

Advies over SCP-voorstel verbeterslag verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet

prof. dr. M.A. Allers



**rijksuniversiteit
groningen**

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Advies over SCP-voorstel verbeterslag verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet

Maarten Allers

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

COELO-rapport 15-8

ISBN 978-94-92218-02-5

© COELO, Groningen, 2015

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

1.	Inleiding	6
2.	Technische aanpassingen van het model	7
2.1.	Instellingsbewoners en dak- en thuislozen	7
2.2.	Verkleining van het aantal niveaus in het schattingsmodel	8
2.3.	Gebruiken RPA-regio's in plaats van COROP-regio's	9
2.4.	Opnemen extra restricties bij vertalen bijstandskansen naar verdeelmodel	10
3.	Aanpassing/uitbreiding verklarende factoren op individueel niveau	12
3.1.	Etniciteit	12
3.2.	Woonsituatie	13
4.	Opnemen van extra factoren op gemeenteniveau	15
4.1.	Individuele kenmerken ook op gemeenteniveau opnemen	15
4.2.	Extra gemeentelijke arbeidsmarktkenmerken opnemen	16
4.3.	Opnemen aandeel lage inkomens	17
4.4.	Opname maatstaven centrumfunctie en grensligging	18
5.	Buiten beschouwing gelaten aanpassingen	20
5.1.	Verslaving en multiproblematiek	20
5.2.	Opnemen indicator regionale huizenprijzen	20
5.3.	Grenspendel en MOE-landers	20
5.4.	Bijstandsafhankelijkheid op individueel niveau opnemen	21
5.5.	Aanpakken onderschatting bijstandskans alleenstaanden	21
6.	Samenhang en totaalbeeld	23
6.1.	Samenhang voorstellen	23
6.2.	Totaalbeeld	23
	Bijlage: toetsingscriteria	25

1. Inleiding

In juni 2015 publiceerde het SCP de rapportage *Het multiniveaamodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten: uitwerking van verbeteropties*. Het ministerie van SZW heeft COELO gevraagd te adviseren over de door het SCP voorgestelde en afgewezen verbeteropties. Dat advies is in deze rapportage verwoord.

Het gaat bij de SCP-voorstellen om het bewerkstelligen van een verbetering op de korte termijn, met de nu beschikbare gegevens. Die zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op een enquête (de Enquête Beroepsbevolking van het CBS, kortweg EBB). SZW heeft besloten om van EBB-data over te stappen op integrale data. Dat is echter pas voor 2017 mogelijk. In 2016 moet al een verbeterd model worden gebruikt. Dit impliceert dat mogelijke verbeteringen nu worden onderzocht op basis van (imperfecte) EBB-gegevens. Dat kan leiden tot suboptimale uitkomsten. Wanneer de integrale data beschikbaar zijn zal een aantal zaken opnieuw moeten worden bekeken.

Het SCP-rapport behandelt een reeks mogelijke verbeteropties; elk daarvan wordt in afzondering bekeken en beoordeeld. Vervolgens zijn de kansrijke opties gecombineerd onderzocht. Daarbij bleek dat sommige opties van invloed zijn op de gevolgen van opname van andere opties. Zo leek opname van de kenmerken "sociale huur" en "aandeel huishoudens met laag inkomen" zinvol zolang elke optie apart werd beoordeeld, maar maakt opname van de een de ander overbodig omdat ze sterk samenhangen. In de bespreking van de opties hieronder zijn dergelijke overwegingen meteen meegenomen. Verder volgt dit advies de opbouw van het SCP-rapport.

2. Technische aanpassingen van het model

2.1. Instellingsbewoners en dak- en thuislozen

Probleem

Instellingsbewoners en dak- en thuislozen zijn niet opgenomen in het gegevensbestand op basis waarvan het model wordt geschat (EBB). Hun kans op bijstand kan dus niet worden geschat en het verdeelmodel houdt geen rekening met deze groepen. Landelijk gaat ongeveer 2 procent van het macrobudget naar instellingsbewoners en dak- en thuislozen. Voor een beperkt aantal gemeenten gaat het echter om aanzienlijke aantallen.

Het CPB geeft aan dat het niet goed mogelijk is de bijstandskans van deze groepen toch te schatten. Daarvoor zou gebruik gemaakt worden van andere gegevensbronnen dan de EBB. De kwaliteit van dergelijke gegevens voor de groepen, die niet altijd goed zijn geregistreerd, is wellicht onvoldoende. Ook stelt het SCP dat het lastig zou zijn om objectieve kenmerken te vinden waarmee de bijstandskans van mensen uit deze groepen kan worden geschat.

Voorstel

Het SCP stelt als oplossing het budget voor de desbetreffende groepen op basis van historische gegevens te verdelen. Op basis van integrale CBS-gegevens is per gemeente bepaald welk aandeel van de bijstandsgelden aan instellingsbewoners en dak- en thuislozen is uitgekeerd. Hieruit is per gemeente het aandeel berekend van de totale bijstandsuitgaven aan deze groepen. Die aandelen zijn toegepast op de landelijke bijstandsuitgaven aan instellingsbewoners en dak- en thuislozen.

