



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

APE: N. de Groot, L. Aarts, W. Etty ... [et
al.].

Onderzoek

Verdeelmodel WWB 2010; budget I en

W deel

Startdatum – 1 april 2008

Einddatum – 1 januari 2009

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Onderzoek Verdeelmodellen WWB 2010

Doel en vraagstelling

Hoe is de arbeidsmarktfactor op te nemen in het verdeelmodel I-deel, zodat wordt aangesloten bij het doel dat deze factor een indicatie vormt van de mate waarin de bijstandsuitgaven positief/negatief worden beïnvloed? Kan dezelfde arbeidsmarktfactor worden gebruikt voor het verdeelmodel W-deel? In het bijzonder wordt hierbij aandacht gevraagd voor het (huidige) negatieve teken van twee van de maatstaven, waardoor er geen garantie is, dat er een positief bedrag uitkomt voor een gemeente. In hoeverre kan rekening worden gehouden met alternatieven die elders worden bedacht (bv. bij BZK, politieregio)? Zijn of komen de benodigde data beschikbaar en wat is de kwaliteit daarvan? Kunnen de gewichten worden herschat/geactualiseerd, niet alleen voor de arbeidsmarktfactor maar voor alle maatstaven uit het verdeelmodel I-deel? Idem voor het W-deel.

Conclusie

Resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheden om het objectief verdeelmodel te verbeteren. De volgende vragen komen in deze studie aan de orde. Welke mogelijkheden zijn er om de huidige vier arbeidsmarktfactoren - waaronder kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden - op COROP-niveau in het verdeelmodel inkomensdeel aan te passen en welke gevolgen heeft dit voor de plausibiliteit, de verdelende werking, de stabiliteit en de gewichten van de verdeelmaatstaven? Kan het verdeelkenmerk percentage huurwoningen in het verdeelmodel inkomensdeel vervangen worden door percentage goedkope huurwoningen en welke gevolgen heeft dit voor de plausibiliteit, de verdelende werking, de stabiliteit en de gewichten van de verdeelmaatstaven? Is het mogelijk de stabiliteit van de budgettoedeling te vergroten voor het huidige objectief verdeelmodel inkomensdeel? In hoeverre is het nuttig om de gewichten in het verdeelmodel werkdeel opnieuw te herschatten? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de budgetten? Wordt de mogelijkheid op negatief voorspelde budgetten hierdoor kleiner? Kan de arbeidsmarktfactor ook worden gebruikt voor het verdeelmodel werkdeel en wat zijn de gevolgen voor de budgetten?

Onderzoek
verdeelmodellen WWB
2010

Eindrapport

Nynke de Groot
Leo Aarts

Met medewerking van
Walter Etty
Rob van de Lustgraaf

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid, in samenwerking met Andersson Elffers Felix (AEF)

© **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Den Haag, januari 2009

Onderzoek Verdeelmodellen 2010

N. de Groot en L. Aarts

Ape rapport nr. 575

© 2009 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: www.ape.nl

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

0	SAMENVATTING	2
1	INLEIDING	10
1.1	Leeswijzer	10
1.2	Aanleiding van het onderzoek	10
1.3	Onderzoeksvragen	11
2	ARBEIDSMARKTKENMERKEN	14
2.1	Gewogen COROP	14
2.2	Gewogen RPA	23
2.3	Ruimtelijke maat	27
2.4	Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden	35
2.5	Vergelijking modellen	43
3	HUURWONINGEN	48
4	STABILITEIT	57
4.1	Stabiliteit in de verdeelkenmerken	57
4.1.1	Algemene kenmerken	57
4.1.2	Laagopgeleiden	59
4.1.3	Meerjarige gemiddelden voor alle verdeelkenmerken	63
4.2	Aanpassing systematiek	67
5	BUDGETTEN WERKDEEL	71
5.1	Herschattting huidig model	72
5.2	Verbetering arbeidsmarktfactoren	76
6	BESTUURLIJKE TOETS	82

0 SAMENVATTING

Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) zijn gemeenten financieel verantwoordelijk voor de bijstandslasten. Zij ontvangen een budget waaruit zij de bijstandsuitkeringen moeten bekostigen, het inkomensdeel, en een afzonderlijk budget voor de inzet van instrumenten om bijstandsgerechtigden te helpen met de re-integratie, het werkdeel. Beide budgetten worden (deels) bepaald door verdeelsleutels die worden toegepast op de macrobudgetten voor het inkomensdeel en werkdeel. Dit onderzoek richt zich op de verbetering van deze twee verdeelsleutels.

De verdeling van het inkomensdeel van de WWB-budgetten gebeurt voor gemeenten met meer dan 25.000 inwoners geheel of gedeeltelijk met een objectief verdeelmodel. Het verdeelmodel is een rekenkundige formule waarmee wordt berekend hoeveel budget elke gemeente krijgt om de uitkeringsuitgaven te betalen. De formule bevat verschillende sociale, economische en demografische indicatoren die samenhangen met de hoogte van de gemeentelijke bijstandsuitgaven. Elk van deze indicatoren levert een bepaalde bijdrage aan het objectief budget van een gemeente.

Het objectieve verdeelmodel geldt volledig voor de gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners worden historisch gebudgetteerd. Voor middelgrote gemeenten (25.000-40.000 inwoners) geldt een gemengd model.

Uit de evaluatie van het objectief verdeelmodel is gebleken dat bestuurders pleiten voor handhaving van het huidige verdeelmodel, maar dat dit model wel aangepast moet worden als daardoor eventueel onrechtvaardige uitgangsposities verbeterd worden. Uit de bestuurlijke beoordeling in de evaluatie is gebleken dat de bestuurders veel belang hechten aan plausibiliteit en stabiliteit. Naar aanleiding van de evaluatie van het objectief verdeelmodel Inkomensdeel heeft Staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer te kennen gegeven het huidige model te willen handhaven. Wel wilde de Staatssecretaris conform de aanbevelingen uit de evaluatie van het objectief verdeelmodel, aanvullend onderzoek naar de wijze waarop de lokale arbeidsmarkt en de maatstaf huurwoningen op dit moment in het verdeelmodel zijn verwerkt. Daarnaast wilde de Staatssecretaris ook onderzoek naar de arbeidsmarktfactor in het verdeelmodel werkdeel. De Tweede Kamer heeft op 27 februari 2008 ingestemd met deze lijn.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de verbetering van het huidige verdeelmodel inkomensdeel APE2008.25 en het verdeelmodel werkdeel. Naast verbeteringen in de aansluiting tussen budgetten en uitgaven – de verdelende werking –, gaat het om vergroting van de stabiliteit van de budgettoedeling en de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven. De centrale onderzoeksvragen luiden:

- Welke mogelijkheden zijn er om de huidige vier arbeidsmarktfactoren op COROP-niveau in het verdeelmodel inkomensdeel aan te passen en welke gevolgen heeft dit voor de plausibiliteit, de verdelende werking, de stabiliteit en de gewichten van de verdeelmaatstaven?
- Kan het verdeelkenmerk percentage huurwoningen in het verdeelmodel inkomensdeel vervangen worden door percentage goedkope huurwoningen en welke gevolgen heeft dit voor de plausibiliteit, de verdelende werking, de stabiliteit en de gewichten van de verdeelmaatstaven?
- Is het mogelijk de stabiliteit van de budgettoedeling te vergroten voor het huidige objectief verdeelmodel inkomensdeel?
- In hoeverre is het nuttig om de gewichten in het verdeelmodel werkdeel opnieuw te herschatten? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de budgetten? Wordt de mogelijkheid op negatief voorspelde budgetten hierdoor kleiner?
- Kan de arbeidsmarktfactor ook worden gebruikt voor het verdeelmodel werkdeel en wat zijn de gevolgen voor de budgetten?

Opzet van het onderzoek

Op basis van de onderzoeksvragen kunnen we het onderzoek opdelen in vier onderdelen:

1. Verbeteringen van de vier arbeidsmarktfactoren in het verdeelmodel inkomensdeel. De arbeidsmarktfactoren worden nu op COROP-niveau gemeten. We onderzoeken of andere metingen een verbetering kunnen zijn.
2. Verbeteringen van de verdeelmaatstaf huurwoningen in het verdeelmodel inkomensdeel. We onderzoeken of goedkope huurwoningen een verbetering is ten opzichte van huurwoningen.
3. Verbeteringen van de stabiliteit in het huidige uitgangsmodel APE2008.25. Dit is een oriënterend onderzoek om te bekijken of aanpassingen aan de huidige verdeelkenmerken kunnen leiden tot een verbetering.
4. Verbeteringen in het verdeelmodel werkdeel. We onderzoeken de effecten van een herschatting van de gewichten op de budgetten en we onderzoeken of de arbeidsmarktfactoren van het inkomensdeel een verbetering kunnen zijn voor het verdeelmodel werkdeel.

Voor ieder onderdeel onderzoeken we verschillende mogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn per onderdeel:

Arbeidsmarktfactoren

- Gewogen COROP. In plaats van de meting op COROP-niveau nemen we een gewogen gemiddelde van de arbeidsmarktfactoren van naburige COROP-regio's.
- Gewogen RPA. In plaats van de meting op COROP-niveau nemen we een gewogen gemiddelde van de arbeidsmarktfactoren van naburige RPA-regio's.
- Ruimtelijke maat. In plaats van de meting op COROP-niveau nemen we een gemiddelde van de arbeidsmarktfactoren van alle postcodes binnen een straal van 30 minuten van een gemeente.
- Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. We vervangen het verdeelkenmerk banen per hoofd van de beroepsbevolking door de kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden binnen een straal van 30 minuten reistijd van een gemeente.

Huurwoningen

- Goedkope huurwoningen. We vervangen het verdeelkenmerk percentage huurwoningen in een gemeente door het percentage goedkope huurwoningen in een gemeente.

Stabiliteit uitgangsmodel

- Constant budgetaandeel. We bepalen eenmalig de budgetaandelen van alle gemeenten en houden dit een aantal jaren constant. We actualiseren de gewichten en de verdeelkenmerken dus niet meer jaarlijks.
- Constante gewichten. We bepalen eenmalig de gewichten van de verdeelkenmerken en houden deze een aantal jaren constant. We actualiseren alleen de verdeelkenmerken en niet meer de gewichten.
- Meerjarige gemiddelden. We vervangen de huidige verdeelkenmerken door 3-jarige gemiddelden van deze kenmerken.
- 6-jarig gemiddelde van laagopgeleiden. We vervangen het huidige 3-jarige gemiddelde door het 6-jarig gemiddelde van het percentage laagopgeleiden in een gemeente.

Werkdeel

- Herschatting van de gewichten. We herschatten het huidige verdeelmodel werkdeel met dezelfde verdeelkenmerken om de gewichten te actualiseren.
- Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. We vervangen het verdeelkenmerk kwalitatieve discrepantie voor laagopgeleiden door de maatstaf kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden en herschatten de gewichten.

De verschillende mogelijkheden van de verdeelmodellen zijn systematisch onderzocht. We hebben iedere variant toegepast op het uitgangsmodel en vervolgens de uitkomsten vergeleken met de uitkomsten van het uitgangsmodel zelf. We vergelijken de mogelijkheden met het uitgangsmodel op basis van de volgende criteria:

- Verdelende werking
- Stabiliteit (na introductie)
- Plausibiliteit
- Transparantie
- Actualiteit
- Technische haalbaarheid

De *verdelende werking* is de aansluiting van de voorspelde budgetten op de huidige uitgaven (het herverdeeffect). Met andere woorden, slaagt het model erin om de uitgaven goed te voorspellen?

Het tweede criterium is *stabiliteit* na introductie van de variant. We vergelijken de voorspelde budgetten voor achtereenvolgende jaren en we kijken hoe groot de budgetmutaties voor de gemeenten zijn. Krijgen gemeenten van jaar op jaar ongeveer hetzelfde budget toegewezen of kan dit erg per jaar verschillen?

Het derde kenmerk is *plausibiliteit* van de verdeelkenmerken. Hiermee wordt bedoeld of het model aansluit op het beeld van bestuurders en uitvoerders. Kunnen zij zich herkennen in de samenhang tussen de verdeelkenmerken en de gemeentelijke uitkeringsuitgaven?

Het vierde kenmerk is *transparantie*. Begrijpen de bestuurders en uitvoerders hoe de scores bepaald worden? Hoe eenvoudig is het om de scores te reproduceren?

Het vijfde kenmerk is *actualiteit*, de mate waarin de tijdsperiode van de verdeelkenmerken overeenkomt met de tijdsperiode van de voorspelde budgetten.

De voorgaande criteria zijn vergelijkingscriteria, de scores op de criteria worden vergeleken met het huidige model APE2008.25 met herschatte gewichten. Een model kan bijvoorbeeld redelijk transparant zijn, maar als het minder transparant is dan het uitgangsmodel dan is de score toch negatief.

Het laatste kenmerk is *technische haalbaarheid*. Hierbij wordt niet gekeken naar het uitgangsmodel maar alleen naar het model zelf. Is het mogelijk om het model op de korte termijn in te voeren of zijn er nog technische obstakels die dit kunnen verhinderen?

De verschillende criteria overlappen elkaar voor een deel. Hoewel plausibiliteit, actualiteit en transparantie met elkaar samenhangen is er toch voor gekozen elk criterium apart te beoordelen. We hanteren hierbij een strikte definitie van de criteria: transparantie is de begrijpelijkheid van de scores, actualiteit is de mate waarin de tijdsperiode van de verdeelkenmerken overeenkomt met de tijdsperiode van de voorspelde budgetten en plausibiliteit is of de bestuurders en uitvoerders zich herkennen in de samenhang van de verdeelkenmerken en de uitgaven (afgezien van de transparantie en actualiteit).

Conclusies

De belangrijkste conclusies van de verschillende varianten worden samengevat in tabel 0.1.

Arbeidsmarktfactoren

- Het model met *gewogen COROP* is een verbetering van het uitgangsmodel op het gebied van de verdelende werking en de plausibiliteit van de verdeelkenmerken. De voorspelde budgetten sluiten beter aan op de uitgaven dan in het uitgangsmodel en de arbeidsmarktfactoren zijn minder gebonden aan de COROP-grenzen.
- Het model met *gewogen RPA* is meer plausibel wat betreft de verdeelkenmerken dan het uitgangsmodel, maar de voorspelde budgetten sluiten minder goed aan op de uitgaven en de budgetten zijn minder stabiel dan in het uitgangsmodel.
- Het model met de *ruimtelijke maat* is een verbetering van het uitgangsmodel op het gebied van de verdelende werking en de plausibiliteit van de verdeelkenmerken, maar moet nader onderzocht worden op stabiliteit. Op de korte termijn is dit model niet technisch haalbaar, er moet onderzocht worden of de nieuwe opzet van de data die wordt ingevoerd door het CBS het construeren van de ruimtelijke maat nog steeds mogelijk maakt. Uit dit onderzoek moet ook blijken of de actualiteit zal toe- of afnemen.
- Het model met *kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden* is een verbetering van het uitgangsmodel op het gebied van de verdelende werking en de plausibiliteit van de verdeelkenmerken. Echter evenals het model met de ruimtelijke maat is dit model niet op de korte termijn technisch haalbaar en moet er eerst aanvullend onderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek geeft ook meer duidelijkheid ten aanzien van de actualiteit van het verdeelkenmerk.

Goedkope huurwoningen

Er is op dit moment geen landelijke registratie van *goedkope huurwoningen* beschikbaar waarmee het verdeelmodel verbeterd kan worden. Daarom zijn goedkope huurwoningen gesimuleerd op basis van een steekproef van goedkope

particuliere huurwoningen en de registratie van goedkope sociale huurwoningen. Uit de simulatie kwam geen verbetering van de verdelende werking naar voren.

Stabiliteit huidig uitgangsmodel

- Het *constant budgetaandeel* minimaliseert de instabiliteit van de budgetten: de budgetten zijn even stabiel als het macrobudget omdat de budgetaandelen constant zijn. De winst aan stabiliteit gaat gepaard met een winst aan transparantie, maar ook met een verlies aan actualiteit en verdelende werking van de budgetten. Op de langere termijn leidt dit verlies tot de noodzaak voor actualisatie van de budgetaandelen. Deze periodieke actualisaties leiden tot instabiliteit die mogelijk groter is dan de jaarlijkse instabiliteit in de huidige systematiek. Na deze aanpassingen zijn de budgetaandelen dan weer voor een aantal jaren stabiel.
- Bij *constante gewichten* zijn de budgetten minder stabiel dan in het uitgangsmodel. Bovendien neemt de verdelende werking van de voorspelde budgetten af. Daarnaast gaat deze methode iets ten koste van de actualiteit. De transparantie neemt toe bij constante gewichten.
- *Meerjarige gemiddelden* van de verdeelkenmerken leiden niet tot een grote verbetering van de stabiliteit in de budgetten dan de huidige verdeelkenmerken, al is wel de verwachting dat als een langere periode bekeken wordt meerjarige gemiddelden iets stabielere zijn. Bovendien gaan meerjarige gemiddelden ten koste van de actualiteit.
- Het *6-jaarsgemiddelde* van het percentage laagopgeleiden zorgt voor meer stabiliteit en in mindere mate voor meer transparantie. Het gaat wel ten koste van de actualiteit omdat het huidige percentage laagopgeleiden, een 3-jaarsgemiddelde dat berekend wordt door het CBS, wordt vervangen door een 6-jaarsgemiddelde.
- Nader onderzoek is nodig om te bepalen of een combinatie van aanpassingen mogelijk is die leidt tot substantieel meer stabiliteit met een minimum aan verlies in termen van de verdelende werking en actualiteit.

Werkdeel

- Door een *herschating van de gewichten* is er in de toekomst minder kans op negatieve budgetten. Met de herschatte gewichten worden de verschillen tussen gemeenten in budget per bijstandsontvanger verkleind. De meeste gemeenten ontvangen meer budget door de herschatting. Dat komt doordat het vooral gemeenten met een hoog budget per bijstandsontvanger zijn die minder budget krijgen.
- *Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden* kan het verdeelkenmerk kwalitatieve discrepantie vervangen. Hierdoor neemt de stabiliteit van de budgetten toe. De vervanging leidt tot enige verschuivingen. De gemeenten met de laagste budgetten (per bijstandsontvanger) krijgen iets meer. Op de

korte termijn is het niet technisch haalbaar om kansen op de arbeidsmarkt te gebruiken, hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

Bestuurlijke toets

AEF verzorgde de bestuurlijke toetsing van de uitkomsten van het onderzoek van APE naar potentiële verbeteringen in het verdeelmodel WWB inkomensdeel van de arbeidsmarktfactoren en huurwoningen. De voorlopige uitkomsten van APE zijn gepresenteerd en bediscussieerd bij de Raad voor de financiële verhoudingen en in de VNG commissie Werk en Inkomen. Daarnaast vond een beperkte sondering van de uitkomsten van APE en de voorlopige conclusies op basis van de genoemde discussies plaats in het netwerk van AEF en APE.

Bestuurders kunnen zich vinden in de lijn van het onderzoek, vervanging van de maatstaven op COROP-niveau lijkt haalbaar en wenselijk, vervanging van de maatstaf huurwoningen door goedkope huurwoningen achten ze voorlopig niet nodig. Ze vinden dat verder inzicht in de gevolgen voor de budgetten door de vervanging van de maatstaven op COROP-niveau nodig is om een definitief standpunt te kunnen bepalen. Stabiliteit is het belangrijkste criterium voor bestuurders, wijzigingen moeten alleen plaatsvinden als er hierdoor hele duidelijke verbeteringen tot stand komen.

AEF adviseert om vervolgonderzoek te doen naar de vervanging van de maatstaven op COROP-niveau. Op het moment dat de beste vervanging is uitgekristalliseerd kan de vervanging van de huidige maatstaven worden voorgelegd aan bestuurders. Het belang van stabiliteit voor bestuurders pleit er volgens AEF voor om het verdeelmodel niet jaarlijks aan te passen, maar om het model een periode constant te houden. Na deze periode, bijvoorbeeld eens in de vier jaar, kunnen dan aanpassingen aan het model gedaan worden. Een eerste keer zou bijvoorbeeld na afloop van de huidige bestuurlijke afspraken over meerjarige budgetten (2008-2011) kunnen plaatsvinden.

Tabel 0.1: De scores op de criteria voor de verschillende varianten van het verdeelmodel WWB inkomensdeel in vergelijking met het herijkte uitgangsmodel APE2008.25.

Criterium	Arbeidsmarktfactoren			Huurwoningen	
	Gewogen COROP	Gewogen RPA	Ruimtelijke maat	Kansen voor laagopgeleiden	Goedkope huurwoningen
Verdelende werking ^a	+	-	+	+	0
Stabiliteit (na introductie) ^a	0	-	?-	?	?
Plausibiliteit ^a	++	++	+++	+++	+
Transparantie ^a	-	-	--	-	0
Actualiteit ^a	0	0	0	0	0
Technische haalbaarheid ^b	1	1	2	2	3

Criterium	Stabiliteit uitgangsmodel			
	Meerjarige gemiddelden	Constant budgetaandeel	Constante gewichten	6-jaarsgemiddelden laagopgeleiden
Verdelende werking ^a	0	-	--	+
Stabiliteit (na introductie) ^a	0	+++	-	++
Plausibiliteit ^a	+	0	0	++
Transparantie ^a	0	+++	+	+
Actualiteit ^a	-	---	-	-
Technische haalbaarheid ^b	1	1	1	1

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++) , enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

1 INLEIDING

1.1 Leeswijzer

In het lopende onderhoudstraject heeft APE een aantal mogelijkheden voor verbetering van de objectieve verdeelsleutel inkomensdeel en werkdeel onderzocht. Het voorliggende rapport is zelfstandig leesbaar en bevat een compleet overzicht van deze analyses en de aanbevelingen. Hoofdstuk 6 is een rapportage van AEF van de uitgevoerde bestuurlijke toets. De technische bijlage is een aanvulling op dit rapport en bevat een uitvoerigere rapportage van de analyses.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 zijn de gemeenten financieel verantwoordelijk voor de bijstandslasten. Gemeenten ontvangen een budget voor de bekostiging van de uitkeringsuitgaven, het inkomensdeel, en een budget voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, het werkdeel. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) berekent de gemeentelijke budgetten met verdeelsleutels die worden toegepast op de macrobudgetten voor het inkomensdeel en het werkdeel.

Uit de evaluatie van het objectief verdeelmodel is gebleken dat bestuurders pleiten voor handhaving van het huidige verdeelmodel, maar dat dit model wel aangepast moet worden als daardoor eventueel onrechtvaardige uitgangsposities verbeterd worden. Uit de bestuurlijke beoordeling in de evaluatie is gebleken dat de bestuurders veel belang hechten aan plausibiliteit en stabiliteit. Naar aanleiding van de evaluatie van het objectief verdeelmodel Inkomensdeel heeft Staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer te kennen gegeven het huidige model te willen handhaven. Wel wilde de Staatssecretaris aanvullend onderzoek naar de wijze waarop de lokale arbeidsmarkt en de maatstaf huurwoningen op dit moment in het verdeelmodel zijn verwerkt. Daarnaast wilde de Staatssecretaris ook onderzoek naar de arbeidsmarktfactor in het verdeelmodel werkdeel. De Tweede Kamer heeft op 27 februari 2008 ingestemd met deze lijn. Naar aanleiding hiervan heeft SZW nu via onderhavig onderzoek laten nagaan

of de objectieve verdeelmodellen inkomensdeel en werkdeel verder kunnen worden verbeterd.

1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de verbetering van het huidige verdeelmodel inkomensdeel APE2008.25 en het verdeelmodel werkdeel. Naast verbeteringen in de aansluiting tussen budgetten en uitgaven – de verdelende werking –, gaat het om vergroting van de stabiliteit van de budgettoedeling en de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven. Het onderzoek is op te delen in vier onderdelen, te weten het onderzoek naar de arbeidsmarktkenmerken in het inkomensdeel, het onderzoek naar het verdeelkenmerk goedkope huurwoningen in het inkomensdeel, het verkennend onderzoek naar de stabiliteit in het uitgangsmodel en het onderzoek naar het verdeelmodel werkdeel.

We hebben de centrale onderzoeksvraag van de opdrachtgever uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Arbeidsmarktkenmerken in het Inkomensdeel*
 - a Hoe is de arbeidsmarktfactor op te nemen in het verdeelmodel inkomensdeel zodat wordt aangesloten bij het doel, namelijk dat deze factor een indicatie vormt van de mate waarin de bijstandsuitgaven positief of negatief worden beïnvloed?
 - b Zijn of komen de benodigde data beschikbaar en wat is de kwaliteit daarvan?
 - c Wat zijn na herschatting van het verdeelmodel inkomensdeel de gewichten van de nieuwe arbeidsmarktfactoren en van de andere maatstaven?
 - d Wat is de invloed van de herschattingen op de stabiliteit van de modellen?

2. *Huurwoningen in het verdeelmodel Inkomensdeel*
 - a Is de maatstaf goedkope huurwoningen een alternatief voor de maatstaf huurwoningen in het verdeelmodel inkomensdeel in termen van verhoging van de plausibiliteit?
 - b Is hierbij sprake van een substantiële verbetering van het verdeelmodel na vervanging van de arbeidsmarktfactor?
 - c Wat is het gevolg van goedkope huurwoningen wat betreft de herverdeeleffecten en de stabiliteit?

