
Plausibiliteitsonderzoek objectief verdeelmodel inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand

503007 - 006

Eindrapport

Cebeon, 22 oktober 2007

I Inhoudsopgave

1	Aanleiding en onderzoeksvragen.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Reikwijdte onderzoek	6
1.4	Definities.....	7
1.5	Begeleiding onderzoek.....	9
1.6	Indeling rapport	10
2	Kenmerken verdeelmodel en herverdeeleffecten	13
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Overzicht en betekenis maatstaven objectief verdeelmodel	13
2.3	Uitkeringslasten.....	16
2.4	Herverdeeleffecten.....	16
3	Analysekader en uitschietersanalyse	19
3.1	Inleiding.....	19
3.2	Analysekader en onderzoekstappen	19
3.3	Uitschietersanalyse	21
3.4	Selectie en wijze van benaderen onderzoeks- en referentiegemeenten	23
4	Relaties tussen herverdeeleffecten en outputkenmerken	27
4.1	Inleiding.....	27
4.2	Logische verbanden tussen herverdeeleffecten en outputkenmerken	27
4.3	Feitelijk gevonden relaties tussen herverdeeleffecten en outputkenmerken.....	29
4.4	Conclusies.....	31
5	Analyse individuele maatstaven.....	33
5.1	Inleiding.....	33
5.2	Huurwoningen.....	34
5.3	Eenouderhuishoudens	36
5.4	Huishoudens met laag inkomen.....	39
5.5	Banen	41
5.6	Centrumfunctie (klantenpotentiëlen)	43
5.7	Stedelijkheid.....	44
5.8	Laag opgeleiden 15-64 jaar	45
5.9	Allochtonen 15-64 jaar	45
5.10	Overzicht bevindingen.....	46
6	Analyse achtergronden herverdeeleffecten in samenhang.....	49
6.1	Inleiding.....	49
6.2	Relatie outputkenmerken en herverdeeleffecten voor tien gemeenten.....	52
6.3	Uitwerking in verdeelmodel opgenomen exogene factoren voor tien gemeenten	54
6.4	Betekenis beleid bij de tien gemeenten.....	60
6.5	Bevindingen ten aanzien van overige gemeenten.....	64
6.6	Bevindingen in samenhang	70
7	Analyse overige uitgangspunten verdeelstelsel.....	75
7.1	Inleiding.....	75

7.2	De beoordeling van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid.....	76
7.3	De werking in dynamisch opzicht in relatie tot kostenoriëntatie en lineariteit	81
7.4	De betekenis van de gekozen mix van uitgangspunten	85
7.5	Conclusies	87
8	Samenvatting en conclusies	89
8.1	Inleiding.....	89
8.2	Relatie herverdeeeffecten en outputkenmerken.....	90
8.3	Plausibiliteit budget in relatie tot herverdeeeffecten.....	92
8.4	Beoordeling plausibiliteit in relatie tot andere uitgangspunten van het verdeelmodel	99
	Bijlagen.....	103
A	Verdeelmaatstaven objectief verdeelmodel 2007.....	105
B	Vragenlijst verdiepende analyse.....	107
B.1	Inleiding.....	107
B.2	Cliëntenbestand, beleid en organisatie.....	107
B.3	Kenmerken en werking objectief verdeelmodel	108

1 Aanleiding en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van het door Cebeon verrichte onderzoek naar de plausibiliteit van het objectief verdeelmodel ten behoeve van het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Het onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

De WWB is op 1 januari 2004 in werking getreden. Kenmerkend voor deze wet is een grote mate van deregulering en decentralisatie. Gemeenten zijn via een budgetsystematiek volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de wet.

Op grond van deze wet wordt jaarlijks een beschikbaar macrobudget geraamd waaruit gemeenten de uitkeringslasten (het zogenaamde I-deel) dienen te bekostigen. Dit budget wordt verdeeld op basis van een objectief verdeelmodel. In het kader van een onderhoudstraject worden de parameters van dit verdeelmodel jaarlijks opnieuw geschat op basis van geactualiseerde informatie over de feitelijke uitgaven van gemeenten.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat in 2007 een onderzoek naar de plausibiliteit van de uitkomsten van het objectief verdeelmodel wordt gedaan (brief 27 april 2006). In het Algemeen Overleg is door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat er nader onderzoek wordt gedaan naar specifieke elementen die invloed hebben op de financiering.

1.2 Onderzoeksvragen

Het plausibiliteitsonderzoek moet aangeven in hoeverre het aannemelijk is dat gemeenten hun bijstandsuitgaven in lijn kunnen brengen met het budget dat zij ontvangen op basis van het objectief verdeelmodel en in hoeverre het aannemelijk is dat herverdeeffecten worden bepaald door de output die gemeenten realiseren.

Tegen deze achtergrond hebben de volgende vragen in het onderzoek centraal gestaan.

A: onderzoeksvragen met betrekking tot de herverdeeffecten:

- is het aannemelijk dat de richting van de herverdeeffecten in overeenstemming is met de gemeentelijke output?
- verhouden deze herverdeeffecten zich ook proportioneel tot de gemeentelijke output?
- hoe verschillen gemeenten met een positief herverdeeffect en een negatief herverdeeffect hierin?
- welk deel van het budget kan als plausibel worden aangemerkt?

B: onderzoeksvragen met betrekking tot de werking van het verdeelmodel op macroniveau:

- werkt het verdeelmodel op macroniveau?
- heeft het verdeelmodel het gewenste effect op de output die gemeenten realiseren?
- zijn resultaten van het verdeelmodel verklaarbaar?
- wat is de ervaring van gemeenten? Vinden zij het verdeelmodel plausibel en hoe ervaren zij de werking? Zijn tekorten overkoombaar?