Beoordeling voorstel

Het voorstel heeft betrekking op een reëel probleem en lost dat op een bevredigende wijze op.

De invloed van de gemeente op de aantallen instellingsbewoners en dak- en thuislozen is klein. Dit pleit ervoor deze groepen zoals voorgesteld apart te houden en historisch te bekostigen. Er is wel kans op een registratieprobleem (perverse prikkel bij gemeenten tot onterechte registratie van dak- en thuislozen). Dit is overkomelijk. Bij doorvoering kan immers worden gemonitord of bepaalde gemeenten niet een onverklaarbare groei binnen deze groepen gaan rapporteren.

De historische budgetten per gemeente kunnen met de beschikbare gegevens voldoende betrouwbaar worden bepaald. Het voorstel is uitlegbaar en rechtvaardiger dan het basismodel. Het leidt tot stabiele en dus voorspelbare budgetten. Ook wat betreft financiële beheersbaarheid (beperkte herverdeeleeffecten) en praktische uitvoerbaarheid scoort het voorstel goed.

Beoordeling voorstel betreffende instellingsbewoners en dak- en thuislozen aan criteria¹

Criterion	Score
Prikkelwerking	+ (eventueel monitoren op onterechte registraties)
Betrouwbaarheid	+
Uitlegbaarheid	+
Rechtvaardigheid	+
Voorspelbaarheid	+
Financiële beheersbaarheid	+
Praktische uitvoerbaarheid	+
Totaaloordeel	+

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: voorstel overnemen.

2.2. Verkleining van het aantal niveaus in het schattingsmodel

Probleem

Het verklaringsmodel wordt geschat op vier niveaus: dat van het individu, de wijk, de gemeente en de regio. De kansen worden per gemeente herwogen om per gemeente een voorspelling te geven van het aantal huishoudens dat een beroep doet op een bijstandsuitkering. Herweging per wijk is in de bestaande opzet niet mogelijk. Structurele verschillen in bijstandskansen tussen wijken worden dus niet gecompenseerd. Voor zover het om beleidseffecten gaat is dit ook niet gewenst. Maar als wijkkenmerken tot structurele verschillen in bijstandskans leiden is mogelijk sprake van een verdeelstoornis. Op wijkniveau zitten in het model nauwelijks objectieve kenmerken. Het is dus de vraag of het wijkniveau niet beter kan worden weggelaten. Dat maakt het verklaringsmodel ook minder complex.

Voorstel

Uit modelschattingen concludeert het SCP dat de uitkomsten van een model met drie niveaus dicht bij de uitkomsten van het bestaande vierniveaumodel liggen, zowel wat betreft de coëfficiënten als wat betreft de herverdeeleeffecten. Er zijn geen gemeenten waarvoor de ene variant tot een duidelijk andere uitkomst leidt dan de andere. Het wijkniveau lijkt dus te kunnen worden gemist. Het model wordt dan wat eenvoudiger.

Het SCP kiest er echter voor het wijkniveau te handhaven, omdat na overstap op integrale data meer kenmerken op wijkniveau kunnen worden opgenomen. Dan draagt het wijkniveau meer bij aan de verklaringskracht van het kansmodel. Bovendien is het netter om alle niveaus die theoretisch relevant zijn op te nemen.

¹ De toetsingscriteria waaraan aanpassingen van het model moeten worden beoordeeld zijn overgenomen uit Berenschot (2013), Beoordelingskader verdeelsystematiek wwb/Participatiewet, Utrecht. Voor een korte uitleg zie de bijlage bij dit advies.

Beoordeling van het voorstel

Bij gebruik van de huidige gegevens (EBB) maakt het weinig uit of het wijkniveau wel op niet wordt meegenomen. Op de meeste criteria scoren beide modellen gelijk. Door het basismodel aan te passen en op drie niveaus over te gaan wordt weinig gewonnen. Zeker wanneer gebruik van integrale gegevens het mogelijk maakt het wijkniveau in het model beter in te vullen is het niet zinvol om nu het wijkniveau te verwijderen. Beter is het om integrale data af te wachten, en dan te oordelen. Mogelijk draagt het wijkniveau dan meer bij aan de verklaringskracht van het model. Dan dient het te worden gehandhaafd. Ook is denkbaar dat dan een zo groot beroep wordt gedaan op de benodigde rekencapaciteit (er zijn dan immers aanzienlijk meer datapunten dan nu) dat verwijdering van het wijkniveau te overwegen valt om de rekentijd te beperken of de convergentie van het model (de mate waarin het is uit te rekenen) te bevorderen.