3. *Stabiliteit in het verdeelmodel Inkomensdeel*
- a Is het mogelijk de stabiliteit van de budgetten in het verdeelmodel inkomensdeel substantieel te vergroten, bijvoorbeeld door het gebruik van meerjarige gemiddelden?
4. *Het verdeelmodel Werkdeel*
- a Kan dezelfde arbeidsmarktfactor als die in het inkomensdeel worden gebruikt voor het verdeelmodel werkdeel?
- b Wat zijn na herschatting van het verdeelmodel werkdeel de gewichten van de nieuwe arbeidsmarktfactoren en van de andere maatstaven? Welke voor- en nadelen heeft het herschatten van de gewichten voor het werkdeel? Kunnen, bij volledige ingroei in het objectief verdeelmodel, negatieve budgetten nog steeds worden voorkomen?

Onderzoeksopzet

We hebben eerst gekeken naar de mogelijkheden tot verbetering van de arbeidsmarktfactoren in het verdeelmodel. Als er een verbetering in het verdeelmodel inkomensdeel is gerealiseerd, wordt bekeken of het verdeelkenmerk huurwoningen nog verdere verbeteringsmogelijkheden biedt. Daarnaast onderzoeken we de stabiliteit van het huidige uitgangsmodel onafhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek van de arbeidsmarktfactoren en de huurwoningen. We vervangen bij elke variant de verdeelkenmerken in het uitgangsmodel APE2008.25 door de aangepaste verdeelkenmerken en vergelijken de resultaten van het model met het uitgangsmodel. We beoordelen de modellen op de volgende criteria:

- Verdelerende werking, de aansluiting van de voorspelde budgetten op de huidige uitgaven (het herverdeeffect).
- Plausibiliteit, de mate waarin bestuurders en uitvoerders zich herkennen in de samenhang van de verdeelkenmerken en de hoogte van de bijstandsuitgaven.
- Stabiliteit, de hoogte van de budgetmutaties voor een individuele gemeente tussen opeenvolgende jaren.
- Transparantie, de mate waarin bestuurders en uitvoerders de scores op de verdeelkenmerken begrijpen en eventueel zelf na kunnen rekenen.
- Actualiteit, de mate waarin de tijdsperiode van de verdeelkenmerken overeenkomt met de tijdsperiode van de voorspelde budgetten.
- Technische haalbaarheid, is het mogelijk om het model op de korte termijn in te voeren of zijn er obstakels?

Wat het verdeelmodel werkdeel betreft wordt eerst onderzocht wat de effecten zijn van een herschatting van de gewichten. In dit nieuwe model wordt gekeken of de nieuwe arbeidsmarktfactor toegevoegde waarde heeft.

Betrokkenheid van derden bij het onderzoek

Het ministerie van SZW heeft belanghebbende partijen op verschillende manieren bij de voortgang van het onderzoekstraject betrokken. De klankbordgroep Verdeelmodellen WWB 2010 heeft het ministerie van SZW geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek. In deze klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van gemeenten (Den Haag, Enschede, Leeuwarden, Dordrecht), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa, het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Economische Zaken, de Raad voor de financiële verhoudingen, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het ministerie van SZW. Er zijn door de onderzoekers tussentijdse presentaties gehouden aan de klankbordgroep.

Bestuurlijke toets

Bij de evaluatie van de WWB in 2007/2008 kwam naar voren dat bestuurders slecht uit de voeten kunnen met de technisch geformuleerde beoordelingscriteria, die tot nu toe bij de beoordeling zijn gebruikt. Daarom heeft AEF de uitkomsten van het onderzoek van APE naar potentiële verbeteringen in het verdeelmodel WWB inkomensdeel bestuurlijk getoetst. De resultaten van het onderzoek zijn aan bestuurders voorgelegd in plenaire sessies bij de Raad voor de financiële verhoudingen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en, beperkt ook in gesprekken met het netwerk van beide bureaus. AEF beschrijft de bestuurlijke beoordeling van het onderzoek in een korte rapportage.

2 ARBEIDSMARKTKENMERKEN

Zie ook hoofdstuk 2 van de technische bijlage

In het huidige verdeelmodel worden de vier economische kenmerken gemeten op het niveau van de COROP-regio. Het gaat hierbij om de volgende kenmerken: werkzame beroepsbevolking, banen handel en horeca, procentuele banengroei en banen per hoofd van de beroepsbevolking. In de evaluatie zijn kanttekeningen geplaatst bij de meting op COROP-niveau. Men wijst erop dat de COROP-regio's verschillen in samenstelling. Zo zijn er grote regio's met veel gemeenten en ook kleine, soms met niet meer dan twee gemeenten. Ten tweede strookt de indeling in COROP-regio's soms niet met de economische oriëntatie van een gemeente. Vooral gemeenten aan de randen van de COROP-regio zijn soms meer georiënteerd op de gemeenten van een naburige COROP dan op de gemeenten in de eigen regio. Ten derde worden vraagtekens geplaatst bij de relevantie van de regionale schaal voor de lokale situatie. Hoe relevant is bijvoorbeeld het regionale percentage banen in de handel en horeca voor de arbeidskansen in een specifieke gemeente, als er in de gemeente zelf veel minder banen in deze sectoren beschikbaar zijn? In dit hoofdstuk onderzoeken we vier verschillende mogelijkheden tot verbetering van de arbeidsmarktkenmerken in het verdeelmodel, gewogen COROP, gewogen RPA, de ruimtelijke maat en kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden.

2.1 Gewogen COROP

De vier economische kenmerken in het verdeelmodel worden gemeten op COROP niveau. Figuur 2.1 laat de scores op economische kenmerken per COROP zien. Hoe donkerder de kleur, des te hoger zijn de scores op de kenmerken, dus hoe beter de economische situatie. Het midden van Nederland heeft hoge scores op de economische kenmerken. In het noorden zien we wat lagere scores, evenals rond Rotterdam, in Zuid-Limburg en rond Nijmegen. Uit de kaart blijkt dat er grote tegenstellingen kunnen bestaan tussen naburige COROP-regio's. De COROP Zuidwest-Overijssel waar de gemeente Deventer in ligt is hiervan een goed voorbeeld. Deze COROP bevat slechts drie gemeenten en scoort relatief laag op de economische kenmerken, terwijl de omliggende COROP-regio's veel betere economische kenmerken hebben.

Figuur 2.1: Scores op economische kenmerken, gemeten op COROP-niveau, 2005

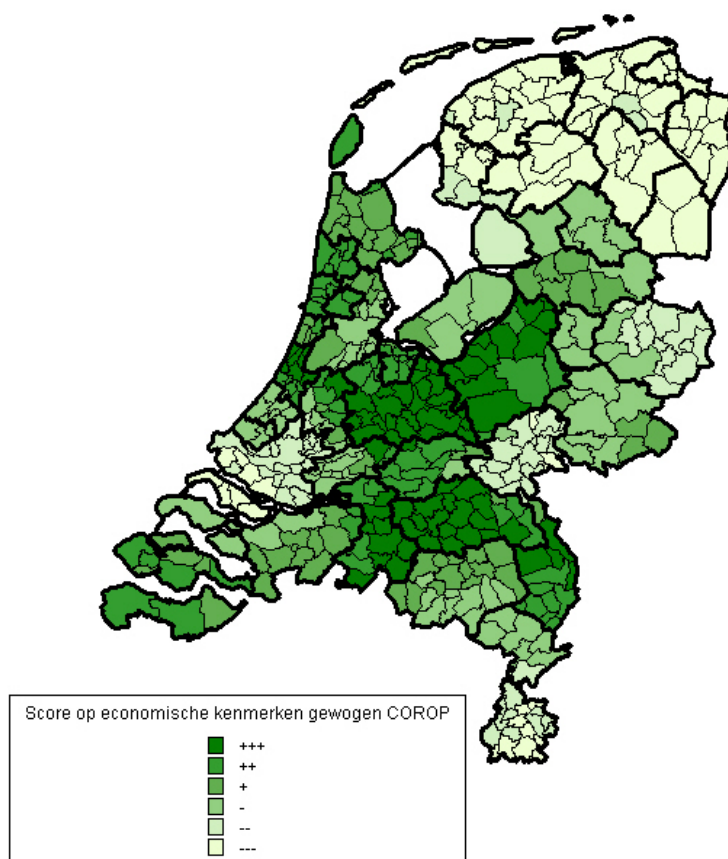


De eerste alternatieve meting van de arbeidsmarktfactoren is de meting door gewogen COROP. Bij gewogen COROP kijken we niet alleen naar de waarde van de COROP waar de gemeente is ingedeeld, maar gebruiken we ook de waarden van de COROP-regio's waar de inwoners van de gemeente werken¹. We wegen de waarden van de huidige arbeidsmarktfactoren van de verschillende COROP-regio's naar rato van het aantal inwoners van de gemeente dat in de COROP-regio's werkt. Als bijvoorbeeld 70% van de inwoners in COROP A werkt, 20% in COROP B en 10% in COROP C, dan wordt de uiteindelijke score voor 70% bepaald door de scores van COROP A, voor 20% door COROP B en voor 10% door COROP C.

¹ Op basis van cijfers over de woon- en werkregio van hoofdbanen zoals gemeten op 30 september 2005, CBS

Figuur 2.2 laat de scores op economische kenmerken met gewogen COROP zien. Net zoals bij de meting op COROP-niveau zijn de hoogste scores te vinden in het midden van het land en scoort het noorden economisch gezien wat minder goed. Binnen COROP-regio's is er bij gewogen COROP verschil in scores op de economische kenmerken te zien, wat aangeeft dat de oriëntatie van gemeenten binnen een COROP niet altijd op dezelfde regio's is. Ook nemen de verschillen in scores tussen aanliggende COROP-regio's af. De COROP Zuidwest-Overijssel heeft bij gewogen COROP betere economische kenmerken, omdat de inwoners van de gemeenten in deze COROP veelal werken in de aanliggende COROP-regio's die betere scores hebben dan de eigen COROP.

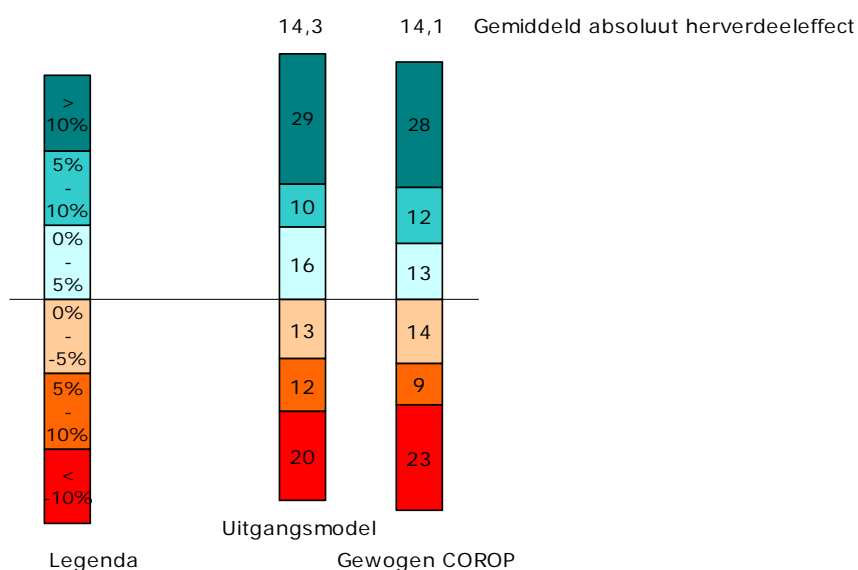
Figuur 2.2: *Scores op economische kenmerken, gemeten doorgewogen COROP, 2005*



We hebben de vier arbeidsmarktfactoren vervangen door de arbeidsmarktfactoren gemeten door gewogen COROP. Grafiek 2.1 toont de verdeling van de procentuele herverdeel-effecten voor het uitgangsmodel (met de arbeidsmarktfactoren op COROP-niveau) en het model met

gewogen COROP in 2006². Het gaat hierbij om de herverdeeeffecten van de objectieve budgetten, er is geen rekening gehouden met de deels historische budgettering van gemeenten met minder dan 40.000 inwoners. Het gemiddelde absolute herverdeeeffect is iets beter voor het model met gewogen COROP, 14,1% tegenover 14,3%. In het huidige model heeft 29% van de gemeenten een herverdeeeffect van meer dan 10%, hun objectieve budget is meer dan 10% hoger dan hun daadwerkelijke uitgaven. In het model met gewogen COROP is dat 28% van de gemeenten. Bij de gemeenten met een groot negatief herverdeeeffect zien we een groter verschil tussen het huidige model en het model met gewogen COROP, 20% van de gemeenten heeft bij het huidige model een negatief herverdeeeffect van meer dan 10%, terwijl met gewogen COROP dit percentage stijgt tot 23%. Wat betreft de verdelende werking ontlopen de meting op COROP-niveau en op gewogen COROP elkaar niet veel, maar de gewogen COROP-maat presteert iets beter.

Grafiek 2.1: *Verdeling procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP, 2006*

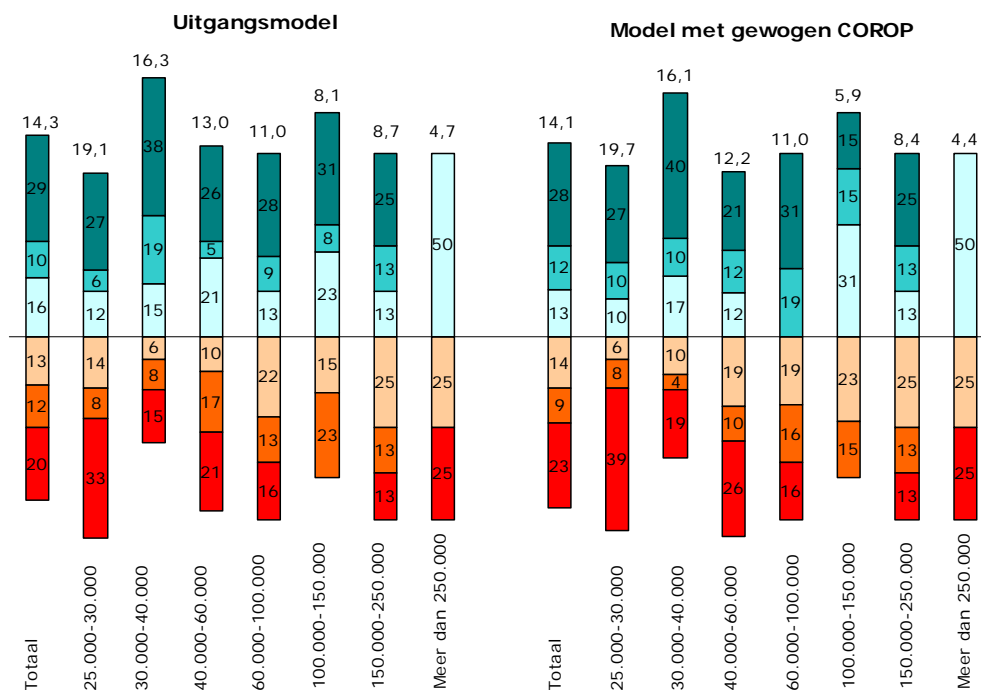


In grafiek 2.2 staan de procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP naar grootteklasse. Met uitzondering van de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners, is het

² Voor deze modellen zijn de scores van 2005 gebruikt omdat de cijfers van 2006 van banengroei, banen handel en horeca en banen per hoofd van de beroepsbevolking worden gemeten aan de hand van de polisadministratie in plaats van de EWL. Hierdoor zijn de cijfers van 2005 niet goed te vergelijken met cijfers van 2006. Bovendien kwamen de gegevens over 2006 pas aan het eind van dit onderzoek beschikbaar.

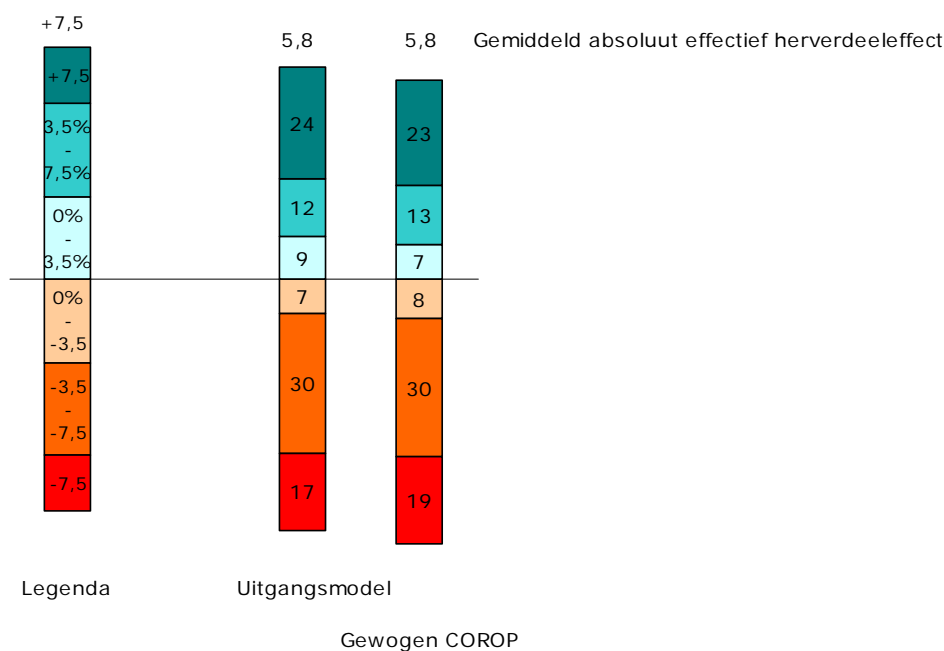
gemiddelde absolute herverdeeeffect voor alle grootteklassen kleiner in het model met gewogen COROP.

Grafiek 2.2: Procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP, 2006



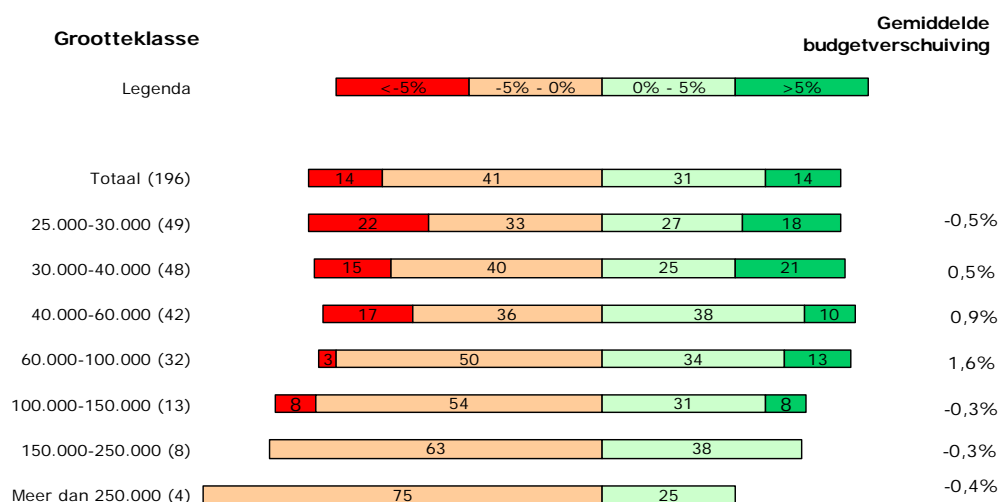
De effectieve herverdeeeffecten zijn de herverdeeeffecten na het aftoppen van de budgetten. Omdat de toegekende budgetaandelen niet meer dan 7,5% af mogen wijken van de historische uitgavenaandelen, zijn de absolute effectieve herverdeeeffecten niet groter dan 7,5%. Er wordt gekeken naar de objectieve budgetten, de feitelijke budgetten verschillen van de objectieve budgetten voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners omdat zij deels historisch worden gebudgetteerd. De feitelijke effectieve herverdeeeffecten zullen dus verschillen van de objectieve effectieve herverdeeeffecten voor deze gemeenten. In grafiek 2.3 worden de effectieve herverdeeeffecten van het uitgangsmodel en van het model met gewogen COROP met elkaar vergeleken. Voor de twee modellen is het gemiddelde effectieve absolute herverdeeeffect gelijk, 5,8%. Ook de verdeling van de effectieve herverdeeeffecten ontloopt elkaar niet veel. In het huidige model wordt 24% van de gemeente afgetopt op een positief herverdeeeffect van 7,5%, bij gewogen COROP ligt dat percentage iets lager, namelijk op 23%. Bij dit model is echter het aantal gemeenten met een negatief herverdeeeffect van 7,5% weer wat hoger, dit is 19% tegen respectievelijk 17% van de gemeenten bij het huidige model.

Grafiek 2.3: *Verdeling procentuele effectieve herverdeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP, 2006*



We hebben gezien dat de verdelende werking licht verbetert door toepassing van gewogen COROP. Er zal dus budget verschuiven door met gewogen COROP te meten in plaats van ongewogen COROP. Grafiek 2.4 laat zien hoe groot deze budgetverschuivingen zijn en waar ze plaatsvinden. 28% van de gemeenten ontvangt meer dan 5% meer budget bij gewogen COROP dan bij het huidige model. Daar staat tegenover dat 22% van de gemeenten meer dan 5% minder budget krijgt. Gemeenten met minder dan 30.000 inwoners en gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ontvangen minder budget met gewogen COROP, de overige gemeenten ontvangen gemiddeld juist meer budget. Bij de kleinere gemeenten vinden de grootste procentuele budgetverschuivingen plaats. Van de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners verschuift bij 40% van de gemeenten meer dan 5% van het budget. Bij gemeenten met meer dan 150.000 inwoners komen zulke grote budgetverschuivingen niet voor.

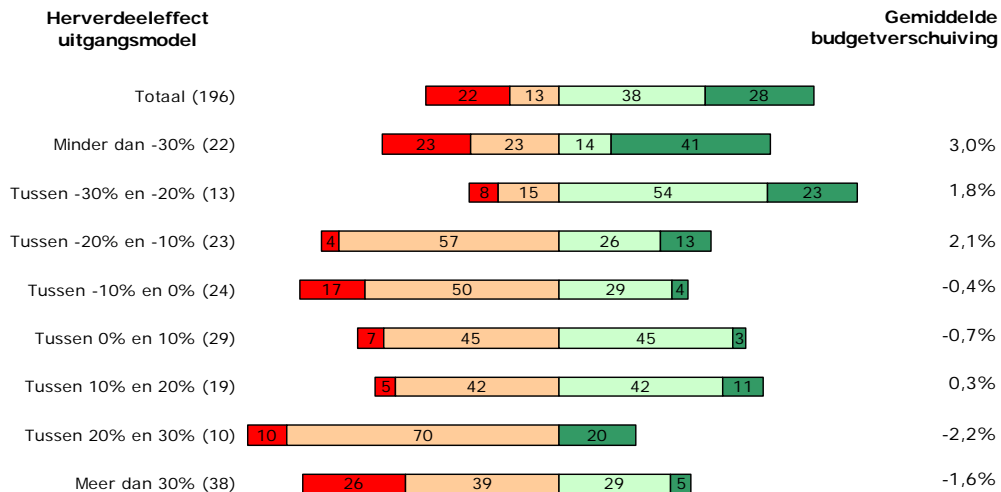
Grafiek 2.4: *Verdeling procentuele budgetverschuivingen ten opzichte van het uitgangsmodel door gewogen COROP naar grootteklasse, 2006*



Uit de bovenstaande grafiek is niet af te lezen of de budgetverschuivingen plaatsvinden bij gemeenten met een positief of juist negatief herverdeeleffect. Grafiek 2.5 laat zien hoe de budgetverschuivingen verdeeld zijn naar herverdeeleffect in het uitgangsmodel. De gemeenten met de grootste negatieve herverdeeleffecten - meer dan 10% - ontvangen met gewogen COROP gemiddeld meer budget. Gemeenten met een positief herverdeeleffect van meer dan 20%, ontvangen gemiddeld juist minder budget bij gewogen COROP. Ook bij de gemeenten met het grootste positieve herverdeeleffect ontvangt 26% van de gemeenten meer dan 5% minder budget, maar ontvangt tegelijkertijd 5% van deze gemeenten toch nog eens meer dan 5% extra. Zo is er een gemeente met een negatief herverdeeleffect van bijna 50% die door gewogen COROP 25% extra budget ontvangt, maar er is ook een gemeente met een negatief herverdeeleffect van meer dan 30% die door gewogen COROP nog eens 13% minder budget ontvangt. Gewogen COROP verkleint bij sommige gemeenten het herverdeeleffect maar maakt bij andere gemeenten het herverdeeleffect juist groter. Of dit een ongewenst effect is, kunnen we niet onderscheiden, omdat we niet kunnen vaststellen of een gemeente een herverdeeleffect heeft omdat het objectief budget niet goed aansluit op de objectieve uitgaven of omdat de werkelijke uitgaven niet goed

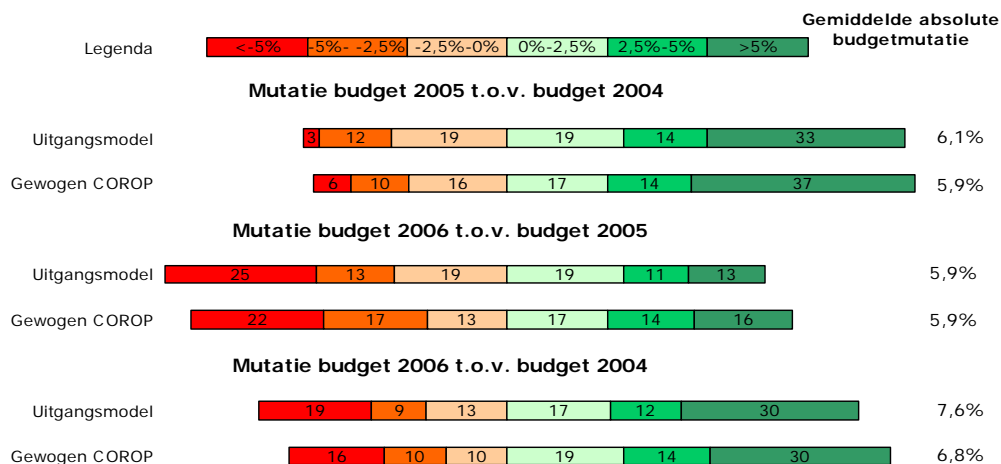
aansluiten op de objectieve uitgaven (bijvoorbeeld doordat de gemeente niet voldoende presteert op basis van de kenmerken van de gemeente).