1.3 Reikwijdte onderzoek

Door de opdrachtgever is een aantal criteria meegegeven waaraan het plausibiliteitsonderzoek moet voldoen.

objectief verdeelmodel als centraal richtpunt

Het onderzoek moet zich richten op het objectief verdeelmodel. Het verdeelmodel op basis van historische kostenaandelen, zoals dat wordt toegepast bij kleinere gemeenten, blijft buiten beschouwing.

geen econometrische benadering

Het onderzoek dient geen econometrische benadering te hebben.

geen second opinion of voorstellen voor een alternatief verdeelmodel

Het gaat bij het plausibiliteitsonderzoek niet om een second opinion ten aanzien van het huidige objectief verdeelmodel of voorstellen voor een alternatief verdeelmodel.

onvermijdelijkheid bijstandsuitgaven

Het onderzoek moet aannemelijk maken dat de budgetten die SZW aan gemeenten verstrekt overeenkomen met de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van die gemeenten of dat het aannemelijk is dat het voor de gemeenten mogelijk is om de uitgaven in overeenstemming te brengen met het beschikbare budget.

outputkenmerken in plaats van uitvoeringskenmerken

De plausibiliteit van het objectief verdeelmodel dient niet te worden vastgesteld op basis van uitvoeringskenmerken (vestiging in verzamelgebouw, aantal consulenten met klantcontact, aantal voorschotten, fraudegevallen, e.d.), maar op basis van outputkenmerken (instroom, uitstroom, gemiddelde prijs en bijstanddichtheid).

uitschietersanalyse

Het onderzoek dient te worden gebaseerd op een vergelijking van extreme voor- en nadeelgemeenten met gemeenten die op andere kenmerken vergelijkbaar zijn (uitschietersanalyse). Daarnaast dient aanvullende informatie te worden gezocht om te onderzoeken of het aannemelijk te maken is dat het verdeelmodel op macroniveau werkt. Samen met de resultaten van de uitschietersanalyse moet dit inzicht geven in de plausibiliteit van het verdeelmodel. Als aanvulling hierop kan eventueel de ervaring van gemeenten met het objectieve verdeelmodel worden onderzocht.

creëren van draagvlak

Het onderzoek dient draagvlak te creëren bij de beslissers (i.c. de leden van de Tweede Kamer) en diverse experts (wetenschappers, Raad voor de financiële verhoudingen, ministeries van Financiën, BZK en EZ). Het plausibiliteitsonderzoek moet betrokkenen kunnen overtuigen en passen bij de uitgangspunten van de WWB (systeem beloont prestaties).

1.4 Definities

1.4.1 Inleiding

In verband met het operationaliseren van de onderzoeksvragen met betrekking tot de werking van het model en de herverdeeffecten, dient een aantal elementen nader gedefinieerd te worden. Dit vormt het onderwerp van deze paragraaf voor wat betreft:

- de bij de ontwikkeling van het verdeelmodel gehanteerde criteria (paragraaf 1.4.2);
- het begrip herverdeeeffect (paragraaf 1.4.3);
- de plausibiliteit van de herverdeeeffecten (paragraaf 1.4.4);
- de gehanteerde outputkenmerken (paragraaf 1.4.5);
- de onvermijdelijkheid van de herverdeeeffecten (paragraaf 1.4.6).

1.4.2 Bij ontwikkeling verdeelmodel gehanteerde criteria

De werking van het verdeelmodel kan niet worden beoordeeld zonder de criteria in de beschouwing te betrekken die bij de ontwikkeling van het model zijn gehanteerd.

Deze criteria zijn:¹

1. *Plausibiliteit van de verdeelkenmerken*: de gehanteerde variabelen in het model dienen een logisch verband te hebben met de relatieve omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten;
2. *Plausibiliteit herverdeeeffecten*: herverdeeeffecten (verschillen tussen de objectief modelmatig berekende uitkeringslasten en de feitelijke bijstandsuitgaven) dienen plausibel te zijn. Dit criterium is niet zozeer bij de ontwikkeling gehanteerd, maar vormt wel een belangrijk uitgangspunt bij de beoordeling van de plausibiliteit van het verdeelmodel;²
3. *Omvang van de herverdeeeffecten*: de omvang van herverdeeeffecten moet ‘acceptabel’ zijn. In de praktijk heeft dit betekend dat steeds op instigatie van de Tweede Kamer van een bepaald maximaal acceptabel herverdeeeffect is uitgegaan (meest recentelijk plus en min 7,5%). Voor grotere herverdeeeffecten is het verdeelmodel telkens ‘afgetopt’ tot het maximum werd bereikt³;
4. *Transparantie*: de werking van het model dient ook voor niet-ingewijden inzichtelijk te zijn en gemeenten zouden in principe in staat moeten zijn om hun eigen budgetten te berekenen (dat betekent ondermeer dat het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie);
5. *Actualiteit*: er wordt gebruik gemaakt van de meest recente data;
6. *Stabiliteit*: het is van belang dat het verdeelmodel redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten oplevert. Dit betekent dat veranderingen in de herverdeeeffecten van het ene op het andere jaar beperkt van omvang dienen te zijn;
7. *Bestand tegen gemeentelijke herindelingen*: de som van de budgetten op basis van individuele budgettering van afzonderlijke gemeenten dient gelijk te zijn aan het budget bij gezamenlijke budgettering;
8. *Niet beïnvloedbare verdeelkenmerken*: de verdeling dient te worden gebaseerd op exogene, niet of nauwelijks door gemeenten te beïnvloeden factoren.

1. Conform opgave van het ministerie van SZW .

2. In de praktijk is er bij de ontwikkeling van het verdeelmodel vooral gewerkt vanuit het principe dat de herverdeeeffecten in een bepaald jaar zo klein mogelijk dienden te zijn (zie uitgangspunt 3).

3. Hierdoor wordt niet alleen de modeluitkomst van gemeenten met de grotere herverdeeeffecten aangepast, maar kan ook de modeluitkomst van andere gemeenten aan wijziging onderhevig zijn, omdat het aftoppen moet worden ‘betaald’ (het macrobudget blijft immers ongewijzigd).

Opgemerkt kan worden dat deze criteria niet direct in elkaars verlengde hoeven te liggen en ze met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Waar dit het geval is dient er een nadere afweging tussen de verschillende criteria plaats te vinden.