Beoordeling voorstel aantal niveaus kansmodel niet te verkleinen

Criterion	Score
Prikkelwerking	0
Betrouwbaarheid	+ (toetsen op basis van integrale data)
Uitlegbaarheid	0
Rechtvaardigheid	0
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	0
Praktische uitvoerbaarheid	0 (mogelijk praktisch minder werkbaar bij integrale data)
Totaaloordeel	+

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: voorstel overnemen.

2.3. Gebruiken RPA-regio's in plaats van COROP-regio's

Probleem

COROP-regio's, in het kansmodel gebruikt om rekening te houden met de invloed van kenmerken die een grotere ruimtelijke schaal hebben dan gemeenten, worden door gemeenten niet goed (h)erkend. Gemeenten opereren bij de uitvoering van de Participatiewet meer in RPA-verband.²

Voorstel

Uit de schattingen van het SCP blijkt dat de uitkomsten voor beide regio-varianten in statistische zin niet fundamenteel anders zijn. Wel valt op dat het voor individuele gemeenten toch uitmaakt welke regio-indeling wordt gekozen. Op gemeenteniveau

² RPA staat voor Regionaal Platform Arbeidsmarkt.

zijn de verschillen tussen beide varianten opvallend groot. Het SCP heeft hiervoor geen verklaring.

Op basis van statistische of theoretische voorkeuren heeft het SCP geen voorkeur voor een van beide regiodefinities. Vanwege de herkenbaarheid van de RPA-regio's kiest het SCP voor die indeling.

Beoordeling van het voorstel

Er zijn geen duidelijke theoretische redenen om de ene regio-indeling te verkiezen boven de andere. De keus voor een herkenbare regio-indeling (RPA) kan worden gebillijkt omdat het de uitlegbaarheid vergroot. De grote verschillen in uitkomsten op gemeentelijk niveau tussen de voorgestelde regio-indelingen roept echter wel vragen op. Het lijkt raadzaam om na het beschikbaar komen van integrale data de regio-indeling opnieuw te bezien. Voorkomen moet worden dat hier een element van willekeur het verdeelmodel binnensluipt.

Beoordeling voorstel betreffende overstap op RPA-regio

Criterium	Score
Prikkelwerking	0
Betrouwbaarheid	0 (toetsen op basis van integrale data)
Uitlegbaarheid	+
Rechtvaardigheid	0
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	0
Praktische uitvoerbaarheid	0
Totaaloordeel	+

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: nu RPA-regio kiezen; op basis van integrale data regio-indeling opnieuw bekijken.

2.4. Opnemen extra restricties bij vertalen bijstandskansen naar verdeelmodel

Probleem

De bijstandskansen die op basis van het verklaringsmodel worden geschat moeten worden vertaald naar een bedrag per gemeente. Het probleem daarbij is dat niet per gemeente bekend is hoeveel huishoudens met bepaalde, in het verklaringsmodel gehanteerde, kenmerken er wonen. Het verklaringsmodel gebruikt immers steekproefcijfers. Er wordt daarom een rekenmethode (algoritme) gebruikt om uit de wel beschikbare gegevens (totalen per gemeente) de benodigde maar niet beschikbare gegevens (aantal huishoudens met combinaties van kenmerken) te ramen. Die rekenmethode heeft echter geen unieke uitkomst: die hangt af van de gekozen uitgangspunten. De stap van verklaringsmodel naar verdeelmodel bevat dus een element van willekeur. Dat is vanzelfsprekend onwenselijk.

Voorstel

Het SCP onderzocht of het mogelijk is meer restricties in het algoritme op te nemen. Een restrictie zorgt ervoor dat de uitkomsten van de rekenmethode aansluiten bij feitelijke aantallen die op gemeenteniveau bekend zijn. Door meer restricties op te nemen wordt de aansluiting bij wat bekend is groter. In hoeverre de uitkomst daarmee als geheel ook beter bij de (nu niet te bepalen) werkelijkheid ligt is niet te zeggen.

Bij pogingen extra restricties op te nemen bleek dat het algoritme dan niet altijd meer een uitkomst geeft (het "convergeert" niet altijd). Ook leken de gemiddelde uitkomsten niet erg te veranderen. Daarom wijst het SCP uitbreiding van het aantal restricties af.

Beoordeling van het voorstel

Het is zeer de vraag op opname van extra restricties in het wegingsalgoritme het - overigens zeer reële - probleem zou verkleinen, zelfs wanneer dit rekentechnisch mogelijk was geweest. Alleen gebruik van integrale gegevens kan dit probleem oplossen.

Beoordeling voorstel aantal restricties niet uit te breiden

criterium	Score
Prikkelwerking	0
Betrouwbaarheid	0
Uitlegbaarheid	0
Rechtvaardigheid	0
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	0
Praktische uitvoerbaarheid	+
Totaaloordeel	+

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: geen extra restricties opnemen, maar zo snel mogelijk gebruik maken van integrale gegevens.

