Technische toets verdeelmodellen WWB/Participatiewet

Maarten Allers

rijksuniversiteit groningen

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Technische toets verdeelmodellen WWB/Participatiewet

Maarten Allers

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 14-2
12 februari 2014

ISBN 978-90-76276-88 5

© COELO, Groningen, 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.
Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

1. Inleiding 6
   1.1. Opdracht 6
   1.2. Werkwijze 6
2. SEO: trendmodel 7
   2.1. Onderzoeksmethode 7
   2.2. Uitvoering 8
   2.3. Uitkomst 8
3. Cebeon: verschillenanalyse 10
   3.1. Methode 10
   3.2. Uitvoering 11
   3.3. Uitkomst 11
4. Ape: verbeteren bestaande model 14
   4.1. Methode 14
   4.2. Uitvoering 15
   4.3. Uitkomst 15
5. SCP: multiniveauanalyse 17
   5.1. Methode 17
   5.2. Uitvoering 18
   5.3. Uitkomst 19
6. Overzicht 21
7. Overzicht herverdeeleffecten en mutaties ten opzichte van de bestaande verdeling 23
   7.1. Correlaties 23
   7.2. Figuren 23

1. Inleiding

1.1. Opdracht

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) laat onderzoek doen naar mogelijkheden om een nieuw verdeelmodel op te stellen voor de WWB/participatiewet dat in 2015 zou moeten worden geïmplementeerd. Hiertoe zijn door verschillende partijen vier varianten uitgewerkt:

SEO: trendmodel
Cebeon: verschillenanalyse
Ape: verbeteren bestaande model
SCP: multiniveau-analyse

Berenschot beoordeelt de modellen op basis van de criteria uit het beoordelingskader. SZW heeft COELO gevraagd om een externe technische toets uit te voeren op de uitgewerkte verdeelmodellen.

De vier onderzoeksmethoden zijn in een eerdere fase van dit project geselecteerd op basis van een verkennend onderzoek. De aan bepaalde methoden gekoppelde bezwaren kunnen dus niet zonder meer aan de onderzoekers worden toegeschreven.

1.2. Werkwijze

De technische toets bestaat eruit dat eind 2013 de vier conceptrapporten zijn bestudeerd en dat de gevolgde methoden zijn gecontroleerd. Problemen of aandachtspunten zijn tijdens bijeenkomsten gedetailleerd met de onderzoekers besproken, zodat deze in de eindrapporten konden worden opgelost of meegenomen. Vervolgens zijn de eindrapporten bestudeerd. Ook is gekeken naar de uitkomsten op gemeenteniveau. Dit om eventuele methodologische aandachtspunten op het spoor te kunnen komen, maar ook om een indruk te kunnen geven van de verschillen tussen de uitkomsten van de modellen.

In deze notitie wordt een beknopt overzicht gegeven van de bevindingen met betrekking tot de eindrapporten. Eerdere opmerkingen naar aanleiding van de conceptrapportages zijn vrijwel allemaal in de eindversies verwerkt, en komen hier alleen ter sprake als dat niet het geval is (zonder dat als zodanig te vermelden).

Verder geeft deze notitie een – niet tot afzonderlijke gemeenten te herleiden – beeld van de herverdeeleffecten van de voorgestelde modellen, en van de mate waarin zij afwijken van het huidige model.

2. SEO: trendmodel

Uitgangspunt bij het opstellen van het trendmodel is het onderzoeken hoe *veranderingen* in factoren die gemeenten niet kunnen beïnvloeden de hoogte van de bijstandslasten *veranderen*. Wanneer dat bekend is kan worden berekend hoeveel het budget van een gemeente moet worden verhoogd ten opzichte van het gekozen basisjaar.

2.1. Onderzoeksmethode

Om dit te onderzoeken maakt SEO gebruik van een zogeheten panelanalyse met vaste effecten op gemeenteniveau en jaareffecten. Hierbij worden gegevens uit een reeks van jaren onderzocht. Dit is een methode die in economisch onderzoek (internationaal) zeer gebruikelijk is en die een belangrijk methodologisch voordeel heeft ten opzichte van methoden die gebruik maken van gegevens met per gemeente één waarneming (zoals bijvoorbeeld die van Ape). Panelanalyses kunnen worden uitgevoerd met software (bijvoorbeeld Stata) die breed beschikbaar is. De methode kan goed worden beschreven zodat de uitkomsten door andere onderzoekers kunnen worden gerepliceerd.

Door jaareffecten op te nemen wordt gecorrigeerd voor veranderingen die in alle gemeenten tegelijkertijd optreden, zoals landelijke conjunctuureffecten of veranderingen in macrobudget of regelgeving. Door vaste effecten op gemeenteniveau op te nemen wordt 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. Het is belangrijk om daar rekening mee te houden. Naarmate beter wordt gecorrigeerd voor verschillen in gemeentelijk beleid zal het saldo op het inkomensdeel wat betreft hoogte en richting sterker overeenkomen met de gemeentelijke prestaties (tekort bij slecht beleid, overschot bij goed beleid).

Omdat over lokaal beleid en de uitvoering daarvan geen goede kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn kunnen deze factoren niet in de regressievergelijking worden opgenomen. Door vaste effecten op te nemen kan voor een deel worden voorkomen dat dit gemis leidt tot een onzuivere schatting van de effecten van de factoren die wél zijn opgenomen. Dit is een belangrijk voordeel ten opzichte van onderzoeksmethoden die gegevens gebruiken met per gemeente één waarneming: dan kunnen vaste effecten niet worden gebruikt. Vaste effecten worden in het *verklarings*model gebruikt om de invloed van anderen factoren juist te kunnen schatten. Ze worden niet opgenomen in het *verdeel*model, iets dat in de SEO-rapportage duidelijker vermeld had kunnen worden. Ze moeten dan ook niet worden verward met de uitgaven in het basisjaar, die de basis vormen van het uitkeringsbedrag per gemeente.

Vaste effecten corrigeren voor *alle* factoren die *onveranderlijk zijn in de tijd*, zoals bijvoorbeeld ligging aan een landsgrens. Beleid dat constant is valt daar ook onder, net als bijvoorbeeld een lokale cultuur van "handen uit de mouwen". Wanneer beleid of uitvoering binnen de

onderzoeksperiode (hier: de 7 jaren waarop de schatting is gebaseerd) veranderen kan dit de uitkomsten *wel* vertekenen. Vaste effecten kunnen dit niet voorkomen. De door SEO toegepaste correctie voor het lokale beleid is dus niet volledig. Het lokale beleid komt bovendien tot uitdrukking in de bijstandslasten in het basisjaar, die in het trendmodel voor een zeer groot deel (zie tabel 3.2) de hoogte van de uitkering bepalen. Beide effecten zijn inherent aan de gekozen methode en kunnen dus niet worden "gerepareerd" (behalve door een ander model te kiezen).

Ook voor lastig te kwantificeren factoren als bijvoorbeeld een economie die in het verleden werd gedomineerd door mijnbouw, strokarton of scheepsbouw wordt via vaste effecten gecorrigeerd. Voor zover dit verleden nog steeds relevant is komt het tot uitdrukking in de uitgaven in het basisjaar, die doorwerken in de uitkering, zodat de desbetreffende gemeenten niet tekortkomen. Het ontbreken van gegevens over dergelijke factoren beïnvloedt echter niet de zuiverheid van de schatting van de ontwikkeling sinds het basisjaar.

Een nadeel inherent aan de door SEO uitgevoerde analyse is dat die wordt uitgevoerd op gemeenteniveau, terwijl de bijstandslasten primair afhangen van beslissingen van personen of huishoudens. Dit nadeel geldt overigens ook de door Cebeon en Ape toegepaste methoden. De door SEO gebruikte methode is zeer geschikt voor onderzoek naar processen die zich op het niveau van gemeenten afspelen. Bijvoorbeeld het onderzoeken van gemeentelijke reacties op veranderend landelijk beleid. Of iemand al dan niet in de bijstand komt hangt echter sterk samen met processen die zich op individueel niveau afspelen (en daarnaast van omstandigheden op wijk- en regionaal niveau). De door SEO uitgevoerde analyse neemt echter gemeenten als object van onderzoek. Dit wordt wel de ecologische fout genoemd. Door gegevens te aggregeren op het niveau van gemeenten is het waarschijnlijk dat de uitkomsten worden vertekend. Dit wordt uitvoerig toegelicht in het rapport van het SCP.

2.2. Uitvoering

SEO heeft in het onderzoek de bijstandslasten verhoogd met de verwachte uitgaven voor de nieuwe doelgroep die het gevolg is van de voorgestelde Participatiewet.

De gehanteerde onderzoeksmethode is door het onderzoeksbureau correct uitgevoerd. De gemaakte keuzes ten aanzien van op te nemen variabelen zijn te verdedigen. Het aantal WW-uitkeringen heeft geen statistisch significant effect op de bijstandslasten, maar omdat deze variabele in de komende jaren vermoedelijk belangrijker zal worden is deze maatstaf toch opgenomen. Het aandeel lage inkomens, dat ook wordt opgenomen, is geen ideale variabele, omdat dit ook bijstandsontvangers omvat. Verklarende variabelen moeten niet (deels) afhangen van de te verklaren variabele (hier: de bijstandslasten). Door een vertraging van twee jaar op te nemen is dit bezwaar verkleind.

2.3. Uitkomst

Het voorgestelde verdeelmodel bevat, naast de uitgaven in het basisjaar en de voor alle gemeenten gelijke jaareffecten, slechts drie lokale kenmerken: lage inkomens, WW-uitkeringen en AO-uitkeringen. Die laatste variabele is uitgesplitst in uitkeringen voor en vanaf 2012. Het

model verklaart twee derde van de variatie in de ontwikkeling van de bijstandslasten (dus los van de gemeentespecifieke constanten; tabel 2.1). Andere kenmerken lieten geen significant en plausibel effect zien. Ten dele komt dit doordat naast vaste effecten op gemeenteniveau geen factoren kunnen (en hoeven) worden opgenomen die niet veranderen in de tijd. Toch zijn drie kenmerken wellicht wat weinig om voor alle gemeenten een adequate schatting te geven van de jaarlijkse mutatie in de bijstandslasten.