1.4.3 Herverdeeeffecten

Het onderzoek richt zich op de (grootste) herverdeeeffecten. Deze kunnen worden omschreven als het verschil per gemeente tussen de modeluitkomst en de feitelijke (netto) uitkeringslasten in een bepaald jaar. In hoofdstuk 2 wordt aangegeven wat de omvang van deze herverdeeeffecten is en hoe ze nader zijn geoperationaliseerd.

1.4.4 Plausibiliteit herverdeeeffecten

In het onderzoek wordt de plausibiliteit van herverdeeeffecten beoordeeld tegen de achtergrond van de score van gemeenten op onderscheiden outputkenmerken (zie paragraaf 1.4.5). Met betrekking tot het begrip plausibiliteit worden in dit verband de volgende aspecten onderscheiden:

- herverdeeeffecten moeten *aannemelijk* zijn. Er van uitgaande dat het verdeelsysteem prestaties van gemeenten beloont, mag verwacht worden dat positieve herverdeeeffecten samengaan met een lage gemiddelde prijs en een lage instroom c.q. hoge uitstroom die per saldo leidt tot een relatieve daling of mindere stijging van de bijstandsdichtheid⁴ in een bepaalde periode. Tegen deze achtergrond zegt de aannemelijkheid dus iets over de richting en omvang van de herverdeeeffecten;
- herverdeeeffecten moeten *acceptabel* zijn. Hierbij gaat het om een beoordeling van de discrepantie tussen de feitelijke herverdeeeffecten van gemeenten en hetgeen verwacht zou mogen worden op basis van hun relatieve score op de outputkenmerken;
- herverdeeeffecten moeten *betrouwbaar* zijn. Hierbij gaat het met name om de mate waarin de herverdeeeffecten in opeenvolgende jaren consistent zijn met de ontwikkeling van gemeenten op de verschillende outputkenmerken, rekening houdend met effecten van eigen beleid.

Vanuit het onderzoek richt de plausibiliteitstoets zich met name op de vraag of herverdeeeffecten *aannemelijk en betrouwbaar* zijn. Dit levert vervolgens ingrediënten op voor de bestuurlijke oordeelsvorming in hoeverre herverdeeeffecten *acceptabel* zijn.

1.4.5 Outputkenmerken

Bij het beoordelen van de relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken staan de volgende outputkenmerken centraal:

- de bijstandsdichtheid (i.c. het aantal bijstandsontvangers per huishouden van een gemeente);
- de gemiddelde prijs (i.c. de netto uitkeringslasten per bijstandsontvanger);
- de in- en uitstroom van bijstandsontvangers tussen jaren (uitgedrukt in de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid).

4. Het aantal bijstandsuitkeringen ten opzichte van het aantal huishoudens.

1.4.6 Onvermijdelijkheid herverdeeeffecten

analyse achtergronden grote herverdeeeffecten

Belangrijk onderwerp voor het onderzoek is het analyseren van achtergronden van grote herverdeeeffecten (uitschietersanalyse). Op grond van nadere analyses van – de achtergronden van – dergelijke grote herverdeeeffecten, dient een uitspraak te worden gedaan over de plausibiliteit van de werking van het verdeelmodel.

Bij het formuleren van dit oordeel staat centraal dat het aannemelijk moet zijn dat de budgetten die gemeenten ontvangen uit het verdeelmodel overeenstemmen met de onvermijdelijke bijstandsuitgaven dan wel dat gemeenten met herverdeeeffecten in staat moeten zijn om hun feitelijke uitgaven in overeenstemming te brengen met de uitkomst van het verdeelmodel.

Hierbij zijn twee elementen van belang: sluiten de budgetten uit het verdeelmodel aan bij de onvermijdelijke uitgaven en wat zijn de mogelijkheden voor gemeenten om hun uitgaven in overeenstemming te brengen met het beschikbare budget?

Deze aspecten kunnen alleen worden beantwoord vanuit een vergelijking tussen gemeenten, waarbij invulling wordt gegeven aan het onvermijdelijke karakter van bijstandsuitgaven in verschillende omstandigheden en waarbij gelet wordt op de vergelijkbaarheid van inspanningen van gemeenten.

onvermijdelijkheid bijstandsuitgaven

De onvermijdelijkheid van bijstandsuitgaven in een gemeente hangt samen met de kans dat bijstandsontvangers, uitgaande van dezelfde toepassing van wet- en regelgeving, in gemeenten worden aangetroffen (kans op bijstand). Deze kans varieert tussen gemeenten vanuit de werking van exogene factoren. In het verdeelmodel wordt met verschillen in kans op bijstand rekening gehouden. De onderzoeksvraag is of dat in relatie tot het onvermijdelijke karakter van de bijstandsuitgaven goed gebeurt.

Indien dit het geval is worden gemeenten in een vergelijkbare (uitgangs)positie gebracht door het honoreren van factoren die bepalend zijn voor de onvermijdelijke bijstandslasten. Indien dit niet (geheel) het geval is, worden gemeenten in een ongelijke positie gebracht. Gemeenten worden dan niet gelijk behandeld, omdat ze niet in staat worden gesteld om met een vergelijkbare inspanning een vergelijkbaar herverdeeeffect te realiseren.

mogelijkheden voor gemeenten om bijstandsuitgaven te beïnvloeden

Bij het analyseren van mogelijkheden van gemeenten om hun uitgaven in overeenstemming te brengen met de uitkomst van het verdeelmodel, staat de beoordeling centraal of verschillen in herverdeeeffecten (positieve en negatieve uitschieters) samenhangen met verschillen in beleid. Wanneer het beleid niet verschilt vormt dit geen verklaring voor verschillen in herverdeeeffecten. Dit betekent dat bij een vergelijkbaar beleid verschillen in herverdeeeffecten wijzen op een verschillende behandeling van gemeenten in het verdeelmodel.

1.5 Begeleiding onderzoek

Tijdens het onderzoek zijn de aanpak en (tussen-)resultaten besproken met een begeleidingscommissie die bestond uit vertegenwoordigers van:

- het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW);
- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG);
- een aantal individuele gemeenten;

- Divosa;
- de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv);
- de onderzoeksbureaus APE en SEOR.