3. Aanpassing/uitbreiding verklarende factoren op individueel niveau

3.1. Etniciteit

Probleem

Verschillen in bijstandskans die samenhangen met etniciteit worden in het verdeelmodel verdisconteerd door middel van de verdeelmaatstaf "niet-westerse allochtonen". Uit onderzoek is bekend dat die kans voor allochtonen met verschillende achtergronden erg verschilt. Het bestaande model houdt daarmee geen rekening.

Voorstel

Het SCP heeft een variant berekend waarin de groep niet-westerse allochtonen is uitgesplitst in vijf afzonderlijke groepen. Die groepen bleken inderdaad verschillende bijstandskansen te hebben.

De praktische uitvoerbaarheid blijkt echter, zolang gebruik wordt gemaakt van steekproefdata, problematisch. Dat komt doordat aantallen allochtonen sterk verschillen tussen gemeenten. Uitsplitsing van deze groep vergroot dit probleem. Het gevolg is dat het omzetten van de berekende bijstandskansen naar budgetten op gemeentenniveau (via het al genoemde algoritme) niet goed lukt. Het SCP stelt daarom voor deze aanpassing uit te stellen tot integrale gegevens beschikbaar zijn. Dan is het algoritme niet meer nodig.

Beoordeling van het voorstel

Oordeel: opsplitsing van de groep niet-westerse allochtonen kan het model verbeteren en de uitlegbaarheid vergroten. Dat baankansen verschillen tussen etnische groepen kan deels het gevolg zijn van beleid. De mogelijke ongewenste prikkelwerking die van opsplitsing uitgaat lijkt echter beperkt.

Beoordeling voorstel groep allochtonen op te splitsen na beschikbaar komen van integrale data

criterium	Score
Prikkelwerking	- (waarschijnlijk beperkt)
Betrouwbaarheid	+
Uitlegbaarheid	+
Rechtvaardigheid	+
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	0
Praktische uitvoerbaarheid	0
Totaaloordeel	+

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: voorstel overnemen; allochtonen opsplitsen na beschikbaar komen van integrale data.

3.2. Woonsituatie

Problemen

In de eerste plaats maakt het basismodel geen onderscheid tussen sociale huur en overige huur, terwijl de bijstandskans in beide gevallen wel anders is. In de tweede plaats sluit de gegevensbron bij het verklaringsmodel (die is georganiseerd rond huishoudens) niet aan bij de gegevensbron die is gebruikt bij de vertaling naar het verdeelmodel (die is georganiseerd rond adressen). Er zijn meer huurders dan huurwoningen.

Voorstel

Het SCP stelt voor de groep huurders op te splitsen in huurders met en huurders zonder huurtoeslag. Die eerste groep wordt als “woont in sociale huur” in het model opgenomen. Dat is mogelijk door gebruik te maken van inkomensbestanden van het CBS. Hiermee is het eerste probleem opgelost. Door bij de herweging gebruik te maken van inkomensbestanden van het CBS wordt ook het tweede probleem, de gebrekkige aansluiting tussen verklaringsmodel en verdeelmodel, opgelost.

Beoordeling van het voorstel

Opsplitsen van de groep huurders in huurders met en zonder huurtoeslag verbetert de betrouwbaarheid en de uitlegbaarheid van het model. Gebruik maken van inkomensbestanden (georganiseerd rond huishoudens) voorkomt het aansluitprobleem dat wordt veroorzaakt door de nu gebruikte gegevens op adresbasis. Dit zijn duidelijke voordelen. De herverdeeleeffecten worden kleiner, maar dat betekent niet per se dat het model beter wordt.

Het voorstel introduceert tegelijkertijd wel een nieuwe verdeelstoornis doordat de te gebruiken inkomensbestanden alleen huishoudens bevatten die een (geregistreerd) inkomen ontvangen. Een onbekend deel van de huishoudens blijft buiten beeld. Welke kenmerken die huishoudens hebben of hoe ze over gemeenten zijn verdeeld is niet onderzocht. In hoeverre de betrouwbaarheid van het verdeelmodel hiervan te lijden heeft is dus niet te zeggen.

Beoordeling voorstel woonsituatie

criterium	Score
Prikkelwerking	0
Betrouwbaarheid	?
Uitlegbaarheid	+
Rechtvaardigheid	+
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	+
Praktische uitvoerbaarheid	0
Totaaloordeel	?

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: de uitkomst van het model blijkt sterk gevoelig voor de manier waarop de woonsituatie precies wordt gemeten. Het is daarom onbevredigend dat bij uitvoering van dit voorstel de groep huishoudens zonder geregistreerd inkomen buiten beeld blijft, waarvan niet bekend is hoeveel het er zijn, welke kenmerken ze hebben en hoe ze over gemeenten zijn verdeeld. Het is aan te bevelen om via bestandskoppelingen te proberen hier meer zicht op te krijgen, zodat de ernst van de te introduceren verdeelstoornis kan worden ingeschat.