Het model wordt geschat op basis van gegevens uit een bepaalde periode, in dit geval 7 jaar. De uitkomsten zijn alleen bruikbaar zolang de determinanten van de bijstandslasten, en de mate van hun invloed, na die periode niet veranderen. Deze beperking is inherent aan alle gebruikte methoden omdat immers altijd gebruik wordt gemaakt van informatie uit het verleden voor het voorspellen van de toekomst. Herschatten van het door SEO ontwikkelde model is niet arbeidsintensief.

SEO presenteert drie verdeelmodellen, die van elkaar verschillen in de keuze voor het basisjaar. Het voorkeursmodel kent een basisjaar dat 5 jaar terug ligt (t-5). Omdat bij het onderzoek in de regel uitgavengegevens van twee jaar eerder worden gebruikt, komt een basisjaar van t-5 er in de praktijk op neer dat de uitkering voor jaar t is gebaseerd op onderzoek met bijstandsgegevens voor jaar t-7. Naast het model met t-5 presenteert SEO een soortgelijk model met t-3 en een model met een vast basisjaar van t-2. Dat laatste jaar schuift dus niet jaarlijks op waardoor het steeds verder in het verleden komt te liggen. Op termijn kan dat leiden tot onaanvaardbaar grote herverdeeleffecten, die het kiezen van een recenter basisjaar nodig maken.

3. Cebeon: verschillenanalyse

Dit onderzoek richt zich op het achterhalen van de determinanten van het niveau (dus niet de ontwikkeling, zoals bij SEO) van de gemeentelijke bijstandsuitgaven. Hiervoor zijn kwalitatieve en kwantitatieve gegevens gebruikt van circa 60 steekproefgemeenten (één op de zes gemeenten), naast kwantitatieve gegevens van alle gemeenten. De gebruikte gegevens hebben betrekking op de jaren 2009-2012.

3.1. Methode

De gehanteerde methode, verschillenanalyse, is door Cebeon ontwikkeld en is vanaf de jaren negentig gebruikt bij het ontwerpen van het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Daar liep men tegen het " kip-ei probleem" op: de hoogte van de uitgaven van afzonderlijke gemeenten werd voor een zeer groot deel bepaald door de hoogte van hun uitkering uit het gemeentefonds (uitgaven = inkomsten). De eigen belastingopbrengst was (en is) naar verhouding namelijk beperkt. Werden gegevens over die uitgaven gebruikt om via regressieanalyse de uitgavenbehoeften (en dus de algemene uitkering) van gemeenten te bepalen, dan lag de zo gevonden verdeling daarom dicht bij de bestaande verdeling. Die had immers de uitgavenniveaus "gestuurd". Cebeon baseerde zijn onderzoek voor het gemeentefonds daarom op de uitgaven aan afzonderlijke beleidsterreinen. Hoe meer vrijheid gemeenten op een bepaald beleidsterrein hebben, hoe meer ze hierop zullen beknibbelen als ze financieel krap zitten, en hoe meer ze hierop zullen "uitbuiken" als ze goed bij kas zitten. Op basis van die informatie kan worden geprobeerd het kip-ei probleem te omzeilen.

Bij de bijstand bestaat iets soortgelijks als het kip-ei probleem van de algemene uitkering. De financiële prikkel om de bijstandslasten te beperken werkt namelijk niet voor alle gemeente even sterk. Uit onderzoek blijkt dat tekorten sterker prikkelen dan overschotten. En ook dat grotere tekorten (kleinere overschotten) meer prikkelen dan kleine tekorten (grote overschotten).[1] Het uitgavenpatroon van gemeenten is dus door het bestaande verdeelsysteem beïnvloed. Dit betekent dat het belangrijk is om te corrigeren voor de invloed van eigen beleid en uitvoering. Dit is een belangrijk onderdeel van de verschillenanalyse. Het betekent ook dat bij modellen waarbij dit in sterkere mate is gedaan grotere herverdeeleffecten kunnen worden verwacht.

Door anderen wordt de door Cebeon ontwikkelde methode voor zover bekend niet toegepast. Cebeon onderzoekt verschillen in bijstandsuitgaven van gemeenten met soortgelijke kenmerken en gaat na op welke manier gemeenten met vergelijkbare uitgaven van elkaar verschillen. Hiervoor zijn gegevens van alle gemeenten gebruikt. Een belangrijk onderdeel van de analyse is zoals gezegd het achterhalen in hoeverre verschillen in bijstandslasten van gemeenten te wijten zijn aan eigen beleid. Dat gebeurt door gebruik te maken van de gegevens die bij de steekproefgemeenten zijn verzameld. Dat de onderzoekers daadwerkelijk bij gemeenten zijn

[1] M.A. Allers, A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de Visser en E. Wolf (2013), De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, COELO: Groningen.

gaan kijken en ook niet-statistische informatie meewegen is een sterk punt van deze aanpak. Hoe dat is gedaan blijkt echter maar zeer ten dele uit de rapportage. Welke gemeente zijn onderzocht, wie heeft men daar gesproken, welke documenten zijn gebruikt? Een nadeel inherent aan de gevolgde aanpak is dat het gebruik van dergelijke informatie nooit volledig objectief kan plaatsvinden. De gemaakte inschattingen en keuzes zijn niet gedocumenteerd (dat zou ook moeilijk kunnen) zodat de procedure voor buitenstaanders een "zwarte doos" is. In hoeverre de onderzoekers erin slagen daadwerkelijk te corrigeren voor lokaal beleid is daardoor onmogelijk vast te stellen.

In tegenstelling tot de andere drie onderzoeksbureaus gebruikt Cebeon geen eenduidige statistische analyse, ook niet bij de analyse op basis van statistische gegevens van alle gemeenten. In een iteratief en arbeidsintensief proces worden op inhoudelijke gronden verdeelmaatstaven gekozen, waarna door steeds aan de gewichten te "draaien" de verschillen die aan exogene, niet door gemeenten te beïnvloeden factoren te wijten zijn worden geminimaliseerd. In tegenstelling tot wat in de rapportage staat vermeld kunnen de uitkomsten dan ook niet door derden worden gereproduceerd. Zelfs als andere onderzoekers dezelfde methode zouden toepassen is de kans dat de uitkomsten precies gelijk zijn minimaal. Ook een andere samenstelling van de steekproef zou tot andere resultaten kunnen leiden.

3.2. Uitvoering

In tegenstelling tot de andere onderzoeksbureaus is Cebeon uitgegaan van de netto-uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Dit zijn de verstrekte uitkeringsbedragen (de bruto uitgaven) verminderd met terugontvangen bedragen. De andere bureaus baseren hun onderzoek op de bruto uitgaven. Dit vermindert de vergelijkbaarheid van de uitkomsten.

In de gepresenteerde maatstaven/gewichten is het budget voor de nieuwe doelgroepen die het gevolg zijn van de voorgestelde Participatiewet nog niet opgenomen. Cebeon stelt voor om dit budget voorlopig net zo te verdelen als dat voor de bestaande doelgroep. Wanneer na enkele jaren meer informatie over de feitelijke ontwikkeling van de nieuwe doelgroepen bekend is, kan dit onderdeel van de verdeling worden bijgesteld.

3.3. Uitkomst

De uitkomst is een verdeelmodel dat voor gemiddeld twee derde verdeelt op basis van de bijstandslasten in het voorgaande jaar (Cebeon noemt dit een "dynamisch basisbudget"). Dit omdat uit het onderzoek blijkt dat gemeenten een groot deel van de bijstandspopulatie niet op korte termijn aan het werk kunnen krijgen. Gemiddeld 11 procent wordt verdeeld aan de hand van aantallen huishoudens met een laag inkomen (verdeeld over 3 maatstaven), en 9 procent via de werkloze beroepsbevolking. Hiernaast zijn nog 11 verschillende verdeelmaatstaven opgenomen, die vaak maar 1 of 2 procent van de verdeling voor hun rekening nemen. Zo ontstaat een verdeelmodel met 16 maatstaven. Dit suggereert een grotere mate van precisie dan gerechtvaardigd lijkt. De invloed van een verdeelmaatstaf kan immers nooit binnen een foutenmarge van 1 of 2 procent worden vastgesteld. Niet voor alle gekozen verdeelmaatstaven

zijn op dit moment betrouwbare gegevens voor alle gemeenten beschikbaar.

Het aandeel lage inkomens, dat via drie verdeelmaatstaven is opgenomen, is geen ideale variabele, omdat dit ook bijstandsontvangers omvat. Verklarende variabelen moeten niet afhangen van de te verklaren variabele (hier: de bijstandslasten). Door bij deze variabele een vertraging van twee jaar op te nemen is dit bezwaar verkleind.

Het resultaat komt wat betreft opzet het meest overeen met het door SEO voorgestelde model, maar dan met meer maatstaven. Ook het SEO-model bevat de bijstandslasten in een eerder jaar, maar dan wat verder in het verleden.[2] Cebeon merkt op dat in dit historische budget weliswaar een mix van goed en slecht beleid zit verdisconteerd, maar dat de beïnvloedbare beleidscomponent er in de verschillenanalyse zo goed mogelijk is uitgefilterd waardoor slecht beleid niet wordt gehonoreerd in het model (blz. 51). Dat is onjuist. Zelfs als de verschillenanalyse er inderdaad in is geslaagd om de invloed van de overige verdeelmaatstaven zuiver te schatten, komt het eigen beleid immers wel degelijk tot uitdrukking in de eigen bijstandsuitgaven, waarvan via het Cebeonmodel 69 procent automatisch in de uitkering van het jaar erop terechtkomt.

Een praktisch bezwaar tegen het gebruik van de uitgaven in t-1 in het verdeelmodel is dat deze gegevens pas laat beschikbaar zijn.

Het Cebeon-rapport besteedt veel aandacht aan de prikkelwerking van het model. Die zou primair ontstaan doordat is gecorrigeerd voor eigen beleid zodat overschotten en tekorten per definitie "verdiend" zijn. Vervolgens zou deze prikkel met een jaar vertraagd doorwerken in de uitkering aan gemeenten (blz. 62). Hoe daarvan een prikkelwerking zou kunnen uitgaan blijft onduidelijk. Het tegendeel lijkt eerder het geval, omdat hogere uitgaven immers tot een hogere uitkering in het jaar erna leiden. Volgens het rapport zou de prikkel die uitgaat van het basisbudget nog kunnen worden versterkt door het gewicht hiervan in latere jaren te verlagen (blz. 62). Er wordt echter niet helder uitgelegd hoe een goede prikkel versterkt zou kunnen worden door het bijbehorende gewicht te verlagen.

