moment wel bekend. Met andere woorden er kan een indicatie gekregen worden van het financieel resultaat.

- De modelschattingen zijn reproduceerbaar en daarmee voor derden controleerbaar.
- De gebruikte data zijn betrouwbaar. Het gaat vooral om de bron of de bronnen van de data.
- Het model is gebaseerd op zo actueel mogelijke gegevens.
- Het model is (in technische zin) stabiel. Dat betekent dat de variabelen/verdeelenkenmerken en de gewichten over de tijd stabiel zijn, dan wel dat er een goede en logische verklaring kan worden gegeven als dat niet het geval is.

Weging: Bestuurders moeten ervan op aan kunnen dat het verdeelmodel betrouwbaar is. Feitelijk gaat het om een randvoorwaarde. Bij onze beoordeling gaan wij na in hoeverre sprake is van een betrouwbare methodiek en betrouwbare uitkomsten.

Voorspelbaarheid

Hier gaat het erom dat de gemeente zo goed mogelijk in staat gesteld wordt te anticiperen op de uitkomsten van het model. De praktijk leert dat het lastig is om voorspellingen te maken van de gemeentelijke budgetten. Dat komt deels door de systematiek van het macrobudget en door het gebruik van vangnetten en dempers. Bij de beoordeling van de verdeelmodellen zien wij daar van af en kijken wij alleen naar het gemeentelijk aandeel (dus niet naar het budget!) van het voorgestelde model en wij zien af van eventueel aanvullende vangnetten en dempers. Relevant voor de voorspelbaarheid is de wijze waarop en de mate waarin de modeluitkomsten over de tijd gefixeerd worden. Er zijn drie mogelijkheden.

1. Vastzetten van het gemeentelijk aandeel: hierbij wordt het gemeentelijk aandeel in enig jaar gefixeerd. De voorspelbaarheid van deze variant is groot, maar geen van de onderzochte modellen stelt voor om het aandeel meerjarig te fixeren. Daarvoor zijn de veranderingen in gemeenten die de bijstandsuitgaven bepalen te groot en dat zou leiden bij gemeenten tot te grote, onverklaarbare herverdeeleffecten.
2. Vastzetten van de gewichten: In deze variant worden alleen de gewichten van de verdeelenkenmerken vastgezet. De waarden van de verdeelenkenmerken (zoals het aantal WW-ers) beweegt wel over de tijd. Verschillende onderzoeksbureaus geven aan dat hun model niet jaarlijks hoeft te worden herschat, waardoor sprake is van vaste gewichten. Dat draagt bij aan de voorspelbaarheid. Dat laat onverlet dat de verdeelenkenmerken zelf vaak wel beweeglijk zijn en lastig te voorspellen.
3. Jaarlijkse herschatting van het model: In deze variant wordt het model jaarlijks herschat en kunnen de gewichten en de verdeelenkenmerken jaarlijks veranderen. Deze veranderingen kunnen een extra belemmering zijn voor de voorspelbaarheid.

Kortom, de voorspelbaarheid is een lastig vraagstuk. De beste variant voor de voorspelbaarheid is het vastzetten van de gewichten, maar dat is ongewenst, omdat in de verdeling dan geen rekening

wordt gehouden met relevante veranderingen bij gemeenten. De andere twee varianten hebben altijd een lastige voorspelbaarheid. De voorkeur heeft het model met vaste gewichten, maar er zal altijd naar andere aspecten gekeken moeten worden. Wij kijken naar de beweeglijkheid van de herverdeeleffecten of (indien mogelijk) het financieel resultaat. Bij zo min mogelijk beweeglijkheid (weinig veranderingen over de tijd) is sprake van een hogere voorspelbaarheid. Desondanks zal het in de praktijk lastig zijn om toekomstige budgetten te ramen en zullen er voor gemeenten aanvullende tools nodig zijn, die daarbij ondersteunen.

Weging: Gemeenten vinden de voorspelbaarheid een belangrijk beoordelingscriterium. Maar er is een trade-off tussen voorspelbaarheid en de rechtvaardigheid en betrouwbaarheid. Onze ervaring is dat gemeenten de rechtvaardigheid en betrouwbaarheid, als het erop aankomt belangrijker vinden dan de voorspelbaarheid. Bovendien is de voorspelbaarheid bij alle door ons te beoordelen modellen een lastige kwestie en zullen er aanvullende tools nodig zijn om goede voorspellingen/ramingen te kunnen maken.

Uitlegbaarheid

Aan de gemeenten moet kunnen worden uitgelegd wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moeten gemeenten dat ook kunnen uitleggen.

Weging: De praktijk leert dat de uitlegbaarheid een belangrijke beoordelingsfactor is voor gemeenten. In de afgelopen jaren is er altijd discussie geweest over factoren die niet (bv sociale huurwoningen) of juist wel (arbeidsmarktvariabelen op COROP-niveau) in het verdeelmodel zijn opgenomen. Dat, ondanks dat er goede redenen waren voor de gekozen modelspecificatie. De uitlegbaarheid van het model kennen wij daarom een hoog gewicht toe.

Financiële beheersbaarheid

Bij de financiële beheersbaarheid gaat het erom dat financiële risico's voor gemeenten beheersbaar zijn. Uitgangspunt is dat financiële tekorten moeten kunnen worden teruggedrongen door goed beleid en een goede uitvoering. Hier ligt een relatie met de rechtvaardigheid. 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 volledig zelf bepalen en beïnvloeden en daarmee de financiën beheersen.

Omwille van de prikkelwerking is het noodzakelijk om te werken met een objectief verdeelmodel. Hiermee wordt getracht de noodzakelijke uitgaven van gemeenten zo goed mogelijk te benaderen. Vanuit het oogpunt dat niet exact kan worden vastgesteld of de uitkomsten van het model volledig zijn terug te voeren op de gemeentelijke prestaties kunnen vangnetten in de systematiek worden aangebracht of kan het historisch aandeel in het model worden opgenomen. De financiële beheersbaarheid wordt daardoor vergroot. Keerzijde is dat het ten koste gaat van de prikkelwerking.

Idealiter is het niet nodig om naast het model maatregelen te treffen ten behoeve van de financiële beheersbaarheid voor gemeenten. Daarom is de onderzoekers gevraagd dat zij hun uitkomsten en analyses baseren op de zuivere toepassing van de door hen voorgestelde verdeelmodellen. Hierbij wordt dus geen voorschot genomen op het al dan niet blijven bestaan van de huidige ex ante inperking, de IAU of de MAU of de introductie van een nieuw 'vangnet'. Bij de besluitvorming over de keuze voor een verdeelmodel zal de inrichting van een eventueel vangnet wel worden betrokken

Weging: Het gaat bij de financiële beheersbaarheid om een op zichzelf belangrijke factor. Echter, voor een deel zit deze al opgesloten in de rechtvaardigheid. Daarnaast zijn wij van mening dat de financiële beheersbaarheid een uitkomst is van een bestuurlijke discussie die volgt op de keuze van het verdeelmodel. Het gaat dan om de vraag of en, zo ja, in welke mate vangnetten en dempers worden ingezet.

Praktische uitvoerbaarheid

De benodigde data voor de modelschattingen en de verdeling zijn tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar.

Weging: De praktische uitvoerbaarheid van het model in termen van kosten, administratieve lasten e.d. is belangrijk, maar andere factoren zoals betrouwbaarheid en rechtvaardigheid wegen zwaarder. De praktische toepasbaarheid van het model als verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB is wel een noodzakelijke voorwaarde.

1.3.1 Samenvattend

Bij de beoordeling van de verdeelmodellen, passen wij de volgende criteria toe: prikkelwerking, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, uitlegbaarheid, financiële beheersbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid.

Het belangrijkste criterium waaraan getoetst wordt is de prikkelwerking. De prikkelwerking van het model moet goed zijn.

Andere belangrijke criteria zijn: de rechtvaardigheid, betrouwbaarheid en de uitlegbaarheid.

Een minder zware weging krijgen de voorspelbaarheid, de financiële beheersbaarheid en de praktische toepasbaarheid. Dat betekent niet dat deze factoren niet belangrijk zijn. T.a.v. de voorspelbaarheid geldt dat wij in de praktijk merken dat gemeenten als het erop aankomt betrouwbaarheid en rechtvaardigheid belangrijker vinden. T.a.v. de financiële beheersbaarheid zijn wij van mening dat dit criterium opgesloten zit in de rechtvaardigheid en voorts gaat het om een bestuurlijke weging los van het verdeelmodel als zodanig. Bij praktische uitvoerbaarheid geldt ook dat betrouwbaarheid e.d. belangrijker zijn. Noodzakelijke voorwaarde is wel dat het model praktisch toepasbaar is.

Zware weging:	- Prikkelwerking
Hoge weging:	- Rechtvaardigheid - Betrouwbaarheid - Uitlegbaarheid
Minder hoge weging:	- Voorspelbaarheid - Financiële beheersbaarheid - Praktische toepasbaarheid

2. Verdeelmodel APE (Verbeteringen huidig model)

2.1 Modelbeschrijving

Het verdeelmodel dat thans wordt toegepast voor het inkomensdeel WWB is opgesteld door APE. APE heeft gezocht naar verbetermogelijkheden van het huidige model. Er is onder andere gezocht naar verbeterde verdeelfactoren en naar alternatieve, verbeterde arbeidsmarktcriteria. Daarnaast is er door APE gekeken of er eenvoudigere modellen mogelijk zijn dan het huidige model. Zo is onderzocht of het mogelijk is om te werken met modellen met minder verdeelmaatstaven en met modellen waarin een historisch aandeel is opgenomen. In totaal zijn er 66 modelvarianten onderzocht.