4. Opnemen van extra factoren op gemeenteniveau

4.1. Individuele kenmerken ook op gemeenteniveau opnemen

Probleem

Het basismodel bevat kenmerken van huishoudens die de bijstandskans beïnvloeden: opleiding, woonsituatie en leefbaarheid van de buurt. Wanneer deze kenmerken ook een rol spelen als andere huishoudens in dezelfde wijk of gemeente ze hebben, blijft dat buiten het bestaande verdeelmodel. Bijvoorbeeld wanneer het wonen in een wijk of gemeente met veel laagopgeleiden de bijstandskans beïnvloedt, los van de invloed op de bijstandskans van de eigen opleiding.

Voorstel

Het SCP heeft onderzocht of deze individuele kenmerken van invloed zijn op de bijstandskans wanneer ze (ook) op gemeenteniveau worden opgenomen. Dat blijkt niet het geval. Omdat ze niet bijdragen aan de verklaring van de bijstandskans stelt het SCP voor ze niet in het verdeelmodel op te nemen.

Beoordeling van het voorstel

Opname van variabelen die niet bijdragen aan de verklaringskracht van het model maakt het model niet betrouwbaarder. Als het gaat om kenmerken die algemeen als relevant worden ervaren kan de uitlegbaarheid wel groter worden, maar dat lijkt hier niet het geval.

Beoordeling opname geaggregeerde kenmerken op gemeenteniveau

criterium	Score
Prikkelwerking	0
Betrouwbaarheid	0
Uitlegbaarheid	0
Rechtvaardigheid	0
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	0
Praktische uitvoerbaarheid	0
Totaaloordeel	0

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: het SCP-voorstel volgen en individuele kenmerken niet ook op gemeenteniveau opnemen. Het is echter denkbaar dat individuele gegevens op wijkniveau wel relevant zijn. Opname op wijkniveau is op basis van de bestaande steekproefgegevens (EBB) niet mogelijk. Het SCP stelt voor na het beschikbaar komen van integrale data te bekijken op opname van individuele kenmerken op

wijkniveau zinvol is. Dat lijkt verstandig: op die manier kan mogelijk rekening worden gehouden met de samenloop van problemen in bepaalde wijken. Dat zou ook de uitlegbaarheid vergroten

4.2. Extra gemeentelijke arbeidsmarktkenmerken opnemen

Probleem

Het bestaande model kent maar één kenmerk voor de gemeentelijke arbeidsmarkt. Het valt te verwachten dat er meer arbeidsmarktindicatoren zijn die de kans op bijstand verklaren.

Voorstel

Het SCP onderzoekt of opname van de volgende set arbeidsmarktindicatoren tot een beter verklaringsmodel leidt:

- bevolkingsgroei
- aantal banen handel/horeca
- banengroei
- arb.mrkt kans laag opgeleiden
- arb.mrkt kans middelb. opgeleiden
- aandeel ww-uitkeringen
- aandeel (HBO-WO)studenten

Dit levert een wisselend beeld op. De meeste hiervan hebben geen significant effect (de kans dat het gevonden effect een toevalstreffer is, is vrij groot). Het aandeel studenten heeft een negatief effect op de bijstandskans, terwijl een positief effect was verwacht (verdringing).

Het SCP stelt voor alleen arbeidsmarktkenmerken op te nemen die de bijstandskans significant beïnvloeden.

Beoordeling van het voorstel

Beter rekening houden met de lokale of regionale arbeidsmarkt kan de betrouwbaarheid, de uitlegbaarheid en de rechtvaardigheid van het model verbeteren. Het feit dat veel van de geteste arbeidsmarktkenmerken in de SCP-berekeningen geen significant effect laten zien zegt weinig. Doordat ze onderling sterk samenhangen (multicollineariteit) is het goed mogelijk dat ze elk afzonderlijk wel significant zijn. Het verwijderen van een niet-significante arbeidsmarktvariabele kan een andere niet-significante variabele significant maken. Het ligt dus voor de hand een selectie van de voorgestelde arbeidsmarktvariabelen op te nemen. Op basis van integrale data kan deze keus anders uitvallen dan bij gebruik van de huidige steekproefgegevens.

Nadeel van dergelijke variabelen is dat zij beleidsafhankelijk kunnen zijn. Opname kan de prikkelwerking verkleinen. Dit zou kunnen worden opgelost door ze op regioniveau op te nemen (dan verwatert het effect op de prikkelwerking), of door ze te "bevriezen" op het niveau van 2015. Lokaal beleid dat de arbeidsmarkt verbetert leidt dan niet tot een lagere uitkering. Dit is bijvoorbeeld toegepast bij de verdeling van het

Provinciefonds (de provinciale vermogens zijn vastgezet op niveau 2007 om verbrassen te voorkomen). Na een jaar of tien kan dan desgewenst een actualisatie plaatsvinden.