Grafiek 2.5: *Verdeling procentuele budgetverschuivingen ten opzichte van het uitgangsmodel door gewogen COROP naar herverdeeleffect in het uitgangsmodel, 2006*



Een ander criterium voor een modelverbetering is stabiliteit van de budgetten. In grafiek 2.6 staan de procentuele budgetmutaties van het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP. De mutaties zijn geschoond voor macro-effecten, het macrobudget is ieder jaar gelijk gehouden. Tussen 2004 en 2005 is de gemiddelde procentuele budgetmutatie voor het uitgangsmodel 6,1%. Voor het model met gewogen COROP is dit percentage iets lager, namelijk 5,9%. Toch vinden er bij het model met gewogen COROP de grootste budgetmutaties plaats (van meer dan 5%), 43% tegen 36% in het uitgangsmodel. Tussen 2005 en 2006 zijn de budgetten van beide modellen ongeveer even stabiel, de absolute gemiddelde budgetmutatie is gelijk en ook de verdeling is nagenoeg gelijk. Als we de gehele periode bekijken zien we dat het model met gewogen COROP stabielere budgetten oplevert dan het uitgangsmodel. Voor het model met gewogen COROP verschuift gemiddeld 6,8% budget in die periode, voor het uitgangsmodel is dat 7,6%.

Grafiek 2.6: *Procentuele budgetmutaties voor het uitgangsmodel en model met gewogen*



Evaluatie

De scores op de criteria voor het model met gewogen COROP zijn terug te vinden in tabel 2.1. De verdelende werking is de aansluiting van de voorspelde budgetten op de uitgaven (herverdeeeffect). Sluiten de bugetten aan op de uitgaven en begrijpen we de herverdeeeffecten? De stabiliteit na introductie is de budgetmutatie van jaar op jaar. Zijn de voorspelde budgetaandelen voor een gemeente stabiel tussen opeenvolgende jaren? De plausibiliteit is de plausibiliteit van de verdeelkenmerken. Herkennen bestuurders en uitvoerders zich in de samenhang tussen de verdeelkenmerken en de hoogte van de objectieve bijstandsuitgaven? Transparantie is of bestuurders begrijpen hoe de scores van hun gemeente tot stand komen en hoe makkelijk het is om de scores te reproduceren. Actualiteit is de mate waarin de tijdsperiode van de verdeelkenmerken overeenkomt met de tijdsperiode van de voorspelde budgetten. Het model met gewogen COROP wordt op al deze criteria vergeleken met het uitgangsmodel, dit bepaalt de score. Het laatste criterium is technische haalbaarheid, is het mogelijk het model op de korte termijn in te voeren of zijn er nog technische obstakels die dit kunnen verhinderen?

De verdelende werking neemt toe door het model met gewogen COROP. De budgetten sluiten beter aan op de uitgaven dan in het uitgangsmodel. Het absolute herverdeeeffect neemt iets af, het effectieve herverdeeeffect blijft gelijk en gemeenten met een negatief herverdeeeffect in het uitgangsmodel krijgen gemiddeld extra budget en gemeenten met een

positief herverdeeeffect krijgen gemiddeld minder budget. De budgetmutaties zijn bij het model met gewogen COROP iets minder groot maar het verschil is te klein om te kunnen concluderen dat het model stabielere budgetten op levert dan het uitgangsmodel. Het meten van de arbeidsmarktfactoren met gewogen COROP is meer plausibel dan op COROP-niveau, omdat bij gewogen COROP het werkelijke arbeidsgebied van de inwoners van een gemeente wordt meegenomen. Er wordt wel iets aan transparantie verloren, bestuurders kunnen minder goed zien waar de scores van hun gemeente uit opgebouwd zijn. Er is geen verschil in actualiteit tussen het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP, voor beide modellen worden als basis dezelfde gegevens over de arbeidsmarkt gebruikt. Het model is op de korte termijn technisch haalbaar, alle benodigde gegevens zijn beschikbaar.

Tabel 2.1: *Scores op de criteria voor het model met gewogen COROP*

Criterium	Gewogen COROP
Verdelende werking ^a	+
Stabiliteit na introductie ^a	0
Plausibiliteit ^a	++
Transparantie ^a	-
Actualiteit ^a	0
Technische haalbaarheid^b	1

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++), enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

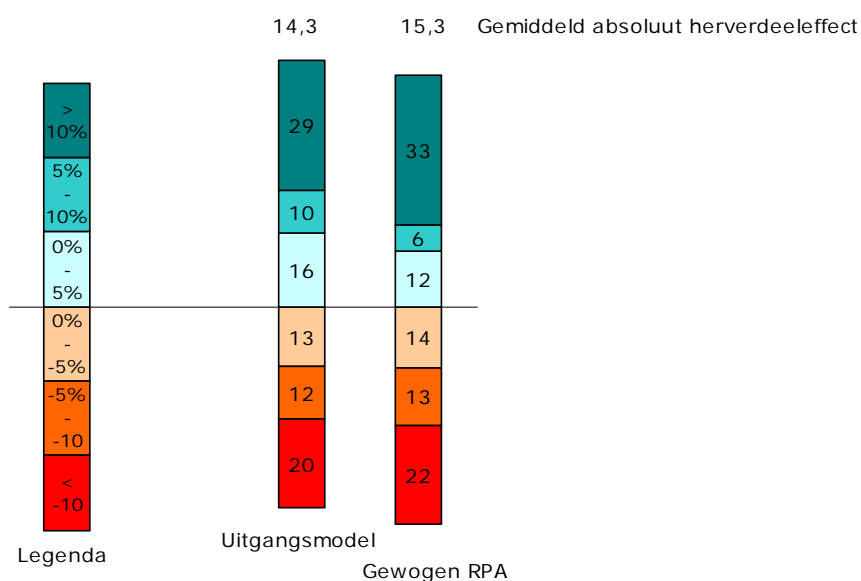
2.2 Gewogen RPA

Een alternatief voor de COROP-regio is de RPA-regio (Regionale Platforms voor de Arbeidsmarkt). Nederland is opgedeeld in 34 RPA-regio's die in sommige gevallen overeenkomen met de COROP-regio. Wij passen bij dit model dezelfde werkwijze toe als bij gewogen COROP. Naar rato van het percentage inwoners van de gemeente dat in de RPA-regio werkt, worden de scores van de verschillende RPA-regio's voor een gemeente gewogen.

In grafiek 2.7 staan de procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel (arbeidsmarktfactoren op COROP-niveau) en het model met gewogen RPA. Voor alle gemeenten gemiddeld sluit het model met gewogen RPA minder goed aan op de uitgaven dan het uitgangsmodel. Het

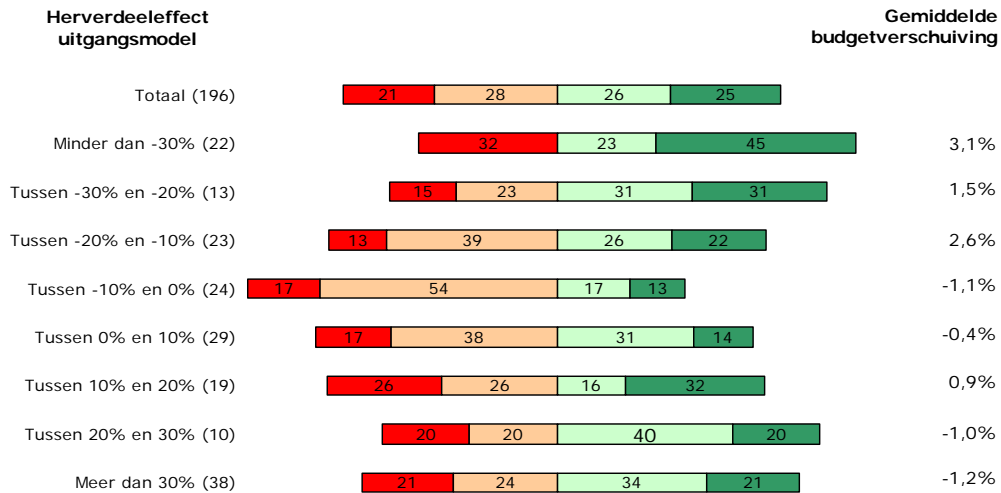
herverdeeeffect bij gewogen RPA is 15,3% tegen 14,3% in het uitgangsmodel. Dit is vooral te zien aan het percentage gemeenten met een zeer positief of negatief herverdeeeffect. 33% van de gemeenten heeft bij gewogen RPA een gemiddeld positief herverdeeeffect van meer dan 10%, tegen 29% voor het uitgangsmodel. Bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect is hetzelfde beeld te zien. Gewogen RPA leidt dus niet tot een betere aansluiting van de budgetten op de uitgaven dan de meting op COROP-niveau.

Grafiek 2.7: *Verdeling procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met gewogen RPA, 2006*



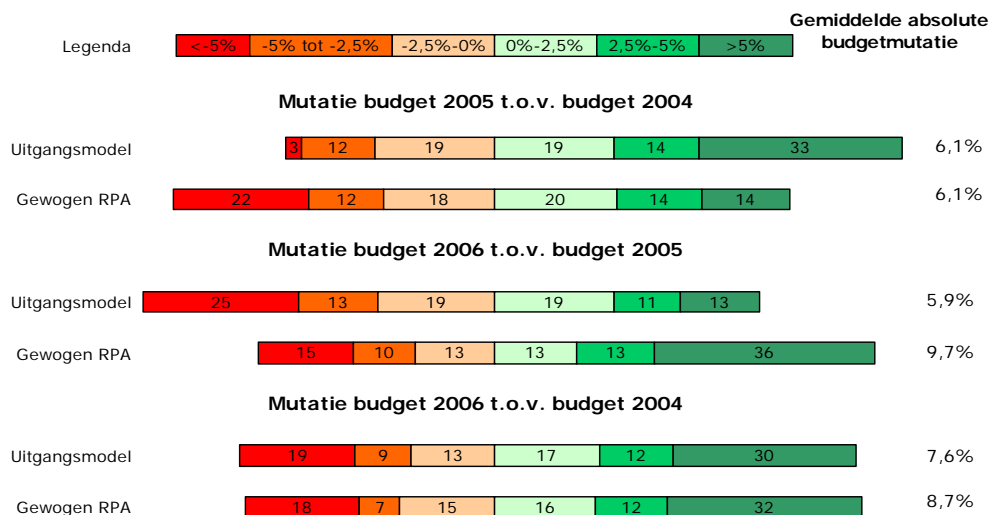
In grafiek 2.8 staan de procentuele budgetverschuivingen door gewogen RPA ten opzichte van het uitgangsmodel naar herverdeeeffect in het uitgangsmodel. Gemiddeld ontvangen de gemeenten met een negatief herverdeeeffect van meer dan 10% meer budget bij gewogen RPA dan bij het uitgangsmodel. Gemeenten met een positief herverdeeeffect van meer dan 20% ontvangen minder budget bij gewogen RPA. Toch laten de budgetverschuivingen niet voor alle klassen het wenselijke beeld zien. 71% van de gemeenten met een negatief herverdeeeffect van minder dan 10%, krijgt door gewogen RPA nog minder budget dan ze in het uitgangsmodel ontvangen. Het negatieve herverdeeeffect van deze gemeenten wordt dus groter.

Grafiek 2.8: *Verdeling procentuele budgetverschuivingen ten opzichte van het uitgangsmodel door gewogen RPA naar herverdeeleffect in het uitgangsmodel, 2006*



In grafiek 2.9 staan de procentuele budgetmutaties tussen 2004 en 2006 voor het uitgangsmodel en het model met gewogen RPA. Tussen 2004 en 2005 zijn de twee modellen ongeveer even stabiel, maar tussen 2005 en 2006 zijn de budgetten van gewogen RPA veel minder stabiel dan die van het uitgangsmodel. De gemiddelde budgetmutatie bij het model van gewogen RPA is 9,7%, terwijl dit 5,9% is in het uitgangsmodel. Bij het model met gewogen RPA zijn er ruim 10% meer gemeenten die een budgetmutatie hebben van meer dan 5%. Ook als we de gehele periode bekijken zijn de budgetten van het model met gewogen RPA minder stabiel dan de budgetten van het uitgangsmodel. Bij het uitgangsmodel verschuift er gemiddeld 7,6% budget, bij het model met gewogen RPA is dit 8,7%.

Grafiek 2.9: *Procentuele budgetmutaties bij het uitgangsmodel en gewogen RPA*



Evaluatie

De verdelende werking van het model met gewogen RPA is minder goed dan in het uitgangsmodel, het gemiddelde absolute herverdeeldeffect is hoger dan in het uitgangsmodel. De budgetten van het model met gewogen RPA zijn minder stabiel dan het uitgangsmodel. Een derde minpunt van het model met gewogen RPA is dat de arbeidsmarktfactoren minder transparant worden, het is voor bestuurders lastiger om te achterhalen door welke RPA's de scores worden bepaald. Het model is wel plausibeler dan het uitgangsmodel, de RPA is ingericht op de arbeidsmarkt en het model neemt mee waar de inwoners van een gemeente werken. De arbeidsmarktfactoren bij gewogen RPA zijn gebaseerd op dezelfde gegevens als in het uitgangsmodel, er is dus geen verlies van actualiteit en het model is technisch haalbaar.

Tabel 2.2: Scores op de criteria voor het model met gewogen RPA

 criterium	 Gewogen RPA
Verdelende werking ^a	-
Stabiliteit na introductie ^a	-
Plausibiliteit ^a	++
Transparantie ^a	-
Actualiteit ^a	0
 Technische haalbaarheid^b	 1

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++), enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

2.3 Ruimtelijke maat

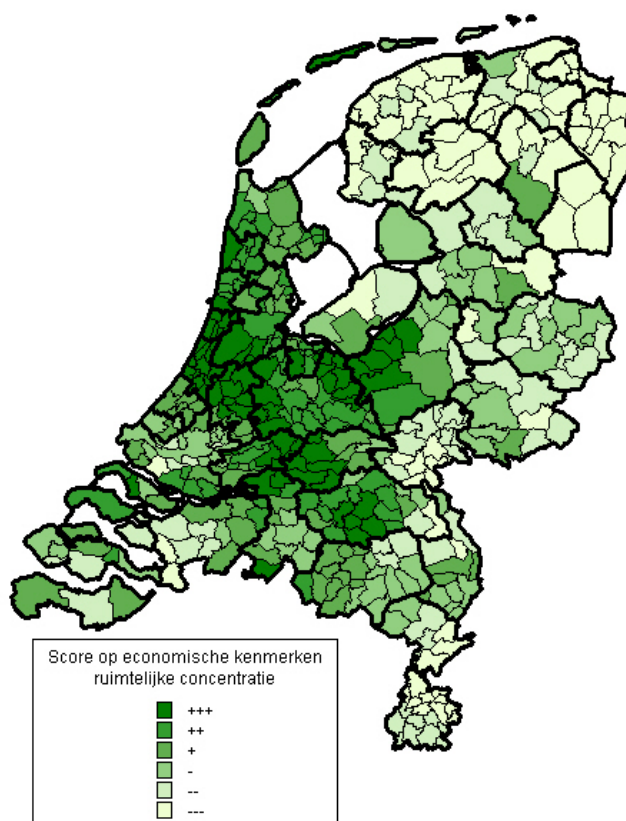
De arbeidsmarkt is niet gebonden aan gemeente- of regiogrenzen. De oriëntatie van inwoners van een gemeente is niet zozeer gericht op een bepaalde afgebakende regio, maar meer op een gebied binnen een bepaalde afstand, in kilometers ofwel in uren reistijd. Bij de ruimtelijke maat meten we de arbeidsmarktfactoren binnen een straal van 30 minuten reistijd per auto. Het percentage werkzame beroepsbevolking in de regio, bijvoorbeeld, meten we door het ruimtelijke gemiddelde van het aantal werkzame personen binnen een straal van 30 minuten reistijd te delen door het aantal personen in de beroepsbevolking binnen een straal van 30 minuten reistijd. In het uitgangsmodel vervangen we de vier economische kenmerken door de economische kenmerken gemeten met de ruimtelijke maat.

De huidige arbeidsmarktfactoren zijn gebaseerd op de Enquête Werkgelegenheid en Lonen (EWL) en de Enquête Beroepsbevolking (EBB). De cijfers worden gepubliceerd door het CBS. Door de huidige arbeidsmarktfactoren op COROP-niveau te vervangen door de arbeidsmarktfactoren met de ruimtelijke maat, verandert de aanlevering van de gegevens. Die zijn nu niet meer gebaseerd op de enquêtes, maar op een bestand met waarnemingen. Dit is een verandering ten opzichte van het huidige uitgangsmodel. De verdeelkenmerken zelf worden bij de ruimtelijke maat op dit moment niet gepubliceerd door het CBS, alleen de data die gebruikt worden bij de constructie van de verdeelkenmerken. Hierbij zijn verschillende veronderstellingen gemaakt. Als de ruimtelijke maat wordt toegepast in het verdeelmodel, is aanvullend onderzoek naar

de aannames nodig om te bekijken of het CBS de validiteit van de aannames onderschrijft en de cijfers kan publiceren. Een belangrijke bijkomende opmerking bij het model met de ruimtelijke maat is dat de benodigde gegevens niet meer uit dezelfde bron beschikbaar zijn. De huidige beschikbare set van variabelen zal vrijwel intact blijven, maar de nieuwe bron zal leiden tot een breuk in de uitkomsten. Uit nader onderzoek zal moeten blijken wat de precieze gevolgen zijn.

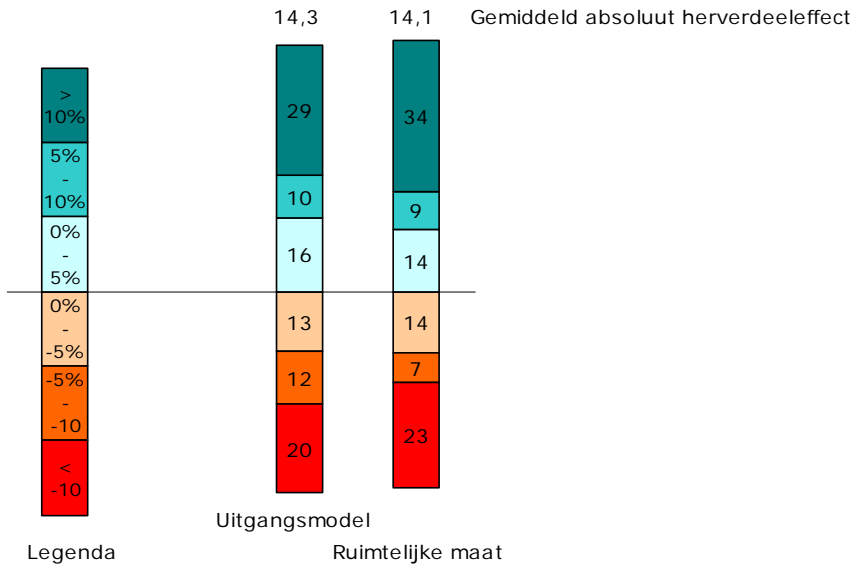
De scores op de vier economische kenmerken in het verdeelmodel gemeten met de ruimtelijke maat worden weergegeven in figuur 2.1. Op het eerste gezicht komen de scores zeer overeen met de scores op COROP-niveau. De randstad en het midden van Nederland scoren relatief hoog op de economische kenmerken, het noorden van Nederland en Limburg scoren wat minder hoog. Er zijn ook wat verschillen op te merken. Het noorden van Limburg heeft bijvoorbeeld op COROP-niveau betere economische kenmerken dan gemeten met de ruimtelijke maat. De regio Rotterdam daarentegen scoort met de ruimtelijke maat juist beter dan op COROP-niveau. Binnen de COROP-regio zijn grote verschillen waar te nemen tussen gemeenten, het is niet mogelijk om aan de hand van de scores op de economische kenmerken de COROP-grenzen te ontdekken.

Figuur 2.3: Scores op economische kenmerken gemeten door de ruimtelijke maat, 2005



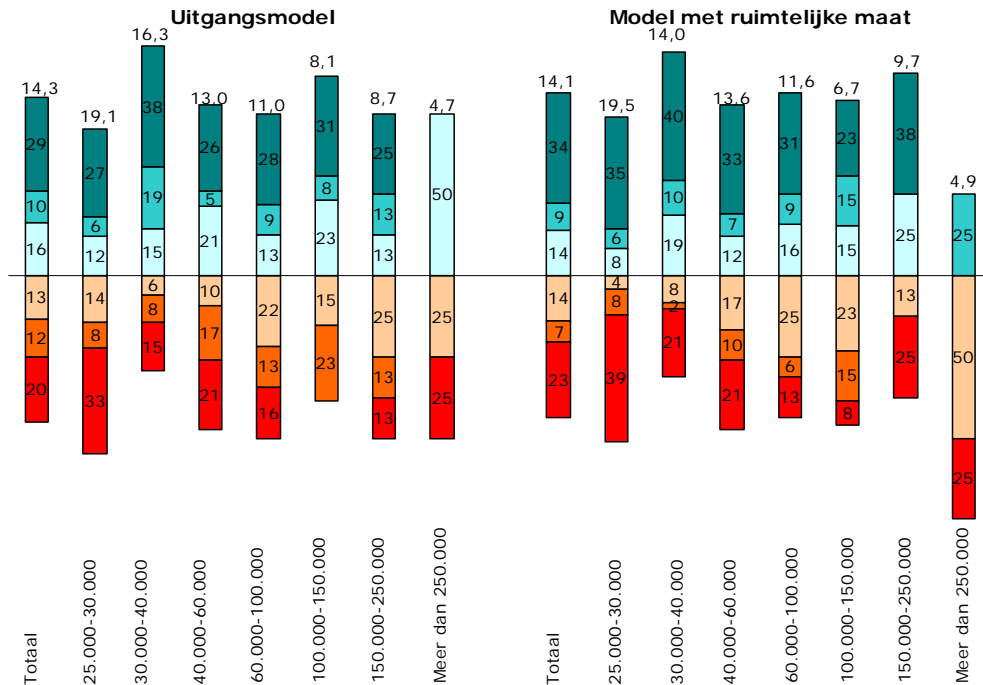
De verdeling van de procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met de ruimtelijke maat staan in grafiek 2.10. Door de ruimtelijke maat wordt het gemiddelde absolute herverdeeeffect iets kleiner, van 14,3% in het uitgangsmodel naar 14,1%. Toch zijn er bij de ruimtelijke maat meer gemeenten met een zeer groot herverdeeeffect, het percentage gemeenten met een negatief herverdeeeffect van meer dan 10% is 23% bij de ruimtelijke maat tegen 20% in het uitgangsmodel. Bij de gemeenten met een positief herverdeeeffect van meer dan 10% is dit nog wat sterker, dit komt in 34% van de gevallen voor bij de ruimtelijke maat tegen 29% bij het uitgangsmodel.

Grafiek 2.10: *Verdeling procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met de ruimtelijke maat, 2006*



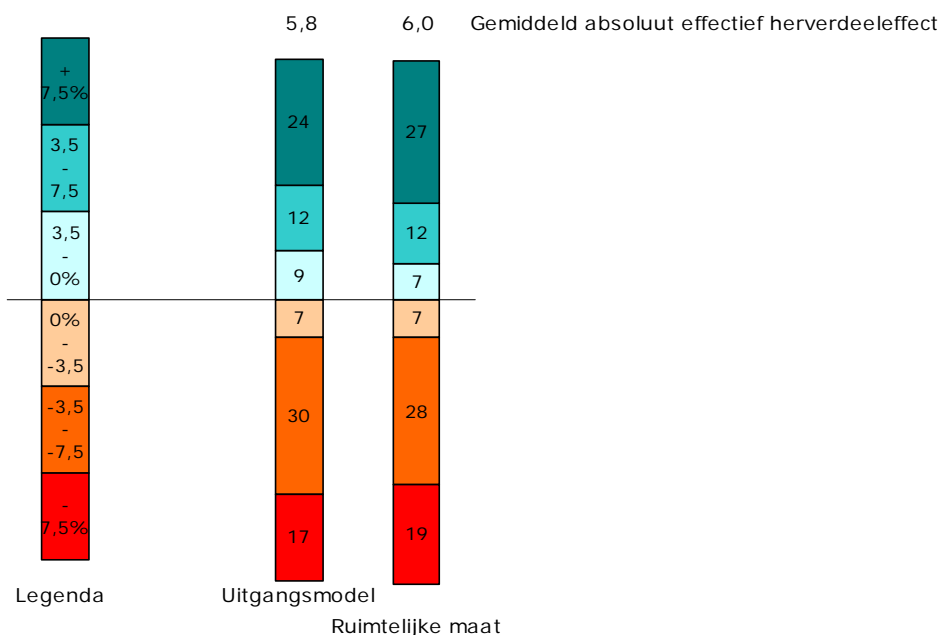
In grafiek 2.11 staan de procentuele herverdeeeffecten van het uitgangsmodel en het model met de ruimtelijke maat naar grootteklasse. Het model met de ruimtelijke maat heeft lagere gemiddelde herverdeeeffecten voor gemeenten met 30.000 tot 40.000 inwoners en gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners. Voor de overige grootteklassen geeft het uitgangsmodel de laagste gemiddelde herverdeeeffecten.