1.6 Indeling rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

beschrijving kenmerken verdeelmodel, herverdeeeffecten, analysekader en uitschietersanalyse

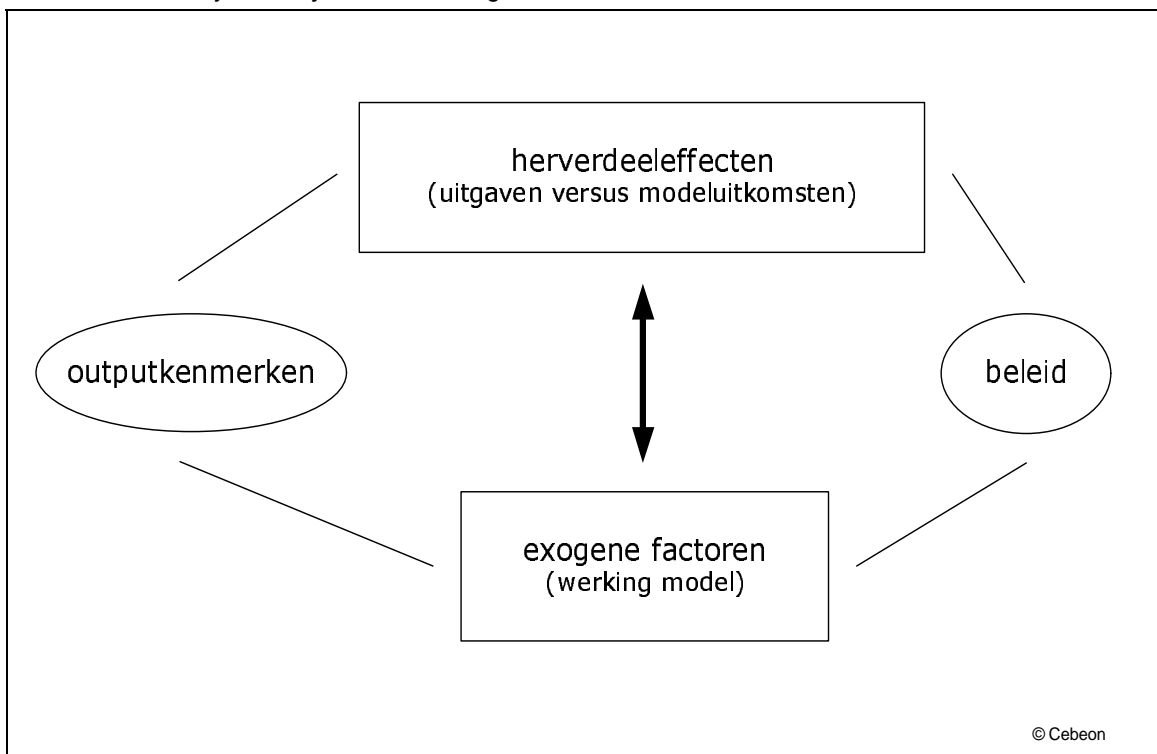
Begonnen wordt met de beschrijving van de kenmerken van het verdeelmodel en de herverdeeeffecten in hoofdstuk 2 en van het gehanteerde analysekader en de uitschietersanalyse in hoofdstuk 3.

onderzoeksvragen met betrekking tot de herverdeeeffecten

Vervolgens wordt in de hoofdstukken 4, 5 en 6 ingegaan op de analyse en uitkomsten in relatie tot de onderzoeksvragen met betrekking tot de herverdeeeffecten. Daarbij worden de volgende onderwerpen onderscheiden (zie schema 1.1):

- begonnen wordt met de analyse van de relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken (hoofdstuk 4);
- daarna staat in hoofdstuk 5 en 6 de relatie centraal tussen enerzijds positieve en negatieve herverdeeeffecten (de verhouding tussen uitgaven en modeluitkomst) en anderzijds de wijze waarop en de mate waarin binnen het verdeelmodel rekening wordt gehouden met de betekenis van exogene factoren. In dat kader wordt ook ingegaan op de relevantie van verschillen in outputkenmerken tussen gemeenten met een positief en een negatief herverdeeeffect en op de betekenis van verschillen in beleid als mogelijke verklarende factor voor herverdeeeffecten.

Schema 1.1. Hoofdpijnen analyse in samenhang



overige onderzoeksvragen

In hoofdstuk 7 komt de analyse van een aantal overige uitgangspunten van het verdeelstelsel aan bod. Daarbij is er ook aandacht voor spelregels die bij andere verdeelsystemen worden gehanteerd. De volgende onderwerpen worden onderscheiden:

- de beoordeling van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid;
- de werking van het verdeelmodel in dynamisch opzicht in relatie tot kostenoriëntatie en lineariteit;
- de betekenis van de gekozen mix van uitgangspunten. Ten aanzien van dit onderwerp wordt ook een aanbeveling geformuleerd.

samenvatting en conclusies

Hoofdstuk 8 bevat een samenvatting van het onderzoek met de conclusies daarbij.

bijlagen

Ten slotte bevat het rapport een tweetal bijlagen:

- A: een beschrijving van de gehanteerde definities van de maatstaven in het verdeelmodel;
- B: de vragenlijst voor de verdiepende analyse;

Een overzicht van de hoofdstukken van deze rapportage is in het onderstaande schema opgenomen.