APE heeft vastgesteld dat één modelvariant (VIPw2015.0) beter scoort dan de andere modelvarianten. Dat model wordt op dezelfde wijze geschat als het huidige verdeelmodel (regressieanalyse). In het verbeterde model is ten opzichte van het huidige model een tweetal variabelen toegevoegd (goedkope woningen en jeugdproblematiek) en wordt als alternatief voor de huidige arbeidsmarktcriteria gebruikgemaakt van een gewogen ruimtelijke meting van regionale arbeidsmarktvariabelen. Ten slotte is het vaste bedrag (de constante) uit het huidige verdeelmodel vervangen door de gemiddelde WWB-uitgaven per huishouden.

Vervolgens is de voorkeursvariant gecombineerd met een historische uitgavencomponent (modelvariant VIPw2015.1). APE adviseert om deze variant, te weten de voorkeursvariant met een historische uitgavencomponent, te hanteren voor de toepassing van de budgettoedeling in 2015.

2.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium

2.2.1 Prikkelwerking

In het huidige verdeelmodel vindt de verdeling van het budget voor gemeenten met minder dan 25.000 inwoners plaats op basis van de historische uitgaven. Het budget voor gemeenten met 25.000 tot 40.000 inwoners vindt deels plaats op basis van de historische uitgaven en deels op basis van het objectief verdeelmodel. Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners ontvangen een budget dat volledig wordt verdeeld op basis van het objectief verdeelmodel.

De prikkelwerking van variant VIPw2015.1 verschilt van de prikkelwerking van het huidige verdeelmodel. In VIPw2015.1 komt t.o.v. het huidige model het onderscheid tussen middelgrote en grote gemeenten te vervallen. Gemeenten met meer dan 25.000 inwoners behouden, uitgaand van een constant blijvend macrobudget, een bespaarde uitkering in totaal zes jaar (in het jaar zelf en in de vijf volgende jaren). In het zevende jaar wordt daarvan op basis van de modelberekeningen van

APE 60% afgeroomd^{1, 2}. Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners behouden op basis van de historische verdeling een bespaarde uitkering twee jaar. Daarna wordt de uitkering volledig afgeroomd (tabellenboek VIPw2015.1 Tabel 4).

2.2.2 Rechtvaardigheid

Bij rechtvaardigheid gaat het erom dat verschillen tussen budget en uitgaven herleidbaar moeten zijn tot verschillen in beleid en uitvoering. APE heeft op basis van deze definitie van rechtvaardigheid een aantal maatstaven ontwikkeld op basis waarvan de rechtvaardigheid van de modelvarianten kan worden gekwantificeerd. Deze maatstaven zijn gebaseerd op de redenering dat de rechtvaardigheid het grootste is wanneer verschillen tussen budget en uitgaven zo min mogelijk herleidbaar zijn op objectieve factoren. Een soortgelijke redenering wordt gevolgd in de MAU-toets op verdeelstoornissen die door het ministerie van SZW gehanteerd wordt en uitgevoerd wordt door APE. Het deel van de herverdeeleffecten dat met deze toets wordt verklaard door objectieve factoren neemt in model VIPw2015.1 af t.o.v. het huidige model (m.a.w. zijn minder herleidbaar op objectieve factoren). Hieruit leidt APE af dat VIPw2015.1 rechtvaardiger is dan het huidige verdeelmodel (APE paragraaf 10.3.2).

APE kan in haar methodiek, in tegenstelling tot andere partijen, geen rekening houden met verschillen in beleid en uitvoering tussen gemeenten. Het feit dat dit bij de modellering niet meegenomen kan worden, betekent niet dat er geen aansluiting is tussen de uitkomsten en beleid en uitvoering. In hoeverre die aansluiting er is, is (overigens voor geen van de modellen) exact vast te stellen. Door de verfijning die APE toepast op het verdeelmodel waarmee zij komen tot variant VIPw2015.1 zoekt APE door naar objectieve en door gemeenten niet beïnvloedbare factoren die een verklaring kunnen bieden voor verschillen tussen het budget en de uitgaven. Met de uitgevoerde toets op verdeelstoornissen worden veel verschillende mogelijke verdeelstoornissen onderzocht. Op die manier heeft APE de onzekerheid ten aanzien van de rechtvaardigheid van het model verminderd.

Een andere beperking van het model van APE ten aanzien van de rechtvaardigheid is de positie van gemeenten met minder dan 25.000 inwoners ten opzichte van de grotere gemeenten. Wanneer middelgrote of grote gemeenten goed presteren, dan zien zij dit meerjarig terug in het financieel

¹ Het gaat hier (en in het vervolg van deze rapportage) om zogenoemde marginale effecten: met hoeveel en wanneer neemt het budget toe (of af) als de bijstandsuitgaven met 1 euro toenemen (of afnemen), waarbij alle overige factoren constant worden verondersteld?

² Als we in de tekst spreken over afkomen van de besparingen door goed beleid, hebben we het impliciet ook over het aanvullen van tekorten als gevolg van slecht beleid.

resultaat, terwijl kleine gemeenten dit – net als in het huidige model - als gevolg van de historische verdeling na twee jaar al niet meer terugzien in het financiële resultaat.

Besparingen die gemeenten met meer dan 25.000 inwoners realiseren worden na zes jaar voor 60% afgeroomd. APE geeft aan dat een perfecte verdeling niet mogelijk is en dat het daarom rechtvaardig is om een historisch aandeel in te brengen. Dat laat onverlet dat veel gemeenten het als onrechtvaardig ervaren dat besparingen worden afgeroomd.

2.2.3 Betrouwbaarheid

De modellen van APE zijn op wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand gekomen. De variabelen en verbanden zijn inhoudelijk logisch en verklaarbaar. De betrouwbaarheid van de gebruikte data is goed. Met uitzondering van de indicator jeugdproblematiek, komen alle reeksen van het CBS. Van de CBS-reeksen zijn de meeste reeksen gebaseerd op administratieve data. Het percentage laagopgeleiden is gebaseerd op enquêteresultaten. Omdat het model van APE in relatief hoge mate gebaseerd is op meerjarige gemiddelden in verband met de stabiliteit van de variabelen, gaat dat enigszins ten koste van de actualiteit van de gebruikte data. De peildatum van de verdeelmaatstaven varieert van 2 tot 6 jaar.

T.a.v. de technische stabiliteit valt op dat bij herschattingen de gewichten flink fluctueren (Tabellenboek VIPw2015.1 Tabel 2). Vier van de 15 gewichten zijn in de periode 2009-2012 niet in alle jaren significant. APE wijst er op dat de stabiliteit van de gewichten ook kan worden beoordeeld op basis van de herverdeling van de middelen bij het constant houden van de verdeelmaatstaven. Bij een lage herverdeling is sprake van 'stabiliteit'. Dit ligt op 1,5% van het macrobudget.

De herverdeeleeffecten van het model van APE zijn relatief beperkt. Ze zijn beperkter dan de herverdeeleeffecten in het huidige verdeelmodel. De meeste gemeenten krijgen te maken met een herverdeeleeffect kleiner dan 10 procent. Twintig (van de 408) gemeenten krijgen te maken met herverdeeleeffecten die groter zijn dan 20 procent. De herverdeeleeffecten voor kleinere gemeenten zijn per definitie gelijk aan nul (kleine gemeenten worden historisch verdeeld). Gemeenten met 25.000 tot 40.000 inwoners hebben de hoogste herverdeeleeffecten.

Naast de herverdeeleeffecten, kan op basis van de APE-analyse onderzoek gedaan worden naar het financiële resultaat. APE heeft het financiële resultaat van de gemeenten over 2012 (van dat jaar zijn de uitgaven thans bekend) berekend, met een herschatting van het model op basis van het jaar 2010. Uit deze analyse volgen forse verschillen (zie onderstaande tabel). Deze analyse geeft een indicatie van het aantal gemeenten met een tekort van meer dan 10% (IAU-grens). In totaal hebben 87 gemeenten een financieel resultaat onder de IAU-grens van 10%. We merken op dat de historische verdeling voor kleinere gemeenten, mogelijk tegen de verwachting in, niet leidt tot een beperkt financieel resultaat.

Selectie gemeenten	Gem AFR ¹	Negatief financieel resultaat				Positief financieel resultaat			
		Aantal	Min	Gemiddeld	<-10%	Aantal	Max	Gemiddeld	>10%
<25.000 inwoners	9,0	123	-51,6	-9,5	48	71	45,1	8,0	17
25.000-50.000 inwoners	9,6	81	-31,6	-9,3	34	60	42,3	9,9	25
50.000-100.000 inwoners	8,0	24	-26,9	-6,9	5	22	34,5	9,2	8
100.000-250.000 inwoners	6,6	12	-14,0	-5,5	2	11	16,7	7,7	4
>250.000 inwoners	2,8	0	0,0	0,0	0	4	7,1	2,8	0

2.2.4 Voorspelbaarheid

APE adviseert om het model jaarlijks te herschatten. Dat betekent dat elk jaar de gewichten veranderen. De uitgevoerde herschattingen leiden tot forse veranderingen in de gewichten.