Grafiek 2.11: *Procentuele herverdeeleffecten voor het uitgangsmodel en het model met de ruimtelijke maat naar grootteklasse, 2006*



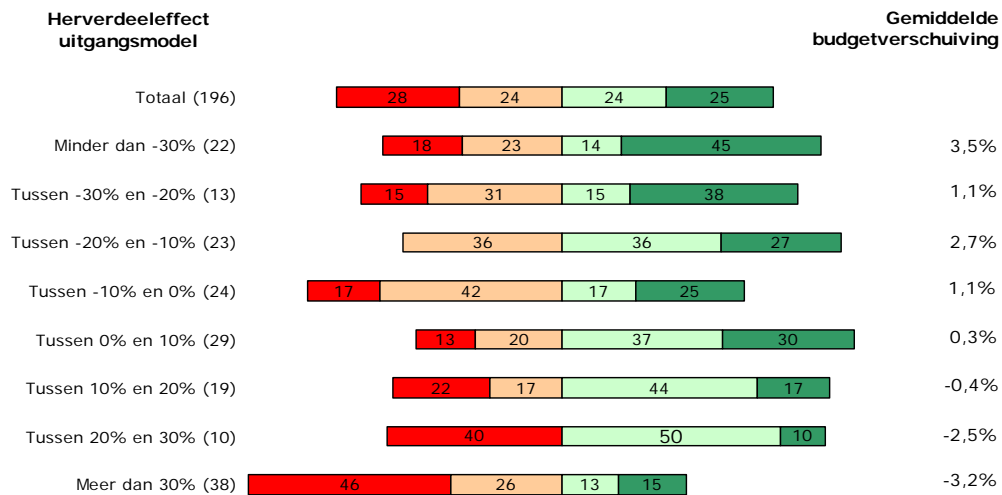
In grafiek 2.12 staan de effectieve herverdeeleffecten (herverdeeleffecten na het aftoppen). Het gaat hierbij om de effectieve herverdeeleffecten van de volledig objectieve budgetten, er is geen rekening gehouden met de deels historische budgettering van gemeenten met minder dan 40.000 inwoners. Hoewel de ruimtelijke maat lagere herverdeeleffecten had, vallen de effectieve herverdeeleffecten van de ruimtelijke maat hoger uit dan bij het uitgangsmodel, 6,0% tegen respectievelijk 5,8%. Dat komt terug in het percentage gemeenten met het grootst mogelijke absolute effectief herverdeeleffect, 7,5%. Bij het uitgangsmodel ligt dit percentage op 41%, bij de ruimtelijke maat op 46%.

Grafiek 2.12: *Verdeling procentuele effectieve herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met de ruimtelijke maat, 2006*



Bij welke gemeenten verschuift het budget door toepassing van de ruimtelijke maat? Dit is af te lezen in grafiek 2.13. Op één klasse na laat de grafiek zien dat de gemeenten met een negatief herverdeeeffect gemiddeld een positieve budgetverschuiving hebben terwijl de gemeenten met een positief herverdeeeffect een negatieve budgetverschuiving hebben. Toch zien we binnen de klassen zelf ook andere resultaten. Voor 18% van de gemeenten met een zeer groot negatief herverdeeeffect van meer dan 30%, daalt het voorspelde budget door de ruimtelijke maat met nog eens meer dan 5%. Daar staat tegenover dat 45% van deze gemeenten het budget ziet stijgen met meer dan 5%. Het is niet mogelijk om te bepalen in welke gevallen een verkleining van het herverdeeeffect daadwerkelijk gewenst is, het kan zijn dat het voorspeld budget niet goed aansluit op de uitgaven omdat het model de objectieve uitgaven niet goed voorspelt of omdat de gemeente beter of juist minder goed presteert dan men op objectieve gronden mag verwachten.

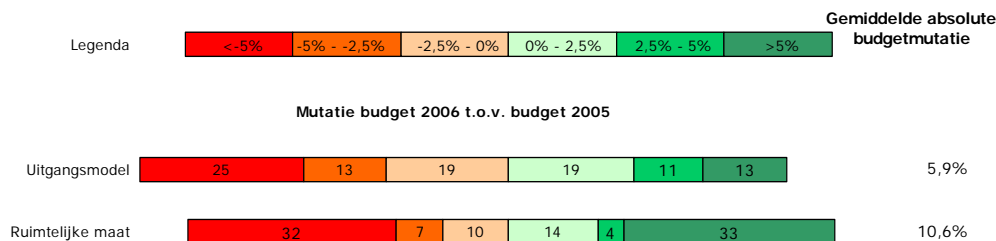
Grafiek 2.13: *Verdeling procentuele budgetverschuivingen door de ruimtelijke maat naar herverdeeleffect in het uitgangsmodel, 2006*



De procentuele budgetmutaties voor het uitgangsmodel en het model met de ruimtelijke maat staan in grafiek 2.14³. De budgetten vertonen bij de ruimtelijke maat tussen 2005 en 2006 veel grotere mutaties dan bij het uitgangsmodel. De gemiddelde absolute budgetmutatie van de budgetten bij de ruimtelijke maat is 10,6%, tegen 5,9% van het uitgangsmodel. Dit komt ook naar voren bij het percentage gemeenten met een budgetmutatie van meer dan 5%. We vermoeden dat veel van de instabiliteit in de budgetten samenhangt met de instabiliteit van de geschatte gewichten van jaar op jaar. Verder onderzoek naar het effect van de meting van de arbeidsmarktfactoren met de ruimtelijke maat kan dit verhelderen.

³ We geven alleen de budgetmutaties tussen 2005 en 2006 omdat we alleen over cijfers vanaf 2002 beschikken en dus niet de correcte waarde voor banengroei in het model 2004 met de ruimtelijke maat kunnen berekenen.

Grafiek 2.14: *Procentuele budgetmutaties voor het uitgangsmodel en het model met de ruimtelijke maat, 2005-2006*



Evaluatie

In tabel 2.3 staan de scores op de verschillende criteria voor de ruimtelijke maat. De verdelende werking van het model met de ruimtelijke maat is iets beter dan het uitgangsmodel. Het gemiddelde absolute herverdeeleffect is lager, het gemiddelde effectieve herverdeeleffect (gecorrigeerd voor de aftopprocedure) is juist hoger. Omdat we zien dat over het algemeen de gemeenten met een negatief herverdeeleffect in het uitgangsmodel extra budget krijgen door het model met de ruimtelijke maat ten koste van gemeenten met een positief herverdeeleffect, geven we een score van enige verbetering. Het model met de ruimtelijke maat levert minder stabiele budgetten tussen 2005 en 2006 dan het uitgangsmodel. Wij zetten hier echter vraagtekens bij omdat we ons afvragen of de stabiliteit verhoogd kan worden bij verder onderzoek naar het model. De vervanging van de economische kenmerken op COROP-niveau door de kenmerken met de ruimtelijke maat heeft grote gevolgen voor het model, waar nu wellicht niet voldoende rekening mee is gehouden. De ruimtelijke maat is minder transparant dan het uitgangsmodel, omdat het minder zichtbaar wordt voor gemeenten welke gebieden nu wel en welke gebieden nu niet in hun straal liggen. Het model wint aan plausibiliteit van de verdeelkenmerken omdat de ruimtelijke maat niet gebonden is aan grenzen. Het is nog niet bekend of het technisch haalbaar is de ruimtelijke maat in te voeren. Wij hebben geen cijfers kunnen gebruiken vanaf 2006 omdat het CBS voor de cijfers gebruik maakt van een nieuwe bron. De score op actualiteit hangt ook af van de nieuwe registratie. De SSB-bestanden die zijn gebruikt voor dit onderzoek, komen na ongeveer twee jaar beschikbaar. Deze bestanden zijn echter nog niet de definitieve bestanden die het CBS publiceert, er kunnen na de eerste publicatie nog aanpassingen gedaan worden. Als ervoor gekozen wordt om de eerste publicatie te gebruiken, is er geen verlies aan actualiteit, bij de definitieve cijfers is het verlies in actualiteit afhankelijk

van de tijd die het CBS nodig heeft om de definitieve wijzigingen toe te passen.

Tabel 2.3: *Scores op criteria voor de ruimtelijke maat*

 criterium	 Ruimtelijke maat
Verdelende werking ^a	+
Stabiliteit na introductie ^a	-?
Plausibiliteit ^a	+++
Transparantie ^a	--
Actualiteit ^a	0
Technische haalbaarheid^b	2

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++), enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

2.4 Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden

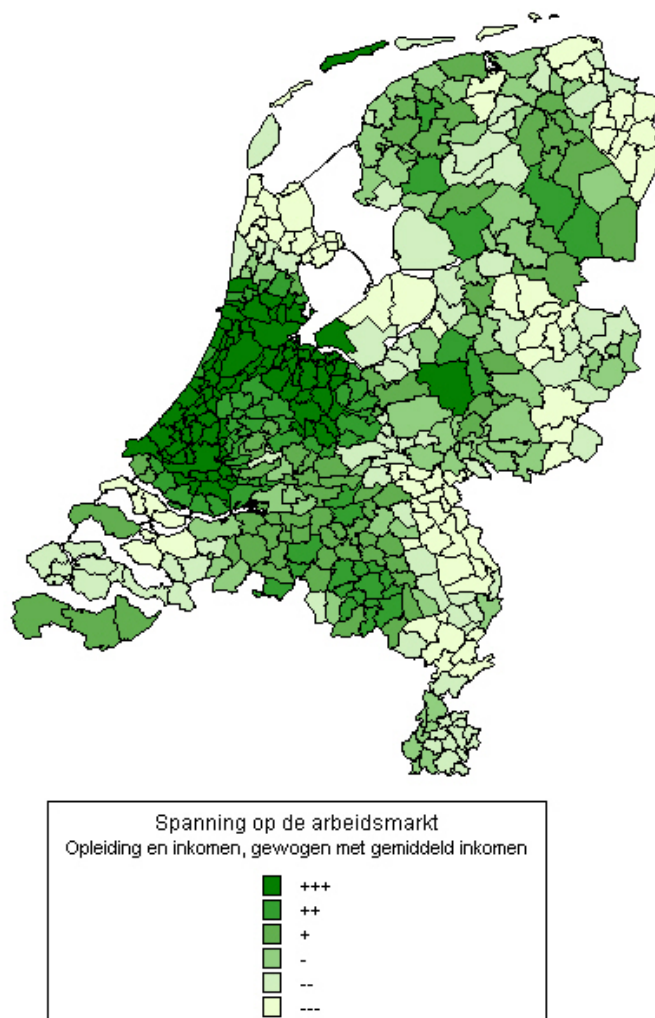
Een indicator van de arbeidskansen van de laagopgeleiden in een gemeente sluit wellicht beter aan bij de noodzakelijke hoogte van de bijstandsuitgaven dan de huidige economische kenmerken. Wij hebben daarom een dergelijke indicator ontwikkeld en in het model opgenomen in plaats van het huidige verdeelkenmerk banen per hoofd van de beroepsbevolking⁴. De indicator meet het aantal banen voor laagopgeleiden in een straal van 30 minuten reistijd van een gemeente, en corrigeert deze banen met het aantal laagopgeleiden concurrenten voor deze banen. In de technische bijlage staat omschreven hoe de indicator tot stand is gekomen. Aangezien paragraaf 2.1 aantoont dat de verdelende werking door gewogen COROP iets verbetert ten opzichte van het uitgangsmodel, hebben wij de economische kenmerken vervangen door de meting op gewogen COROP. Vervolgens hebben we de maatstaf banen per hoofd van de beroepsbevolking vervangen door de indicator kansen voor laagopgeleiden. Evenals bij het model met de ruimtelijke maat gebruikt het CBS een nieuwe bron voor cijfers na 2005 die op het moment van dit onderzoek nog niet beschikbaar waren. Er zal verder onderzoek plaats moeten vinden als men verder wil met de indicator kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Daarbij moet ook de kanttekening

⁴ Door de grote correlatie tussen banen per hoofd van de beroepsbevolking en kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden is het niet mogelijk beide verdeelkenmerken tegelijkertijd in het model op te nemen

geplaatst worden dat bij de constructie van de indicator vele aannames gemaakt moeten worden (zie paragraaf 2.4.1 van de technische bijlage). Het CBS levert de data waarop de indicator gemaakt is, maar publiceert niet de indicator zelf. Als kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden wordt toegepast in het verdeelmodel, is er aanvullend onderzoek naar de gemaakte aannames nodig om te bekijken of het CBS de validiteit van de aannames onderschrijft en de indicator kan publiceren.

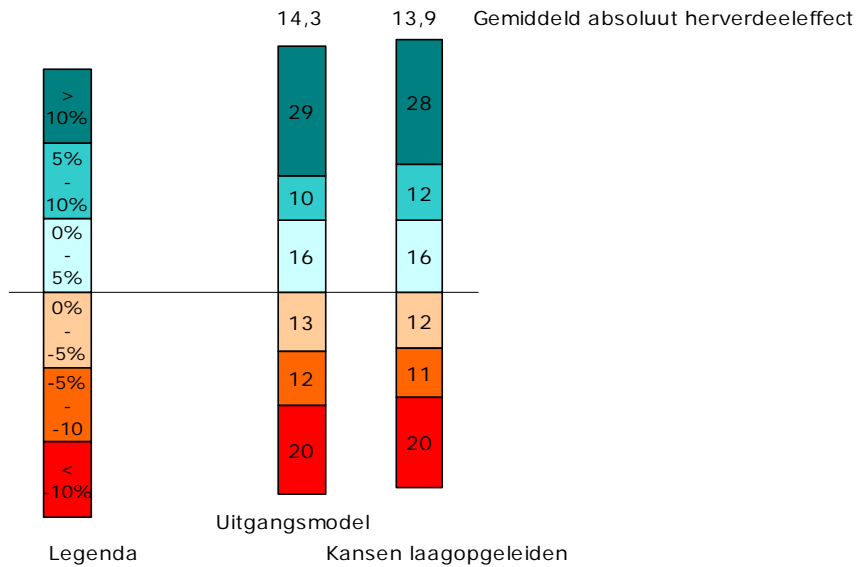
Figuur 2.4 geeft de scores op de indicator kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden weer. Hoe donkerder de gemeente, des te hoger is de kans op de arbeidsmarkt voor de laagopgeleiden in deze gemeente. Dit betekent dat er relatief veel banen voor laagopgeleiden zijn. De randstad scoort goed op de indicator, evenals Midden-Brabant en een deel van de noordelijke gemeenten. Zij hebben dus relatief veel kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Andere noordelijke gemeenten scoren juist minder goed op kansen voor laagopgeleiden. Ook in het noorden van Limburg, het oosten, delen van Zeeland en het noorden van Noord-Holland zijn de kansen voor laagopgeleiden relatief laag: er zijn daar ofwel weinig banen voor laagopgeleiden, ofwel veel laagopgeleiden of een combinatie van deze twee factoren.

Figuur 2.4: *Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden, 2005*



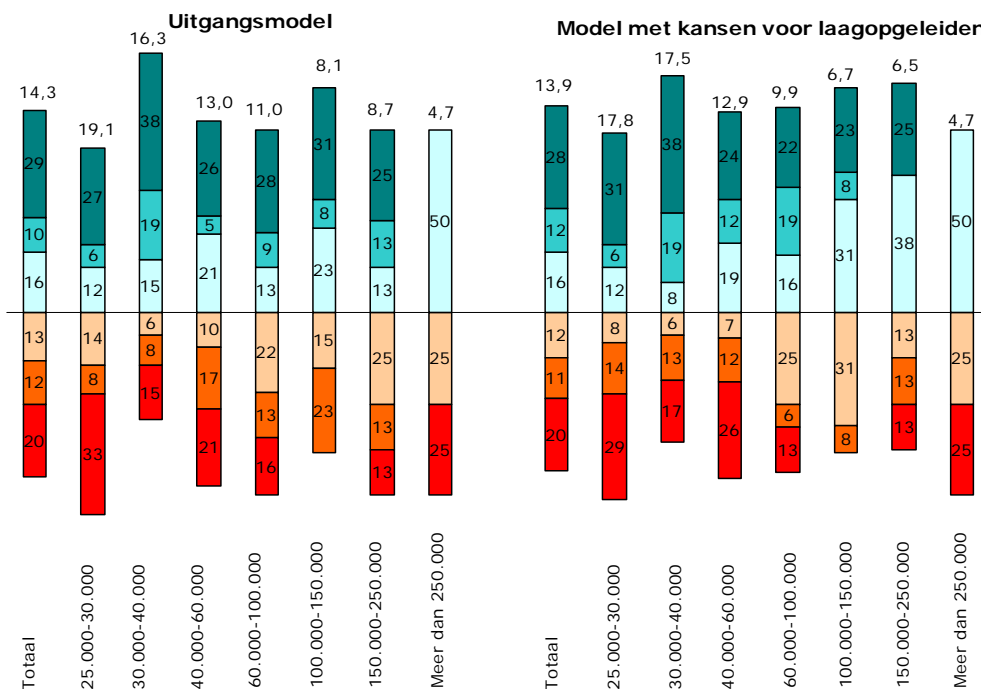
De verdeling van procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en voor het model met kansen voor laagopgeleiden staat in grafiek 2.15. Het gebruik van het verdeelkenmerk kansen voor laagopgeleiden leidt tot een verkleining van het herverdeeeffect, van 14,3% naar 13,9%. De verdeling van beide modellen verschilt verder niet veel.

Grafiek 2.15: *Verdeling procentuele herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met kansen voor laagopgeleiden, 2006*



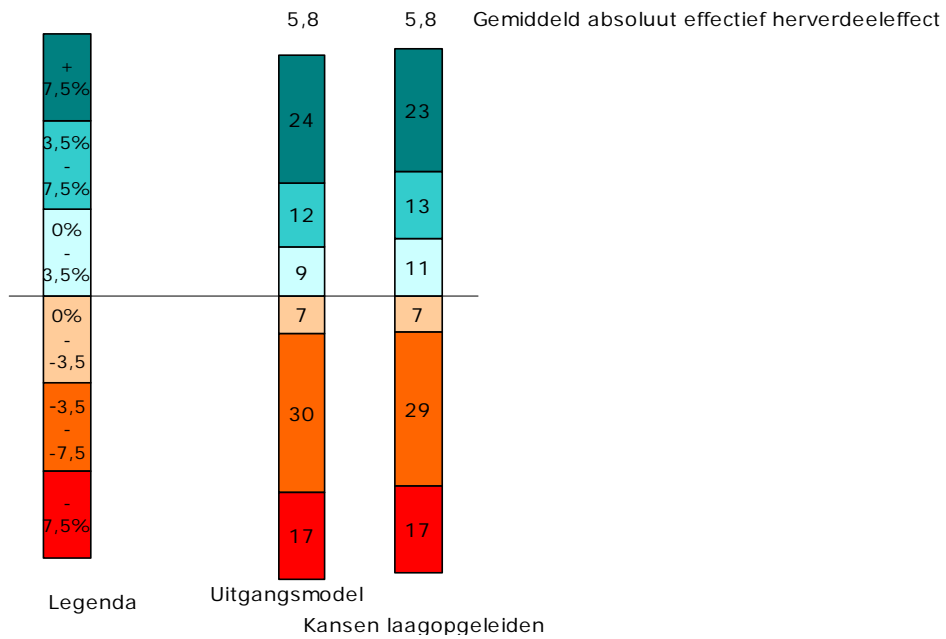
De herverdeeeffecten naar grootteklasse staan in grafiek 2.16. Alleen in de grootteklasse van gemeenten met 30.000 tot 40.000 inwoners is het gemiddelde herverdeeeffect hoger in het model met kansen voor laagopgeleiden, voor de overige grootteklassen is de verdelende werking van het uitgangsmodel minder goed. Dit is vooral terug te zien in het percentage gemeente met een zeer groot herverdeeeffect van meer dan 10%. Voor gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners is dit bijvoorbeeld voor het uitgangsmodel 31% en voor het model met kansen voor laagopgeleiden 23%.

Grafiek 2.16: *Verdeling procentuele herverdeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met kansen voor laagopgeleiden naar grootteklasse, 2006*



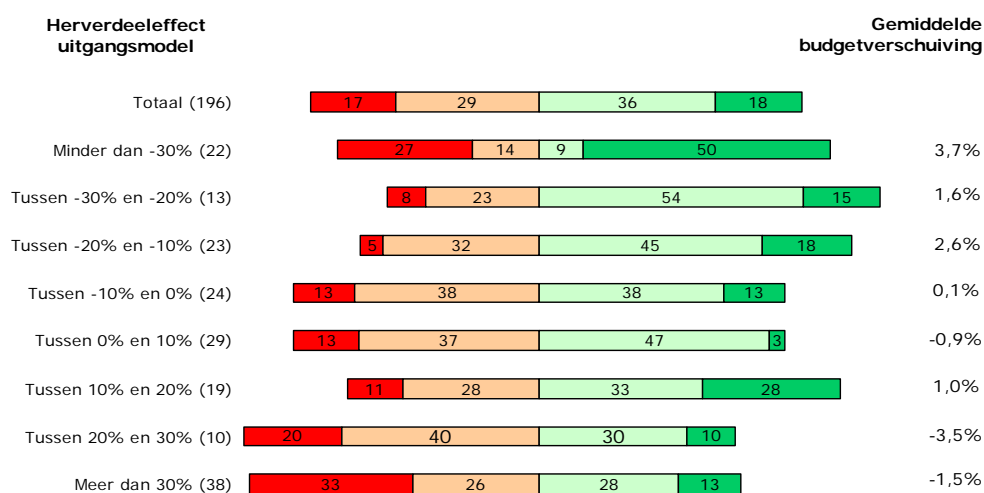
Wat betreft de effectieve herverdeeffecten is er weinig verschil in de verdeling voor kansen voor laagopgeleiden ten opzichte van het uitgangsmodel. Dit blijkt uit grafiek 2.17. Het gemiddelde absolute effectieve herverdeeffect is voor beide modellen gelijk aan 5,8%. Dit zijn de effectieve herverdeeffecten van de volledig objectieve budgetten, er is geen rekening gehouden met de deels historische budgettering van gemeenten met minder dan 40.000 inwoners.

Grafiek 2.17: *Verdeling procentuele effectieve herverdeeeffecten voor het uitgangsmodel en het model met kansen voor laagopgeleiden, 2006*



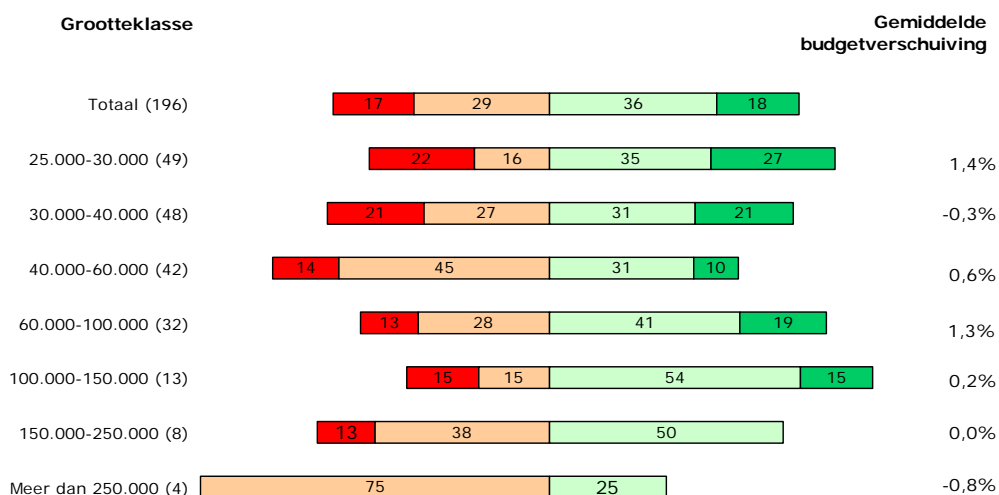
Grafiek 2.18 laat de verdeling van de procentuele budgetverschuivingen door kansen voor laagopgeleiden naar herverdeeeffect in het uitgangsmodel zien. Op een klasse na is er bij negatieve herverdeeeffecten sprake van een positieve budgetverschuiving en bij positieve herverdeeeffecten is er sprake van een negatieve budgetverschuiving.

Grafiek 2.18: *Verdeling procentuele budgetverschuivingen door kansen voor laagopgeleiden naar herverdeeeffect in het uitgangsmodel, 2006*



De budgetverschuivingen naar grootteklasse staan in grafiek 2.19. De vier grootste gemeenten en gemeenten met 30.000 tot 40.000 inwoners krijgen gemiddeld minder budget door de toevoeging van kansen voor laagopgeleiden, de andere gemeenten gaan er gemiddeld op vooruit. Met name bij de kleinere gemeenten vinden de relatief grootste budgetverschuivingen plaats.