Schema 1.2. Indeling rapport

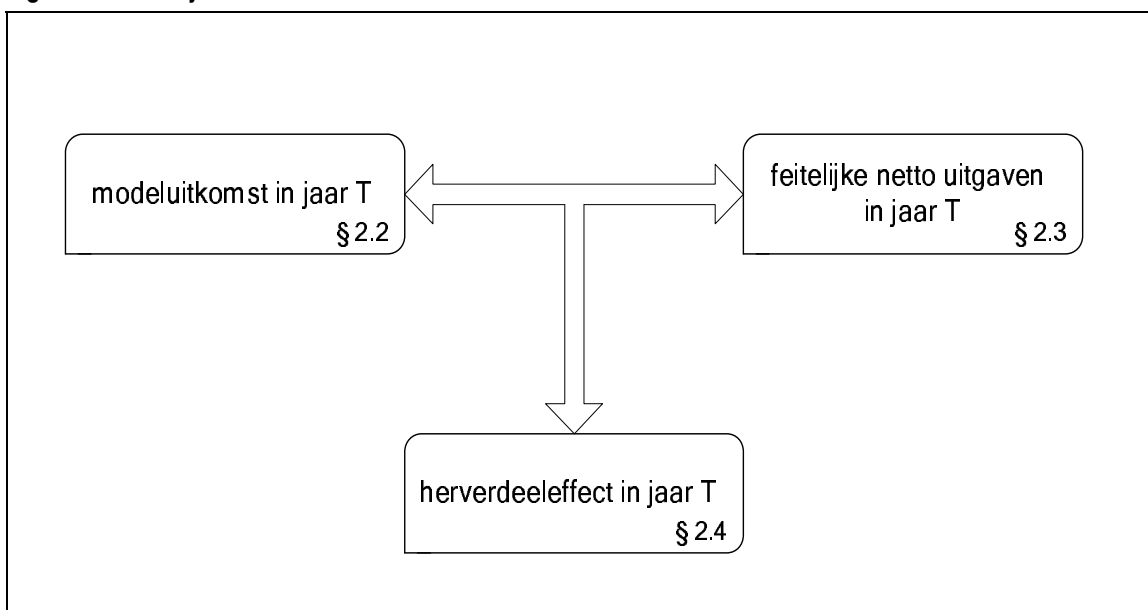
kenmerken verdeelmodel en herverdeeleffecten	(Hoofdstuk 2)
analyse kader en uitschietersanalyse	(Hoofdstuk 3)
relaties herverdeeleffecten en outputkenmerken	(Hoofdstuk 4)
analyse individuele maatstaven	(Hoofdstuk 5)
analyse achtergronden herverdeeleffecten in samenhang	(Hoofdstuk 6)
analyse overige criteria verdeelstelsel	(Hoofdstuk 7)
samenvatting en conclusies	(Hoofdstuk 8)

2 Kenmerken verdeelmodel en herverdeeeffecten

2.1 Inleiding

Een van de centrale onderzoeksvragen richt zich op de plausibiliteit van de herverdeeeffecten. Daarbij zijn herverdeeeffecten gedefinieerd als het verschil per gemeente tussen de modeluitkomst en de feitelijke (netto) uitkeringslasten in een bepaald jaar (zie onderstaande figuur).

Figuur 2.1. Analyse herverdeeeffecten



In dit hoofdstuk worden de onderdelen van figuur 2.1 nader toegelicht:

- een overzicht van de maatstaven van het objectief verdeelmodel en de uitwerking daarvan (paragraaf 2.2);
- de feitelijke (netto) uitgaven met betrekking tot uitkeringslasten (paragraaf 2.3);
- de operationalisering en omvang van herverdeeeffecten (paragraaf 2.4).

2.2 Overzicht en betekenis maatstaven objectief verdeelmodel

Het onderzoek richt zich op gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Tussen deze gemeenten is er sprake van een grote variatie (spreiding) in feitelijke bijstandslasten. Met behulp van het objectieve verdeelmodel wordt beoogd de voor gemeenten onvermijdelijke bijstandslasten te honoreren. Ook deze modeluitkomsten kennen een grote variatie tussen individuele gemeenten.

Om de opbouw van het model, waarvan de plausibiliteit moet worden beoordeeld, nader toe te lichten is tabel 2.1 opgesteld. Deze tabel bevat een overzicht van de maatstaven van het objectief verdeelmodel⁵ en van de uitkomsten van het model, voor alle gemeenten tezamen en voor de laagst respectievelijk hoogst scorende

5. Ten behoeve van het onderzoek zijn door het ministerie van SZW voor verschillende jaren basisgegevens beschikbaar gesteld.

gemeente. Met deze weergave wordt beoogd om de werking van het verdeelstelsel (per maatstaf) inzichtelijk te maken.

Achtereenvolgens bevatten de kolommen in tabel 2.1 de volgende informatie:

- kolom 1: de gemiddelde scores per huishouden van de maatstaven binnen het verdeelmodel voor alle gemeenten tezamen;
- kolom 2: de scores per huishouden per maatstaf voor de individuele gemeenten met de laagste score op die maatstaf;
- kolom 3: de scores per huishouden per maatstaf voor de individuele gemeenten met de hoogste score op die maatstaf.

Het gaat om het objectief verdeelmodel 2007 dat is ingevuld voor het jaar 2005.⁶

De scores per maatstaf en in totaal zijn steeds uitgedrukt in een bedrag in euro's per huishouden van 15 tot en met 64 jaar. Bij de laagste en hoogste scores op maatstaven kan het om wisselende gemeenten gaan.

Tabel 2.1. Score verdeelmaatstaven in objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007 toegepast in 2005, voor alle gemeenten gemiddeld en hoogste en laagste score in euro's per huishouden 15-64 jaar

<i>verdeelmaatstaf</i>	<i>gemiddelde score</i>	<i>laagste score</i>	<i>hoogste score</i>
huishoudens 15-64 jaar	1.772	1.772	1.772
werkzame beroepsbevolking	-1.322	-1.394	-1.270
arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	-174	-273	-113
subtotaal basisdeel	277	193	360
bijstandskans verhogende factoren			
huishoudens met laag inkomen 15-64 jaar	748	326	950
eenouderhuishoudens 15-44 jaar	419	172	698
huurwoningen	199	96	306
regionaal klantenpotentieel	150	9	250
laag opgeleiden 15-64 jaar	94	58	148
allochtonen 15-64 jaar	102	21	182
totaal bijstandskans verhogende factoren	1.712	867	2.443
bijstandskans verlagende factoren			
banen in handel en horeca (COROP)	-417	-514	-320
banen totaal (COROP)	-279	-353	-190
netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)	-229	-252	-201
inwoners stedelijk gebied	-93	-110	-12
banengroei (COROP)	11	-50	57
totaal bijstandskans verlagende factoren	-1.007	-1.116	-881
TOTAAL	981	201	1.804