Cebeon maakt onderscheid tussen een marginale prikkel (hoe sterk reageert de uitkering op de eigen uitgaven) en een structurele prikkel (overschot of tekort op de bijstand). Uit het feit dat die laatste in euro's gemeten groter kan zijn dan de eerste leiden de onderzoekers af dat het effect daarvan ook sterker is (blz. 66). Dat is een onjuiste redenering: de gedragsreactie per euro zal voor beide prikkels vermoedelijk niet even sterk zijn. Cebeon verwijst ter onderbouwing van zijn claim ten onrechte naar een rapport waarin de marginale prikkel niet voorkomt.[3]

Het Cebeon-rapport merkt op (blz. 62) dat bij een geleidelijke verlaging van het basisbudget de juiste objectieve verdeling vanzelf in stand blijft. Daaraan ligt de impliciete vooronderstelling ten grondslag dat elke gemeente zijn harde kern aan bijstandsontvangers elk jaar met hetzelfde percentage kan verlagen. Of die vooronderstelling houdbaar is, is zeer de vraag.

Doordat de door Cebeon gehanteerde onderzoeksmethode erg arbeidsintensief is, zou het niet praktisch zijn om het model regelmatig te herschatten. Cebeon gaat ervan uit dat het model

---

[2] SEO hanteert t-2, t-3 of t-5, en in de praktijk zoals gezegd 2 jaar meer, in plaats van t-1 bij Cebeon.

[3] M.A. Allers, A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de Visser en E. Wolf (2013), De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, COELO: Groningen.

automatisch de ontwikkelingen in de uitkeringslasten van de verschillende gemeenten in de tijd volgt (blz. 55). Daarom zou geen herschatting nodig zijn (maar wel goed onderhoud, zie blz.79). Dat lijkt te optimistisch. Het model wordt geschat op basis van gegevens van een bepaald moment. De uitkomsten zijn alleen bruikbaar zolang maatschappelijke ontwikkelingen en regelgeving de determinanten van de bijstandslasten, en hun invloed, onveranderd laten. Deze beperking is inherent aan alle gebruikte methoden omdat immers altijd gebruik wordt gemaakt van informatie uit het verleden voor het voorspellen van de toekomst.

4. Ape: verbeteren bestaande model

Ape gaat uitgebreid na in hoeverre het bestaande verdeelmodel kan worden verbeterd door de opname van andere verdeelmaatstaven of combinaties daarvan (“relativering van het lineariteitscriterium” genoemd) en door vereenvoudiging (minder maatstaven). De onderzoeksmethode zelf wordt niet aangepast. De onderzoekers ontwikkelen 66 mogelijke verdeelmodellen en selecteren daar aan de hand van een reeks beoordelingscriteria uiteindelijk 2 modellen uit.

4.1. Methode

De invloed van mogelijke verklarende variabelen op het niveau van de bijstandslasten wordt geschat met behulp van regressieanalyse op basis van bijstandsuitgaven in één bepaald jaar (2012). Regressieanalyse is een standaardmethode die zeer veel wordt toegepast in empirisch onderzoek. Ook de door SEO toegepaste panelanalyse is een vorm van regressieanalyse, maar dan op basis van gegevens uit een reeks van jaren, zodat door opname van vaste effecten kan worden gecorrigeerd voor onveranderlijke factoren waarvoor geen cijfers beschikbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het eigen beleid van gemeenten (voor zover dat constant is gedurende de onderzoeksperiode). In de opzet van Ape kunnen geen vaste effecten worden toegepast.

De manier waarop Ape de regressievergelijking specificeert is niet standaard. Van beide kanten van de regressievergelijking wordt de wortel genomen (blz. 28). Als toelichting wordt alleen vermeld dat eerder onderzoek uitwijst dat de WWB-uitgaven het best door een dergelijke wortelspecificatie kunnen worden benaderd.[4] Doordat literatuurverwijzingen ontbreken en een dergelijke specificatie voor zover bekend bij ander onderzoek niet is gebruikt is het moeilijk om de plausibiliteit van deze stelling in te schatten. De uitkomsten kunnen wel door andere onderzoekers worden gereproduceerd.

Doordat opname van vaste effecten niet mogelijk is probeert Ape in één van de modelvarianten rekening te houden met het eigen beleid van gemeenten door twee extra variabelen op te nemen. Dat zijn de bestedingen ten laste van het werkdeel van het WWB-budget en de uitvoeringskosten. Deze aanpak kent belangrijke bezwaren, die ook in de rapportage worden onderkend. Het eerste is dat deze twee variabelen op hun beurt weer zullen afhangen van de hoogte van de bijstandsuitgaven. Daardoor zal het zonder meer opnemen in de regressievergelijking tot onzuivere modelschattingen leiden (via een omweg kan dit wel, met behulp van zogeheten instrumentele variabelen, maar die zijn vaak niet beschikbaar). Het tweede probleem is dat de uitgaven ten laste van het werkbudget sterk afhangen van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget voor het WWB-werkdeel, zodat ze een slechte indicator zijn voor eigen beleid. Verder corresponderen hoge uitvoeringskosten niet noodzakelijkerwijs met

[4] Via e-mail laat Ape weten dat de reden dat de wortel van de gehele rechterkant van de vergelijking wordt genomen is gelegen in de toepasbaarheid bij fusies. Bij fusies zijn de budgetten van de te fuseren gemeenten optelbaar voor het gezamenlijke budget.

goed beleid of een goede uitvoering. Ape schat dat ongeveer een half procent van het macrobudget verkeerd wordt verdeeld doordat geen rekening wordt gehouden met verschillen in uitvoeringskosten, maar geeft zelf aan dat deze analyse te grof en niet valide genoeg is om bij het bepalen van het verdeelmodel toe te passen.

De door Ape voorgestelde modellen houden dus, in tegenstelling tot die van de andere bureaus, geen rekening met verschillen in beleid en uitvoering tussen gemeenten. Herverdeeleffecten zullen daardoor minder goed aansluiten bij verschillen in beleid en uitvoering.[5]

4.2. Uitvoering

Net als SEO en SCP heeft Ape in de voorgestelde verdeling de nieuwe doelgroep betrokken die voortkomt uit de voorgestelde Participatiewet. Ape onderzoekt de uitgaven inclusief nieuwe doelgroep echter afzonderlijk, naast de uitgaven exclusief deze doelgroep, terwijl SEO en SCP de uitgaven inclusief de nieuwe doelgroep analyseren. Ape maakt zo als enige een los model voor de nieuwe doelgroep, dat eenvoudig kan worden geïntegreerd in het model voor de bestaande doelgroep.

Het rapport laat duidelijk zien hoe de groslijst aan modellen is uitgedund tot de twee voorgestelde modellen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat de onderzoekers een model over het hoofd hebben gezien dat met de gehanteerde methode tot betere resultaten zou hebben geleid.

4.3. Uitkomst

Ape stelt twee mogelijke modellen voor. Het eerste (VIPw2015.0) lijkt op het bestaande verdeelmodel. Twaalf van de 15 verdeelmaatstaven komen uit het huidige model. Hieronder zitten 3 arbeidsmarktkenmerken die nu in een ander geografisch gebied worden gemeten (gewogen gemiddelde van COROP-regio's). De andere vernieuwing is het opnemen van 2 extra maatstaven: goedkope woningen en jeugdproblematiek. Deze veranderingen verbeteren het model: Ape onderbouwt dat het minder verdeelstoornissen heeft dan het huidige model.

Verder is het vaste bedrag vervangen door de gemiddelde WWB-uitgaven per huishouden.[6] Dit beïnvloedt de verdeling niet maar maakt dat het model beter is uit te leggen. Het zorgt er namelijk voor dat de gewichten van de overige maatstaven kunnen worden geïnterpreteerd als euro's die bij het gemiddelde worden opgeteld (of die er van worden afgetrokken, bij negatieve gewichten). Gemeenten krijgen als het ware eerst een uitkering ter hoogte van de gemiddelde bijstandslasten per huishouden. Die uitkering wordt vervolgens opgeplust voor factoren die tot

[5] In theorie is het denkbaar dat deze vertekening nul is. Dat is het geval wanneer 1) alle gemeenten hetzelfde beleid voeren en dat op dezelfde manier uitvoeren, of 2) er geen enkele correlatie bestaat tussen beleid en uitvoering enerzijds en één of meer in het model opgenomen variabelen. Dat aan een van deze voorwaarden wordt voldaan is niet waarschijnlijk.

[6] Preciezer geformuleerd: per huishouden in de leeftijdsgroep van 15 tot 65 jaar.

hogere bijstandslasten leiden, en verlaagd voor factoren die het omgekeerde effect hebben. Een dergelijke innovatie is ook bij andere modellen toepasbaar.[7]

Het aantal maatstaven (15) is vergelijkbaar met dat van het door Cebeon voorgestelde model, en aanzienlijk groter dan bij het SEO-model. Het Ape verdeelmodel bevat drie maatstaven die geen sterk significant effect hebben op de hoogte van de bijstandslasten. Vier maatstaven verdelen elk minder dan één procent van het macrobudget. Integratie van het model voor de nieuwe doelgroep voegt nog eens 7 maatstaven toe en leidt dus tot een model met 22 maatstaven.

Naast model VIPw2015.0 presenteert Ape een model dat ook de historische bijstandsuitgaven van de eigen gemeente bevat: VIPw2015.1. Zeventig procent van de bijstandsuitgaven komt na zes jaar in het bijstandsbudget van een gemeente terecht. Daarmee wordt zestig procent van het macrobudget historische verdeeld (dat dit geen zeventig procent is komt doordat het macrobudget inmiddels hoger is dan zes jaar geleden). Geredeneerd vanuit het perspectief waarin gemeenten per huishouden een bedrag ontvangen ter hoogte van de gemiddelde bijstandsuitgaven per huishouden dat vervolgens wordt aangepast voor diverse kostenfactoren, verschuiven de historische uitgaven 12 procent van het macrobudget tussen gemeenten. Deze verschuiving treedt op van gemeenten met lage historische uitgaven naar gemeenten met hoge historische uitgaven. De bijdrage van elk van de overige verdeelmaatstaven is in deze variant betrekkelijk gering; in negen gevallen kleiner dan één procent.