Beoordeling opname extra arbeidsmarktkenmerken op gemeenteniveau

Criterium	Score
Prikkelwerking	- (kan worden verzacht via regio of vertraagde doorwerking)
Betrouwbaarheid	+
Uitlegbaarheid	+
Rechtvaardigheid	+
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	? (pas bekend als gekozen is voor specifieke kenmerken)
Praktische uitvoerbaarheid	0
Totaaloordeel	+

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: een selectie van de voorgestelde arbeidsmarktkenmerken opnemen die, ook in combinatie met overige aanpassingen van het model, de verklaringskracht significant verbeteren. Wanneer integrale data beschikbaar komen dit opnieuw bezien. Negatieve prikkelwerking beperken door kenmerken op regioniveau op te nemen of door veranderingen in beïnvloedbare arbeidsmarktkenmerken niet of vertraagd te laten doorwerken.

4.3. Opnemen aandeel lage inkomens

Probleem

Het aandeel lage inkomens zit niet in het basismodel, terwijl het hebben van een laag inkomen wel van invloed kan zijn op de kans op bijstand.

Voorstel

Omdat bijstandsonvangers ook een laag inkomen hebben zou opnemen van het kenmerk laag inkomen zoals dat standaard in de SCB-statistieken zit problemen opleveren: beide groepen overlappen elkaar te sterk. Ook beperkt het de prikkelwerking: iemand die uit de bijstand stroomt zal te vaak de groep huishoudens met een laag inkomen verlaten. Het SCP stelt voor een andere definitie van laag inkomen te hanteren, zoals ook gebruikelijk bij het gemeentefonds: huishoudens in het tweede, het derde en het vierde inkomensdecil. De overlap tussen beide populaties (bijstandsonvangers en huishoudens met een laag inkomen) is dan aanzienlijk kleiner. Bovendien is de kans dat een uitstromer uit de bijstand deze laag-inkomengroep verlaat gering, zodat de prikkelwerking niet of nauwelijks verminderd wordt.

Deze maatstaf blijkt inderdaad een positief significant te hebben op de bijstandskans. Dit effect verdwijnt echter wanneer het kenmerk in combinatie wordt opgenomen met het kenmerk sociale huur (zie boven). Dat komt doordat beiden kenmerken sterk

samenhangen. Het SCP vindt sociale huur als individuele factor (met een zeer significant effect) te verkiezen boven laag inkomen en stelt dus voor laag inkomen niet op te nemen.

Beoordeling van het voorstel

Laag inkomen voegt niets toe als ook sociale huur wordt opgenomen. Een van beide is overbodig en sociale huur heeft de beste papieren. Mogelijk zou opname de uitlegbaarheid vergroten, en de prikkelwerking iets verkleinen. Opname van twee kenmerken die sterk samenhangen bergt echter het gevaar in zich dat het effect van deze kenmerken statistisch wordt onderschat.

Beoordeling opname laag inkomen (naast sociale huur)

 criterium	 Score
Prikkelwerking	- (beperkt)
Betrouwbaarheid	0
Uitlegbaarheid	+
Rechtvaardigheid	0
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	0
Praktische uitvoerbaarheid	0
Totaaloordeel	-

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: voorstel volgen, laag inkomen niet opnemen.

4.4. Opname maatstaven centrumfunctie en grensligging

Probleem

In het basismodel zitten geen maatstaven voor centrumfunctie of ligging aan een (taal)grens). Die kenmerken zouden de bijstandskans wel kunnen beïnvloeden.

Voorstel

Het SCP is nagegaan of het opnemen van indicatoren voor zowel lokaal klantenpotentieel, regionaal klantenpotentieel als ligging aan de Duitse grens significant effecten oplevert.³ Dat is niet het geval. Het SCP ziet daarom geen aanleiding deze maatstaven in het model op te nemen.

Beoordeling van het voorstel

Omdat de onderzochte kenmerken mogelijk onderling samenhangen (vooral de twee klantenpotentieelmaatstaven) is door het SCP niet uitgesloten dat één van hen wel

³ Klantenpotentieel is een maatstaf voor de centrumfunctie van gemeenten.

een significant effect heeft op de bijstandskans: lokaal klantenpotentieel ligt in combinatie met de andere twee kenmerken al vrij dicht tegen significantie aan. Op theoretische gronden is onduidelijk of lokaal klantenpotentieel de bijstandskans beïnvloedt en, zo ja, in welke richting.

Opname van grensligging kan de uitlegbaarheid in bepaalde gemeenten vergroten, maar zonder significant effect van dit kenmerk is opname af te raden omdat het model niet nodeloos ingewikkeld moet worden gemaakt.

Beoordeling opname lokaal en regionaal klantenpotentieel en ligging aan Duitse grens

Criterium	Score
Prikkelwerking	0
Betrouwbaarheid	0
Uitlegbaarheid	+
Rechtvaardigheid	0
Voorspelbaarheid	0
Financiële beheersbaarheid	0
Praktische uitvoerbaarheid	0
Totaaloordeel	-

Score: + betekent gunstig, - ongunstig en 0 niet gunstig maar ook niet ongunstig.