6. Hierbij is gebruik gemaakt van de beschikbare basisgegevens conform de definiëring in het objectief verdeelmodel 2007.

totaalscore

Alle maatstaven tezamen leiden tot een gemiddelde score voor alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners van 981 euro per huishouden, voor individuele gemeenten uiteenlopend van 201 tot 1.804 euro per huishouden.

indeling verdeelmaatstaven in drie groepen

Binnen tabel 2.1 zijn de maatstaven in drie groepen onderverdeeld: zogenoemde basisindicatoren, indicatoren die duiden op een hogere kans op bijstand en indicatoren die duiden op een lagere kans op bijstand.

basisindicatoren

De score van de basisindicatoren wordt bepaald door een bedrag per huishouden (15-64 jaar) minus een bedrag voor de werkzame beroepsbevolking en voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Per saldo hebben deze maatstaven derhalve betrekking op de niet werkzame beroepsbevolking zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering. Als zodanig gaat het om een eerste benadering van het aantal huishoudens dat voor een uitkering in aanmerking komt, zonder rekening te houden met andere factoren die tussen gemeenten leiden tot een grotere dan wel kleinere kans op bijstand.

Gemiddeld voor alle gemeenten tezamen leiden de basismaatstaven tot een uitkering van 277 euro per huishouden. Tussen individuele gemeenten loopt de score uiteen van 193 tot 360 euro per huishouden.

maatstaven die een grotere kans op bijstand indiceren

Maatstaven die aansluiten bij factoren die de kans op bijstand verhogen zijn: huishoudens met een laag inkomen 15-64 jaar; eenouderhuishoudens 15-44 jaar; huurwoningen; laag opgeleiden 15-64 jaar; allochtonen 15-64 jaar; regionaal klantenpotentieel. De positieve score van deze maatstaven binnen de werking van het model geeft aan dat het gaat om het indiceren van een verhoogde kans op bijstand.

Gemiddeld voor alle gemeenten tezamen is met deze bijstandskans verhogende factoren een bedrag gemoeid van 1.712 euro per huishouden, voor individuele gemeenten uiteenlopend van 867 tot 2.443 euro per huishouden.

maatstaven die een kleinere kans op bijstand indiceren

Maatstaven die aansluiten bij factoren die de kans op bijstand verlagen zijn een aantal COROP-gebonden maatstaven (banen in handel en horeca, banen totaal, de netto arbeidsparticipatie van vrouwen en de banengroei) en de maatstaf inwoners in stedelijk gebied. De negatieve score van deze maatstaven binnen de werking van het model geeft aan dat het gaat om het indiceren van een verlaagde kans op bijstand.

Gemiddeld voor alle gemeenten tezamen is met deze bijstandskans verlagende factoren een bedrag gemoeid van -1.007 euro per huishouden, voor individuele gemeenten uiteenlopend van -1.116 tot -881 euro per huishouden;

definiëring indicatoren

Voor een nadere toelichting op de definiëring van de maatstaven verwijzen we naar bijlage A. Daaruit blijkt dat de meeste maatstaven relatief zijn benoemd (als percentage van de omvang van een andere indicator). Voor een aantal (belangrijke) maatstaven wordt gewerkt met waarden gebaseerd op driejaarsgemiddelden. Voor het objectief verdeelmodel 2007 loopt het peiljaar tussen de gebruikte maatstaven uiteen van 2001 tot 2005.

2.3 Uitkeringslasten

Met netto uitkeringslasten wordt bedoeld op het saldo van de uitgaven en ontvangsten van gemeenten met betrekking tot de volgende categorieën:

- normbijstand voor personen jonger dan 21 jaar;
- normbijstand voor personen van 21 tot 65 jaar;
- verstrekte toeslagen op de normbijstand;
- verstrekte bijstand aan personen in inrichtingen;
- krediethypotheke;
- overbruggingsuitkeringen;
- terugvorderingen;
- verhaal;
- boeten.

Met betrekking tot de feitelijke uitkeringslasten kon worden beschikt over de uitkeringslasten per gemeente voor meerdere jaren. De analyse heeft zich met name gericht op de jaren waarin de WWB werkzaam is en waarvoor uitkeringslasten beschikbaar waren, i.c. de jaren 2004 en 2005. Daarbij vormde 2005 het centrale analysejaar. Aan het eind van het onderzoekstraject zijn ook eerste inzichten in de omvang per gemeente van de feitelijke uitkeringslasten voor 2006 beschikbaar gekomen en bij het onderzoek betrokken.

2.4 Herverdeeleffecten

2.4.1 Bepaling herverdeeleffecten

centrale invalshoek

Bij de analyse van de herverdeeleffecten is de volgende centrale invalshoek gehanteerd:

- de uitkomsten van het objectief verdeelmodel 2007, ingevuld voor het jaar 2005, worden vergeleken met de feitelijke uitkeringslasten in 2005;
- voor de bepaling van de herverdeeleffecten is het macrobudget dat wordt verdeeld afgestemd op het totaal van de feitelijke uitkeringslasten (i.e. het saldo van uitgaven minus ontvangsten) van gemeenten in 2005, aangezien de verdelende werking van het objectief verdeelmodel op plausibiliteit dient te worden getoetst;
- de analyse heeft betrekking op gemeenten met 40.000 inwoners of meer, waarvoor het objectief model 2007 volledig wordt toegepast.

Herverdeeleffecten worden gedefinieerd als het verschil tussen de modeluitkomst en de feitelijke (netto) uitkeringslasten. Dit verschil wordt uitgedrukt als percentage van de feitelijke uitkeringslasten. Ter illustratie worden de herverdeeleffecten ook gerelateerd aan het aantal huishoudens van 15-64 jaar.