Het Ape-model zonder historische component (VIPw2015.0) is bedoeld om volledig te worden toegepast bij gemeenten met ten minste 40.000 inwoners en deels bij gemeenten met 25.000 tot 40.000 inwoners. Dat is in het huidige systeem net zo. Kleinere gemeenten blijven volledig historisch gebudgetteerd op basis van de uitgaven in t-2. Dit wijkt af van de verdeelmodellen van Cebeon en SEO, die voor alle gemeenten zijn bedoeld. Het Ape-model met historische component (VIPw2015.1) is bedoeld voor gemeenten vanaf 25.000 inwoners. Kleinere gemeenten blijven volledig historisch gebudgetteerd. Dit model neemt de historische bijstandslasten dus eigenlijk op twee manieren tegelijk mee.

De uitkomsten zijn bruikbaar zolang de determinanten van de bijstandslasten, en de mate van hun invloed, na die periode niet veranderen. Deze beperking is inherent aan alle gebruikte methoden omdat immers altijd gebruik wordt gemaakt van informatie uit het verleden voor het voorspellen van de toekomst. Herschatten van het door Ape ontwikkelde model is niet arbeidsintensief.

[7] SEO heeft deze benadering overgenomen, maar dan op basis van alle huishoudens, niet alleen die uit de leeftijdsgroep van 15 tot 65 jaar.

5. SCP: multiniveau-analyse

Het SCP onderzoekt welke factoren bepalend zijn voor de kans dat een huishouden een bijstandsuitkering ontvangt, en hoe sterk de invloed van die factoren is. In combinatie met gegevens over de huishoudens die in de verschillende gemeenten wonen wordt vervolgens bepaald welk bijstandsbudget elke gemeente zou moeten ontvangen.

5.1. Methode

Het SCP maakt in tegenstelling tot de andere onderzoeksbureaus gebruik van gegevens over afzonderlijke huishoudens. Die microdatabestanden zijn afkomstig van het CBS. Na het combineren van verschillende bestanden is een gegevensbestand gemaakt met per jaar circa 40.000 verschillende huishoudens. Van elk huishouden is het adres bekend, zodat ook gegevens op wijkniveau, gemeenteniveau en regionaal niveau kunnen worden meegenomen (afkomstig van het CBS en van RIGO-Atlas voor gemeenten). Dat gebeurt via een zogeheten multiniveau-analyse. Dit is een methode die veel in wetenschappelijk onderzoek is toegepast, en ook eerder is gebruikt bij het opstellen van verdeelmodellen voor decentrale overheden. De uitkomsten kunnen door andere onderzoekers worden gereproduceerd, bijvoorbeeld met het softwarepakket Stata.

Multiniveau-analyse is bij uitstek geschikt voor dit onderzoek omdat verwacht mag worden dat zowel factoren op individueel, wijk, gemeente als regioniveau van belang zijn bij het verklaren van het beroep op de bijstand. Door hiermee rekening te houden kunnen verbanden zuiver worden geschat. Dit wordt in het rapport helder uitgelegd.

Gegevens op gemeenteniveau zijn voor het verklaren van individueel gedrag veel minder informatief dan gegevens op huishoudensniveau doordat het gemiddelden zijn, die niets zeggen over de variatie die achter gemiddelden schuilgaat. In de tijd dat het bestaande verdeelmodel werd ontwikkeld was de beschikbaarheid van gegevens op huishoudensniveau nog onvoldoende. Tegenwoordig zijn veel van dergelijke gegevens wel beschikbaar, en dat zal in de nabije toekomst nog beter worden.

Een groot voordeel van multiniveau-analyse is verder dat het gemeente-effect wel in het verklaringsmodel kan worden opgenomen, zonder het in het verdeelmodel te honoreren. Op deze manier wordt gecorrigeerd voor verschillen in gemeentelijk beleid en uitvoering. Dat is belangrijk omdat het saldo op het inkomensdeel wat betreft hoogte en richting dan beter overeen zal komen met de gemeentelijke prestaties (tekort bij slecht beleid, overschot bij goed beleid).

Het gemeente-effect bevat eigen beleid of uitvoering maar komt daar niet volledig mee overeen. Ook andere lokale kenmerken die niet worden gevat door in het model opgenomen variabelen zullen onder het gemeente-effect komen te vallen, en dus buiten de verdeling blijven. Daarom is het goed dat het door het SCP voorgestelde model een reeks individuele en

omgevingskenmerken bevat waarvan wordt onderbouwd dat die relevant zijn om de bijstandskans te schatten.[8]

Overigens zal geen enkel model van de bijstand er ooit in slagen *alle* relevante kenmerken mee te nemen. Daarom zal bij geen enkel model het herverdeeleffect gelijk kunnen worden gesteld aan het effect van beleid en uitvoering. De modellen verschillen alleen in de mate waarin ze erin slagen het beleidseffect te verdisconteren. Een andere reden waarom het herverdeeleffect van een individuele gemeente niet gelijk kan worden gesteld aan het effect van het eigen beleid is dat modellen uitgaan van *waarschijnlijkheden*. Daaraan kunnen nooit harde uitspraken over individuele gemeenten worden ontleend. Waar het hier om gaat is dat met multiniveau-analyse de mate waarin eigen beleid en uitvoering het verdeelmodel beïnvloeden zo klein mogelijk wordt gemaakt.

Een sterk punt van de SCP-benadering is verder dat in geval van gemeentelijke samenwerking bij de bijstand niet het gemeenteniveau maar het niveau van het samenwerkingsverband wordt genomen. Op dat niveau zullen verschillen in beleid en uitvoering immers tot uitdrukking komen. Een panelanalyse met vaste effecten (SEO) houdt ook rekening met verschillen in beleid, maar alleen voor zover die niet veranderen in de tijd, en alleen op gemeenteniveau. In principe zou een panelanalyse ook op basis van samenwerkingsverbanden kunnen worden gedaan, maar dat zou ten koste gaan van het aantal waarnemingen en daarmee van de precisie van de schattingen. Bij multiniveau-analyse (SCP) is dat niet het geval omdat gegevens op huishoudensniveau worden gehanteerd. Cebeon corrigeert ook voor verschillen in gemeentelijk beleid, maar gebruikt daarvoor gegevens voor een steekproef (één op de zes gemeenten; geen samenwerkingsverbanden) en hanteert een methode die niet objectiveerbaar is, zodat de effectiviteit door buitenstaanders niet kan worden beoordeeld.

Het SCP schat het verklaringsmodel met naast het huishoudensniveau wijkeffecten, gemeente/samenwerkingsverbandeffecten en coropeffecten (coropgebieden zijn bepaalde regio's). Deze effecten worden niet in het voorgestelde verdeelmodel verwerkt. Er is in het rapport wel een variant van het verdeelmodel opgenomen waarin het coropeffect is verwerkt.

5.2. Uitvoering

De gekozen methode is door het onderzoeksbureau correct uitgevoerd. De gemaakte keuzes ten aanzien van op te nemen variabelen worden uitvoerig inhoudelijk onderbouwd vanuit de theorie. In tegenstelling tot andere onderzoekers neemt het SCP het aandeel lage inkomens niet op in de voorkeursvariant van het verdeelmodel. Dit is geen ideale variabele, omdat dit ook bijstandsontvangers omvat. Verklarende variabelen moeten niet afhangen van de te verklaren variabele (hier: de bijstandslasten). Er is ter vergelijking wel een variant opgenomen inclusief lage inkomens.

[8] Het risico dat er door het niet honoreren van het gemeente-effect wellicht toch een relevant kenmerk buiten de verdeling blijft zou desgewenst kunnen worden verkleind door voor de SCP-variant te kiezen die het corop-effect meeneemt (zie verderop in de hoofdtekst). Daarin komt bijvoorbeeld de geografische ligging tot uitdrukking.

Het voorkeursmodel is gebaseerd op een schatting die gebruik maakt van gegevens over drie jaren, zodat het aantal waarnemingen zeer groot is (meer dan 100.000). Met een dergelijk groot databestand kunnen verbanden nauwkeurig worden geschat.

Het SCP heeft het verklaringsmodel geschat op basis van de bestaande doelgroep en daarnaast op basis van de (verwachte) doelgroep na invoering van de Participatiewet.

5.3. Uitkomst

Het SCP schat van diverse huishoudkenmerken wat de invloed is op de kans op bijstand. Vervolgens wordt, op basis van de huishoudenssamenstelling en de omgevingskenmerken van alle afzonderlijke gemeenten, een budget geschat per gemeente. In tegenstelling tot de andere bureaus komt het SCP dus niet met een verdeelmodel dat bestaat uit een set van maatstaven die elk een gewicht hebben waarmee ze moeten worden vermenigvuldigd. Hieraan zullen alle betrokkenen moeten wennen: het wijkt af van wat op dit moment gebruikelijk is.

Om de stap te kunnen zetten van bijstandskans naar budget wordt uitgegaan van de normbedragen op basis van het huishoudenstype (paar, alleenstaande zonder kinderen, alleenstaande met kinderen). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de facultatieve toeslag van 20% (voor alleenstaanden en eenoudergezinnen) door gemeenten standaard wordt uitgekeerd. Voor alleenstaanden gaat het SCP dus uit van 70% van het normbedrag, voor eenoudergezinnen van 90%. Dat sluit aan bij wat in de praktijk gangbaar is. Er wordt geen rekening gehouden met eventuele andere toeslagen die gemeenten kunnen verlenen en ook niet met kortingen voor bijvoorbeeld bijverdiensten. De andere onderzoeksbureaus baseren zich op uitgekeerde bedragen, waarin dergelijke kortingen en toeslagen wel zijn verwerkt.[9] Dat het SCP geen rekening houdt met toeslagen die niet standaard zijn is een voordeel voor zover die eigen beleid weerspiegelen. Met kortingen voor bijverdiensten zou idealiter wel moeten worden gehouden, en dat zou gezien de beschikbaarheid van de benodigde gegevens ook nog mogelijk moeten zijn.