Een indicator voor de voorspelbaarheid van het model is ook de jaarlijkse mutatie van de herverdeeleffecten. De jaarlijkse mutatie van herverdeeleffecten bij een jaarlijkse herschatting van de gewichten van de verdeelmaatstaven is relatief beperkt in vergelijking met andere verdeelmodellen.

De verandering in het financieel resultaat geeft een betere indicatie van de daadwerkelijke jaarlijkse veranderingen voor gemeente en daarmee de voorspelbaarheid van het model voor de gemeenten. APE berekent dat het financieel resultaat bij herschatting van het model in 2012 ten opzichte van 2011 gemiddeld verandert met 6,9%-punt (tabellenboek VIPw2015.1 Tabel 34).

2.2.5 Uitlegbaarheid

Het model is relatief goed uitlegbaar, mede doordat de systematiek al in gebruik is. Het model is lineair en bevat logische verdeelmaatstaven en gewichten. Door de toevoeging van de nieuwe indicatoren jeugdproblematiek, goedkope woningen en een gewogen ruimtelijke meting van regionale arbeidsmarktvariabelen, heeft het model een betere inhoudelijke dekking dan het huidige verdeelmodel. De uitlegbaarheid is ten opzichte van het huidige model eveneens toegenomen doordat het vaste bedrag in de rekenformule is vervangen door een grootheid met een duidelijk interpretatie, namelijk het landelijke gemiddelde van de bijstandsuitgaven per huishouden.

In VIPw2015.1 ontvangen gemeenten met minder dan 25.000 inwoners een budget volledig op basis van het historisch aandeel. Gemeenten met meer dan 25.000 inwoners ontvangen een budget op basis van een historisch aandeel met een vast gewicht en een objectief aandeel. In het huidige verdeelmodel is er een geleidelijk overgang van gemeenten die een budget krijgen dat volledig wordt verdeeld op basis van het historisch aandeel (minder dan 25.000 inwoners) naar gemeenten die een budget krijgen dat volledig wordt verdeeld op basis van objectieve factoren (meer dan 40.000 inwoners). Deze geleidelijk overgang ontbreekt in het thans voorgestelde model. Mogelijk ondervinden gemeenten met rond de 25.000 inwoners bij een kleine verandering van het inwoneraantal een relatief forse verandering in het aandeel in het budget voor de bijstand. Ons lijkt dat lastig uitlegbaar. APE gaat hier in haar rapport niet op in. Desgevraagd geeft APE aan dat het model, zonder technische problemen en zonder nader onderzoek, onverkort toepasbaar is in een

variant met een gefaseerde overgang tussen klein en groot. Daarmee zou het probleem zijn opgelost.

2.2.6 Financiële beheersbaarheid

APE onderbouwt de financiële beheersbaarheid van het model onder meer (par. 10.3.7) door te kijken naar het aandeel van alle gemeenten dat een tekort heeft boven de IAU-drempel. Dit percentage blijkt enigszins, maar niet veel, onder het percentage van het huidige model te liggen. 21,6% van de gemeenten heeft een financieel resultaat van meer dan 10% (negatief).

Of er ook in de nieuwe situatie een vangnet zal zijn en hoe dat eruit zal zien, is nog niet bekend. Op basis van deze analyse kan verwacht worden dat bij continuering van de IAU circa 90 gemeenten ervan gebruik kunnen maken.

2.2.7 Praktische toepasbaarheid

De data voor het model komen op één variabele na allemaal van het CBS. De reeksen worden jaarlijks door het CBS geactualiseerd. De indicator jeugdproblematiek is een constructie van het Verwey Jonker Instituut. De data komen van onder andere DUO, het WODC, UWV en het CBS. De praktische toepasbaarheid van deze variabele is wat minder groot dan die van de andere variabelen. In de praktijk verwachten wij geen problemen bij de toepassing van deze variabele.

APE beveelt aan om de gewichten van het model jaarlijks te herschatten en om eens in de vier jaar groot onderhoud aan het model te plegen. Hiervan is een kostenplaatje gegeven dat geen inbreuk doet op de praktische toepasbaarheid van het model.

2.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel

- Er is in het model van APE sprake van een substantiële prikkelwerking. Gemeenten met meer dan 25.000 inwoners behouden in de systematiek van het inkomensdeel, een bespaarde uitkering zes jaar. Daarna wordt deze voor 60% afgeroomd. Echter, bij gemeenten met minder dan 25.000 inwoners wordt het budget volledig verdeeld op basis van historische uitgaven, waardoor de besparing na twee jaar volledig wordt afgeroomd.
- Toepassing van het historisch aandeel kan door gemeenten als onrechtvaardig ervaren worden. Echter, doordat er altijd imperfecties in het model zitten, leidt toepassing van het historisch aandeel ertoe dat deze imperfecties worden gedempt.
- APE kan in de modelschattingen geen rekening houden met verschillen tussen gemeenten in beleid en uitvoering. In plaats daarvan bekijkt APE in welke mate de herverdeeleeffecten van het model nog uit (een grote variëteit van) objectieve kenmerken verklaard kunnen worden. Het blijkt dat dat in het nieuw ontwikkelde model minder het geval is dan in het huidige model. Dat geeft aanwijzingen dat de verdeelstoornissen minder zijn en dat het model rechtvaardiger is dan het huidige model.

- De betrouwbaarheid van het model is goed. Er is een wetenschappelijk verantwoorde methodiek toegepast die in de verslaglegging helder is uitgewerkt. Het model komt voort uit het huidige verdeelmodel. Met de gehanteerde systematiek zijn volgens ons op dit moment niet veel verdere verbeteringen mogelijk.
- APE adviseert om het model jaarlijks te herschatten. De gewichten veranderen daardoor. Dat vermindert de voorspelbaarheid. Daar staat tegenover dat de jaarlijkse verandering in herverdeel-effecten relatief beperkt is.
- De uitlegbaarheid van het model is goed. Het model is lineair. De verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten zijn logisch en verklaar- en uitlegbaar. Ook is de uitlegbaarheid toegenomen door de gemiddelde bijstandsuitgaven per huishouden als constante op te nemen en doordat er een aantal betere verdeelmaatstaven in het model zitten, zoals een gewogen ruimtelijke meting van regionale arbeidsmarktvariabelen.
- Op het punt van de financiële beheersbaarheid onderbouwt APE de rechtvaardigheid van de verdeling onder meer door het uitvoeren van de MAU-toets (zie hiervoor). Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat gemeenten door verbeteringen in het beleid de saldi op het inkomensdeel kunnen verbeteren. Verder leidt de toepassing van het historisch aandeel ertoe dat financiële tekorten geheel of gedeeltelijke worden gedempt.
- Het model maakt gebruik van algemeen beschikbare data en is daarmee praktisch toepasbaar.

3. Verdeelmodel CEBEON (Verschillenanalyse)

3.1 Modelbeschrijving

Het verdeelmodel van CEBEON gaat uit van een zogenoemd dynamisch basisbudget en een flexibel gedeelte van het budget dat gebaseerd is op verschillende verdeelkenmerken. Het dynamisch basisbudget varieert van 50 procent tot circa 85 procent van het totale budget voor gemeenten. De toepassing van het dynamische basisbudget (de historische uitkeringslasten in t-1), wordt door CEBEON gerechtvaardigd doordat volgens hen een groot deel van de bijstandslasten niet op korte termijn beïnvloedbaar is. CEBEON geeft aan dat dat wel mogelijk is op de langere termijn, waardoor het aandeel van het basisbudget op langere termijn kan worden verminderd.

Het verdeelmodel is ontwikkeld met behulp van de zogenoemde verschillenanalyse. Daarin wordt een analyse gemaakt van alle Nederlandse gemeenten en heeft Cebeon een verdiepingsslag gemaakt bij een steekproef van ruim 60 gemeenten. De verschillenanalyse is door CEBEON ontwikkeld en is eerder gebruikt bij het ontwerpen van het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Door andere bureaus wordt deze methode voor zover bekend niet toegepast.

Op basis van de verschillenanalyse ontstaat een verdeelmodel met 16 maatstaven. Belangrijke maatstaven zijn het aantal huishoudens met een laag inkomen en de werkloze beroepsbevolking.

3.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium

3.2.1 Prikkelwerking

De prikkelwerking van het model wordt gemeten aan de hand van het marginaal effect. Het marginale effect van het CEBEON-verdeelmodel is vergeleken met andere verdeelmodellen beperkt. Van elke 100 euro die een gemeente op de uitkeringen bespaart, wordt (na 1 jaar) 69 euro afgeroomd. Dat geldt voor alle gemeenten. De beperkte prikkelwerking wordt veroorzaakt door het grote historische aandeel en doordat deze historische component een zeer recent uitgavenjaar betreft.

CEBEON maakt onderscheid tussen structurele prikkels en marginale prikkels. Er is sprake van een structurele prikkel als de feitelijke uitkeringslasten verschillen van de modeluitkomsten. Bij de marginale prikkel gaat het om het deel van de besparing dat gemeenten mogen houden wanneer zij hun bijstandsuitgaven verlagen.