Grafiek 2.19: *Verdeling procentuele budgetverschuivingen door kansen voor laagopgeleiden naar grootteklasse van de gemeente, 2006*



Evaluatie

In tabel 2.4 staan de scores op de criteria voor het model met kansen voor laagopgeleiden. De verdelende werking neemt toe door het model, de absolute gemiddelde herverdeeeffecten nemen af en het budget verschuift van gemeenten met een positief herverdeeeffect in het uitgangsmodel naar gemeenten met een negatief herverdeeeffect in het uitgangsmodel. Over de stabiliteit van kansen op de arbeidsmarkt is geen objectief oordeel te vellen omdat er maar een jaar van de variabele kansen op de arbeidsmarkt beschikbaar is. Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden is een plausibelere maat dan het verdeelkenmerk banen per hoofd van de beroepsbevolking, omdat het rekening houdt met de kansen van een belangrijke doelgroep van de bijstand - de laagopgeleiden - en omdat het niet alleen banen en concurrenten voor die banen in de eigen COROP meeneemt, maar ook voor de regio waar laagopgeleiden in de gemeente werken. Het model verliest iets aan transparantie, omdat kansen op de arbeidsmarkt een ingewikkelde maat is en bestuurders de gegevens niet zelf na kunnen rekenen. Het is op dit moment niet bekend of het model ook technisch haalbaar is. Het CBS werkt aan een nieuwe bron voor de bestanden die nu gebruikt zijn om de maat te construeren en het is nog de vraag wat de invloed zal zijn van de nieuwe bron. De score op actualiteit hangt ook af van de nieuwe bestanden. De SSB-bestanden die zijn gebruikt voor dit onderzoek, worden na ongeveer twee jaar beschikbaar gesteld. Deze bestanden zijn echter nog niet de definitieve

bestanden die het CBS publiceert, er kunnen na de eerste publicatie nog aanpassingen gedaan worden. Als ervoor gekozen wordt om de eerste publicatie te gebruiken, is er geen verlies aan actualiteit, bij de definitieve cijfers is het verlies aan actualiteit afhankelijk van de tijd die het CBS nodig heeft om de definitieve wijzigingen toe te passen. Een bijkomende kanttekening is dat er vele aannames nodig zijn om de indicator te ontwikkelen (zie paragraaf 2.4.1 in de technische bijlage). Nader onderzoek naar het realiteitsgehalte van deze aannames is nodig. Eventuele toepassing van deze indicator in de verdeelsleutel is alleen mogelijk als het CBS de validiteit van de aannames onderschrijft.

Tabel 2.4: *Scores op criteria voor het model met kansen voor laagopgeleiden*

 criterium	 Kansen voor laagopgeleiden
Verdelende werking ^a	++
Stabiliteit na introductie ^a	?
Plausibiliteit ^a	+++
Transparantie ^a	-
Actualiteit ^a	0
Technische haalbaarheid^b	2

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++), enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

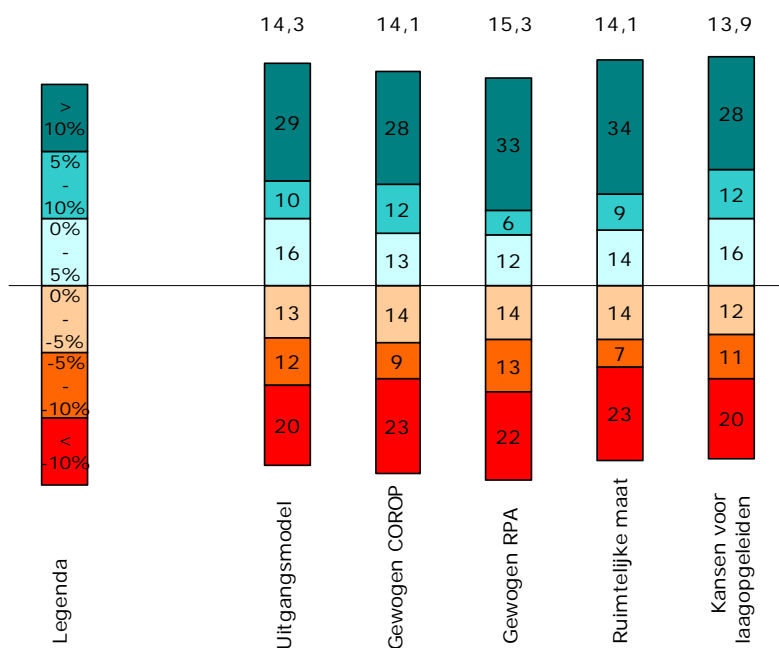
2.5 Vergelijking modellen

In dit hoofdstuk hebben we vier verschillende modellen bekeken: het model met gewogen COROP, het model met gewogen RPA, het model met de ruimtelijke maat en het model met kansen voor laagopgeleiden. Deze paragraaf maakt een korte vergelijking tussen de modellen om te onderzoeken welk model op ieder criterium het beste scoort.

In grafiek 2.20 staan de procentuele herverdeeeffecten van de verschillende modellen. In het uitgangsmodel is het gemiddelde absolute herverdeeeffect 14,3%. Alleen het model met gewogen RPA heeft een hoger gemiddeld absoluut herverdeeeffect van 15,3%. Dit komt waarschijnlijk doordat de RPA-regio voor sommige gemeenten te groot is. De huidige meting op COROP-niveau is beter in staat de conjuncturele

situatie van de gemeente in kaart te brengen. Het model met kansen voor laagopgeleiden heeft het laagste absolute herverdeeeffect, 13,9%. Een verklaring hiervoor is dat het de methode van gewogen COROP combineert met de ruimtelijke maat van kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Het percentage gemeenten met een klein herverdeeeffect van minder dan 5% (absoluut genomen) is het hoogst voor het uitgangsmodel, namelijk 29% (16% plus 13%). Het model met de ruimtelijke maat en kansen voor laagopgeleiden wijken daar niet veel van af, voor die modellen heeft 28% van de gemeenten een herverdeeeffect van minder dan 5% (absoluut genomen). Gewogen RPA scoort ook hier het slechtste met een percentage van 26%. Het percentage gemeenten met een groot herverdeeeffect van meer dan 10% is het laagste voor het model met kansen voor laagopgeleiden, namelijk 48%. Het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP liggen daar niet ver vandaan met percentages van respectievelijk 49% en 51%. Het model met de ruimtelijke maat heeft het hoogste percentage gemeenten met een herverdeeeffect van meer dan 10%, namelijk 57%.

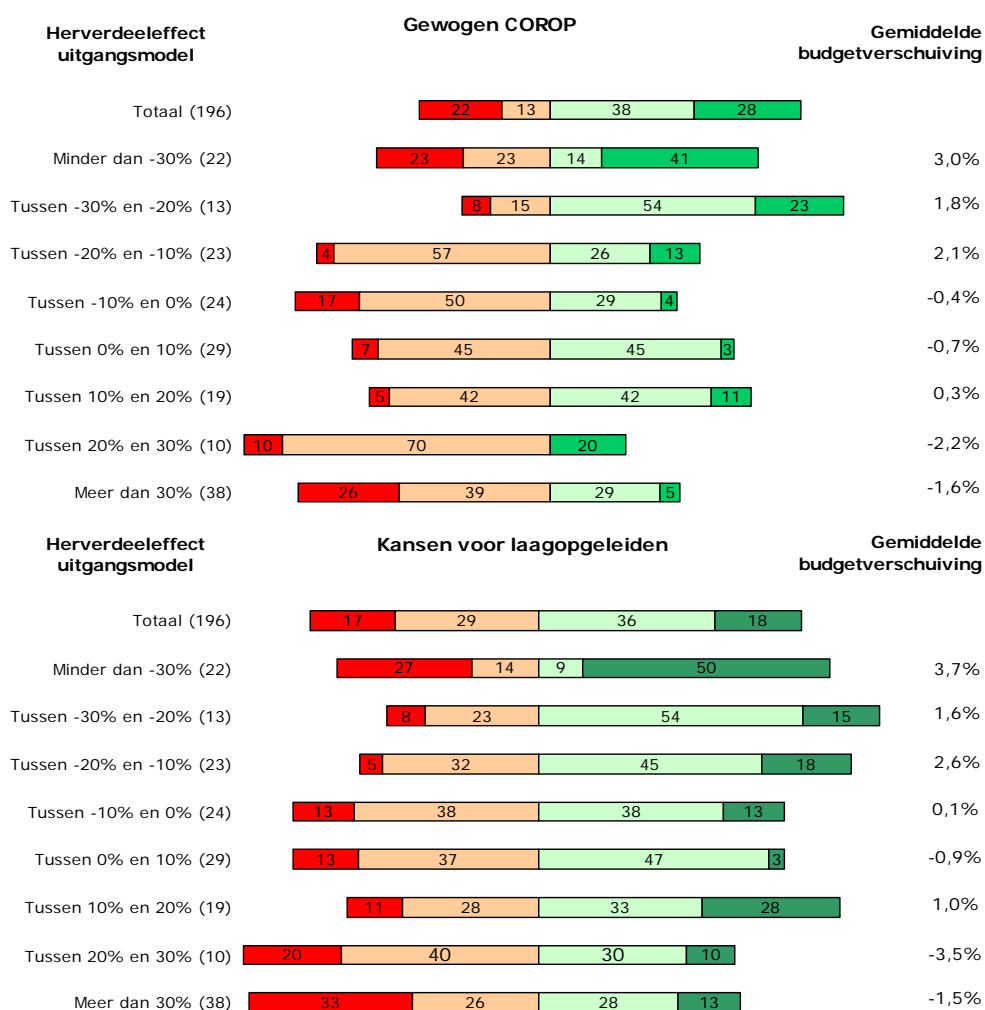
Grafiek 2.20: *Verdeling procentuele herverdeeeffecten voor de verschillende modellen, 2006*



Het model met kansen voor laagopgeleiden brengt dus minder grote budgetverschuivingen teweeg. Deze budgetverschuivingen leiden wel vaker tot een verkleining van de absolute herverdeeeffecten.

Grafiek 2.21 laat zien in welke klassen van herverdeeeffecten in het uitgangsmodel de budgetverschuivingen plaatsvinden bij het model met gewogen COROP en het model met kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Dit laatste model is gelijk aan het model met gewogen COROP met de vervanging van de maatstaf banen per hoofd van de beroepsbevolking door kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Bij de gemeenten met de meest negatieve herverdeeeffecten van meer dan 30% is de gemiddelde budgetverschuiving het grootst voor het model met kansen voor laagopgeleiden, 3,7% terwijl dit voor het model met gewogen COROP 3% is. Kansen op de arbeidsmarkt zorgt dus voor wat extra budget bij de gemeenten met de grootste negatieve herverdeeeffecten. Wat betreft de gemeenten met de meest positieve herverdeeeffecten scoren de twee modellen ongeveer gelijk. Bij kansen voor laagopgeleiden hebben de gemeenten met een negatief herverdeeeffect gemiddeld een positieve budgetverschuivingen en gemeenten met een positief herverdeeeffect hebben gemiddeld een negatief budgetverschuiving. De gemeenten met een positief herverdeeeffect van 10% tot 20% zijn hier een uitzondering op. Hetzelfde geldt voor het model met gewogen COROP, met uitzondering van de gemeenten met een negatief herverdeeeffect kleiner dan 10%, zij ontvangen door gewogen COROP gemiddeld 0,4% minder budget. Kansen voor laagopgeleiden leidt tot minder grote verschuivingen dan het model met gewogen COROP, 35% van de gemeenten heeft een budgetverschuiving van meer dan 5%, bij het model met gewogen COROP is dit 50%. Het model met kansen voor laagopgeleiden brengt dus minder grote budgetverschuivingen teweeg. Deze budgetverschuivingen leiden wel vaker tot een verkleining van de absolute herverdeeeffecten.

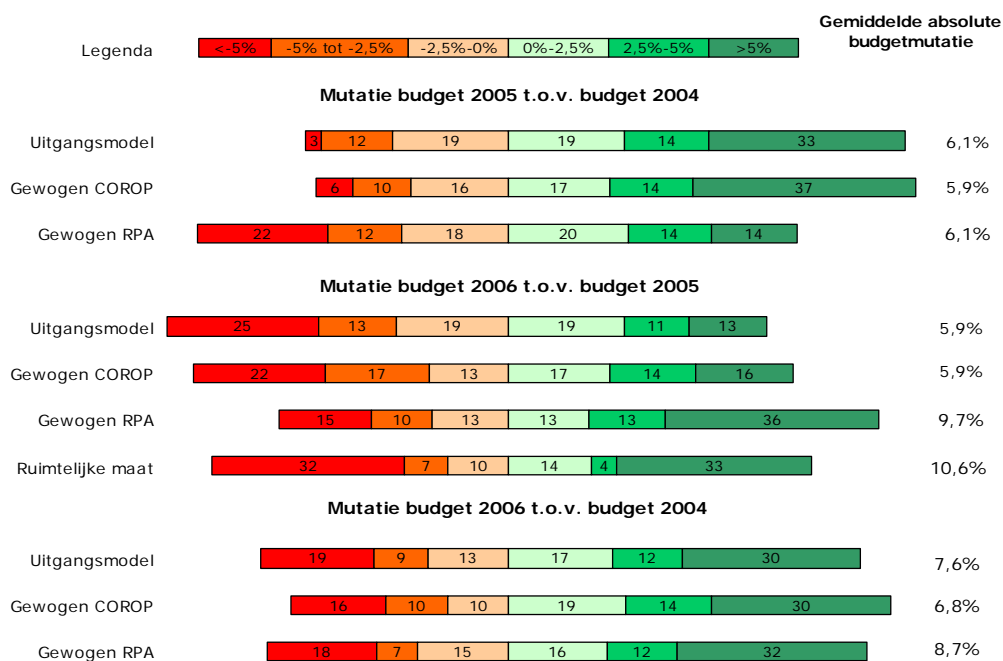
Grafiek 2.21: Procentuele budgetverschuivingen ten opzichte van het uitgangsmodel, 2006



In grafiek 2.22 staan de procentuele budgetmutaties tussen 2004 en 2006 voor de verschillende modellen. Tussen 2004 en 2005 heeft het model met gewogen COROP de meest stabiele budgetten met een gemiddelde budgetmutatie van 5,9%. De overige modellen ontlopen dit niet veel met een gemiddelde budgetmutatie van 6,1%. Tussen 2005 en 2006 hebben het uitgangsmodel en het model met gewogen COROP de meest stabiele budgetten. Het model met de ruimtelijke maat heeft de minst stabiele budgetten, voor dat model verschuift tussen 2005 en 2006 gemiddeld 10,6% van het budget. Dit komt waarschijnlijk doordat de gewichten erg veranderen ten opzichte van het uitgangsmodel. Er moet daarom meer onderzoek naar de gewichten gedaan worden. Voor 2006 is dit gedaan, voor 2005 niet, wat leidt tot budgetmutaties. Over de gehele periode heeft het model met gewogen COROP de meest stabiele budgetten, voor dat

model verschuift gemiddeld 6,8% van het budget. Voor het model met gewogen RPA is het gemiddelde het grootst, namelijk 8,7%.

Grafiek 2.22: *Procentuele budgetmutaties voor de verschillende modellen*



3 HUURWONINGEN

Zie ook hoofdstuk 3 van de technische bijlage

Tot nu toe wordt in het verdeelmodel voor het I-deel de maatstaf huurwoningen gebruikt. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat het wenselijk is dat deze maatstaf verder wordt aangescherpt om de verschillen in bijstandsbehoefte tussen gemeenten te accentueren. Gemeenten met relatief veel goedkope huurwoningen ten opzichte van de omliggende gemeenten worden vaak gekenmerkt door een hoge bijstandsbehoefte. Deze gemeenten hebben vaak een centrumfunctie en trekken kwetsbare bevolkingsgroepen aan.

Het is op dit moment niet mogelijk om het huidige verdeelkenmerk huurwoningen te vervangen door goedkope huurwoningen omdat een bruikbare registratie hiervan ontbreekt. Er is geen landelijke registratie van het aantal goedkope particuliere huurwoningen beschikbaar. Het ministerie van VROM beschikt wel over een registratie van de sociale woningvoorraad naar hoogte van de huur. Het aantal huurwoningen wordt hierbij onderverdeeld in goedkoop, betaalbaar en duur. De grenzen worden bepaald door de huurtoeslaggrenzen. Eerder zijn pogingen ondernomen om in plaats van huurwoningen sociale woningen in het model op te nemen, maar daar is vanaf gezien omdat dit zou leiden tot grotere herverdeeleffecten⁵. Dit komt omdat een betekenisvol deel van de goedkope huurwoningen juist bij particuliere verhuurders is geconcentreerd, met name in de grote steden en in achterstandswijken. Wel is het mogelijk om het aantal goedkope particuliere huurwoningen te simuleren en aan te vullen met goedkope sociale huurwoningen om zo te verkennen of de vervanging potentie heeft.

VROM beschikt over het WoonOnderzoek Nederland (WOON). Dit is een driejaarlijks onderzoek waarbij aan 40.000 respondenten (huishoudens) vragen worden gesteld over hun woonomstandigheden. Er wordt ook gevraagd of de respondenten een particuliere huurwoning hebben en wat de hoogte van hun huur is. We kunnen deze steekproef gebruiken om het percentage goedkope particuliere huurwoningen te simuleren. Voor gemeenten die ten minste 40 respondenten met een particuliere huurwoning in WOON hebben gebruiken we het percentage goedkope

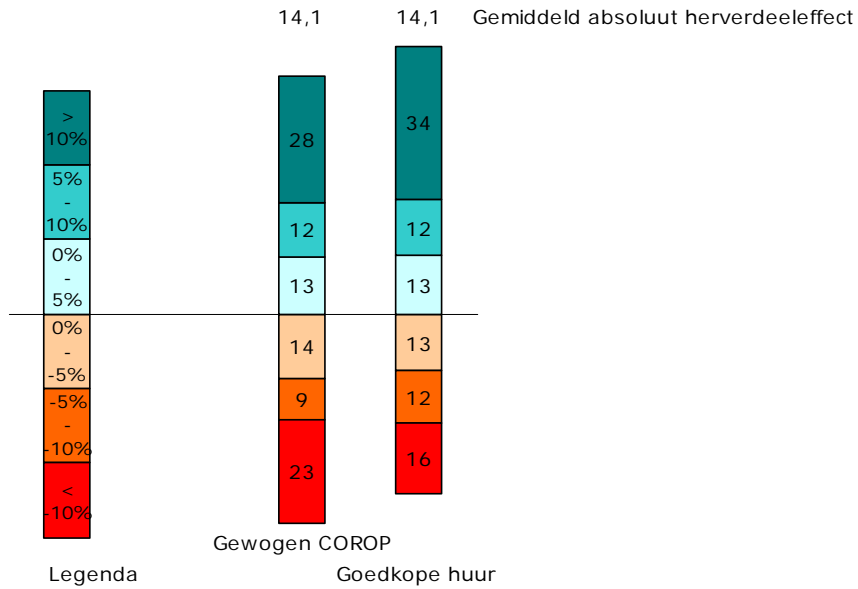
⁵ Goudriaan, R., L.J.M. Aarts en P.J.M. Wilms, *Naar een operationeel verdeelmodel met beperktere herverdeeleffecten*, 2001

particuliere huurwoningen dat uit de steekproef volgt. Voor de overige gemeenten gebruiken we een econometrisch model om het percentage goedkope huurwoningen aan de hand van kenmerken te bepalen. Het percentage goedkope huurwoningen wordt vervolgens bepaald door het aantal goedkope sociale en particuliere huurwoningen te delen door het totaal aantal huurwoningen.

In dit hoofdstuk bekijken we of de (deels gesimuleerde) maatstaf goedkope huurwoningen tot een substantiële verbetering van de verdelende werking leidt ten opzichte van het model met de verbeterde arbeidsmarktfactoren. We kiezen hierbij voor het model met gewogen COROP, omdat dit model zeker technisch haalbaar is en de meest stabiele budgetten heeft vertoond in het voorgaande hoofdstuk. We vergelijken het model met goedkope huurwoningen met het model met gewogen COROP in plaats van met het uitgangsmodel, om zo de netto effecten van het gebruik van goedkope huurwoningen in plaats van huurwoningen te bekijken. De effecten van het meten van de arbeidsmarktfactoren door gewogen COROP worden dan niet meegenomen. In de technische bijlage staan de resultaten van het model met de huidige arbeidsmarktfactoren en goedkope huurwoningen en het model met goedkope sociale huurwoningen.

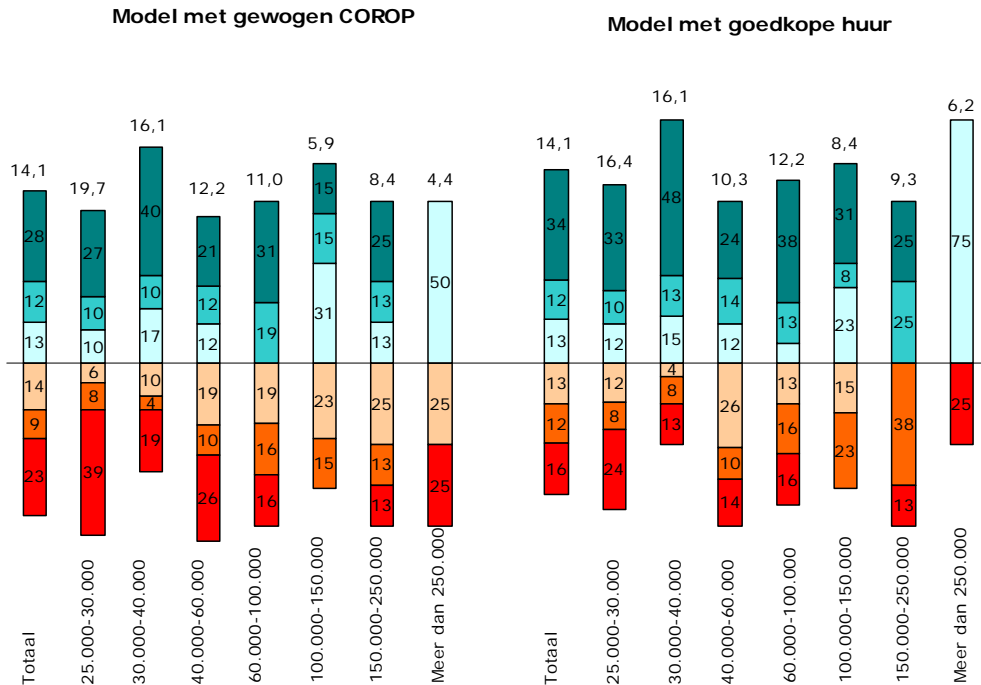
In grafiek 3.1 staan de procentuele herverdeeeffecten van het model met gewogen COROP en het model met gewogen COROP en goedkope huur. De gemiddelde absolute herverdeeeffecten zijn gelijk, 14,1%. Het model met goedkope huur heeft een hoger percentage gemeenten met een groot positief herverdeeeffect van meer dan 10%, namelijk 34% tegen 28% van het model met gewogen COROP. Daarentegen is het percentage gemeenten met een groot negatief herverdeeeffect juist lager, 16% tegenover 23% bij het model met gewogen COROP. Er lijkt geen duidelijke verbetering in de verdelende werking door de gesimuleerde goedkope huurwoningen plaats te vinden.

Grafiek 3.1: *Procentuele herverdeeeffecten voor het model met gewogen COROP en het model met gewogen COROP en goedkope huur, 2006*



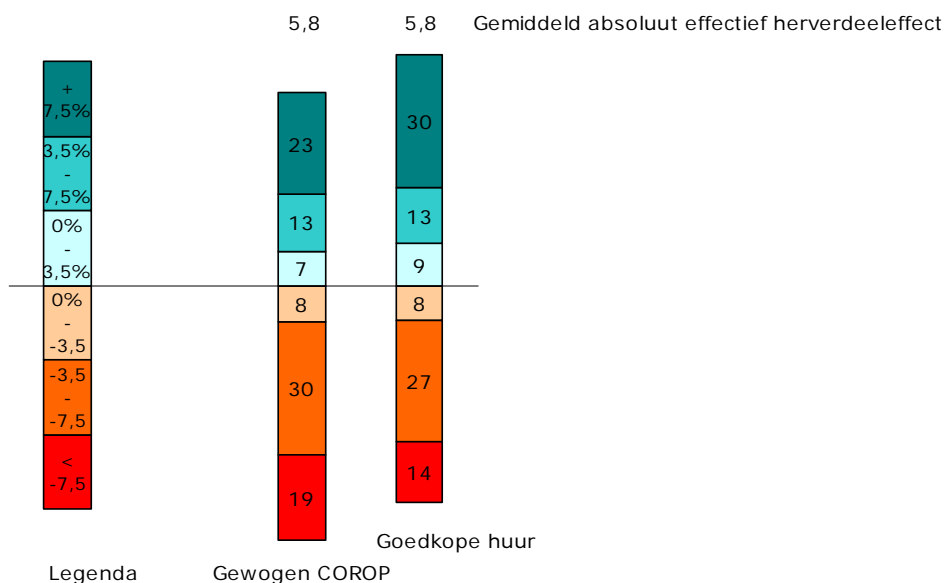
In grafiek 3.2 staan de procentuele herverdeeeffecten naar grootteklasse voor het model met gewogen COROP en het model met goedkope huur. Voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners voorspelt het model met goedkope huur kleinere herverdeeeffecten of herverdeeeffecten gelijk aan die van het model met gewogen COROP. Voor grotere gemeenten presteert het model met gewogen COROP juist beter.