Daarnaast worden ook herverdeeleffecten in andere jaren dan 2005 in beeld gebracht.

De herverdeeleffecten worden steeds gepresenteerd zonder ex ante beperking aangezien de verdelende werking van het verdeelmodel dient te worden beoordeeld.⁷

7. Overigens wordt bij de toepassing van het model gewerkt met een ex ante beperking waardoor de herverdeeleffecten worden afgetopt.

bestandsbewerkingen

Op basis van de beschikbare informatie met betrekking tot feitelijke uitkeringslasten en basisgegevens ten behoeve van het objectief verdeelmodel,⁸ is het objectief verdeelmodel 2007 zo goed mogelijk toegepast op de situatie in 2005. Hierbij zijn de volgende aandachtspunten relevant:

- het model is uitgerekend exclusief de werking van de ex ante beperking;
- voor een aantal herindelende gemeenten waren niet alle basisgegevens beschikbaar⁹;
- voor de belangrijkste verdeelmaatstaven waren geen gegevens voor oudere peiljaren beschikbaar (dit hangt onder andere samen met het feit dat de definiëring van de maatstaven in het objectief verdeelmodel sinds 2004 veelvuldig is gewijzigd);
- de totale uitkomst van het objectief verdeelmodel 2007 toegepast op 2005 is afgestemd op het totaal van de feitelijke (netto)uitkeringslasten in 2005.

Daarnaast zijn voor alle Nederlandse gemeenten diverse beschikbare gegevens over de samenstelling van het cliëntenbestand en uiteenlopende structuurkenmerken verzameld en geordend. Deze informatie is tezamen met de informatie van de steekproefgemeenten gebruikt in de verschillenanalyse.

2.4.2 Overzicht herverdeeleeffecten

In de onderstaande tabel wordt weergegeven hoe de herverdeeleeffecten in opeenvolgende jaren zijn gespreid over de gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Daarbij wordt aangegeven voor hoeveel gemeenten het herverdeeleeffect in enig jaar binnen een bepaalde bandbreedte viel.

In de eerste drie kolommen wordt dit weergegeven voor de jaren 2004 tot en met 2006, waarbij per jaar de modeluitkomsten (voor ex ante beperking) zijn gerelateerd aan de feitelijke netto uitkeringslasten in het betreffende jaar.¹⁰ In de laatste kolom wordt deze verdeling weergegeven voor de herverdeeleeffecten die centraal staan in het plausibiliteitsonderzoek: een vergelijking tussen de uitkomsten van het verdeelmodel 2007 toegepast op 2005 en de feitelijke netto uitkeringslasten in 2005. In alle gevallen wordt het verschil tussen de modeluitkomst en de feitelijke netto uitkeringslasten uitgedrukt als percentage van de feitelijke netto uitkeringslasten.

8. Op basis van informatie van het ministerie van SZW.

9. Deze zijn buiten de analyses gehouden.

10. Op basis van informatie van het ministerie van SZW. Hierbij is het macrototaal van de modeluitkomst (objectieve bijstandsuitgaven zonder ex ante beperking) gelijk gemaakt aan het totaal van de feitelijke netto-uitgaven voor alle gemeenten waarvoor over gegevens kon worden beschikt.

Tabel 2.2. Verdeling gemeenten met meer dan 40.000 naar omvang herverdeeeffect in de jaren 2004, 2005 en 2006.

<i>omvang herverdeeeffect</i>	<i>aantal gemeenten in % totaal gemeenten met >40.000 inwoners</i>			
	<i>hve04 in % uitk.04</i>	<i>hve05 in % uitk.05</i>	<i>hve06 in % uitk.06</i>	<i>hve0705 in % uitk.05</i>
<i>-15% of minder</i>	7%	21%	8%	8%
<i>-15% tot -7,5%</i>	11%	19%	13%	11%
<i>-7,5% tot 0%</i>	22%	30%	29%	22%
<i>0% tot +7,5%</i>	20%	12%	18%	17%
<i>+7,5% tot +15%</i>	22%	11%	15%	16%
<i>+15% of meer</i>	18%	7%	16%	25%
<i>totaal</i>	100%	100%	100%	100%
<i>waarvan herverdeeeffect < -7,5% of > +7,5%</i>	58%	58%	52%	61%

In de bovenstaande tabel is te zien dat in alle jaren meer dan de helft van de gemeenten een herverdeeeffect heeft dat groter is dan 7,5% (positief of negatief) van zijn netto uitkeringslasten. In de laatste kolom is te zien dat bij het model dat centraal staat in het plausibiliteitsonderzoek (model 2007 toegepast in 2005) meer dan 60% van de gemeenten een herverdeeeffect heeft van meer dan 7,5%.

Daarnaast is te zien dat het aandeel van gemeenten met extreme herverdeeeffecten (meer dan 15% positief of negatief) in de loop van de jaren niet afneemt. Bij het model 2007 toegepast in 2005 heeft circa eenderde van alle gemeenten waarvoor het objectief verdeelmodel integraal wordt toegepast een herverdeeeffect van meer dan (plus of min) 15%.