Volgens ons gaat het vooral om het marginaal effect, waarbij wordt onderzocht of en zo ja in welke mate besparingen doorwerken in de verdeling. Er is een relatie tussen de prikkelwerking en het saldo op het inkomensdeel. Gemeenten die goede prestaties leveren (ten opzichte van andere gemeenten) moeten dat terug zien in besparingen op het inkomensdeel. Het streven is dat de saldi

op het inkomensdeel zoveel mogelijk een afspiegeling vormen van de prestaties. Bij het in overeenstemming brengen van saldi en prestaties, wordt niet gekeken naar de prikkelwerking.

3.2.2 Rechtvaardigheid

CEBEON heeft in haar analyse expliciet gekeken naar de mate waarin beleid en uitvoering invloed hebben op de bijstandsuitgaven en daarmee op het saldo op het inkomensdeel. Dit heeft CEBEON gedaan in een onderzoek bij circa 60 gemeenten, waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie is verzameld en gebruikt. Gemeenten die relatief goed presteren kunnen volgens CEBEON in het verdeelmodel rekenen op een positief effect op het saldo van het inkomensdeel; gemeenten die relatief slecht presteren kunnen rekenen op een negatief effect op het saldo van het inkomensdeel. In dat opzicht is het model rechtvaardig. Echter, het is onduidelijk op welke wijze de verschillen precies geanalyseerd zijn en derhalve hoe wordt beoordeeld of een gemeente goed of juist slecht presteert. Hierdoor kan de juistheid van deze relatie niet worden beoordeeld (zie onze opmerkingen hierna onder het kopje 'betrouwbaarheid').

Daarnaast wordt het budget voor een belangrijk deel verdeeld op basis van de historische uitgaven. Dat betekent dat besparingen van gemeenten, gegeven de systematiek van het inkomensdeel, voor een groot deel na één jaar worden afgeroomd. Veel gemeenten ervaren dat als onrechtvaardig, omdat verbeteringen in de uitvoering in beperkte mate leiden tot financieel voordeel.

CEBEON rechtvaardigt het grote historisch aandeel in de verdeling doordat uit het onderzoek komt dat gemeenten volgens hen een groot deel van de bijstandspopulatie niet op korte termijn aan het werk kunnen krijgen. Deze constatering is juist. De vraag is echter of het daarvoor noodzakelijk is dat een groot deel van het budget verdeeld wordt op basis van het historisch aandeel. Het antwoord is nee. Vanuit het belang van de prikkelwerking moet gezocht worden naar objectieve factoren die het grote aandeel van mensen die niet op korte termijn aan de slag kunnen, verklaren. Voorts kan niet worden uitgesloten dat de relatief grote bijstandspopulatie die niet op korte termijn aan het werk geholpen kan worden, mede het gevolg is van tekortschietend beleid in het verleden. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid is het niet gewenst dat dat doorwerkt in de verdeling.

3.2.3 Betrouwbaarheid

Het model van CEBEON is tot stand gekomen door gebruikmaking van de verschillenanalyse. Gemeenten zijn actief betrokken bij de totstandkoming van het model. Dat draagt bij aan de betrouwbaarheid en is een sterk punt van de methode. Het is echter onduidelijk op welke wijze de verdeelkenmerken en de gewichten concreet tot stand zijn gekomen.

Hoewel de verschillenanalyse in het verleden meermaals voor verdeelmodellen is toegepast, gaat het niet om een gangbare wetenschappelijke methode die kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden combineert. Het is ook niet mogelijk voor derden om het onderzoek te reproduceren omdat niet is uitgewerkt hoe de kwantitatieve analyse tot stand is gekomen, en welke

vragen aan welke respondenten van gemeenten zijn gesteld en geanalyseerd (kwalitatieve deel). Tenslotte ontbreekt in het rapport een beschrijving van de methode hoe vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse tot het verdeelmodel is gekomen.

De variabelen en verbanden zijn inhoudelijk logisch en verklaarbaar. De betrouwbaarheid van de gebruikte data is goed. Alle data zijn van het CBS afkomstig. Een paar variabelen die met name relevant zijn voor kleinere gemeenten zijn gebaseerd op schattingen. Dat is volgens CEBEON een tussenoplossing, aangezien CEBEON aangeeft dat het CBS momenteel werkt aan verbeteringen voor deze reeksen. De actualiteit van de gebruikte data is goed; de gebruikte reeksen zijn niet meer dan enkele (1 à 2) jaren oud.

De technische stabiliteit van het model kan niet worden beoordeeld, omdat geen herschattingen van het model zijn uitgevoerd. CEBEON claimt dat dat niet nodig is, omdat de gewichten stabiel zijn over de tijd. Zoals voornoemd wordt echter in de rapportage niet onderbouwd hoe CEBEON vanuit de analyse tot de gewichten en het verdeelmodel komt en waarom de gewichten stabiel zijn over de tijd. Wel kan worden geconstateerd dat bij toepassing van het model op de jaren 2009-2011, het verschil tussen het berekende aandeel en het uitgavenaandeel voor een groot aantal gemeenten in verschillende jaren fors is. In het jaar waarin gezocht is naar de optimale fit (2012), heeft 15% van de gemeenten een herverdeeleffect boven de IAU-grens van 10%. In de jaren 2009-2011 is het percentage gemeenten met een herverdeeleffect boven de IAU-grens gemiddeld 31% (CEBEON tabel 4.7).

3.2.4 Voorspelbaarheid

De voorspelbaarheid van het model is goed, in die zin dat het model van CEBEON niet jaarlijks zal worden herschat. Dat betekent dat gemeenten en andere belanghebbenden aan de hand van de beschikbare verdeelkenmerken en gewichten, zelfstandig prognoses kunnen maken van toekomstige budgetaandelen.

Een belangrijke indicator voor de voorspelbaarheid van (de uitkomsten van) het model is de jaarlijkse mutatie van de herverdeeleffecten. Aangezien het model niet jaarlijks herschat wordt, geeft CEBEON alleen een inschatting van de mutatie van herverdeeleffecten als gevolg van de jaarlijkse actualisatie van de data. De gemiddelde jaarlijkse verandering in het herverdeeleffect is 4%-punt (tabel 4.9). De gemiddelde mutaties van herverdeeleffecten van het model zijn substantieel, wat de voorspelbaarheid van het model vermindert. De mutatie van herverdeeleffecten is relatief het grootst voor kleine en middelgrote gemeenten.

3.2.5 Uitlegbaarheid

Gemeenten zijn intensief betrokken geweest bij het opstellen van het model door middel van interviews en sessies, zodat zij kennis en ervaring hebben kunnen inbrengen. De verdeelmaatstaven zijn logisch en verklaarbaar. De gewichten van de verdeelmaatstaven zijn

vastgesteld in een iteratief onderzoeksproces, waarbij het oordeel van de onderzoekers een belangrijke rol lijkt te spelen. Een nadeel van het model is dat de selectie van verdeelmaatstaven en het bepalen van de gewichten niet volgens een transparant proces heeft plaatsgevonden. Dat aspect van het model is niet door anderen uitlegbaar.

3.2.6 Financiële beheersbaarheid

Het historisch aandeel speelt een belangrijke rol bij de bepaling van de budgetten. Dat draagt bij aan de financiële beheersbaarheid van het model. Dit verlaagt de kans dat gemeenten in vergelijking tot de andere verdeelmodellen langdurig met grote tekorten op het inkomensdeel worden geconfronteerd.

Echter, CEBEON acht het niet nodig om het model jaarlijks te herschatten. CEBEON geeft niet aan hoe vaak naar verwachting wel een herschatting nodig is. Mede daardoor heeft een groot aantal gemeenten een herverdeeeffect dat groter wordt naarmate het jaar waarin het model wordt toegepast verder is verwijderd van het jaar waarop het model is geschat. Eveneens is sprake van substantiële veranderingen van het herverdeeeffect over de tijd. Dat draagt (voor het objectief verdeelde deel) in negatieve zin bij aan de financiële beheersbaarheid.

3.2.7 Praktische toepasbaarheid

De data voor het model komen allemaal van het CBS. Een aandachtspunt, dat hierboven al benoemd is, betreft de datareeksen voor kleine gemeenten waarvoor het CBS momenteel een verbeterslag aan het maken is (CEBEON par. 4.3.9). Daarnaast maakt CEBEON gebruik van de uitgaven uit het voorgaande jaar. Dat past niet bij de huidige en voorgenomen budgetteringssystematiek, waarbij de verdeling tussen gemeenten in september van het voorgaande jaar wordt vastgelegd. Op dat moment zijn de uitgavencijfers van het lopende jaar nog niet beschikbaar. CEBEON legt niet uit hoe daarvoor een oplossing gevonden kan worden of wat de gevolgen voor de werking van het model zijn als de uitgaven van t-2 gebruikt zullen worden (bijvoorbeeld in termen van herverdeeeffecten).

CEBEON verwacht dat vergeleken met het huidige verdeelmodel er minder vangnetten en dempers nodig zijn. De onderbouwing hiervoor is summier. Het is bovendien de vraag, gezien de bovenstaande uiteenzetting over de herverdeeeffecten, in hoeverre deze conclusie gedeeld zal worden op bestuurlijk niveau.