Grafiek 3.2: *Verdeling procentuele herverdeeeffecten voor het model met gewogen COROP en het model met goedkope huur naar grootteklasse, 2006*



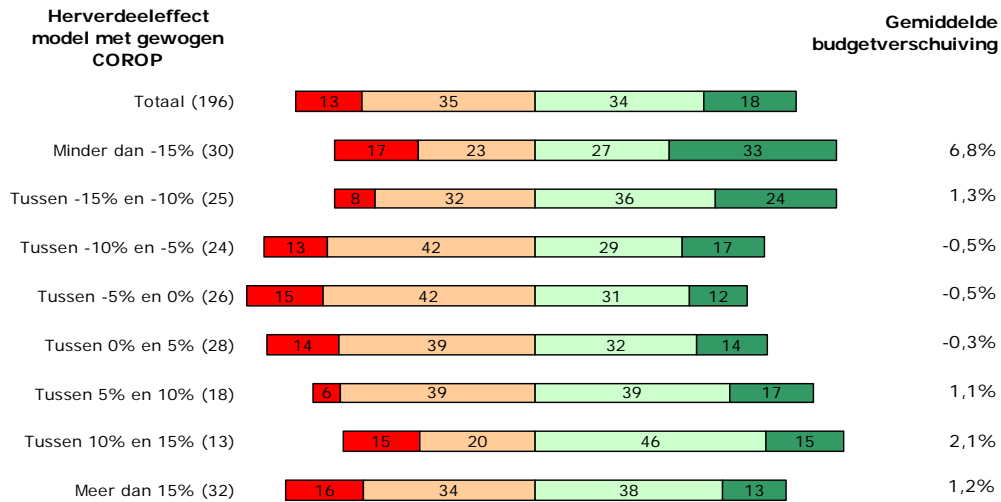
De procentuele effectieve herverdeeeffecten staan in grafiek 3.3. Dit zijn de herverdeeeffecten na de aftopprocedure waarbij de budgetaandelen niet meer dan 7,5% mogen afwijken van de historische uitgavenaandelen. We kijken hierbij naar de objectieve budgetten, er wordt geen rekening gehouden met de deels historische budgettering van gemeenten met minder dan 40.000 inwoners. Beide modellen hebben een gemiddeld absoluut effectief herverdeeeffect van 5,8%. Zoals in de voorgaande grafiek ook te zien was heeft het model met goedkope huur relatief veel gemeenten met een groot positief effectief herverdeeeffect en relatief weinig gemeenten met een groot negatief effectief herverdeeeffect. Bij goedkope huurwoningen heeft 44% van de gemeenten een maximaal effectief herverdeeeffect van 7,5%, bij het model met gewogen COROP is dit 42%.

Grafiek 3.3: *Procentuele effectieve herverdeeleffecten voor het model met gewogen COROP en het model met gewogen COROP en goedkope huur, 2006*



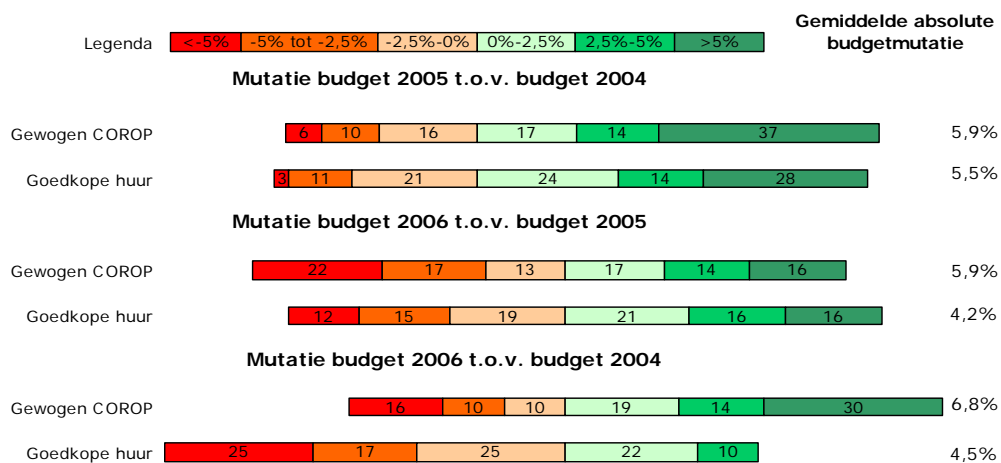
In grafiek 3.4 staan de procentuele budgetverschuivingen van het model met gewogen COROP en goedkope huurwoningen ten opzichte van het model met gewogen COROP. We verdelen de gemeenten naar herverdeeleffecten in het model met gewogen COROP. Als het model met goedkope huurwoningen de verdelende werking verbetert, verwacht je bij de gemeenten met een negatief herverdeeleffect in het model met gewogen COROP over het algemeen een positieve budgetverschuiving en een negatieve budgetverschuiving bij de gemeenten met een positief herverdeeleffect. Voor de gemeenten met de meest negatieve herverdeeleffecten van meer dan 10% gaat dit op, gemeenten met een herverdeeleffect van minder dan -15% hebben gemiddeld een budgetverschuiving van 6,8%, gemeenten met een herverdeeleffect tussen de -15% en -10% hebben een budgetverschuiving van 1,3%. Gemeenten met een herverdeeleffect van -10% tot 0% hebben juist een negatieve budgetverschuiving, door huurwoningen te vervangen door goedkope huurwoningen ontvangen zij gemiddeld minder budget. Ook zien we dat de gemeenten met een positief herverdeeleffect van meer dan 5%, gemiddeld nog meer budget ontvangen bij goedkope huurwoningen.

Grafiek 3.4: *Verdeling procentuele budgetverschuivingen van het model met gewogen COROP en goedkope huurwoningen, ten opzichte van het model met gewogen COROP, 2006*



In grafiek 3.5 staan de procentuele budgetmutaties tussen 2004 en 2006 voor het model met gewogen COROP en huurwoningen en het model met gewogen COROP en goedkope huurwoningen. Het model met goedkope huur heeft stabielere budgetten dan het model met huurwoningen. Een belangrijke opmerking hierbij is dat het percentage goedkope particuliere huurwoningen niet verandert tussen 2004-2006 omdat dit getal gebaseerd is op het WOON-onderzoek van 2006. Het percentage goedkope sociale huurwoningen wordt wel geactualiseerd tussen 2004 en 2006. Het percentage goedkope huurwoningen zal daarom minder sterk veranderen tussen 2004 en 2006 dan het percentage huurwoningen (dat gebruikt wordt in het model met gewogen COROP). Een deel van de extra stabiliteit in het model met goedkope huurwoningen hangt hiermee samen, het is echter niet mogelijk om te bepalen in hoeverre dit een rol speelt.

Grafiek 3.5: *Procentuele budgetmutaties voor het model met gewogen COROP en het model met gewogen COROP en goedkope huur*



Het vervangen van het percentage huurwoningen door het percentage goedkope huurwoningen verbetert de verdelende werking niet. Voor een aantal gemeenten wordt de aansluiting van de budgetten op de uitgaven beter, maar voor even zoveel gemeenten verslechtert het juist. In onze schattingen zijn de budgetten met goedkope huurwoningen stabiel dan met huurwoningen, maar omdat de cijfers van goedkope huurwoningen niet volledig geactualiseerd kunnen worden, is het lastig om hier conclusies aan te verbinden. Het percentage goedkope huurwoningen is voor dit onderzoek gesimuleerd om een beeld te geven wat de effecten op de verdelende werking zouden kunnen zijn als goedkope huurwoningen wordt opgenomen in het model. Deze gesimuleerde cijfers zijn niet geschikt om daadwerkelijk in het verdeelmodel op te nemen waarop de budgetverdeling wordt gebaseerd.

Evaluatie

In tabel 3.1 staan de scores op de criteria voor het model met goedkope huurwoningen. We vergelijken hierbij de resultaten van het model met goedkope huurwoningen met het model met gewogen COROP, omdat we voor de arbeidsmarktkenmerken de methode van gewogen COROP hebben gebruikt en we het netto effect van goedkope huurwoningen in plaats van huurwoningen willen onderscheiden. De verdelende werking van het model met goedkope huurwoningen en het model met gewogen COROP is nagenoeg gelijk, het gemiddelde absolute herverdeeleffect (zowel met als zonder aftopping) is gelijk voor beide modellen. Er is dus geen verbetering van de verdelende werking door de gesimuleerde goedkope huurwoningen aan te wijzen. De budgetten in het model met goedkope huurwoningen zijn iets stabielier dan in het model met gewogen COROP, maar het is niet duidelijk of dit echt door goedkope huurwoningen komt omdat we het percentage goedkope huurwoningen in de private sector niet kunnen actualiseren. Het percentage huurwoningen is dus een actueler cijfer dan goedkope huurwoningen en vertoont daarom ook meer schommelingen. Het model met goedkope huurwoningen krijgt een plusje voor plausibiliteit van de verdeelkenmerken omdat het redelijk is om aan te nemen dat het percentage goedkope huurwoningen de bijstandsbehoefte beter voorspelt dan het percentage huurwoningen. Ook wat betreft transparantie is er geen verschil met het model met gewogen COROP. Het belangrijkste is het oordeel op technische haalbaarheid, een "3". Er is op dit moment geen integraal bestand van alle huurwoningen of een steekproef die groot genoeg is om het percentage goedkope huurwoningen ook voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners te kunnen schatten, dus het is op de korte termijn niet haalbaar om huurwoningen te vervangen door goedkope huurwoningen. Aangezien er geen bestand van particuliere huurwoningen beschikbaar is, kunnen we wat betreft de particuliere huurwoningen geen uitspraak doen over de actualiteit. Daarom richten we ons op de sociale huurwoningen. De gegevens met betrekking tot sociale huurwoningen zijn even actueel als de gegevens van huurwoningen.

Tabel 3.1: *Scores op criteria voor het model met goedkope huurwoningen*

 criterium	 Goedkope huurwoningen
Verdelende werking ^a	0
Stabiliteit na introductie ^a	?
Plausibiliteit ^a	+
Transparantie ^a	0
Actualiteit ^a	0
Technische haalbaarheid^b	3

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++), enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

4 STABILITEIT

Zie ook hoofdstuk 4 van de technische bijlage

Bij de huidige systematiek van zo actueel mogelijke verdeelkenmerken en jaarlijkse herijking van de gewichten is er sprake van instabiliteit van de budgetten⁶. Bestuurders hechten veel waarde aan stabiele budgetten, gecombineerd met actuele waarden van verdeelkenmerken. Dit hoofdstuk is een verkenning van mogelijkheden om de stabiliteit te vergroten. Verder onderzoek in deze richting is overigens gewenst. Het uitgangspunt bij de uitgevoerde verkenningen is stabiliteit met geen of zo min mogelijk verlies aan actualiteit, verdelende werking, plausibiliteit en transparantie. We onderzoeken eerst of er instabiliteit in de budgetten kan plaatsvinden door de actualisering van een enkel verdeelkenmerk. Vervolgens bekijken we of we de stabiliteit van de budgetten kunnen vergroten door middel van meerjarige gemiddelden, van alle verdeelkenmerken of een enkel verdeelkenmerk. Ten slotte onderzoeken we of aanpassing van de systematiek meer stabiliteit in de budgetten zou kunnen brengen.

4.1 Stabiliteit van de verdeelkenmerken

4.1.1 Algemene kenmerken

Het verdeelmodel bevat een aantal kenmerken die de structurele situatie in een gemeente weer moeten geven, zoals het percentage laagopgeleiden in de beroepsbevolking en het percentage huishoudens met een laag inkomen. Omdat dit structurele kenmerken zijn, mag verwacht worden dat de waarden van deze kenmerken in de meeste gevallen niet veel variëren van jaar op jaar. Omdat sommige variabelen door middel van steekproeven bepaald worden, kunnen er fluctuaties in de waarden ontstaan die niet altijd te wijten zijn aan een verandering in de structurele situatie van de gemeente⁷. De instabiliteit die hierdoor wordt veroorzaakt is onwenselijk, omdat de verschuivingen in het budget niet samenhangen met een verandering in de structurele situatie van de gemeente. Een

⁶ Voor 2009 zijn de gewichten niet herijkt.

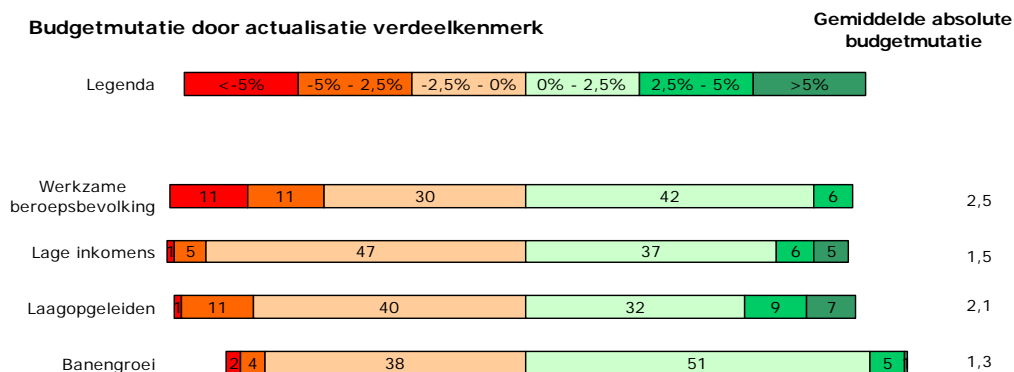
⁷ De variabelen in het uitgangsmiddel die door een steekproef bepaald worden zijn percentage huishoudens met een laag inkomen, percentage laagopgeleiden, percentage huurwoningen, werkzame beroepsbevolking, banen handel en horeca, banengroei en banen per hoofd van de beroepsbevolking.

kanttekening hierbij is dat de instabiliteit niet structureel bij dezelfde gemeente plaatsvindt, omdat het wordt bepaald door toeval. Ook de conjuncturele variabelen in het verdeelmodel worden gemeten door steekproeven, wat kan leiden tot instabiliteit. Desondanks zijn de verdeelkenmerken noodzakelijk voor het verdeelmodel, omdat de variabelen sterk samenhangen met de hoogte van de bijstandsuitgaven, ook al worden de variabelen gemeten aan de hand van steekproeven. Omdat er geen andere meting voor de verdeelkenmerken beschikbaar is, de meetfouten niet ieder bij dezelfde gemeenten plaatsvinden en de voorspellende waarde van de verdeelkenmerken groot is, lijkt het geen optie om de variabelen te verwijderen uit het verdeelmodel.

In deze paragraaf verkennen we de instabiliteit door meetfouten in de steekproeven. We nemen als uitgangsmiddel het herijkte model met gegevens van 2005. Vervolgens vervangen we voor een verdeelkenmerk de waarde van 2005 voor de geactualiseerde waarde van dat verdeelkenmerk en bekijken we welke budgetmutaties dit tot gevolg heeft.

In grafiek 4.1 staan de procentuele budgetmutaties als de waarde van een verdeelkenmerk geactualiseerd wordt. Als de werkzame beroepsbevolking 2005 wordt vervangen door de geactualiseerde waarde van de werkzame beroepsbevolking, verschuift er gemiddeld 2,5% budget. Welke verschuiving komt door een daadwerkelijke verandering in het percentage werkzame beroepsbevolking en welke door een steekproeffout is niet vast te stellen. Bij 17% van de gemeenten bedraagt de verschuiving meer dan 5%, 11% van de gemeenten ontvangt meer dan 5% minder budget, 6% van de gemeenten ontvangt meer dan 5% meer budget. In sommige gemeenten kan het percentage lage inkomens of het percentage laagopgeleiden veranderen in één jaar, door een verandering in de structurele situatie in een gemeente. We zien echter dat er gemiddeld 1,5% budget verschuift als de waarde van lage inkomens 2005 wordt geactualiseerd. Voor het percentage laagopgeleiden is dit 2,1%. Het is de vraag of deze gehele budgetverschuiving te wijten is aan een verandering in de structurele situatie van de gemeenten. De variabele banengroei is de gemiddelde banengroei in de afgelopen drie jaar. Als de banengroei van 2005 wordt vervangen door de geactualiseerde waarde leidt dit toch nog tot een gemiddelde budgetmutatie van 1,3%.

Grafiek 4.1: *Procentuele budgetmutatie bij actualisatie van 1 verdeelkenmerk in het uitgangsmodel 2005*



Er is een duidelijke aanwijzing dat de waarden van de verdeelkenmerken zelf leiden tot instabiliteit in de budgetten. Dit komt met name doordat de populatiecijfers niet beschikbaar zijn en men afhankelijk is van steekproeven. Tegelijkertijd bestaat er een grote samenhang tussen de steekproefvariabelen en de hoogte van de bijstandsuitgaven en zijn de variabelen nodig om de verklarende kracht van het verdeelmodel hoog te houden. De instabiliteit is niet structureel voor bepaalde gemeenten, maar vindt wel vooral bij kleinere gemeenten (tussen de 25.000 en 40.000 inwoners) plaats omdat zij minder sterk vertegenwoordigd zijn in de steekproef. Zij worden wel deels historisch gebudgetteerd, wat het probleem van de instabiliteit deels wegneemt.

4.1.2 *Laagopgeleiden*

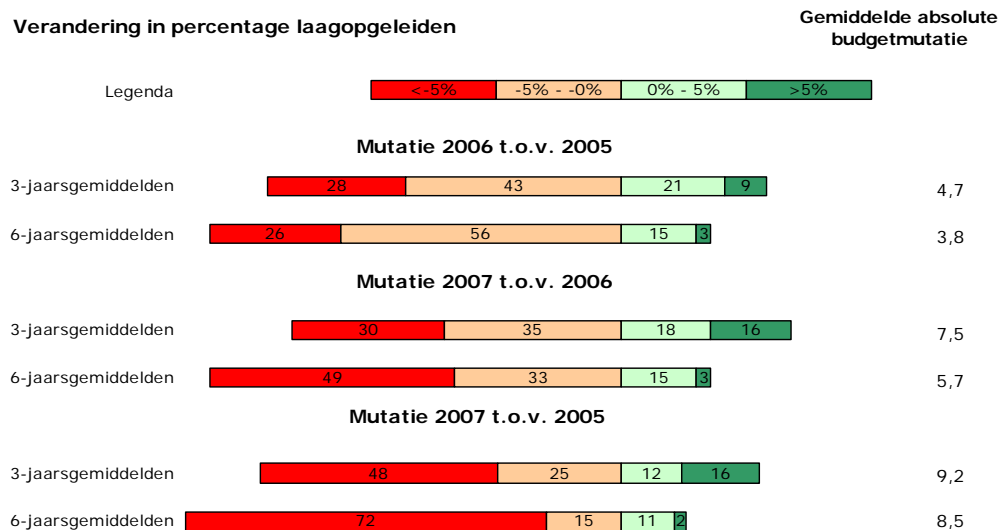
In de vorige paragraaf is gebleken dat de meting van bepaalde verdeelkenmerken op steekproefniveau kan leiden tot instabiele budgetten. Het strekt buiten de opzet van dit onderzoek om alle variabelen verder te onderzoeken, maar toch willen we onderzoeken of een eenvoudige aanpassing de stabiliteit kan verhogen. We kiezen hierbij een verdeelkenmerk als verkenning. Omdat het percentage laagopgeleiden een verdeelkenmerk is dat weinig in de tijd zal variëren, richten we het onderzoek hierop.

In het huidige verdeelmodel is het percentage laagopgeleiden een driejaarlijks gemiddelde dat wordt gebaseerd op steekproeven van het CBS. Zij berekenen ook dit gemiddelde waarbij ze eerdere steekproeven corrigeren voor de meest recente steekproef. We vergelijken deze definitie met een zesjaarlijks gemiddelde dat we baseren op dezelfde steekproef

van het CBS, waarbij we eerdere steekproeven niet corrigeren. De aanname hierbij is dat meetfouten in zes jaar tijd uitmiddelen.

Grafiek 4.2 laat de verdeling van de procentuele verandering in het percentage laagopgeleiden voor de twee verschillende definities zien. Een stijgend percentage laagopgeleiden is niet aannemelijk, er is een landelijke trend van een dalend percentage laagopgeleiden en een stijgend percentage kan alleen voorkomen bij sterke migratie van en naar een gemeente. Het eerste staafje is de verandering voor de huidige definitie tussen 2005 en 2006. Voor 71% daalt het percentage laagopgeleiden, voor 29% stijgt het percentage. Voor 9% van de gemeenten stijgt het percentage laagopgeleiden zelfs met meer dan 5%. Gemiddeld voor alle gemeenten bedraagt de verandering in het percentage 4,7%. Voor het 6-jaarsgemiddelde is de gemiddelde verandering 3,8%. In dat geval stijgt het percentage laagopgeleiden tussen 2005 en 2006 nog maar met 18%, waarvan 3% een stijging kent van meer dan 5%. In sommige gemeenten is de verandering in het percentage laagopgeleiden zeer groot. Zo stijgt bij de huidige definitie het percentage laagopgeleiden in Harderwijk tussen 2005 en 2006 met ruim 17%, terwijl het percentage laagopgeleiden in Groningen met bijna 10% afneemt. De mutaties in de percentages zijn niet structureel, van jaar op jaar zien we elke keer andere gemeenten met grote mutaties. Als we 6-jaarsgemiddelden nemen zijn deze extremen wat minder, Valkenswaard is dan de gemeente met de grootste stijging van het percentage laagopgeleiden, namelijk 7,2%. Dit duidt erop dat de veranderingen wat gedempt worden door het gebruik van 6-jaarsgemiddelden, maar dat er nog steeds grote mutaties plaats kunnen vinden die wellicht niet geheel te wijten zijn aan een verschil in de structurele situatie van de gemeente. Ook tussen 2006 en 2007 en tussen 2005 en 2007 is het 6-jaarsgemiddelde stabiel en is het percentage gemeenten met een (grote) stijging lager. Omdat het percentage gemeenten met een stijgend percentage laagopgeleiden lager is voor het model met het 6-jaarsgemiddelde, laat dit model een acceptabeler beeld zien.

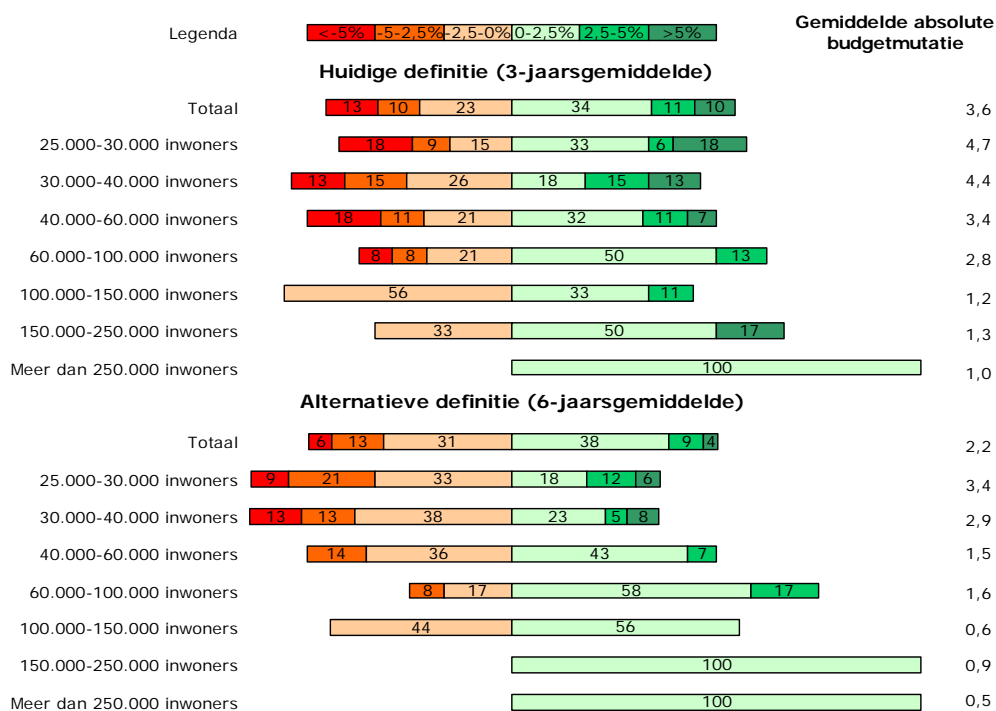
Grafiek 4.2: *Verandering in percentage laagopgeleiden bij de verschillende definities*



We verkennen of het gebruik van 6-jaarsgemiddelden van het percentage laagopgeleiden leidt tot stabielere budgetten. Als uitgangssituatie nemen we de budgetten van het herijkte uitgangsmiddel van 2006. We veranderen het verdeelkenmerk percentage laagopgeleiden door ofwel het 3-jaarsgemiddelde ofwel het 6-jaarsgemiddelde voor 2005 en 2007. Vervolgens bekijken we hoeveel budget hierdoor verschuift. De verdeling van de budgetmutaties tussen 2005 en 2007 naar grootteklasse staat in grafiek 4.3. De gemiddelde budgetmutatie van de huidige definitie bedraagt 3,6%⁸. De gemiddelde budgetmutatie door het 6-jaarsgemiddelde is lager, 2,2%. Voor beide definities zijn de procentuele budgetmutaties groter naar mate de gemeente minder inwoners heeft. Zo is de gemiddelde budgetmutatie bij de huidige definitie voor gemeenten met 25.000-30.000 inwoners 4,7%, terwijl voor de grootste gemeenten dit 1,0% is. Voor alle grootteklassen is de gemiddelde absolute budgetmutatie voor het 6-jaarsgemiddelde kleiner dan voor het 3-jaarsgemiddelde.

⁸ Dit percentage wijkt af van het eerder genoemde percentages omdat in dit geval alleen de 147 gemeenten zijn meegenomen waarvoor 6-jaarsgemiddelden beschikbaar waren. Gemeenten met een gemeentelijke herindeling tussen 2002 en 2007 konden in deze verkenning niet meegenomen worden, het CBS kan deze cijfers nog wel leveren.

Grafiek 4.3: *Verdeling van procentuele budgetmutaties bij actualisatie van het percentage laagopgeleiden, 2005-2007*



Evaluatie

De scores van het model met 6-jaarsgemiddelden staan in tabel 4.1. Het gebruik van 6-jaarsgemiddelden van het percentage laagopgeleiden leidt tot stabielere budgetten dan de huidige definitie van 3-jaarsgemiddelden. Ook de transparantie neemt toe omdat de cijfers rechtstreeks van cijfers op Statline berekend kunnen worden. Het herverdeeleffect neemt af van 14,3% naar 14,1%, de verdelende werking wordt dus iets beter. Het gaat wel ten koste van de actualiteit, omdat er nu cijfers van zes jaar geleden worden gebruikt in plaats van drie jaar. De plausibiliteit van de verdeelkenmerken verbetert omdat er minder steekproeffouten in de scores zullen zitten die niet begrepen zullen worden door bestuurders. Het model is technisch haalbaar omdat de benodigde cijfers vrij beschikbaar zijn op Statline. De verkenning van het 6-jaarsgemiddelde van laagopgeleiden is positief, nader onderzoek moet uitwijzen of het echt leidt tot een verbetering.