Het model is gebaseerd op gegevens over de hoogte van de bijstandslasten in de jaren 2010-2012. Net als bij de overige modellen zijn de uitkomsten houdbaar totdat nieuw beleid of maatschappelijke ontwikkelingen de kans dat huishoudens in de bijstand belanden te zeer veranderen. Herschatting is geen arbeidsintensieve klus.

Twee van de gebruikte variabelen, over opleiding en arbeidsbeperking, zijn niet voor alle gemeenten beschikbaar. Het SCP heeft voor kleine gemeenten (< 15.000 inwoners) zelf data geconstrueerd op basis van wel beschikbare geaggregeerde data. Maar aangezien het SCP voorstelt om gemeenten tot 15.000 inwoners historisch te blijven budgetteren is dit geen probleem.

Als enige onderzoeksbureau presenteert het SCP geen verdeelmodel dat een historische component bevat. Het voorgestelde model is bedoeld om volledig te worden toegepast bij gemeenten vanaf 40.000 inwoners en om deels toe te passen bij gemeenten met 15.000-40.000 inwoners (met een glijdende schaal zoals die ook nu bestaat). Kleinere gemeenten blijven in deze

[9] Cebeon is uitgegaan van de netto-uitgaven: de verstrekte uitkeringsbedragen (de bruto uitgaven) verminderd met terugontvangen bedragen. Ape, SEO en SCP baseren hun onderzoek op de bruto uitgaven.

opzet volledig historisch gebudgetteerd. Naast een voorkeursmodel presenteert het SCP drie varianten. De eerste variant kent een glijdende schaal voor gemeenten met 25.000-40.000 inwoners in plaats van 15.000-40-000 inwoners. De tweede variant maakt wel gebruik van de maatstaf laag inkomen en de derde variant houdt wel rekening met coropeffecten.

Die laatste variant is mogelijk interessant. De gevonden verschillen tussen de coropgebieden zijn niet onbetekenend en ze staan los van de factoren die wel in het model zijn opgenomen. Het gaat om moeilijk grijpbare verschillen die mogelijk voortkomen uit verschillen in cultuur, ligging (Randstad, al dan geen grensregio) of gemeentelijke samenwerking op aanpalende beleidsterreinen (met samenwerking bij de uitvoering van de bijstand is al rekening gehouden). Omdat het om effecten gaat die buiten de invloedssfeer liggen van de gemeenten (daarvoor corrigeert het gemeente-effect al) valt het te overwegen ze in het verdeelmodel te honoreren.

6. Overzicht

De vier onderzoeken hebben duidelijk gemaakt welke methoden kunnen worden gehanteerd om een nieuw verdeelmodel voor de WWB (en de Particiaptiewet) te maken. Ook is nu duidelijk welke sterke en zwakke punten de verschillende methoden hebben.

De vier onderzoeksmethoden verschillen op diverse punten van elkaar. Enkele van de belangrijkste verschillen zijn aangegeven in tabel 1. Niet alle verschillen zijn echter in een simpele tabel te vangen.

Het multiniveau-model levert het beste verklaringsmodel van de bijstandsafhankelijkheid op. Dat was van tevoren op wetenschappelijke gronden al duidelijk, maar het SCP heeft laten zien dat dit model in de praktijk nu ook toepasbaar is. Dat komt doordat de benodigde microgegevens tegenwoordig beschikbaar zijn. Bestuurlijke overwegingen kunnen er natuurlijk toe leiden te kiezen voor een verdeelmodel dat niet is gebaseerd op het beste verklaringsmodel.

Tabel 1. Vergelijking onderzoeken en modellen op enkele kenmerken

	SEO	Cebeon	Ape	SCP
Gangbare schattings-methode	Ja	Nee	Deels (wortel-specificatie niet)	Ja
Resultaten reproduceerbaar	Ja	Nee	Ja	Ja
Herschatting met beperkte inspanning mogelijk	Ja	Nee	Ja	Ja
Correctie voor eigen beleid gemeente	Alleen voor beleid dat niet verandert	Ja, maar onduidelijk hoe effectief	Nee	Ja
Budget voor nieuwe doelgroep in model meegenomen	Ja	Nee, voorlopig op zelfde manier verdelen	Ja	Ja
Historische component in verdeelmodel	Ja	Ja	In één variant	Nee
Kleine gemeenten historisch verdeeld	Nee	Nee	Ja	Ja

Opvallend is dat alle modellen deels uitgaan van historische uitgaven. Dat kan op twee manieren. SEO, Cebeon en Ape (in variant VIPw2015.1) passen in de verdeelformule een historische component toe voor alle gemeenten. SCP en Ape (in variant VIPw2015.0) doen dat niet, maar stellen voor kleine(re) gemeenten (deels) historisch te blijven verdelen, op de manier die nu ook al wordt toegepast. Ape heeft dus een variant (VIPw2015.1) die zowel een historische component

kent voor middelgrote en grote gemeenten als een volledig historische verdeling voor kleine gemeenten.

Welke onderzoeksmethode ook wordt gekozen, voor sommige kleine gemeenten komen altijd grote herverdeeleffecten voor. In plaats van het toepassen van een verdeling gebaseerd op de bijstandsuitgaven in jaar t-2 (zoals nu gebeurt, en zoals in diverse varianten is voorgesteld) zou voor dergelijke gemeenten overwogen kunnen worden om de verdeling te baseren op samenwerkingsverbanden. Wanneer het onwenselijk wordt geacht om uitkeringen te verstrekken aan samenwerkingsverbanden in plaats van aan gemeenten is dit echter minder praktisch, omdat dan een verdeling binnen samenwerkingsverbanden moet worden gevonden.

7. Overzicht herverdeeleffecten en mutaties ten opzichte van de bestaande verdeling

7.1. Correlaties

De mate waarin uitkomsten van verdeelmodellen met elkaar overeenkomen kan worden uitgedrukt in de correlatiecoëfficiënt. Een waarde van 0 duidt op een volledig gebrek aan verband, een waarde van 1 is het sterkst mogelijke verband. Tabel 2 toont de correlatie tussen de voorgestelde modellen en het basismodel (dat nu wordt gebruikt). In alle gevallen is de correlatie zeer hoog. Alleen bij enkele SCP-modellen is de correlatie iets minder hoog.

Tabel 2. Correlatie tussen uitkomsten modellen en basismodel

Model	Correlatiecoëfficiënt
SEO basisjaar t-2	0,998
SEO basisjaar t-3	0,998
SEO basisjaar t-5	0,998
Cebeon	0,998
Ape (VIPw2015.0)	0,999
Ape met meelopende historische component t-4 (VIPw2015.1)	0,998
SCP voorkeursmodel (15-40.000)	0,994
SCP variant 25-40.000	0,994
SCP variant laag inkomen (15-40.000)	0,996
SCP variant corop (15-40.000)	0,997

7.2. Figuren

De figuren hieronder geven een indruk van de spreiding van de herverdeeleffecten en van de mate waarin de modellen afwijken van de bestaande verdeling (dat wil zeggen het basismodel van Ape, zonder toepassing van ex ante inperking, IAU of MAU). De figuren laten de uitkomsten zien voor het jaar 2012. Figuren zeggen meer dan samenvattende getallen zoals correlatiecoëfficiënten. Figuren waarin herverdeeleffecten en mutaties worden afgezet tegen gemeentelijke kenmerken (grootte, sociale structuur) zijn niet opgenomen omdat die informatie zouden prijsgeven over de uitkomsten voor afzonderlijke gemeenten.

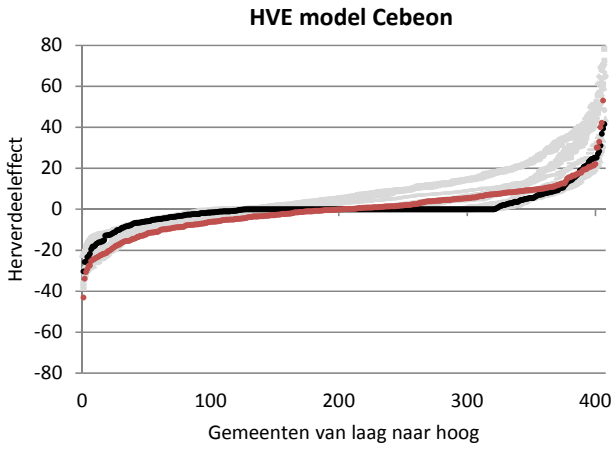
Het is van belang te beseffen dat herverdeeleffecten niets zeggen over de *kwaliteit* van het model. De uitgaven van de gemeenten hangen immers samen met het gevoerde beleid. De huidige bijstandsuitgaven zijn deels gevormd door de beschikbare budgetten, en dus door de bestaande verdeling. Modellen die sterker afwijken van de bestaande verdeling zullen naar

verwachting grotere herverdeeleffecten hebben dan modellen die sterk overeenkomen met de bestaande verdeling.

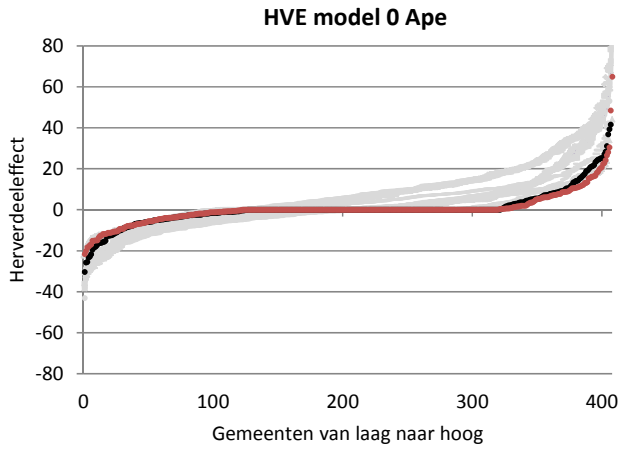
Figuren met mutaties ten opzichte van de bestaande verdeling zijn opgenomen om (deels) een antwoord te geven op de vraag: hoeveel wijkt een model nu af van het huidige systeem? Ook de mate waarin een model afwijkt van de bestaande verdeling is uiteraard geen kwaliteitskenmerk.