3.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel

- De prikkelwerking is in vergelijking met de andere verdeelmodellen beperkt. Bij besparingen als gevolg van prestatieverbeteringen wordt na één jaar gemiddeld $2/3^e$ van het budget afgeroomd. De oorzaak is het grote historische aandeel. CEBEON rechtvaardigt het grote historische aandeel doordat volgens hen sprake is van een grote harde kern in de bijstand die moeilijk door verbeteringen in de uitvoering aan de slag kan worden geholpen. Het is onduidelijk waarom

CEBEON niet gezocht heeft naar objectieve factoren (wat in positieve zin zou bijdragen aan de mate van prikkelwerking) die deze harde kern verklaren.

- CEBEON heeft gezocht naar objectieve factoren die ervoor zorgen dat de herverdeeffecten zoveel mogelijk een afspiegeling vormen van de kwaliteit van de uitvoering en het beleid van gemeenten. De toegepaste methodiek leidt nog tot veel onzekerheid over de mate waarin CEBEON hierin geslaagd is. Het grote historische aandeel en daarmee het afkomen van besparingen spoort niet met het gevoel van rechtvaardigheid, omdat verbeterde prestaties slechts in beperkte mate leiden tot een positief financieel resultaat.
- De door CEBEON toegepaste methodiek is niet transparant. Dit is met name een gevolg van de beperkte uitwerking van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse. Het onderzoek kan niet door anderen worden gereproduceerd. De methode wordt voor zover bekend niet door anderen toegepast en kan niet worden aangeduid als een gangbare methodiek. Juist om die reden is goede verslaglegging en verantwoording van belang.
- CEBEON geeft aan dat het niet nodig is om het model jaarlijks te herijken. Dat wordt niet onderbouwd. Het gevolg hiervan is dat de herverdeeffecten groter worden naarmate het jaar waarin het budget wordt bepaald verder weg ligt van het jaar waarin gezocht is naar de beste fit (2012).
- Door niet te herijken, is sprake van jaarlijks constante gewichten. Dat komt de voorspelbaarheid ten goede.
- Een groot aantal gemeenten is betrokken bij de totstandkoming van het model. De gehanteerde verdeelmaatstaven zijn logisch en verklaarbaar. Echter, het is onduidelijk hoe de verdeelmaatstaven precies zijn geselecteerd en hoe de gewichten zijn vastgesteld. Kortom, het model als zodanig is goed uitlegbaar, maar de wijze waarop het tot stand is gekomen, niet.
- De financiële beheersbaarheid van het model is goed, omdat er gebruik gemaakt wordt van een groot historisch aandeel. Er is echter na verloop van tijd (naarmate er meer tijd ligt tussen het jaar waarvoor het budget wordt bepaald en het jaar waarin gezocht is naar de beste fit) naar verwachting sprake van forse herverdeeffecten. Dat draagt in negatieve zin bij aan de financiële beheersbaarheid.
- Ten aanzien van de praktische toepasbaarheid is het onduidelijk hoe in t-1 het budgetaandeel kan worden vastgesteld, omdat de uitgaven t-1 dan nog niet bekend zijn, maar wel onderdeel van de verdeling uitmaken.

4. Verdeelmodel SCP (Multiniveau-analyse)

4.1 Modelbeschrijving

Het verdeelmodel van het SCP is gebaseerd op verschillende niveaus: huishoudens, wijken, gemeenten en COROP-gebieden. Er is een multiniveauverklaringsmodel geschat op basis van een groot microdata-bestand. De variatie in de kans op bijstand is daarbij gerelateerd aan een range van indicatoren, waarbij een deel toegeschreven wordt aan verschillen in huishoudens, een deel aan verschillen in wijken een deel aan verschillen in gemeenten en een deel aan verschillen in regio's.

Bij de bepaling van de budgetten voor de gemeenten wordt bij de toepassing van dit model eerst nagegaan welke huishoudens er in een gemeente wonen. Vervolgens wordt de kans dat deze mensen in de bijstand zitten bepaald. De kans wordt vermenigvuldigd met de van toepassing zijnde normbedragen. Vervolgens worden per gemeente de verwachte bedragen op huishoudensniveau opgeteld. Het totaalbedrag per gemeente geldt als basis voor de bepaling voor het budget per gemeente.

Er zijn verschillende soorten multiniveaumodellen geschat en vergeleken, variërend in aantal en type indicatoren en schattingstechniek. Uiteindelijk is één model geselecteerd dat als basis heeft gediend voor het voorgestelde verdeelmodel. De verdeelmaatstaven hebben onder andere te maken met de gezinssamenstelling, het al dan niet hebben van een koopwoning, etniciteit, opleiding, leeftijd, arbeidsongeschiktheid, de leefbaarheid in de wijk en de arbeidsparticipatie.

Vervolgens is gekeken naar de positie van kleine gemeenten in het model en zijn er op basis daarvan verschillende varianten onderzocht waarbij in de verdeling het historisch aandeel wordt meegenomen. Uiteindelijk is een variant geselecteerd, waarbij gemeenten met minder dan 15.000 inwoners volledig historisch, van 15.000 tot 40.000 inwoners deels historisch en deels objectief en gemeenten met meer dan 40.000 inwoners volledig objectief worden verdeeld.

4.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium

4.2.1 Prikkelwerking

In het SCP-model is sprake van een goede prikkelwerking. Voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners is de prikkel het grootst. Als een gemeente een uitkering bespaart, wordt deze niet afgeroomd. Voor gemeenten tussen de 15.000 en 40.000 inwoners is de prikkel vanwege de historische component in het model minder sterk maar nog steeds aanzienlijk. Als een gemeente een uitkering bespaart, gaat het budget twee jaar later met gemiddeld rond de 19% omlaag. Ofwel 19% van de besparingen wordt (met een vertraging van twee jaar) afgeroomd. Voor gemeenten

onder de 15.000 inwoners is de prikkelwerking beperkt. Door volledige verdeling op basis van het historisch aandeel, wordt het budget met een vertraging van twee jaar geheel afgeroomd.

4.2.2 Rechtvaardigheid

Het SCP heeft een multiniveau-analyse uitgevoerd. Een groot voordeel van deze methode is dat de bijstandskans wordt onderzocht op het niveau van huishoudens en niet op het geaggregeerde niveau van een gemeente. Analyse op individueel niveau voorkomt zogenoemde ecologische fouten, waardoor zuiverder schattingsresultaten ontstaan. Daarnaast biedt de methode theoretisch gezien beter de mogelijkheid om het beleid en de uitvoering uit te zuiveren. De effecten op de bijstandskans worden onderzocht op huishoudens-, gemeente-, wijk- en COROP-niveau. Door het effect op gemeente- en wijkniveau niet mee te nemen in het verdeelmodel, worden beleid en uitvoering in de verdeling niet gehonoreerd. Daardoor ontstaat meer zekerheid dat verschillen tussen het budget en de uitgaven een goede afspiegeling vormen van de gemeentelijke prestaties (tekort bij slecht beleid, overschot bij goed beleid). Dat draagt bij aan de rechtvaardigheid van de verdeling. Daarentegen is de rechtvaardigheid voor de kleinere gemeenten beperkt, omdat deze (noodgedwongen) een budget ontvangen volledig gebaseerd op het historisch aandeel.

4.2.3 Betrouwbaarheid

Het model van het SCP is op wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand gekomen. De gekozen methode is door het onderzoeksbureau correct uitgevoerd. De gemaakte keuzes ten aanzien van op te nemen variabelen worden goed onderbouwd. De variabelen en verbanden zijn inhoudelijk logisch en verklaarbaar. De schatting wordt uitgevoerd op huishoudensniveau, waardoor het model aansluit op het niveau waar de risico's zich daadwerkelijk voordoen: bijstandsuitkeringen worden aan een huishouden toegekend en niet aan een wijk of een gemeente.

Daar staat tegenover dat een aantal vragen nog niet volledig is beantwoord. Het model zal nog verder kunnen worden doorontwikkeld. Het SCP verwacht echter niet dat door de grote hoeveelheid data omdat op microniveau wordt geschat, verdere verbeteringen leiden tot substantiële veranderingen in de herverdeeleffecten. De belangrijkste kenmerken zijn in het model opgenomen. Het is nog niet geheel duidelijk wat het effect is van het gebruik van normbedragen voor de uitkeringen in de verdeling. Ook zijn er mogelijk betere alternatieven voor de herweging van het databestand. De gemaakte berekeningen zijn reproduceerbaar en voor derden controleerbaar. De databronnen zijn niet ouder dan 2009.

De technische stabiliteit van het model is hoog. Het SCP heeft een tabel in het rapport opgenomen met de effecten van de herschatting van het model voor de parameters (SCP tabel 6.1). Het SCP presenteert eveneens een tabel waarin het effect van herschatting van het model op de financiële resultaten is weergegeven.

Er wordt gebruik gemaakt van betrouwbare data. De meeste data zijn van het CBS afkomstig. Voor een tweetal variabelen zijn data van RIGO/Atlas voor Gemeenten gebruikt. Ook maakt het SCP gebruik van data die verkregen zijn via de EBB. Het gebruik van enquêtécijfers en de opschaling naar de volledige populatie leidt tot onzekerheid in tegenstelling tot het gebruik van administratieve data.