Tabel 4.1: *Scores op de criteria voor het model met 6-jaarsgemiddelden van percentage laagopgeleiden*

 criterium	6-jaarsgemiddelden laagopgeleiden
Verdelende werking ^a	+
Stabiliteit na introductie ^a	++
Plausibiliteit ^a	++
Transparantie ^a	+
Actualiteit ^a	-
Technische haalbaarheid^b	1

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++) , enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

4.1.3 *Meerjarige gemiddelden voor alle verdeelkenmerken*

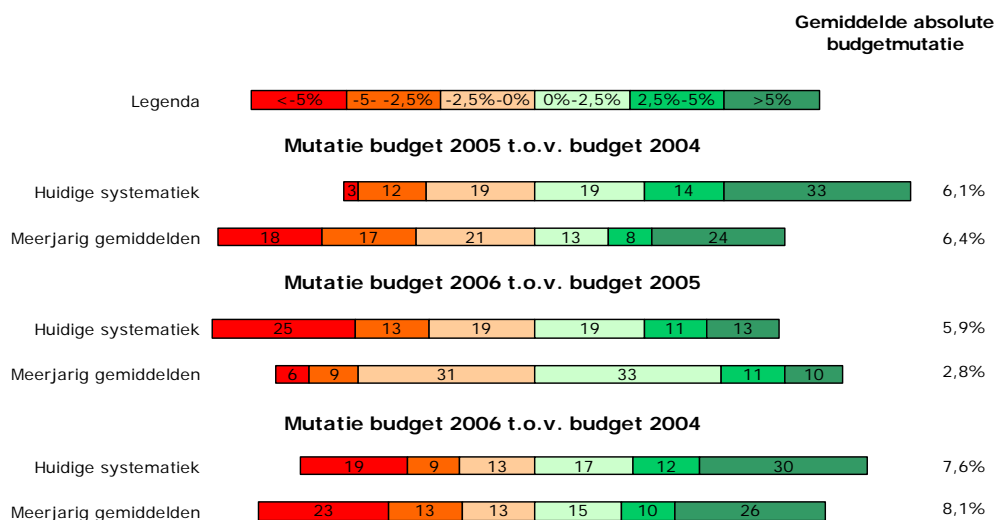
In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de stabiliteit van de budgetten kan worden vergroot door het gebruik van het 6-jaarsgemiddelde van laagopgeleiden. In deze paragraaf onderzoeken we of de stabiliteit van de budgetten kan worden vergroot door de schattingen van het verdeelmodel te baseren op meerjarige gemiddelden van alle verdeelkenmerken. Dit gaat uiteraard ten koste van de actualiteit, maar het is de vraag of dit gecompenseerd kan worden door een toename van de stabiliteit.

We hebben voor 2004, 2005 en 2006 het verdeelmodel geschat met meerjarige gemiddelden. Hierbij verklaren we de gemiddelde kosten van de afgelopen drie jaar door de gemiddelde verdeelkenmerken van de afgelopen drie jaar. Voor 2006 betekent dit bijvoorbeeld dat de gemiddelde kosten tussen 2004 en 2006 worden verklaard door de gemiddelde verdeelkenmerken tussen 2004 en 2006. We vergelijken de uitkomsten van deze schattingen met de uitkomsten van de huidige systematiek tussen 2004 en 2006.

Grafiek 4.4 toont de procentuele budgetverschuivingen tussen 2004 en 2006 voor de huidige systematiek en meerjarige gemiddelden. De bovenste staafjes geven de procentuele budgetmutaties tussen 2005 en 2004 weer. De grafiek laat zien dat bij de huidige systematiek 3% van de gemeenten meer dan 5% minder budget ontving in 2005 dan in 2004,

tegenover 18% van de gemeenten bij meerjarige gemiddelden. Ook het percentage gemeenten dat tussen de 2,5% en de 5% minder budget ontving in 2005 is groter bij meerjarige gemiddelden, 17% tegenover 12% voor de huidige systematiek. Bij de gemeenten die in 2005 meer budget ontvingen dan in 2004 zien we het tegenovergestelde beeld. Bij de huidige systematiek stijgt bij 33% van de gemeenten het budget van 2005 met meer dan 5% ten opzichte van 2004, bij meerjarige gemiddelden is dit percentage 24%. Gemiddeld heeft de systematiek van meerjarige gemiddelden iets grotere budgetmutaties tussen 2004 en 2005, 6,4% tegenover 6,1% voor de huidige systematiek. Bij de huidige systematiek heeft 38% van de gemeenten een budgetmutatie van minder dan 2,5%, bij meerjarige gemiddelden is dat 34%. De budgetmutaties bij meerjarige gemiddelden kunnen te wijten zijn aan definitie- of bronwijzigingen, omdat een meerjarig gemiddelde voor twee jaar uit scores op basis van de ene definitie kunnen bestaan, terwijl voor het derde jaar weer een andere definitie gebruikt is. Hier kan niet voor worden gecorrigeerd omdat voor een jaar niet de scores voor beide definities beschikbaar zijn. Deze wijzigingen in de definitie leidt ook tot instabiliteit bij eenjarige gemiddelden, maar in de onderzochte periode zien we dit niet terug. De verwachting is dat meerjarige gemiddelden over een lange periode gemiddeld zal leiden tot meer stabiliteit, maar grafiek 4.4 laat zien dat incidenteel het uitgangsmodel stabielere budgetten oplevert dan meerjarige gemiddelden, de winst aan stabiliteit lijkt dus beperkt. Verder onderzoek waarbij een langere periode bekeken kan worden is nodig om deze verwachting te toetsen.

Grafiek 4.4: *Procentuele budgetmutaties bij de huidige systematiek en bij meerjarige gemiddelden, 2005 t.o.v. 2004 en 2006 t.o.v. 2005*



De middelste twee staafjes van grafiek 4.4 laten de budgetmutaties tussen 2005 en 2006 zien. Voor deze jaren zijn de budgetten van de modellen met meerjarige gemiddelden stabiel. De gemiddelde absolute budgetmutatie is 2,8% ten opzichte van 5,9% voor de huidige systematiek. Dit is terug te zien in de percentages van gemeenten met een grote budgetmutatie, zo ontvangt met de huidige systematiek 25% van de gemeenten meer dan 5% minder budget in 2006 dan in 2005, terwijl dit voor meerjarige gemiddelden 6% is. Ook heeft 64% van de gemeenten bij meerjarige gemiddelden een budgetmutatie van maximaal 2,5%, bij de huidige systematiek is dit slechts 38%.

In de onderste twee staafjes staan de budgetmutaties tussen 2004 en 2006. De budgetmutaties zijn iets kleiner bij de huidige systematiek, gemiddeld 7,6% tegen 8,1% voor de meerjarig gemiddelden. Bij de huidige systematiek heeft 30% van de gemeenten een maximale budgetmutatie van 2,5%. Bij meerjarige gemiddelden is dit iets lager, 28%.

Evaluatie

In tabel 4.2 staan de scores van meerjarige gemiddelden op de criteria stabiliteit na introductie, transparantie, verdelende werking, plausibiliteit en actualiteit. De resultaten van meerjarige gemiddelden worden bij deze

criteria vergeleken met de resultaten van het uitgangsmodel, het model APE2008.25 met data van 2006. De verdelende werking van meerjarige gemiddelden is nagenoeg gelijk aan die van het uitgangsmodel, resultaten hiervan zijn terug te vinden in hoofdstuk 1 van de technische bijlage. In 2004 is het herverdeeeffect van meerjarige gemiddelden wat hoger, in 2006 is juist het herverdeeeffect van de huidige systematiek wat hoger. Het gebruik van meerjarige gemiddelden leidt niet tot een grote verbetering van de stabiliteit in de budgetten. Tussen 2004 en 2005 zijn de budgetten minder stabiel dan bij de huidige systematiek, tussen 2005 en 2006 zijn de budgetten wel stabiel. Als we de budgetten 2004 en 2006 met elkaar vergelijken, heeft de huidige systematiek een gemiddelde absolute procentuele budgetmutatie van 7,6%, voor meerjarige gemiddelden is dit 8,1%. We verwachten dat over een langere periode meerjarige gemiddelden wel zal leiden tot meer stabiliteit, maar dat incidenteel kan voorkomen dat het uitgangsmodel stabiel is dan meerjarige gemiddelden. Verder onderzoek moet dit uitwijzen. We geven het model met meerjarige gemiddelden een plus op plausibiliteit in de verdeelkenmerken omdat verschuivingen door steekproeffouten verkleind worden⁹. Het model is even transparant als het model van het uitgangsmodel, omdat het enige verschil is dat er meerjarige gemiddelden gebruikt worden. Het gebruik van meerjarige gemiddelden heeft een verlies aan actualiteit tot gevolg omdat er minder recente cijfers worden gebruikt.

Tabel 4.2: *Scores van meerjarige gemiddelden op de criteria*

 criterium	 Meerjarige gemiddelden
Verdelende werking	0
Stabiliteit na introductie ^a	0
Plausibiliteit ^a	+
Transparantie ^a	0
Actualiteit ^a	-
Technische haalbaarheid^b	1

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++), enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

⁹ Plausibiliteit van de verdeelkenmerken kijkt naar de plausibiliteit, afgezien van de actualiteit van de verdeelkenmerken, omdat dit al wordt meegenomen door het criterium actualiteit.

4.2 Aanpassing systematiek

Bij de huidige systematiek worden zowel de verdeelkenmerken als de gewichten jaarlijks geactualiseerd. Door het verdeelmodel niet meer jaarlijks aan te passen zouden de budgetten stabiel kunnen worden. In deze paragraaf verkennen we wat de gevolgen zijn voor de stabiliteit en de verdelende werking van de verschillende berekeningen.

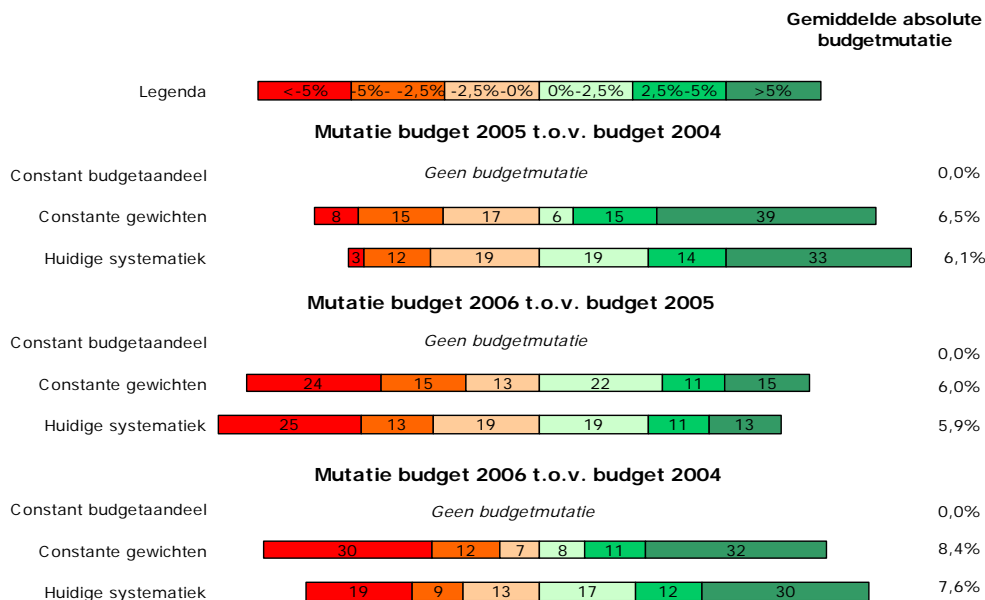
We onderscheiden drie methodes om de budgetten te bepalen:

- Constant budgetaandeel. Hierbij wordt het budgetaandeel eenmalig bepaald en gelijk gehouden voor een aantal jaar. Er kunnen nog steeds mutaties plaatsvinden in de budgetten omdat het macrobudget niet ieder jaar gelijk is.
- Constante gewichten. Hierbij worden wel de verdeelkenmerken jaarlijks geactualiseerd, maar de gewichten gelijk gehouden
- Huidige systematiek. Hierbij worden zowel de verdeelkenmerken als de gewichten jaarlijks geactualiseerd.

We herijken het verdeelmodel voor 2005 en nemen 2005 als referentiejaar. Voor 2004 en 2006 zijn de budgetaandelen bij het constant budgetaandeel dus gelijk aan het herijkte budgetaandeel voor 2005. Bij constante gewichten gebruiken we de herijkte gewichten van 2005 en de actuele verdeelkenmerken, en bij de huidige systematiek herijken we in 2004 en 2006 het model opnieuw op de geactualiseerde verdeelkenmerken.

Grafiek 4.5 laat de verdeling van de procentuele budgetmutaties bij constant budgetaandeel, constante gewichten en de huidige systematiek zien. We werken ieder jaar met een gelijk macrobudget, zodat mutaties door een verandering in het macrobudget niet plaatsvinden. De bovenste staafjes tonen de budgetmutaties tussen 2004 en 2005. Bij een constant budgetaandeel blijven de budgetten constant en zijn er geen budgetmutaties. Bij een veranderend macrobudget zullen uiteraard wel budgetmutaties plaatsvinden. Bij een stijgend macrobudget ontvangen alle gemeenten een hoger budget, bij een dalend macrobudget ontvangen alle gemeenten een lager budget. De budgetmutaties zijn wat groter bij constante gewichten dan bij de huidige systematiek. Gemiddeld is de absolute budgetmutatie 6,5% bij constante gewichten tegenover 6,1% bij de huidige systematiek. Bij constante gewichten zijn er meer gemeenten die meer dan 5% stijgen of dalen in budget tussen 2004 en 2005. Zo stijgt het budget van 39% van de gemeenten met meer dan 5% bij constante gewichten, tegen 33% bij de huidige systematiek.

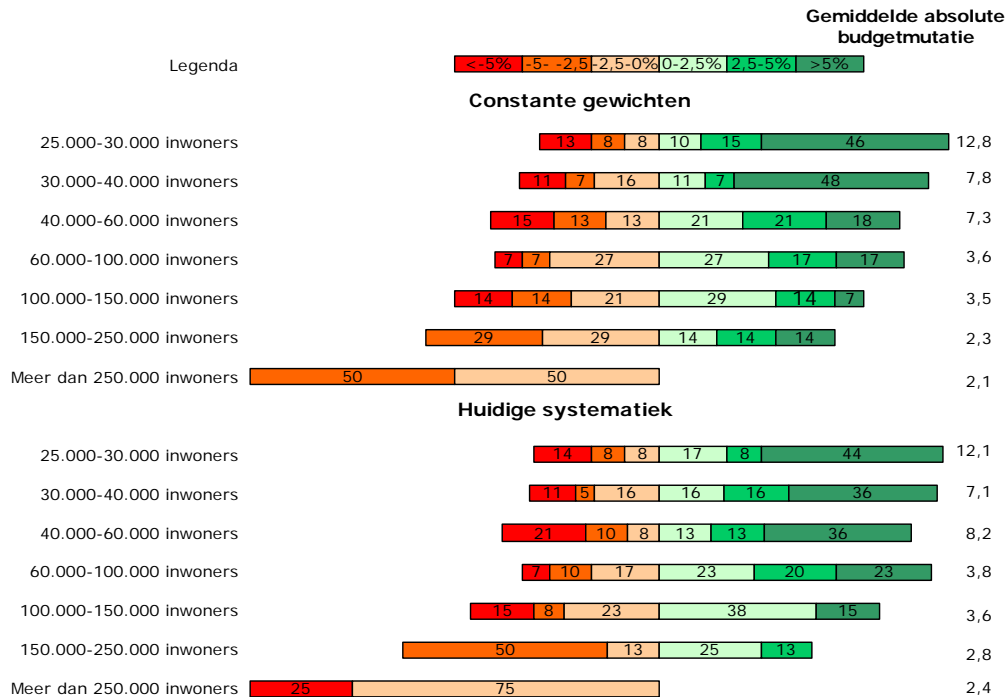
Grafiek 4.5: *Verdeling procentuele budgetmutaties bij constant budgettaandeel, constante gewichten en huidige systematiek*



De budgetmutaties tussen 2005 en 2006 staan in de middelste staafjes van grafiek 4.5. Voor deze jaren is de stabiliteit van de budgetten bij constante gewichten en de huidige systematiek nagenoeg gelijk. 35% van de gemeenten krijgt bij constante gewichten een budgetmutatie van maximaal 2,5%, tegen 38% van de gemeenten bij de huidige systematiek. In de onderste staafjes staan de budgetmutaties over de hele periode van 2004 tot en met 2006. De gemiddelde budgetmutaties zijn kleiner bij de huidige systematiek dan bij constante gewichten. Ook het percentage gemeenten met een grote budgetmutatie van meer dan 5% is lager bij de huidige systematiek en het percentage gemeenten met een lage budgetmutatie van minder dan 2,5% is hoger bij de huidige systematiek.

In grafiek 4.6 worden de budgetmutaties tussen 2004 en 2006 opgesplitst naar grootteklasse. De budgetmutaties nemen af naarmate de gemeente groter wordt, bij constante gewichten verschuift voor gemeenten met 25.000 tot 30.000 inwoners gemiddeld 12,8% budget, terwijl dit voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners 2,1% bedraagt. Vooral bij kleine gemeenten zorgen constante gewichten voor meer instabiliteit in de budgetten dan de huidige systematiek. 18% van de gemeenten met tussen de 25.000 en 30.000 inwoners hebben een budgetmutatie van minder dan 2,5%, terwijl dit bij de huidige systematiek 25% is.

Grafiek 4.6: Verdeling procentuele budgetmutaties naar grootteklasse



Evaluatie

In tabel 4.3 staan de scores van het constant budgetaandeel en constante gewichten op de criteria. Constant budgetaandeel zorgt voor de meest stabiele budgetten, aangezien de budgetten van jaar op jaar constant blijven. Bij de stabiliteit moet aangetekend worden dat als het constant budgetaandeel na een periode van constante budgetaandelen weer moet worden aangepast, er een grote mutatie van budgetaandeel kan plaatsvinden. Van jaar op jaar zijn de budgetaandelen stabiel, maar er is grote instabiliteit om de zoveel jaar. Nader onderzoek zal uit moeten wijzen hoe groot deze periodieke instabiliteit is. De winst aan stabiliteit gaat wel deels ten koste van de verdelende werking, de budgetten sluiten minder goed aan op de uitgaven dan bij de huidige systematiek (zie technische bijlage). De methode is wel zeer transparant voor bestuurders. Het constant budgetaandeel gaat ten koste van de actualiteit, als de situatie in een gemeente verandert ontvangt de gemeente toch hetzelfde budgetaandeel. De verdeelkenmerken zijn even plausibel als in het uitgangsmodel, omdat eenmalig de budgetaandelen door het uitgangsmodel worden bepaald.

Hoewel bij constante gewichten alleen de waarden van de verdeelkenmerken jaarlijks worden aangepast en bij de huidige systematiek daarnaast ook de gewichten worden aangepast, leidt constante gewichten toch tot minder stabiele budgetten dan de huidige systematiek. Ook sluiten de budgetten minder goed aan op de uitgaven, de verdelende werking is minder goed. Het model is wel transparanter dan de huidige systematiek omdat alleen de scores veranderen en bestuurders dus makkelijker kunnen onderscheiden door welk verdeelkenmerk hun budgetaandeel verandert. Omdat de gewichten nu niet meer aangepast worden aan veranderingen in de situatie van gemeenten, verliest het model wat aan actualiteit. Het model is even plausibel in de verdeelkenmerken als het uitgangsmodel, omdat de verdeelkenmerken hetzelfde zijn. Het model is om dezelfde reden ook technisch haalbaar.

Tabel 4.3: *Scores op de criteria van het constant budgetaandeel en constante gewichten*

 criterium	 Constant budgetaandeel	 Constante gewichten
Verdelende werking ^a	-	--
Stabiliteit na introductie ^a	+++	-
Plausibiliteit ^a	0	0
Transparantie ^a	+++	+
Actualiteit ^a	---	-
Technische haalbaarheid ^b	1	1

^a Beschikbare categorieën zijn grote verbetering (+++), verbetering (++), enige verbetering (+), geen verandering (0), enige verslechtering (-), verslechtering (--), grote verslechtering (---)

^b Beschikbare categorieën zijn: zonder meer haalbaar (1), in beginsel haalbaar (2), op korte termijn niet haalbaar (3)

5 BUDGETTEN WERKDEEL

Zie ook hoofdstuk 5 van de technische bijlage

Het werkdeel is het budget dat door gemeenten moet worden besteed aan reïntegratiemiddelen. Het uitgangspunt hierbij is dat gemeenten die een zwaardere reïntegratietaak hebben relatief meer werkbudget ontvangen. Tot 2006 was de verdeling van het budget werkdeel gebaseerd op historische budgetaandelen. Vanaf 2006 is een nieuwe verdeling in werking getreden, die deels bestaat uit een historische component en deels uit een objectieve component. Het aandeel van de objectieve component wordt stapsgewijs groter, in 2011 zal de verdeling volledig objectief geschieden.

Het objectieve verdeelmodel bevat de verdeelkenmerken aantal bijstandsontvangers, aantal WW-ontvangers, omvang van de beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie van laaggeschoolden. In dit hoofdstuk onderzoeken we of het nut heeft om de gewichten van de verdeelkenmerken te herschatten. De gewichten van twee van de vier verdeelkenmerken hebben een negatief teken. Positieve objectieve budgetten kunnen hierdoor niet worden gegarandeerd¹⁰. Doordat de gemeenten tot 2011 deels historisch worden gebudgetteerd, is het feitelijk budget voor gemeenten met een negatief objectief budget wel positief. Bij volledig objectieve budgettering zijn negatief voorspelde budgetten echter een onwenselijke situatie. Daarom is bij de herschatting van het model voor het werkdeel een restrictie opgegeven dat de budgetten niet negatief mogen worden. Het zal blijken dat ook in de volgende jaren hierdoor minder kans is op negatieve budgetten.

In hoofdstuk 3 is gekeken naar de arbeidsmarktfactoren in het verdeelmodel inkomensdeel. We bekijken of deze arbeidsmarktfactoren ook toepasbaar zijn in het verdeelmodel werkdeel. De factoren in het werkdeel worden op het niveau van de gemeenten gemeten voor gemeenten met meer dan 30.000 inwoners, maar de maatstaven omvang beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid zijn afkomstig uit de EBB en daarom gevoelig voor de 'springerigheid' van deze op steekproeven berustende gegevens. We onderzoeken of de maatstaf kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden verbetering kan brengen.

¹⁰ Wanneer het verdeelmodel voor een gemeente een negatief objectief budget voorspelt, wordt dit budget gelijk gesteld aan 0.

5.1 Herschatting huidig model

We herschatten het huidige model voor de budgetten van het werkdeel. We verklaren de uitgaven per bijstandsontvanger jonger dan 65 jaar in 2006 uit de huidige variabelen gestandaardiseerd met het aantal bijstandsontvangers in de gemeente. Om negatieve budgetten tegen te gaan, is een restrictie opgegeven dat de voorspelde budgetten niet negatief mogen worden.

In tabel 5.1 staan de percentages gemeenten met een negatief objectief budget met de huidige gewichten en de herschatte gewichten tussen 2006 en 2012. Tussen 2009 en 2012 zijn twee scenario's geschat. In het eerste scenario blijft de economie zich ontwikkelen zoals tussen 2006 en 2008 (hoog conjunctuur), als bijvoorbeeld in een gemeente het aantal bijstandsontvangers tussen 2006 en 2008 jaarlijks met gemiddeld 1% is afgenomen, nemen we aan dat ook tussen 2009 en 2012 het aantal bijstandsontvangers jaarlijks met 1% afneemt. Het tweede scenario is een scenario van laag conjunctuur, we gaan uit van een groei over drie jaar van 15% voor het aantal bijstandsontvangers, een groei van 25% voor de kwalitatieve discrepantie en een groei van 7,5% van het aantal WW-ontvangers. De beroepsbevolking blijft gelijk.

Met de huidige gewichten zal in een situatie van hoog conjunctuur 4,5% van de gemeenten in 2012 een negatief objectief budget krijgen. Met de herschatte gewichten komt dit naar verwachting in 2012 niet voor. De tabel geeft ook het percentage gemeenten met een objectief budget van minder dan 1000 euro per bijstandsontvanger. Gemeenten zullen over het algemeen enig reïntegratiebudget nodig hebben om hun kosten te dekken. Om te bekijken of het model hierin voorziet, wordt bekeken hoeveel gemeenten een voorspeld objectief budget van minder dan 1000 euro per bijstandsontvanger ontvangen. Het percentage gemeenten met een objectief budget lager dan 1000 euro stijgt in een scenario van hoog conjunctuur met de huidige gewichten van 0,4% in 2008 tot 10,9% in 2012. Met de herschatte gewichten zal een objectief budget lager dan 1000 euro naar verwachting bij 0,2% van de gemeenten voorkomen.