Advies: voorstel volgen om niet alle drie de maatstaven op te nemen. Nagaan of lokaal klantenpotentieel alleen wel significant bijdraagt aan de voorspelkracht van het kansmodel.

5. Buiten beschouwing gelaten aanpassingen

5.1. Verslaving en multiproblematiek

Probleem

Mensen die specifieke zorg nodig hebben door verslaving en/of andere gezondheidsproblemen trekken vaak naar grotere gemeenten. Het basismodel houdt met deze groep niet expliciet rekening.

Voorstel

Het SCP stelt dat deze groep als gevolg van gebrek aan gegevens en verklarende variabelen niet in het model kan worden opgenomen.

Beoordeling van het voorstel

Eens met deze inschatting.

Advies: buiten model laten.

5.2. Opnemen indicator regionale huizenprijzen

Probleem

Het huidige model bevat de maatstaf "woningwaarde in buurt". Regionale verschillen in huizenprijzen werken door in de constante termen op regioniveau, en dus ook in het verdeelmodel. Maar mogelijk zouden regionale huizenprijzen, afzonderlijk opgenomen, de bijstandskans ook nog kunnen beïnvloeden.

Voorstel

Het SCP verwacht dat dit niet of nauwelijks effect zou hebben op de uitkomsten en stelt voor een dergelijke maatstaf niet op te nemen.

Beoordeling van het voorstel

Eens met deze inschatting. Er is geen hele sterke theoretische reden bekend waarom de hoogte van huizenprijzen een afzonderlijk effect op de bijstandskans zou hebben. De manier waarop huizenprijzen nu al doorwerken in de verdeling lijkt voldoende.

Advies: buiten model laten.

5.3. Grenspendel en MOE-landers

Probleem

Het basismodel kent geen maatstaven voor grenspendel en de aanwezigheid van mensen uit Midden- of Oost-Europa. Die zouden de bijstandskans kunnen beïnvloeden.

Voorstel

Het SCP stelt vast dat gegevens voor dergelijke maatstaven ontbreken en dat opname dus niet mogelijk is.

Beoordeling van het voorstel

Dit zouden relevante factoren kunnen zijn. Wel wijst de aanwezigheid van MOE-landers op de beschikbaarheid van laaggeschoold werk; of een effect positief of negatief zou zijn is daarom moeilijk te zeggen. Maar doordat gegevens niet beschikbaar zijn is opname in het model niet aan de orde.

Advies: buiten model laten.

5.4. Bijstandsafhankelijkheid op individueel niveau opnemen

Idee

Door bijstandsafhankelijkheid, of inkomen onder de bijstandsgrens, op te nemen zou de verklaringskracht van het model kunnen toenemen.

Voorstel

Het SCP stelt vast dat de bijstandskans dan wordt verklaard door het ontvangen van bijstand, of iets dat daaraan vrijwel gelijk is. Dit zou het model circulair maken. Daarom stelt het SCP voor dit niet te doen.

Beoordeling van het voorstel

Eens met deze inschatting.

Advies: buiten model laten.

5.5. Aanpakken onderschatting bijstandskans alleenstaanden

Probleem

Het basismodel voorspelt minder alleenstaanden, paren zonder kinderen en alleenstaande moeders met een bijstandsuitkering dan er in werkelijkheid zijn (tabel 2.2).⁴ De bijstandskans van alleenstaande vaders wordt overschat.

Voorstel

De oorzaak van dit probleem is niet duidelijk. Het zou kunnen komen door een vertekening door de steekproeftrekking bij de EBB. In dat geval lost de overstap naar integrale data het probleem op. Het SCP stelt voor af te wachten of dit inderdaad zo is.

⁴ Op blz. 41 van het SCP-rapport staat abusievelijk dat de bijstandskans onder echtparen wordt overschat.

Beoordeling van het voorstel

Eens met deze inschatting.

Advies: opnieuw naar kijken met integrale data.

6. Samenhang en totaalbeeld

6.1. Samenhang voorstellen

De verbeteropties die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven zijn door het SCP afzonderlijk beoordeeld. De kansrijk geachte opties zijn daarna in samenhang onderzocht.

Na samenvoegen bleek de indicator "lage inkomens" niet langer significant. Dat komt door de grote samenhang met "sociale huur". Het SCP stelt daarom voor om lage inkomens niet op te nemen in het model. Ook bleken de bestaande kenmerken "wonend in matig leefbare wijk" en "netto participatie op regionaal niveau" niet langer significant. Voorgesteld wordt deze weg te laten. In plaats van de arbeidsmarktindicatoren "aantallen studenten" en "banen in handel en horeca" is het voorstel om de indicatoren "bevolkingsgroei" en "banengroei" op te nemen.

Advies: bij overname van de voorstellen zijn dit logische consequenties.