Een mogelijke manier om de betrouwbaarheid van het model te meten is door te kijken naar herverdeeeffecten. De herverdeeeffecten van het model van het SCP zijn relatief groter dan in andere modellen relatief groot. Dat komt deels doordat de methode niet gericht is op het minimaliseren van de herverdeeeffecten (i.t.t. andere methoden die doorgaans juist 'geijkt' worden op basis van realisaties van gemeenten) en doordat in de schatting rekening wordt gehouden met beleid en uitvoering, waardoor de budgetten verder afliggen van de bijstandslasten. In het geval van het SCP-model is het waarschijnlijk beter te kijken naar het financieel resultaat. In dat geval laat het SCP-model zich alleen goed vergelijken met het APE-model, op basis waarvan ook het financieel resultaat kan worden berekend. Voor het SEO- en het CEBEON-model is dat niet mogelijk.

Als we kijken naar de bestaande IAU-grens van 10%, verwacht APE dat circa 88 gemeenten boven de IAU-grens komen (een verwacht financieel resultaat van meer dan 10% tekort). Als we kijken naar het SCP-model, is de verwachting dat rond de 95 gemeenten een tekort hebben van meer dan 10%. Dat is iets hoger, maar van dezelfde orde van grootte. We merken daarbij op dat het historisch aandeel in het APE-model sterker is dan in het SCP-model en dat in het verlengde daarvan de prikkelwerking in het SCP-model (structureel) sterker is.

In de onderstaande tabel staan de berekende financiële resultaten in 2012 van APE en SCP. Zo is in deze tabel af te lezen dat het financieel resultaat (gemiddelde van de absolute waarden) van de gemeenten met 50.000-100.000 inwoners in het APE-model gelijk is aan 8%. In het SCP-model is deze waarde gelijk aan 17%. De financiële resultaten zijn ongewogen.

	APE	SCP
<25.000	9	10
25.000-50.000	10	15
50.000-100.000	8	17
100.000-250.000	7	14
>250.000	3	4
<i>Totaal</i>	9	13

Uit deze tabel blijkt dat de verwachte financiële resultaten in het SCP-model zowel gemiddeld als per gemeentegrootteklasse fors hoger zijn dan in het APE-model. Dat, met uitzondering van de categorie met minder dan 25.000 inwoners. Voor deze categorie geldt dat de gemeenten grotendeels historisch zijn verdeeld.

4.2.4 Voorspelbaarheid

De gewichten in het model zijn stabiel omdat gebruik wordt gemaakt van data op individueel huishoudensniveau en omdat de onderzochte relaties tussen de kans op bijstand en de kenmerken stabiel zijn. Daarom hoeft het model niet jaarlijks te worden herschat. Dat is gunstig voor de voorspelbaarheid. Dat betekent echter niet dat het voor gemeenten gemakkelijk wordt om de budgetten goed te schatten, omdat het altijd lastig zal zijn om van te voren goed te bepalen wat de hoogte is van de verschillende verdeelkenmerken. Ook het feit dat het SCP-model op huishoudensniveau wordt bepaald, leidt ertoe dat het lastig is voor gemeenten om de hoogte van het budgetaandeel te voorspellen. Voor het schatten van het verklaringsmodel, is een multiniveau-analyse gebruikt. Het feit dat het model niet-lineair is, heeft als gevolg dat voor elke gemeente een stijging van bijvoorbeeld het aantal eenoudergezinnen voor elke gemeente anders kan uitpakken. Dit betekent dat gemeenten op basis van dit model niet zelf prognoses kunnen maken van hun budget. Het SCP geeft aan dat het mogelijk is om een module te ontwikkelen waarmee dit wel mogelijk is. Hierover dient nog wel overlegd te worden met het CBS.

Een indicator voor de voorspelbaarheid van het model is de jaarlijkse mutatie van de financiële resultaten. Het SCP geeft aan dat het model niet jaarlijks herschat hoeft te worden, omdat gebruik wordt gemaakt van data op individueel niveau en omdat de onderzochte relaties stabiel zijn. De mutatie van de financiële resultaten bij herschatting van het model is, zoals hierboven aangeven, in vergelijking met APE iets beperkter. Dat betekent niet dat budgetten eenvoudig te voorspellen zijn op basis van toegekende budgetten in het verleden. Fluctuaties in bepalende variabelen (grotendeels veroorzaakt door data) spelen daarbij een rol.

De stabiliteit kan in de toekomst mogelijk verder verbeterd worden. Het SCP wijst erop dat het CBS een traject gestart is om met Kleine Domein Schatters te werken, zodat de beperkingen van data op basis van de EBB minder worden. Verder noemt het SCP als verbetermogelijkheid dat bij de indicatoren 'laagopgeleiden', 'hoogopgeleiden en 'arbeidsbeperkten' gewerkt zou kunnen worden met 5-jaarsgemiddelden in plaats van 3-jaarsgemiddelden. De gevolgen voor de stabiliteit moeten nog nader onderzocht worden.

4.2.5 Uitlegbaarheid

De redenering die ten grondslag ligt aan het model van het SCP, namelijk dat de bijstandskans niet alleen op gemeenteniveau te bepalen is, maar ook te herleiden is op individuele factoren en factoren op wijkniveau, is helder en plausibel. Ook zijn de verdeelmaatstaven die toegepast worden in het model logisch en verklaarbaar. Wel is de modelspecificatie anders dan het huidige model waaraan gemeenten gewend zijn. Er wordt gekeken naar de bijstandskans van individuele huishoudens.

Wat relatief moeilijk uit te leggen is, is de econometrische methode die het SCP toepast om de interactie tussen variabelen te modelleren (random-effects-logitanalyse). Ook het verdeelmodel als

zodanig is complex en lastig uit te leggen. SCP heeft een tabel opgesteld die het voor individuele gemeenten inzichtelijk maakt op welke manier het budget op basis van de SCP-methode tot stand komt.

4.2.6 Financiële beheersbaarheid

Door de toegepaste systematiek is een zekere mate van onzekerheid weggenomen over de mate waarin de saldi op het inkomensdeel corresponderen met gemeentelijke prestaties. Dat biedt meer zekerheid over de financiële beheersbaarheid. Immers, gemeenten zouden in staat moeten zijn om eventuele tekorten op het inkomensdeel weg te werken door verbeteringen in het beleid en de uitvoering en zodanig hun financiën te beheersen.

Vanuit die optiek is het minder noodzakelijk om een historisch aandeel toe te passen dan in andere modellen. Dat leidt er wel toe dat eventuele tekorten op termijn niet geheel of gedeeltelijke vanzelf verdwijnen. De betreffende gemeenten zullen daarvoor hun beleid en uitvoering moeten aanpassen.

We merken op dat voor kleinere gemeenten wel het historisch aandeel een rol blijft spelen. Voor deze groep geldt dus wel dat eventuele tekorten voor individuele gemeenten op termijn verdwijnen, zonder verbeteringen in het beleid en de uitvoering door te voeren.

4.2.7 Praktische toepasbaarheid

De benodigde data voor de modelschattingen zijn tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar. Daarnaast hoeft het model van SCP niet jaarlijks te worden herschat. Dat is positief voor de praktische toepasbaarheid.

4.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel

- Het SCP is er in geslaagd om op basis van multiniveau-analyse (MNA) een goed verdeelmodel te schatten. De prikkelwerking is aanzienlijk.
- De MNA leidt tot zuiverder schattingsresultaten dan andere methoden. Het beleid en de uitvoering zijn in de schatting zoveel mogelijk uitgezuiverd. Daardoor ontstaat meer zekerheid dat de saldi op het inkomensdeel een weerspiegeling zijn van de gemeentelijke prestaties. Daardoor scoort het model relatief goed op het punt van de rechtvaardigheid.
- Met de MNA is een geavanceerde, maar betrouwbare methodiek toegepast. Het gebruik van enquêtecijfers en de opschaling naar de volledige populatie leidt in tegenstelling tot het gebruik van administratieve data tot onzekerheid. Er zijn nog wel vragen die binnen het relatief kort tijdsbestek van het onderzoek niet beantwoord zijn, bijvoorbeeld wat het effect is op de verdeling van de toegepaste normuitkeringen en de oorzaak van de scheve verdeling van de herverdeeleeffecten over de gemeentegrootte. Als het SCP-model gekozen wordt, kan het zinvol zijn nog enig aanvullend onderzoek te doen, voordat het SCP-model voor 2015 wordt toegepast.