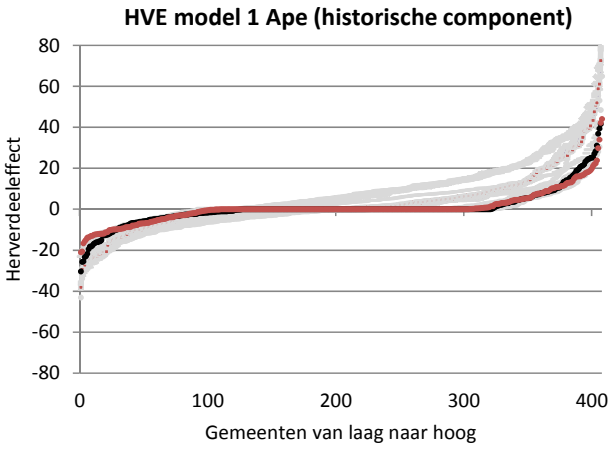
Herverdeeleffecten

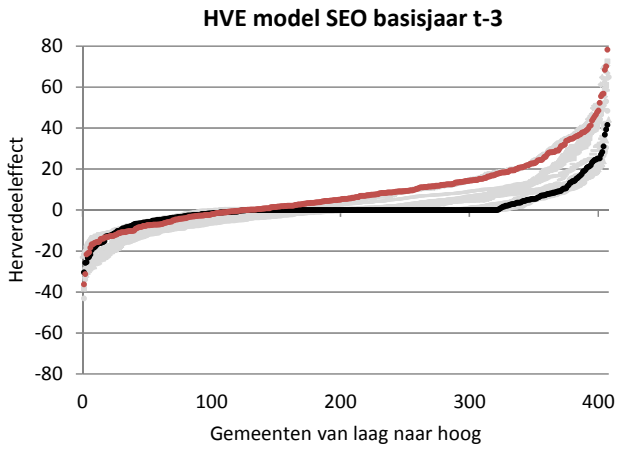
In de figuren met herverdeeleffecten (HVE) zijn de gemeenten op volgorde gezet van laag naar hoog HVE. De rode lijn geeft de HVE's van het desbetreffende model, de zwarte lijn de HVE's van het basismodel (de bestaande verdeling). De HVE's van de overige modellen zijn in grijs weergegeven.

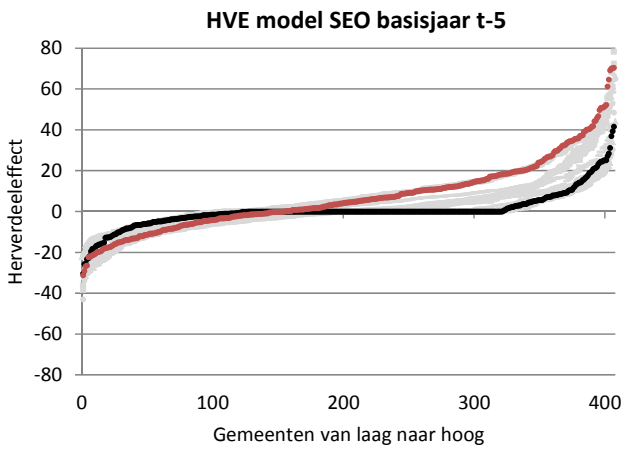


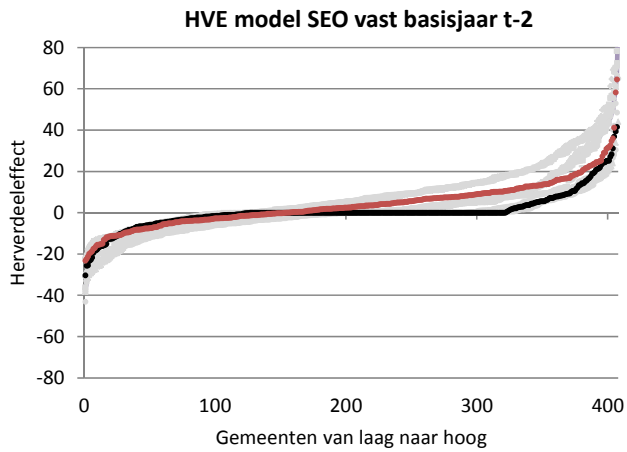
Leesvoorbeeld: Voor de circa 180 gemeenten met negatieve HVE's in het Cebeon-model (rode lijn) zijn die HVE's groter dan die voor de 180 gemeenten die nu de minst gunstige HVE's hebben (zwarte lijn). Deels komt dat door de huidige historische budgettering van kleine gemeenten (HVE = 0, het middenstuk van de zwarte lijn). Cebeon stelt voor zijn model voor alle gemeenten te gebruiken, ook de kleine.