6.2. Totaalbeeld

Alles samengenomen stelt het SCP de volgende veranderingen van het verdeelmodel voor:

1. Compensatie voor de uitgaven aan instellingsbewoners en dak/thuislozen op basis van historische gegevens;
2. Uitsplitsing 'huur' in "sociale huur" en "overige huur";
3. Toevoegen "groei aantal banen", "bevolkingsgroei" en "aandeel WW-ers in de bevolking";
4. Weglaten "wonen in buurt met lage leefbaarheid" en "netto participatie op regionaal niveau";
5. RPA-indeling hanteren voor de regionale gebiedsindeling.

De eerste aanpassing raakt de meeste gemeenten weinig maar enkele gemeenten sterk. De betrouwbaarheid wordt vergroot; voorkomen wordt dat gemeenten met veel instellingsbewoners of dak/thuislozen worden onderbedeeld.

De tweede aanpassing vergroot in principe de betrouwbaarheid, maar beperkingen in de beschikbare gegevens vertroebelen het beeld. De te gebruiken inkomensbestanden bevatten namelijk alleen huishoudens die een (geregistreerd) inkomen ontvangen. Een onbekend deel van de huishoudens blijft buiten beeld. Het SCP laat zien dat de uitkomst van het model sterk gevoelig is voor de manier waarop de woonsituatie precies wordt gemeten. Het is daarom onbevredigend dat bij uitvoering van dit voorstel een groep huishoudens buiten beeld zou blijven waarvan niemand weet hoeveel het er zijn, welke kenmerken ze hebben en hoe ze over gemeenten zijn verdeeld. Het is aan te bevelen om via bestandskoppelingen te proberen hier meer zicht op te krijgen, zodat de ernst van de te introduceren verdeelstoornis kan worden ingeschat. Dan kan worden besloten of de voordelen de nadelen overtreffen.

De derde aanpassing versterkt de manier waarop het verdeelmodel rekening houdt met de arbeidsmarkt. Doordat arbeidsmarktkenmerken onderling sterk samenhangen is het lastig om te bepalen welke kenmerken in het model moeten worden opgenomen. De gemaakte keus is op basis van de beschikbare steekproefdata te rechtvaardigen. Na beschikbaar komen van integrale data moet hier opnieuw naar worden gekeken.

De vierde aanpassing is een logisch gevolg van de vorige twee. Deze variabelen worden vervangen door variabelen die sterk verwante zaken weerspiegelen.

De vijfde aanpassing vergroot de uitlegbaarheid. De grote verschillen in uitkomsten op gemeentelijk niveau tussen de voorgestelde regio-indelingen roept echter wel vragen op. Het lijkt raadzaam om na het beschikbaar komen van integrale data de regio-indeling opnieuw te bezien.

Alles overziend wordt voor het model van 2016 een aantal aanpassingen voorgesteld die gemiddeld genomen niet tot sterk afwijkende uitkomsten leiden. Gemiddeld worden de herverdeeleeffecten wat kleiner. Voor afzonderlijke gemeenten kan de uitkomst van het voorgestelde model wel sterk afwijken van het bestaande model. Dat soort veranderingen is lastig uit te leggen bij een tussentijdse aanpassing van een model.

De aangekondigde overstap naar gebruik van integrale data (2017) gaat onvermijdelijk ook met herverdeeleeffecten gepaard gaan. Pas met integrale data is een aantal structurele problemen echt te verhelpen. Dan moet ook opnieuw worden bekeken wat op basis van de dan beschikbare gegevens het beste model is. De aanpassingen 2 tot en met 5 kunnen dan achteraf minder zinvol blijken. Dit geldt niet voor aanpassing 1 (instellingsbewoners en dak/thuislozen): daarvan is de wenselijkheid nu al voldoende duidelijk.

De mogelijke onrust die de voorgestelde tussentijdse aanpassingen in 2016 zou opleveren moet worden afgewogen tegen de beperkte en deels tijdelijke voordelen daarvan. Een tussenweg zou kunnen zijn alleen aanpassing 1 over te nemen (compensatie voor instellingsbewoners en dak/thuislozen).

Bijlage: toetsingscriteria

Criterium	Score
Prikkelwerking	Geen ongewenste prikkel voor gemeenten
Betrouwbaarheid	Uitkomst reflecteert objectieve behoefte aan middelen
Uitlegbaarheid	Verdeelkenmerken worden (h)erkend als relevant
Rechtvaardigheid	De geschatte effecten zijn te verklaren
Voorspelbaarheid	Budgetten veranderen niet sterk van jaar op jaar
Financiële beheersbaarheid	Herverdeeleffecten zijn niet al te groot
Praktische uitvoerbaarheid	Bedragen per gemeente moeten kunnen worden bepaald
Totaaloordeel	Geen ongewenste prikkel voor gemeenten

COELO-rapporten kunnen worden gedownload van www.coelo.nl.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl

COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.