Berenschot

- De herverdeeleffecten en financiële resultaten van het SCP-model zijn fors. De financiële resultaten kunnen als gevolg van de toegepaste methoden alleen vergeleken worden met het APE-model. De verschillen in budget en uitgaven zijn gemiddeld naar verwachting groter dan in het APE-model. Het aantal gemeenten met een tekort boven de bestaande IAU-grens van 10% is vergelijkbaar met het aantal in het APE-model.
- Het is niet nodig om het model jaarlijks te herschatten, waardoor sprake is van vaste gewichten. De voorspelbaarheid neemt daardoor toe. Echter, dat biedt geen oplossing voor de onzekerheid ten aanzien van de verdeelkenmerken en het macrobudget (die geldt voor alle modellen), waardoor de voorspelbaarheid een lastige zaak blijft. Daarnaast zullen gemeenten moeilijk zelf berekeningen kunnen maken. Daarvoor is een aanvullende tool nodig, waarvan SCP zegt die te kunnen ontwikkelen.
- MNA is een complexe methodiek die veel mensen niet zullen kennen en lastig vinden om te begrijpen. Het model is bovendien niet lineair. Desondanks is het model conceptueel goed uit te leggen: de bijstandsafhankelijkheid wordt vooral bepaald door individuele kenmerken. Daarnaast zijn wijk, gemeenten en regionale kenmerken van belang, evenals het gemeentelijk beleid dat gevoerd wordt. In de methodiek wordt er rekening mee gehouden dat beleid en uitvoering niet van invloed mogen zijn op de verdeling. Het SCP heeft een tabel opgesteld die het voor individuele gemeenten beter inzichtelijk maakt op welke manier het budget op basis van de SCP-methode tot stand komt.
- De financiële beheersbaarheid wordt positief beoordeeld, omdat minder onzekerheid bestaat t.a.v. de verhouding tussen prestaties en saldi op het inkomensdeel, waardoor gemeenten in staat zijn door verbeteringen financieel voordeel te realiseren. De grote financiële resultaten maken het gemiddeld genomen wel lastiger om tekorten weg te werken.
- Het model hoeft niet jaarlijks te worden herschat.

5. Verdeelmodel SEO (Trendmodel)

5.1 Modelbeschrijving

Het trendmodel combineert een historisch verdeeld model en een objectief verdeeld model. Het model neemt de werkelijke uitgaven van gemeenten in een bepaald basisjaar als uitgangspunt en telt daar een objectieve schatting van de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven bij op. Belangrijk is de keuze voor het basisjaar. De werkelijke uitgaven in het basisjaar zijn namelijk het uitgangspunt voor de verdeling van de budgetten. In het onderzoek wordt gewerkt met drie verschillende basisjaren: meebewegend basisjaar t-5, meebewegend basisjaar t-3 en een vast basisjaar t-2. SEO draagt t-5 aan als voorkeursvariant.

De econometrische techniek die gebruikt is om de objectieve verklaring van de bijstandsuitgaven te schatten is de zogenoemde panelanalyse. Deze analyse is geschikt om effecten van veranderingen in data op de te verklaren variabele(n) te meten.

Het objectieve gedeelte van het model is gebaseerd op de volgende verdeelkenmerken: het aandeel huishoudens met een laag inkomen, het aandeel studenten, het aandeel arbeidsongeschikten voor 2012, het aandeel arbeidsongeschikten na 2012 en het aandeel mensen met een WW-uitkering. Door jaareffecten op te nemen wordt gecorrigeerd voor veranderingen die in alle gemeenten tegelijkertijd optreden, zoals landelijke conjunctuureffecten of veranderingen in macrobudget of regelgeving.

Daarnaast zijn in de schatting vaste effecten op gemeenteniveau meegenomen. Op die manier is gecorrigeerd voor factoren die de bijstandsuitgaven wel beïnvloeden, maar die niet expliciet in het onderzoek kunnen worden opgenomen door gebrek aan cijfers. Dergelijke factoren zijn er in de praktijk altijd en het weglaten ervan uit de analyse leidt tot onzuivere uitkomsten. Een van deze factoren is het door gemeenten gevoerde bijstandsbeleid en de uitvoering daarvan. Vaste effecten worden in het verklaringsmodel gebruikt om de invloed van anderen factoren juist te kunnen schatten. Ze worden niet opgenomen in het verdeelmodel!

5.2 Beoordeling verdeelmodel per criterium

5.2.1 Prikkelwerking

Zoals beschreven wordt in het trendmodel het budget vastgesteld op basis van de uitgaven in een basisjaar plus een jaarlijkse mutatie op basis van objectieve verdeelkenmerken. De prikkelwerking van het model van SEO is stevig, gegeven de keuzes die door SEO gemaakt zijn ten aanzien van het basisjaar. Dat geldt voor alle varianten die door SEO zijn berekend. De prikkel van het model is voor alle gemeenten hetzelfde, ongeacht hun uitgangspositie, grootte of regio.

De prikkelwerking is met name op de korte termijn groot. Er worden geen besparingen afgeroomd. Maar na een aantal jaar vindt volledige afroming van de besparing plaats en moeten gemeenten hun (relatieve) verbeteringen die in het beleid zijn aangebracht jaarlijks in stand houden om te voorkomen dat er een tekort gaat ontstaan. Als een gemeente dan weer terugvalt op het oude niveau leidt dat in de eerste jaren tot een tekort, maar wordt het budget na een aantal jaar (afhankelijk van het gekozen basisjaar) weer bijgeplust. Bij t-3 worden besparingen na vijf jaar volledig afgeroomd (t is het uitgavenjaar waarop de schatting is gebaseerd, niet het jaar waarin de budgetverdeling plaatsvindt). Bij t-5 worden besparingen na zeven jaar volledig afgeroomd.

Echter, SEO presenteert ook een variant waarin het basisjaar wordt gefixeerd. In dat geval is de prikkelwerking optimaal en vindt geen afroming plaats van besparingen. Op termijn kan dat leiden tot onaanvaardbaar grote herverdeeffecten, die het kiezen van een recenter basisjaar nodig maken.

5.2.2 Rechtvaardigheid

SEO zuivert in het model beleid en uitvoering uit door in de schatting gebruik te maken van vaste (gemeentelijke) effecten. Echter, beleid en uitvoering kunnen over de tijd ook veranderen. Wanneer beleid en uitvoering veranderen in de onderzoeksperiode (in het geval van SEO de zeven jaar waarop de schatting is gebaseerd), wordt hiervoor niet gecorrigeerd. De door SEO toegepaste correctie voor het lokale beleid en de uitvoering is in dat opzicht dus niet volledig.

De bijstandslasten in het basisjaar blijken in het trendmodel voor een belangrijk deel de hoogte van de uitkering te bepalen (72%; zie tabel 3.2). Zoals SEO ook aangeeft in het rapport, kan het gebruik van het basisjaar als onrechtvaardig worden ervaren. Gemeenten die tot het basisjaar slecht beleid hebben gevoerd, ondervinden daarvan niet de negatieve financiële consequenties en gemeenten die juist goed beleid hebben gevoerd worden niet beloond.

Beide effecten (een tot op zekere hoogte onzuivere schatting en een groot aandeel van het basisjaar in de budgetverdeling) zijn inherent aan de gekozen methode en kunnen dus niet worden "gerepareerd" (behalve door een ander model te kiezen). Kortom, er bestaat dus onzekerheid over de mate waarin de saldi op het inkomensdeel een goede afspiegeling zijn van de gemeentelijke prestaties.

5.2.3 Betrouwbaarheid

Het model van SEO is op wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand gekomen. De variabelen en verbanden zijn inhoudelijk logisch en verklaarbaar. De betrouwbaarheid van de gebruikte data is goed. De data van alle verdeelmaatstaven zijn van het CBS afkomstig.

De technische stabiliteit van het model kan niet worden beoordeeld, omdat met het oog op zo betrouwbaar mogelijke schattingen, alle beschikbare meerjarige gegevens in de schatting zijn meegenomen. Dat is mede op verzoek van de begeleidingscommissie gebeurd. Dat maakt het

onmogelijk om op basis van het beschikbare materiaal herschattingen uit te voeren en deze te toetsen aan de hand van realisaties van gemeenten in voorgaande jaren.

Er zijn wel herschattingen uitgevoerd voor de periode na de invoering van de Participatiewet, waarin veronderstellingen zijn gemaakt over de hoogte van de budgetten (de uitgaven zijn verhoogd met de fictieve uitgaven van de nieuwe doelgroep) en de waarden van de verdeelmaatstaven. Er zijn geen herschattingen uitgevoerd met realisaties in andere perioden. De stabiele uitkomst van de herschattingen (tabel 3.4) heeft deels te maken met de gemaakte veronderstellingen. Wel merken wij op dat herschattingen naar verwachting stabiel zijn dan bij veel crosssectie-methoden (zoals het APE- en het CEBEON-model), omdat het trendmodel gebruikt maakt van data over meerdere jaren.

Een analyse van de herverdeeeffecten voor de basisjaren t-2 en t-5 (tabel 3.5) laat zien dat, zoals verwacht, de herverdeeeffecten over het algemeen groter zijn als het basisjaar verder terug in de tijd ligt. Over het geheel genomen zijn de herverdeeeffecten van het model van SEO wat groter dan in andere verdeelmodellen. Deels komt dat doordat in het trendmodel alle gemeenten zijn meegenomen en in andere modellen de kleine gemeenten een herverdeeeffect hebben van nul.

Een analyse van het financieel resultaat wordt niet gemaakt, omdat dat niet mogelijk is.

5.2.4 Voorspelbaarheid

SEO geeft aan dat voorspellingen met het model moeilijk door gemeenten zelf zijn te maken. Wel bestaat de mogelijkheid dat SEO een budgetberekeningstool maakt op basis waarvan ramingen op gemeenteniveau gemaakt kunnen worden. Omdat er geen herschattingen zijn gedaan met realisaties, kan de stabiliteit van de herverdeeeffecten niet worden onderzocht.