Tabel 5.1: *Percentage negatieve en lage objectieve budgetten met huidige en herschatte gewichten, 2006-2012*

	Huidige gewichten		Herschatte gewichten	
	% negatief budget	% budget lager dan 1000 euro	% negatief budget	% budget lager dan 1000 euro
2006	0	0,3	0	0
2007	0	0,7	0	0,2
2008	0,4	0,4	0	0,2
2009	0,2	0,5	0	0
2010	0,2	4,5	0	0
2011	0,5	6,3	0	0
2012	4,5	10,9	0	0,2
Scenario lage conjunctuur				
2009	0,5	0,5	0	0,2
2010	0	0,5	0	0,2
2011	0	0,5	0	0,2
2012	0	0,5	0	0,2

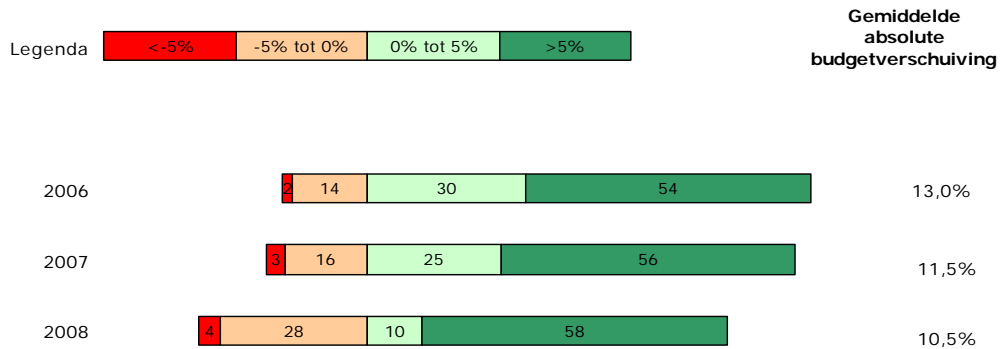
Tot het jaar 2011 worden de budgetten werkdeel deels historisch bepaald. Het daadwerkelijke percentage lage budgetten kan daarom afwijken van het percentage lage objectieve budgetten. De percentages van de deels historische budgetten staan in tabel 5.2. Negatieve objectieve budgetten zijn bij de berekening van het daadwerkelijke budget gelijk gesteld aan 0. De percentages wijken nauwelijks af van de percentages in tabel 5.1. In 2010 is het percentage gemeenten met een budget lager dan 1000 euro bij de huidige gewichten aanzienlijk lager voor de deels historische budgetten. Dit komt omdat de historische budgetten voor veel gemeenten met een laag objectief budget hoger zijn dan 1000 euro en de gemeenten daardoor met het deels historisch budget wel net boven de 1000 euro uitkomen.

Tabel 5.2: *Percentages lage budgetten voor daadwerkelijke budgetten (deels historisch) met huidige en herschatte gewichten, 2006-2012*

	% budget lager dan 1000 euro bij huidige gewichten	% budget lager dan 1000 euro bij herschatte gewichten
2006	0	0
2007	0,2	0,2
2008	0	0
2009	0	0
2010	0,7	0
2011	6,3	0
2012	10,9	0,2
Scenario lage conjunctuur		
2009	0,2	0
2010	0,2	0,2
2011	0,5	0,2
2012	0,5	0,2

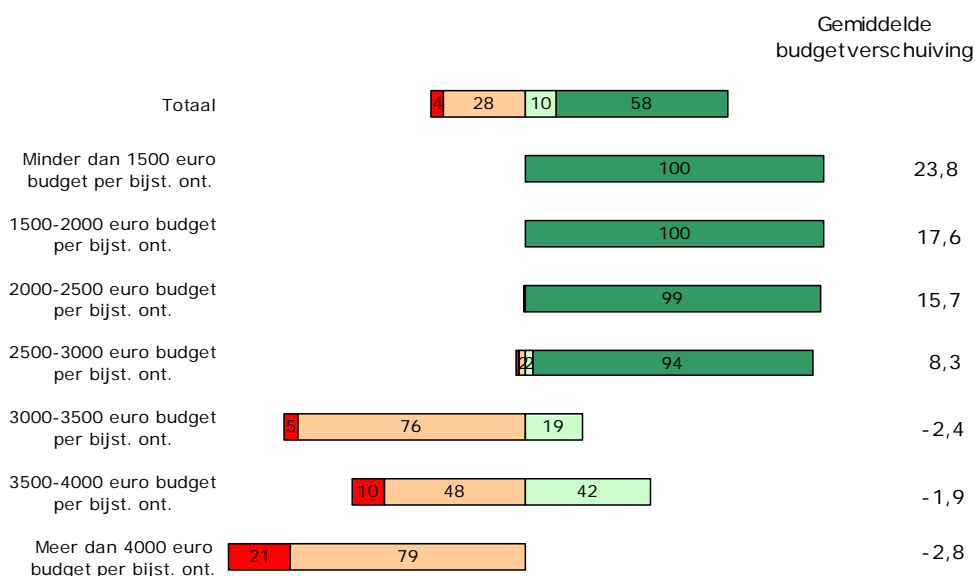
De herschatting van de gewichten leidt tot verschuivingen van budget tussen gemeenten. We onderzoeken of de herschatting zal leiden tot grote budgetverschuivingen. In grafiek 5.1 staan de procentuele budgetverschuivingen tussen 2006 en 2008 van het model met de herschatte gewichten ten opzichte van het model met de huidige gewichten. In 2006 brengt de herschatting een gemiddelde budgetverschuiving van 13,0% te weeg. De meeste gemeenten krijgen door de herschatting extra budget. 54% van de gemeenten krijgt meer dan 5% extra budget in het model met de herschatte gewichten. 2% van de gemeenten krijgt meer dan 5% minder budget in het model met de herschatte gewichten. Ook in 2007 en 2008 zijn er relatief meer gemeenten die extra budget ontvangen in het model met de herschatte gewichten. Dit betekent dat gemeenten met een laag budget per bijstandsontvanger veel budget zullen ontvangen bij herschatte gewichten en gemeenten met een hoog budget er juist op achteruit gaan.

Grafiek 5.1: *Procentuele budgetmutaties van het model met herschatte gewichten ten opzichte van het model met de huidige gewichten, 2006-2008*



In grafiek 5.2 staan de procentuele budgetverschuivingen in 2008 naar budget per bijstandsontvanger in het huidige model. Van de gemeenten met een budget lager dan 2000 euro per bijstandsontvanger ontvangt iedere gemeente meer budget in het model met de herschatte gewichten. Al deze gemeenten ontvangen meer dan 5% extra budget. Het percentage gemeenten dat minder budget ontvangt bij de herschatte gewichten neemt toe naar mate het budget toeneemt. Van de gemeenten met een budget van meer dan 4000 euro per bijstandsontvanger ontvangen alle gemeenten minder budget bij de herschatte gewichten. 21% van deze gemeenten ontvangt dan meer dan 5% minder budget.

Grafiek 5.2: *Procentuele budgetverschuivingen van het model met herschatte gewichten ten opzichte van het model met de huidige gewichten naar budget in het huidige model, 2008*



De herschatting van de gewichten van de verdeelkenmerken voor het budget werkdeel leidt tot minder kans op negatieve of zeer lage budgetten in de toekomst. De meeste gemeenten ontvangen meer budget door de herschatting maar er zijn dan uiteraard ook verliezers. Dit zijn vooral gemeenten met een hoog budget per bijstandsontvanger.

5.2 Verbetering arbeidsmarktfactoren

Het huidige verdeelmodel voor de budgetten werkdeel bevat het aantal bijstandsontvangers, het aantal WW-ontvangers, omvang van de beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid, dat wordt gemeten als het verschil tussen de laaggeschoolde beroepsbevolking en de laag geschoolde werkzame beroepsbevolking. De laatste maat is gebaseerd op de EBB en kan daardoor vooral voor kleinere gemeenten springerigheid vertonen die wordt veroorzaakt door meetfouten¹¹. We onderzoeken of we kwalitatieve discrepantie kunnen vervangen door

¹¹ De maatstaf omvang van de beroepsbevolking is ook gebaseerd op de EBB maar wordt niet vervangen omdat deze maatstaf een hogere verklarende waarde heeft. Bovendien is de maatstaf minder gevoelig voor meetfouten dan kwalitatieve discrepantie omdat deze subgroep (laaggeschoolde beroepsbevolking) aanzienlijk kleiner is.

kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden. Dit is een verkennend onderzoek omdat het verdeelkenmerk kansen voor laagopgeleiden op dit moment om technische redenen nog niet geïntroduceerd kan worden.

We verwijderen kwalitatieve discrepantie uit het model en schatten het model opnieuw, waarbij we de vergelijking van de overgebleven verdeelkenmerken voorvermenigvuldigen met kansen op de arbeidsmarkt. We schalen dus de scores en de gewichten van de verdeelkenmerken met het gewicht van kansen op de arbeidsmarkt en deze score. Als twee gemeenten exact dezelfde scores hebben op de kenmerken aantal bijstandsontvangers, aantal WW-ontvangers en omvang van de beroepsbevolking, ontvangt de gemeente met betere kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden toch minder budget dan de gemeente met minder goede kansen op de arbeidsmarkt.

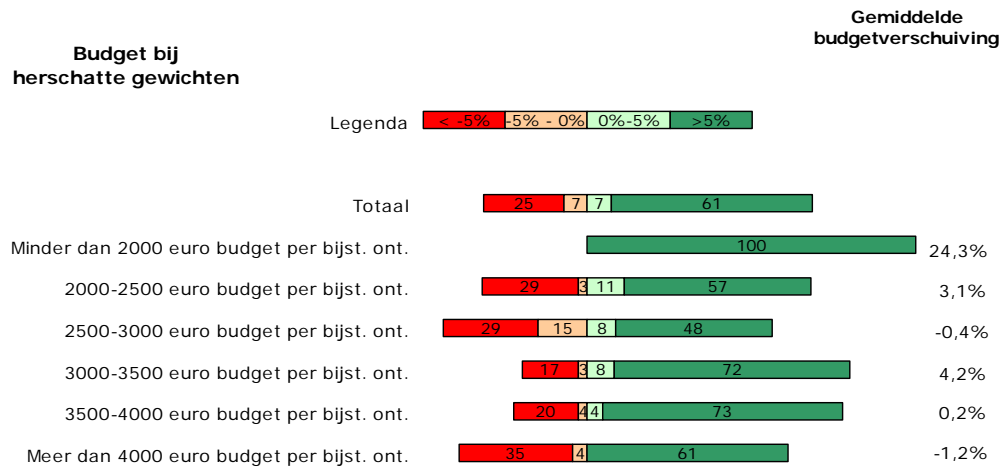
We onderzoeken eerst of het model met kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden nog steeds geen negatieve budgetten voorspelt. In tabel 5.3 staan de percentages negatieve en budgetten lager dan 1000 euro per bijstandsontvanger voor het herschatte model met en zonder kansen op de arbeidsmarkt. Beide modellen voorspellen in geen enkel jaar negatieve budgetten. Het percentage gemeenten met een budget lager dan 1000 euro is voor sommige jaren hoger voor het model met kansen op de arbeidsmarkt. In 2012 heeft 0,2% van de gemeenten bij het herschatte model een budget lager dan 1000 euro, bij het herschatte model met kansen op de arbeidsmarkt is dit 0,5%. Daarentegen voorspelt het model met kansen voor laagopgeleiden in 2008 helemaal geen budgetten lager dan 1000 euro, terwijl het model zonder kansen voor laagopgeleiden dit wel voor 0,2% van de gemeenten doet.

Tabel 5.3: *Percentage negatieve en lage budgetten met herschatte gewichten met en zonder kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden, 2006-2012*

	Herschatte gewichten		Herschatte gewichten met kansen laagopgeleiden	
	% negatief budget	% budget lager dan 1000 euro	% negatief budget	% budget lager dan 1000 euro
2006	0	0	0	0
2007	0	0,2	0	0,2
2008	0	0,2	0	0
2009	0	0	0	0
2010	0	0	0	0,2
2011	0	0	0	0,2
2012	0	0,2	0	0,5
Scenario lage conjunctuur				
2009	0	0,2	0	0,2
2010	0	0,2	0	0,2
2011	0	0,2	0	0,2
2012	0	0,2	0	0,2

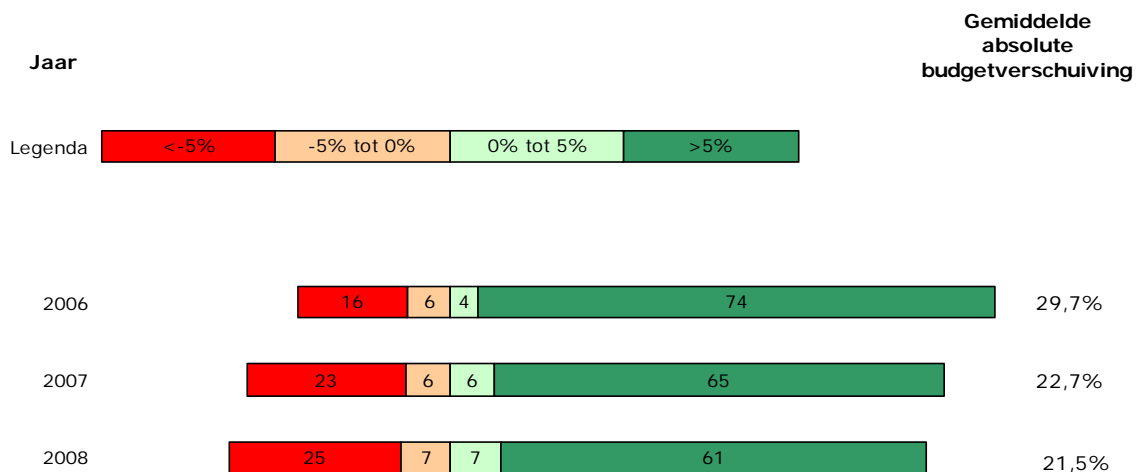
In grafiek 5.3 staan de procentuele budgetmutaties van het herschatte model met kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden ten opzichte van het herschatte model. De gemeenten zijn ingedeeld naar budget in het herschatte model. Alle gemeenten met een voorspeld budget lager dan 2000 euro ontvangen in het model met kansen voor laagopgeleiden meer dan 5% extra budget. De gemeenten met een budget tussen de 2500 en de 3000 euro gaan er gemiddeld op achteruit bij kansen voor laagopgeleiden, de overige gemeenten met een budget lager dan 4000 euro ontvangen gemiddeld meer budget.

Grafiek 5.3: *Procentuele budgetmutaties bij kansen voor laagopgeleiden naar voorspeld budget in het herschatte model, 2008*



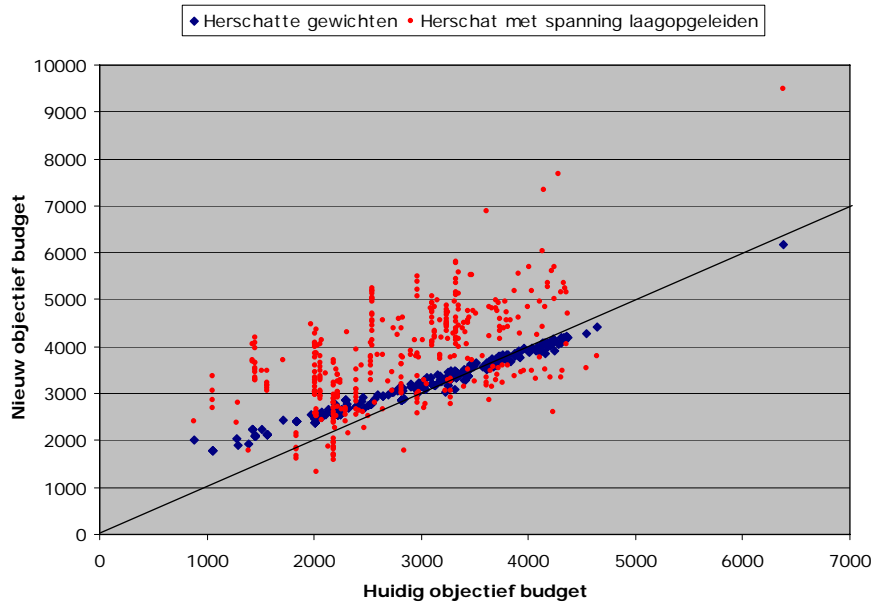
Uit de voorgaande grafiek is gebleken dat er grote budgetverschuivingen zijn als het model met kansen voor laagopgeleiden wordt gebruikt in plaats van het herschatte model zonder kansen voor laagopgeleiden. Dit is ook terug te zien in grafiek 5.4. In 2006 verschuift gemiddeld 29,7% van het budget als gevolg van de toevoeging van kansen voor laagopgeleiden, in 2007 en in 2008 is dat 22,7% en respectievelijk 21,5%. De meeste gemeenten krijgen meer budget in het model met kansen voor laagopgeleiden dan zonder kansen voor laagopgeleiden. Dit betekent dat het vooral de gemeenten zijn met veel budget die erop achteruitgaan, dat zijn dus gemeenten met ofwel een hoog budget per bijstandsontvanger of veel bijstandsontvangers.

Grafiek 5.4: *Procentuele budgetmutaties van het model met kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden ten opzichte van het herschatte model, 2006-2008*



In grafiek 5.5 is nog duidelijker te zien wat het gevolg is van de toevoeging van kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden en de verwijdering van de kwalitatieve discrepantiemaat. In de grafiek worden de voorspelde budgetten met de herschatte gewichten en met kansen voor laagopgeleiden uitgezet tegen de huidige objectieve budgetten. Hoe dichter de voorspelde budgetten bij de diagonaal liggen, des te minder ze afwijken van de huidige objectieve budgetten. Bij de herschatte gewichten zie je dat gemeenten met een laag huidig objectief budget meer budget krijgen, deze budgetten liggen boven de diagonaal. Ongeveer bij een budget van 2500 euro per bijstandsontvanger ligt het omslagpunt, vanaf dat bedrag krijgen gemeenten bij herschatting van de gewichten juist minder budget. Als de maatstaf kwalitatieve discrepantie wordt gecorrigeerd voor kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden, zien we een ander beeld. Ook nu zien we dat met name bij de lage budgetten in het huidige model, de budgetten boven de diagonaal liggen en andersom, maar er is veel meer variatie tussen gemeenten. Waar gemeenten met minder dan 30.000 inwoners in dezelfde COROP bij het huidige model en het model met herschatte gewichten allemaal hetzelfde budget hebben, zien we bij het model met kansen op de arbeidsmarkt wel variatie in de budgetten. Ook zijn er gemeenten met een hoog huidig budget die bij het model met kansen voor laagopgeleiden een nog hoger budget krijgen.

Grafiek 5.5: *Voorspelde budgetten met herschatte gewichten en met herschatte gewichten en kansen op de arbeidsmarkt, tegen de huidige objectieve budgetten, 2006*



De herschatting van de gewichten leidt tot minder kans op negatieve en kleine budgetten. Verder is uit ons onderzoek gebleken dat de maat kwalitatieve discrepantie goed te vervangen is door de spanningsmaat kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden¹². Dit levert nog wat extra budget voor de gemeenten met de laagste budgetten per bijstandsontvanger en zorgt voor meer variatie tussen kleine gemeenten in eenzelfde COROP omdat kansen op de arbeidsmarkt voor iedere gemeente afzonderlijk berekend kan worden en niet gebonden is aan de COROP-regio. Wel leidt dit tot grote budgetverschuivingen ten opzichte van het huidige model en het model met de herschatte gewichten. Een extra kanttekening bij de indicator kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden is dat er tijdens de constructie vele aannames gemaakt moeten worden en de indicator niet door het CBS als zodanig wordt gepubliceerd. Door het gebruik van de spanningsmaat in plaats van de kwalitatieve discrepantie wordt een groot deel van de instabiliteit en verminderde plausibiliteit door steekproeffouten weggenomen omdat mutaties in het verdeelkenmerk veroorzaakt worden door mutaties in de integrale registraties en niet in de steekproef.

¹² Op dit moment is om technische redenen de introductie van kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden nog niet mogelijk, verder onderzoek is hiervoor eerst nodig (zie paragraaf 2.4).

6 BESTUURLIJKE TOETS

Vooraf

Tijdens het evaluatieproces van de WWB door de combinatie SEO/AEF kwam naar voren dat bestuurders slecht uit de voeten konden met de technisch geformuleerde beoordelingscriteria, die tot nu toe bij de beoordeling zijn gebruikt. AEF verzorgde daarom een – uiteindelijk in opzet beperkte - bestuurlijke toetsing van de uitkomsten van het onderzoek van APE naar potentiële verbeteringen in het verdeelmodel inkomensdeel van de WWB¹³.

De vragen die we ons hierbij stelden zijn:

- Begrijpen bestuurders het concept, kunnen ze het uitleggen aan collega's en Raad wanneer dat nodig is?
- Begrijpen bestuurders wat er gebeurt, wanneer de substitutie van verdeelmaatstaven met betrekking tot de arbeidsmarkt of huurwoningen plaatsvindt in het model? Kunnen ze dat uitleggen?
- Begrijpen bestuurders de herverdelingspijn tussen gemeenten als gevolg van deze substitutie? Kunnen ze dat uitleggen?
- Zien bestuurders de technische verbeteringen door een bestuurlijke bril ook als verbeteringen die tegemoet komen aan in het verleden geuite bezwaren tegen het objectief verdeelmodel?

Uitvoering

De bestuurlijke toets is in een tweetal stappen uitgevoerd.

Ten eerste zijn de voorlopige uitkomsten van APE gepresenteerd en bediscussieerd bij de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en in de VNG commissie Werk en Inkomen.

Ten tweede vond beperkte sondering plaats van de concept-uitkomsten van APE en de voorlopige conclusies op basis van de genoemde discussies in het netwerk van de beide bureaus.

Gezien het karakter van "work in progress" in dit stadium van het onderzoek en de hoge mate van eensgezindheid in de (in)formele contacten heeft AEF aan de opdrachtgever en de klankbordgroep van het onderzoek voorgesteld om in dit geval de kring van bestuurlijke toetsing te beperken tot de hiervoor genoemden. In een volgend stadium ligt

¹³ De resultaten van het onderzoek met betrekking tot het verdeelmodel werkdeel zijn niet bij deze beperkte bestuurlijke toetsing meegenomen.

overigens verbreding weer voor de hand, wanneer het gaat om ingrijpender en definitievere voorstellen tot aanpassing.

Resultaten in vogelvlucht

De bestuurlijke toetsing maakt duidelijk dat de bestuurders snappen wat er gebeurd was in het onderzoek. De voorlopige uitkomsten van het onderzoek waren begrijpelijk voor de bestuurders. Bestuurders kunnen zich vinden in de lijn van het onderzoek; vervanging van de verdeelmaatstaven op COROP-niveau lijkt haalbaar en wenselijk, vervanging van de maatstaf huurwoningen door goedkope huurwoningen lijkt niet haalbaar op korte termijn en deze vervanging is voorlopig niet aan de orde.

Wel vinden bestuurders dat nader inzicht nodig is in de daadwerkelijke gevolgen voor de budgetten door de vervanging van de Corop-indeling. Ze kunnen op basis van de huidige inzichten nog geen goed standpunt bepalen.

Verder bleek dat stabiliteit in de verdeling van het budget voor bestuurders het belangrijkste criterium is op dit moment, belangrijker nog dan de plausibiliteit. Met name de Rfv hecht groot belang aan stabiliteit. Wijzigingen moeten alleen overwogen worden als er hele duidelijke verbeteringen tot stand komen via nieuwe maatstaven. De Rfv is dan ook beducht voor de impact van vervanging van de Corop-maatstaven op de huidige afspraken, zeker gezien het feit dat de verbetering in de verdelende werking niet zo groot is.

Verschuiving in aandacht

De bestuurlijke toetsing maakte echter ook duidelijk dat de aandacht van bestuurders op het terrein van sociale zaken is verschoven. Waren zij een à twee jaar geleden nog erg betrokken bij de discussie over het verdeelmodel en de knelpunten in de plausibiliteit en de stabiliteit van de uitkomsten, op dit moment worden zij vooral in beslag genomen door de gevolgen van de kredietcrisis, bijvoorbeeld de verwachte groei van het aantal mensen dat een beroep moet doen op de bijstand en re-integratie en de eisen die dit stelt aan het bestuur en de ambtelijke organisatie.

De aandacht voor de discussie over het verdeelmodel is daardoor sterk verminderd, hetgeen ook mede veroorzaakt is door het perspectief op de Meerjarige Aanvullende Uitkering, waarover AEF reeds afzonderlijk heeft gerapporteerd¹⁴.

¹⁴ "Op zoek naar de juiste prikkels; bestuurlijke evaluatie verdeelmodel WWB" in: "Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand", februari 2008, SEO en Andersson Elffers Felix.

Interpretatie en advies

Bestuurders staan achter de lijn van het onderzoek en achten het noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in de daadwerkelijke gevolgen voor de budgetten van vervanging van de maatstaven op COROP-niveau. De vervanging van de maatstaf huurwoningen door goedkope huurwoningen vinden ze voorlopig niet aan de orde. Stabiliteit is het belangrijkste criterium voor bestuurders en zij pleiten dan ook voor terughoudendheid met het doen van aanpassingen in het verdeelmodel. De gevoelde noodzaak om zich op andere zaken (kredietcrisis) te richten in combinatie met de behoefte aan meer inzicht in de vervanging van maatstaven op COROP-niveau maakt dat bestuurders graag de uitkomsten van dit aanvullend onderzoek afwachten voordat zij hun definitieve standpunt bepalen.

Op basis van bovenstaande conclusies adviseren wij om vervolgonderzoek te doen naar de vervanging van de arbeidsmarktfactor. Op het moment dat de beste vervanging is uitgekristalliseerd kan de vervanging van de huidige factor worden voorgelegd aan bestuurders. De nadruk die bestuurders leggen op stabiliteit pleit ervoor om het verdeelmodel niet jaarlijks aan te passen in de zin van de introductie van nieuwe maatstaven en gewichten, maar om het model een tijd constant te houden. Na een bepaalde periode, bijvoorbeeld eens in de vier jaar, kunnen dan aanpassingen aan het model gedaan worden. Een eerste keer zou bijvoorbeeld na afloop van de huidige bestuurlijke afspraken over meerjarige budgetten (2008-2011) kunnen plaatsvinden.