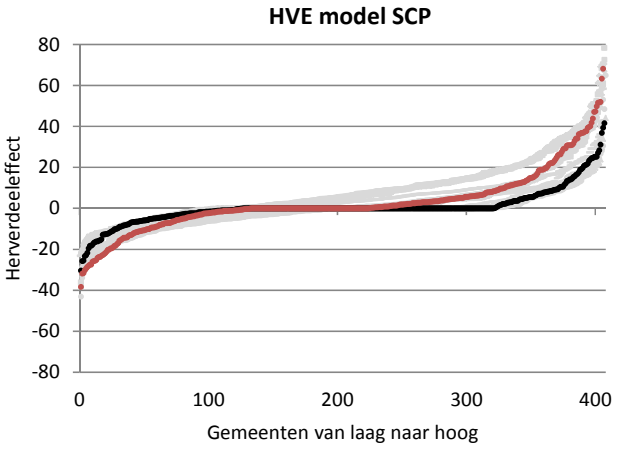


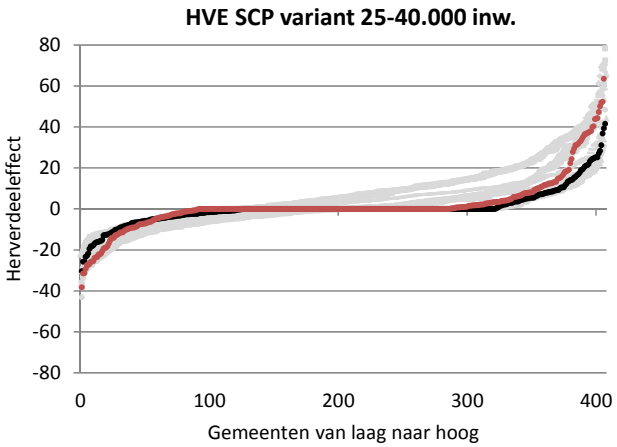


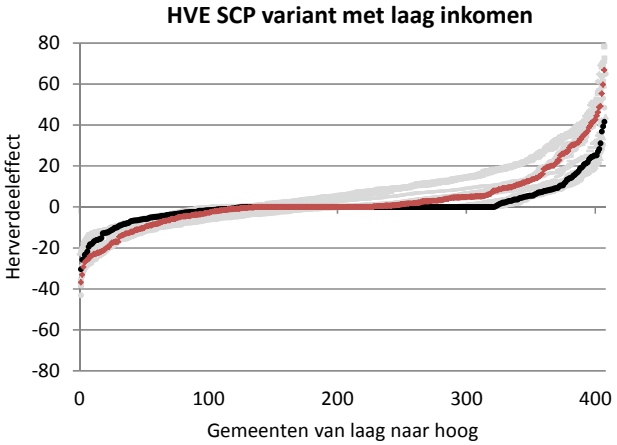


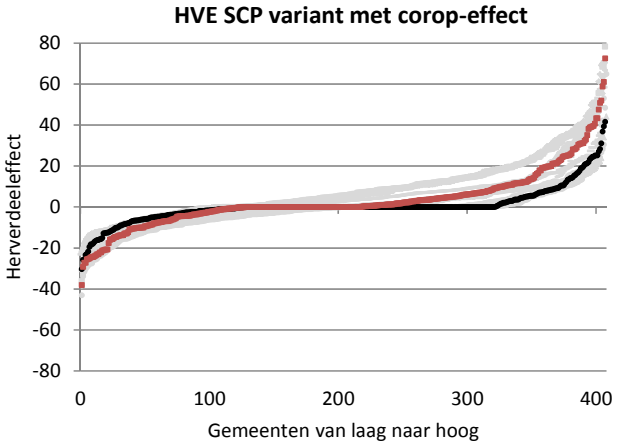






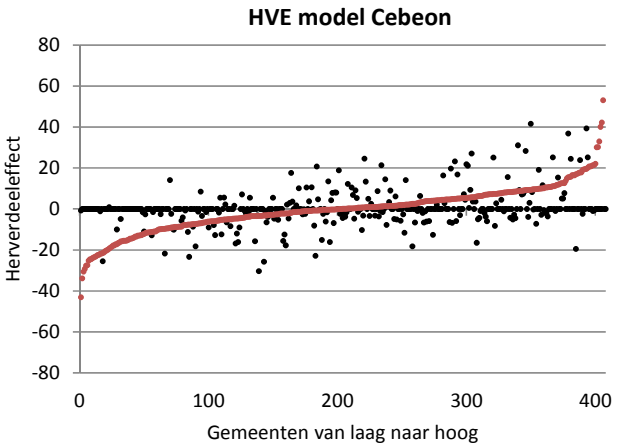




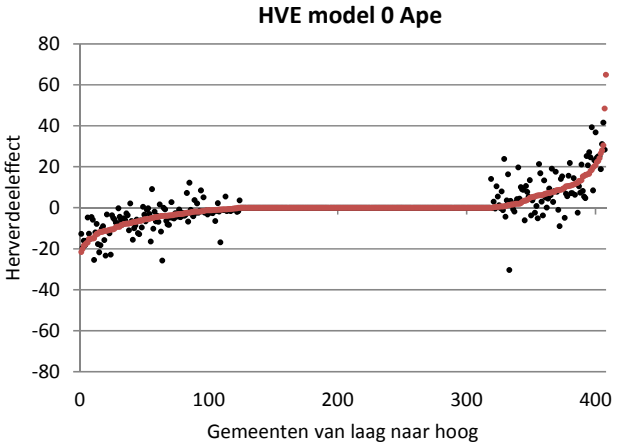


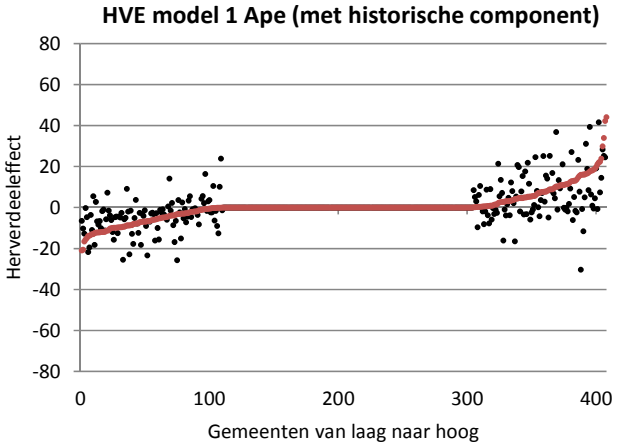
Waar modellen niet voor kleine gemeenten worden toegepast (Ape en SCP) laten de figuren in het midden een horizontale lijn zien: dit zijn kleine gemeenten met (per definitie) een herverdeeleffect van nul (historische budgettering). Bij het vergelijken van de verschillende modellen moet dit goed in de overweging worden betrokken. Juist die kleine gemeenten laten bij de modellen waar zij wel volgens de verdeelformule worden gebudgetteerd (SEO en Cebeon) de grootste HVE's zien.

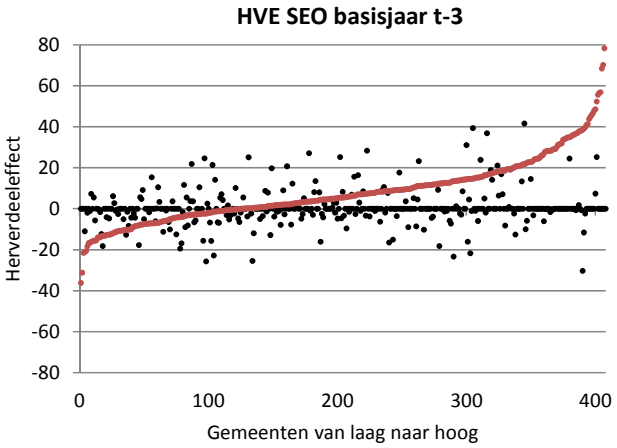
Doordat in bovenstaande figuren alle HVE's op volgorde zijn gezet, zou de onterechte suggestie kunnen worden gewekt dat de uitkomsten sterk op elkaar lijken. Onderstaande figuren geven opnieuw de HVE's, maar nu zijn steeds alleen de HVE's van het desbetreffende model op volgorde gezet (rood), niet die van het basismodel (zwart). Elke verticale lijn in een van onderstaande figuren verbindt uitkomsten voor eenzelfde gemeente. Hieraan is te zien in hoeverre het voor afzonderlijke gemeenten uitmaakt welk model wordt gehanteerd.

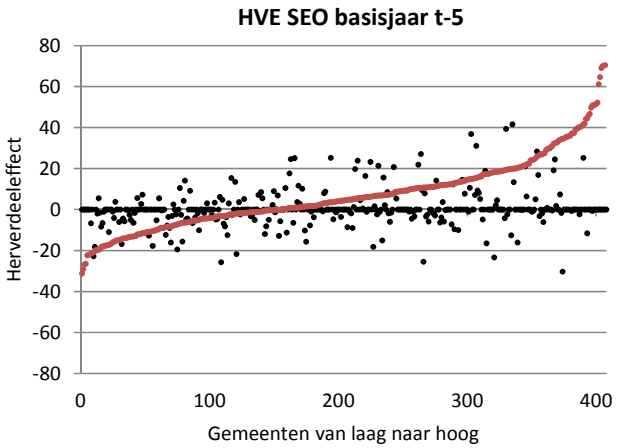


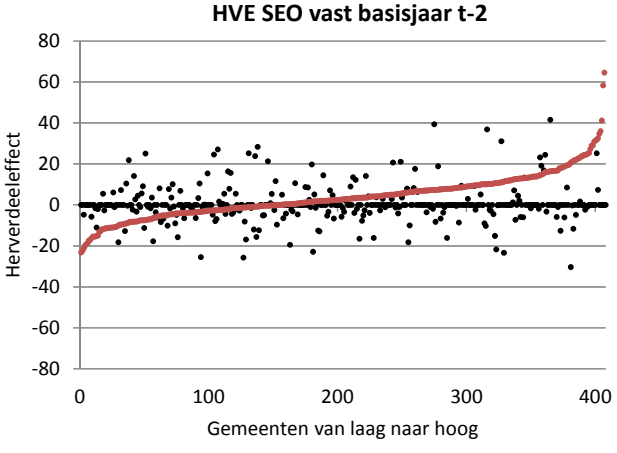
Leesvoorbeeld: Alle gemeenten zijn in de figuur links hiervan op volgorde gezet van hun HVE in het Cebeon-model. Op elke vertikale lijn in de figuur liggen twee punten. Het punt op de rode lijn geeft het HVE bij het Cebeon-model, het zwarte punt het HVE van dezelfde gemeente bij het bestaande model.