5.2.5 Uitlegbaarheid

Het rapport bevat voorbeeldteksten aan de hand waarvan het ministerie van SZW de werking van het model kan uitleggen aan gemeenten en andere stakeholders. Dat is een goed uitlegbaar verhaal, inclusief een heldere voorbeeldberekening.

Wij vinden het SEO-model evenwel gebaseerd op een lastig uit te leggen systematiek waarin (inherent aan de gekozen systematiek) gesproken wordt over jaareffecten, gemeentespecifieke constanten, uitgaven in het basis jaar en de geschatte objectieve ontwikkeling.

Voorts vinden wij het lastig uit te leggen dat de objectieve ontwikkeling geschat wordt op basis van vier variabelen (lage inkomens, arbeidsongeschikten voor en na 2012 en het aantal WW-uitkeringen). Er is weliswaar een groot aantal variabelen door SEO getoetst, maar deze bleken niet significant. Gemeenten zullen het desondanks vreemd vinden en in sommige gevallen als onrechtvaardig ervaren dat bepaalde variabelen niet terugkomen bij de budgetbepaling

(bijvoorbeeld bij een sterke toename van de bijstandsafhankelijkheid als gevolg van een toename van het aantal huurwoningen of niet-westerse allochtonen).

5.2.6 Financiële beheersbaarheid

In het model spelen de historische uitgaven een grote rol. In dat opzicht is de financiële beheersbaarheid goed. Echter, doordat het basisjaar vijf jaar terug in de tijd ligt, belemmert dat de financiële beheersbaarheid (er kan ook gekozen worden voor een basisjaar van recenter datum, maar dat leidt tot een afnemende prikkelwerking of het basisjaar kan worden gefixeerd, wat zal leiden tot op termijn grote herverdeeeffecten). De relatief grote herverdeeeffecten van het model geven aan dat de te verwachten tekorten en overschotten relatief groot zijn. Bovendien is het niet helemaal zeker in hoeverre de overschotten en tekorten een goed afspiegeling zijn van de gemeentelijke prestatie (zie ook de toelichting onder het kopje 'rechtvaardigheid').

5.2.7 Praktische toepasbaarheid

De benodigde data voor de modelschattingen zijn tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar, omdat de meeste data van het CBS komen. De administratieve lasten voor de gegevensverzameling zijn derhalve laag. Hetzelfde geldt voor de administratieve lasten voor de verwerking van de gegevens in het model (bijvoorbeeld voor de jaarlijkse actualisatie van gegevens). Het is echter onduidelijk hoe vaak herschattingen voor de toepassing van het model noodzakelijk zijn. Desgevraagd geeft SEO het advies om jaarlijks te herschatten, vooral de komende jaren als de effecten van de Participatiewet langzaam zichtbaar worden. Als de schattingen dan stabiel blijken, kan er in een later stadium voor gekozen worden om het model niet meer jaarlijks te herschatten. Herschatting is relatief eenvoudig en tegen beperkte kosten uit te voeren.

SEO verwacht dat vergeleken met het huidige verdeelmodel er minder vangnetten en dempers nodig zijn. Mogelijk is dat juist. Maar gezien de omvang van de herverdeeeffecten van met name de kleinere gemeenten zullen er naar verwachting toch vangnetten en dempers moeten worden aangebracht. Feitelijk maakt het trendmodel met de toepassing van het basisjaar al gebruik van dempers.

5.3 Algemeen oordeel over het verdeelmodel

- De prikkelwerking van het model van SEO is op de korte en middellange termijn relatief sterk. Maar na een periode van 7 jaar wordt het budget volledig in overeenstemming gebracht met het historisch aandeel. De prikkelwerking is voor alle gemeenten gelijk.
- De rechtvaardigheid wordt negatief beïnvloed doordat het budget voor een belangrijk deel bepaald wordt door de (werkelijke) uitgaven in het basisjaar. Dit betekent dat gemeenten die tot het basisjaar goed beleid hebben gevoerd hiervoor niet worden beloond en vice versa. Daarnaast is mogelijk sprake van onzuiverheden omdat in de schatting niet gecorrigeerd wordt

voor veranderingen in beleid. Voor zover beleid over de tijd niet verandert, vindt er geen verstoring plaats van de schatting.

- SEO heeft een betrouwbaar model gemaakt, maar door de gekozen systematiek zijn de herverdeeleffecten relatief hoog en ongelijk verdeeld over de gemeenten. Deze zouden door aanvullende dempers kunnen worden ingeperkt. De stabiliteit van het model kan lastig worden onderzocht vanwege het ontbreken van herschattingen met gerealiseerde data.
- SEO geeft aan dat het voor gemeenten lastig is om te voorspellen, omdat budgetten moeilijk voor gemeenten zijn in te schatten doordat deze afhangen van (herschatte) gewichten, macrobudget, scores van andere gemeenten op verdeelkenmerken. De mogelijkheid bestaat dat SEO een budgetberekeningstool maakt op basis waarvan ramingen op gemeenteniveau gemaakt kunnen worden.
- Het verdeelmodel wordt in de rapportage van SEO helder toegelicht. Maar de systematiek vinden wij lastig uit te leggen vanwege de jaareffecten, gemeentespecifieke constanten, uitgaven in het basis jaar en de geschatte objectieve ontwikkeling. Verder vinden wij het moeilijk uit te leggen dat voor het objectieve deel slechts vier variabelen relevant zijn.
- In het model spelen de historische uitgaven een grote rol. In dat opzicht is de financiële beheersbaarheid goed. Echter, doordat het basisjaar vijf jaar terug in de tijd ligt, belemmert dat de financiële beheersbaarheid.
- De benodigde data voor de modelschattingen zijn tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar, omdat de meeste data van het CBS komen. SEO adviseert om in ieder geval in de beginperiode van de Participatiewet jaarlijks te herschatten. Herschattingen zijn relatief eenvoudig uit te voeren.

6. Algemeen oordeel

Het verdeelmodel van APE bevat verbeteringen ten opzichte van het huidige verdeelmodel. De prikkelwerking is acceptabel, de methodiek is betrouwbaar en het model is goed uitlegbaar. De herverdeeleffecten en de verwachte financieel resultaten van gemeenten zijn van een acceptabel niveau. De voorspelbaarheid is een punt van aandacht. Het model moet jaarlijks worden herschat. Dat leidt tot forse fluctuaties in de parameters van het model. Tot slot worden in de door APE toegepaste methodiek beleid en uitvoering niet uitgezuiverd in de schattingen.

SCP heeft een model ontwikkeld op basis van de Multiniveau-analyse (MNA). Op een aantal punten scoort het SCP-model beter dan het APE-model. De prikkelwerking is sterker en beleid en uitvoering worden op het niveau van de gemeenten uitgezuiverd, waardoor het model betrouwbaarder is. Het model is stabiel over de tijd en hoeft niet jaarlijks te worden herschat. Dat draagt bij aan de voorspelbaarheid. De methode van het SCP-model is conceptueel juist en goed uitlegbaar, maar relatief complex.

Het Trendmodel dat door SEO is geschat lijkt ons geen goed alternatief voor het SCP-model of het APE-model. Dat heeft vooral te maken met de modelspecificatie. SEO heeft goed werk verricht. Hoewel in het trendmodel alle gemeenten geprikkeld worden en niet alleen de grote(re) (als afgezien wordt van het aanbrengen van extra vangnetten en dempers), wordt de prikkelwerking in het Trendmodel belemmerd doordat na een bepaalde periode alle eventuele besparingen volledig worden afgeroomd. Er kunnen, doordat het budget bepaald wordt op basis van een historisch basisbudget, kanttekeningen geplaatst worden bij de rechtvaardigheid van de uitkomsten. Doordat geen herschattingen kunnen worden gedaan op basis van realisaties, kan de stabiliteit van het model lastig worden beoordeeld en kan het financieel resultaat niet worden beoordeeld. Ook vinden wij het model lastig uitlegbaar.

CEBEON heeft een model ontwikkeld waarbij onzekerheid bestaat over de betrouwbaarheid en de rechtvaardigheid. De aanpak is onduidelijk en feitelijk een black box. Op basis van het rapport is niet vast te stellen hoe gecorrigeerd wordt voor lokaal beleid. Daardoor kan hierover geen oordeel gegeven worden. Er lijkt geen eenduidige statistische analyse te worden toegepast. De uitkomsten kunnen niet door derden worden gereproduceerd. Andere onderzoekers en een andere samenstelling van de steekproef zullen leiden tot andere uitkomsten. Voorts levert CEBEON een model op met een relatief beperkte prikkelwerking. Gerealiseerde besparingen worden in het daaropvolgende jaar grotendeels afgeroomd. En wij vragen ons af of het mogelijk is om af te zien van een jaarlijkse herijking, zoals CEBEON beweert. Hoewel de methode niet goed uitlegbaar is, is het verdeelmodel zelf wel uitlegbaar. De verdeelmaatstaven en de gewichten zijn logisch en verklaarbaar.

Kortom, onze conclusie is dat APE en SCP acceptabele modellen hebben opgeleverd voor de verdeling van het budget inkomensdeel voor de Participatiewet. De modellen van SEO en CEBEON voldoen in onvoldoende mate aan de gestelde criteria en vinden wij niet geschikt voor de verdeling van het budget inkomensdeel.