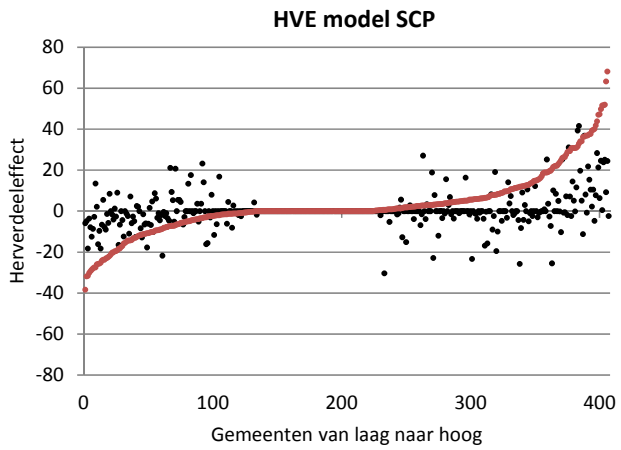


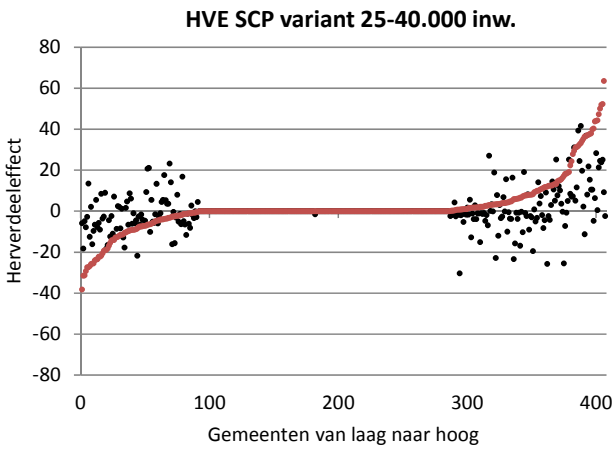


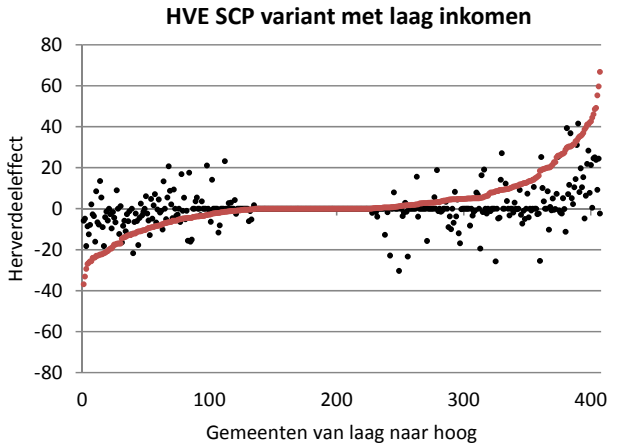


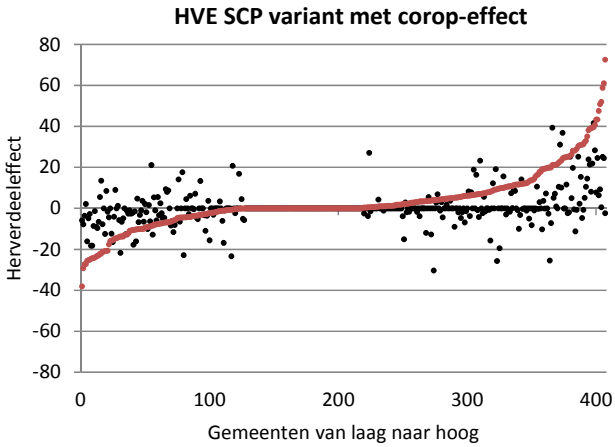








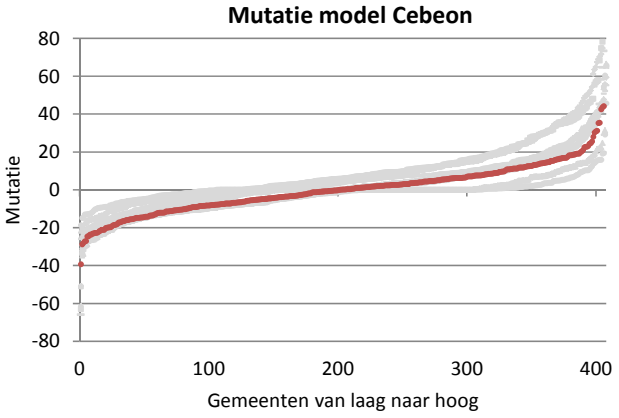


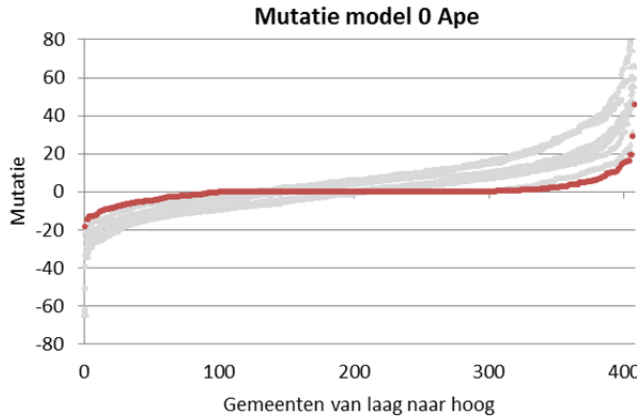


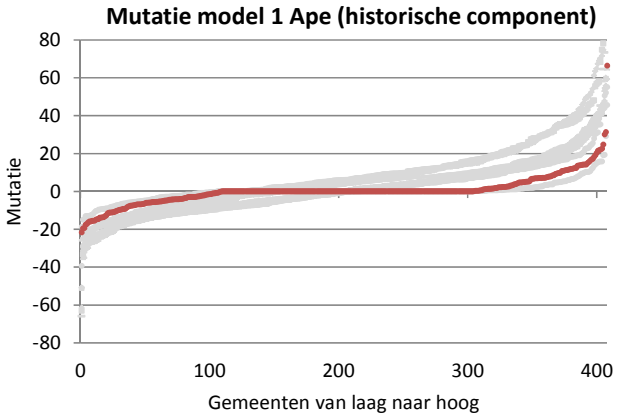
Wanneer een van de voorgestelde modellen (vrijwel) overeen zou komen met het bestaande model, dan zouden de zwarte punten in de bovenstaande figuur wegvallen achter de rode lijn. Doordat de modellen afwijken van het bestaande model zijn ook de HVE's van gemeenten anders. De afstand tussen de zwarte punten en de rode lijn geeft een beeld van de omvang van het verschil. De HVE's van verschillende modellen verschillen sterker van elkaar dan de bijbehorende uitkeringsbedragen (HVE's weerspiegelen immers afwijkingen). Dat verklaart de grote spreiding in de figuren hierboven.

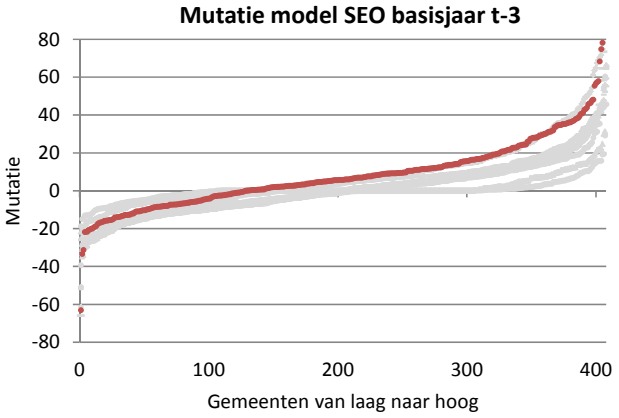
Verandering ten opzichte van het basismodel

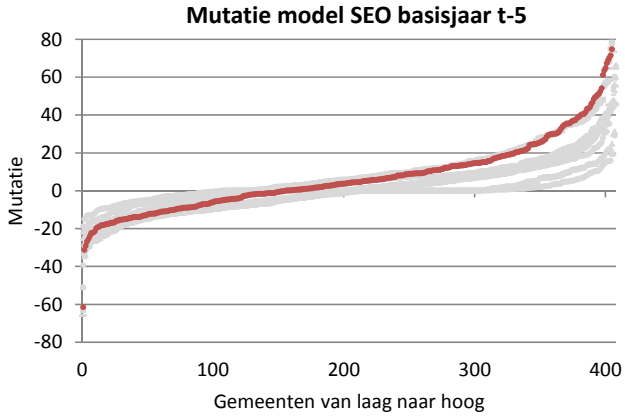
De onderstaande figuren geven aan in hoeverre de modellen afwijken van het basismodel. Hierbij zijn de gemeenten aan de hand van deze mutaties op volgorde gezet. De mutaties van de andere modellen zijn ter referentie in grijs weergegeven. Ook die staan op volgorde van klein naar groot.

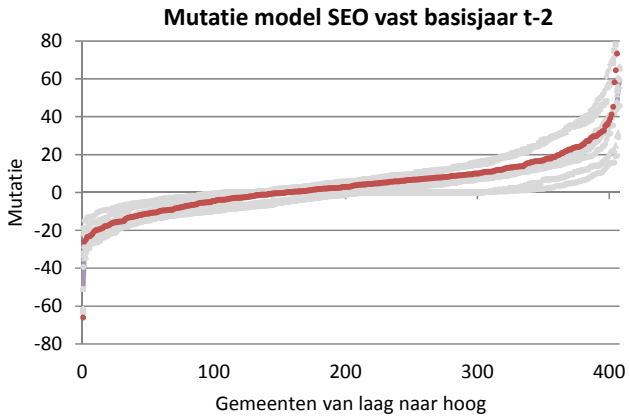

Mutatie model Cebeon
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog

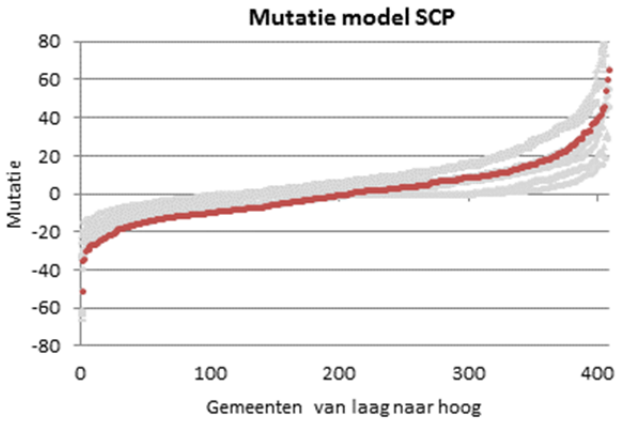

Mutatie model 0 Ape
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog

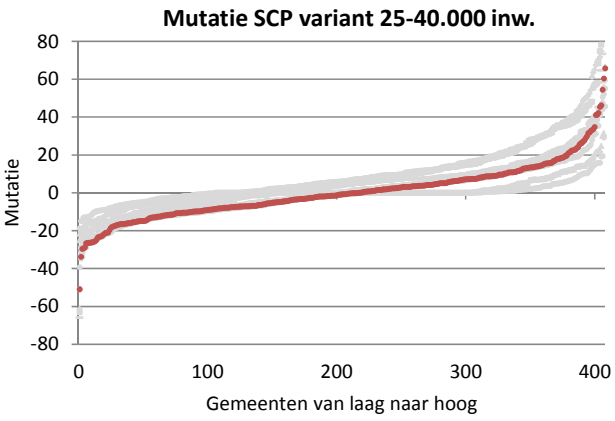

Mutatie model 1 Ape (historische component)
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog

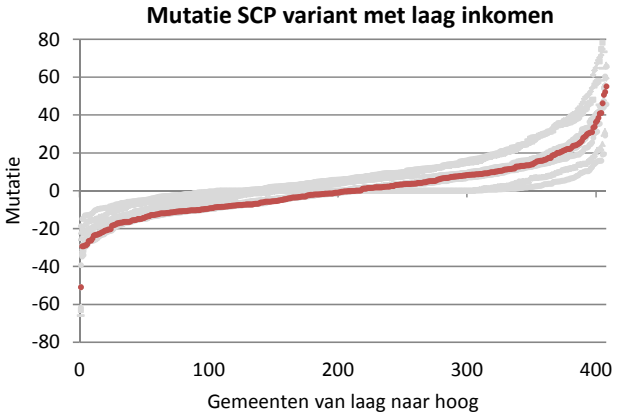

Mutatie model SEO basisjaar t-3
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog

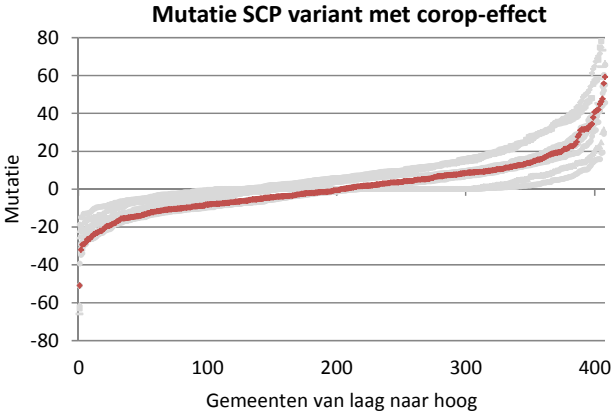

Mutatie model SEO basisjaar t-5
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog


Mutatie model SEO vast basisjaar t-2
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog


Mutatie model SCP
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog


Mutatie SCP variant 25-40.000 inw.
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog


Mutatie SCP variant met laag inkomen
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog


Mutatie SCP variant met corop-effect
Mutatie
80
60
40
20
0
-20
-40
-60
-80
0
100
200
300
400
Gemeenten van laag naar hoog

Eerder verschenen COELO-rapporten

94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, 2000.
00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.
00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, Een woonlastenfonds voor Groningen?, 2000.
00-5 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam*, 2000-2001, 2000.
00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.
03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.

04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 – 2009*, 2009.
10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.
10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.

10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.

10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010.

11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011.

11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegeven belastingen grote gemeenten 2011*, 2011.

12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012, 2012.

12-2 M.A. Allers, J. Veenstra, C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012.

12-3 C. Hoeben , M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012.

12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J.Veenstra, M.A. Allers, *Voorbereiding monitor Doelmatigheidswinst in het waterbeheer,* 2012.

12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven*, 2012.

12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterwaterbedrijven en waterschappen*, 2012.

13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013.

13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau,* 2013.

13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen,* 2013.

13-4 M.A. Allers, B. Steiner, C. Hoeben, J.B. Geertsema, *Gemeenten in perspectief,* 2013.

13-5 J. Veenstra, H.M. Koolma, M.A. Allers, *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht,* 2013.

13-6 M.A. Allers, A.J.E. Edzes, M. Engelen, J.B. Geertsema, S. de Visser, E. Wolf, *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*, 2013.

14-1 L. Janzen, M.A. Allers, C.Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2014*, 2014