3 Analysekader en uitschietersanalyse

3.1 Inleiding

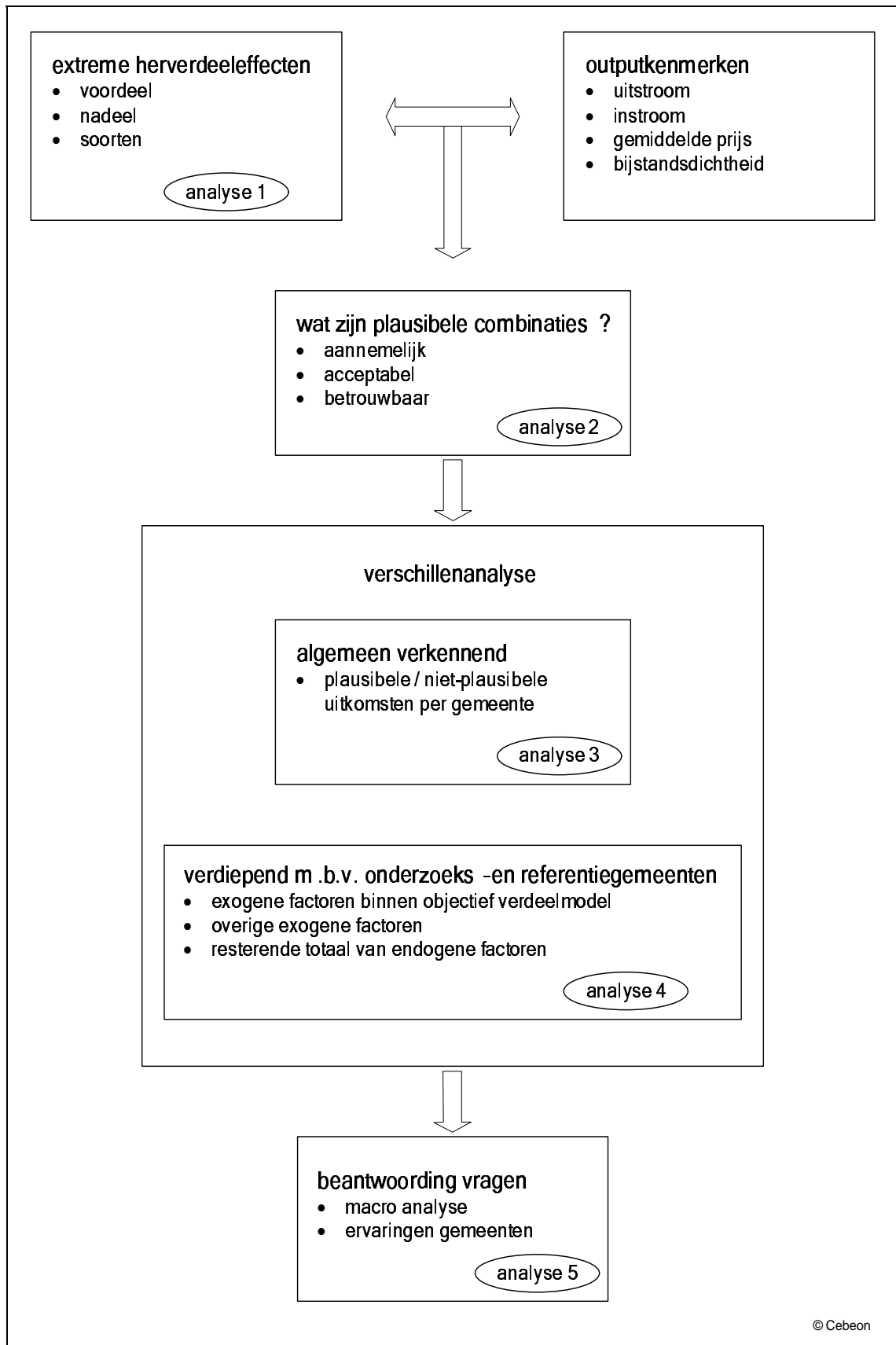
In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan bod

- het gehanteerde analysekader met de onderzoeksstappen daarbinnen (paragraaf 3.2);
- de methode van onderzoek in de vorm van een uitschietersanalyse (paragraaf 3.3);
- de selectie en wijze van benaderen van onderzoeks- en referentiegemeenten (paragraaf 3.4).

3.2 Analysekader en onderzoekstappen

Onderstaand wordt het analyseschema van het onderzoek gepresenteerd.

Schema 3.1. Analyseschema plausibiliteitsonderzoek objectief verdeelmodel



vijf analysestappen

Binnen de onderzoeksaanpak zijn vijf analysestappen onderscheiden:

- stap 1: het in kaart brengen van de herverdeeeffecten;
- stap 2: verkenning relatie herverdeeeffecten en outputkenmerken op (plausibele) achtergronden;
- stap 3: algemeen verkennende verschillenanalyse;
- stap 4: verdiepende verschillenanalyse met behulp van onderzoeks- en referentiegemeenten;
- stap 5: beantwoording vragen macro analyse en ervaringen gemeenten.

Over de eerste stap 'het in kaart brengen van herverdeeeffecten' is al in paragraaf 2.4 gerapporteerd. De bij de vervolgstappen gehanteerde onderzoeksmethode, de uitschietersanalyse als een vorm van verschillenanalyse, en de beoordeling van outputkenmerken in relatie tot herverdeeeffecten, worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

3.3 Uitschietersanalyse

3.3.1 Algemene beschrijving methode

De verrichte uitschietersanalyse is een voorbeeld van een toepassing van de (eerder door Cebeon ontwikkelde en toegepaste) verschillenanalyse.

verschillenanalyse en omzeilen cirkelredenering ('kip-ei' problematiek)

De verschillenanalyse is onder meer ontwikkeld, omdat bij het beoordelen van de achtergronden van herverdeeeffecten en outputkenmerken het gevaar van een cirkelredenering op de loer ligt. Deze cirkelredenering houdt in het kader van het onderhavige onderzoek in, dat variabelen in de vorm van outputindicatoren worden gebruikt voor een verklaring van herverdeeeffecten (verschil tussen modeluitkomst en feitelijke uitgaven), terwijl deze outputindicatoren ook zelf worden beïnvloed door de bij gemeenten beschikbare middelen (i.c. uitkomst van het model en de uitgaven die daarmee worden gedaan).

Bij de herijking van het gemeentefonds is een zelfde gevaar onderkend. In dat verband wordt gesproken van de 'kip-ei' problematiek. Deze problematiek heeft betrekking op de situatie dat gemeentelijke uitgaven onder invloed staan van de beschikbare middelen die gemeenten ontvangen om deze uitgaven te financieren. Wanneer de toedeling van de middelen wordt gekenmerkt door een bepaalde scheefheid (bepaalde typen gemeenten ontvangen teveel en anderen te weinig), vormen de feitelijke uitgaven niet zonder meer een goede indicatie van de kosten, omdat de omvang van de uitgaven van gemeenten in het algemeen sterk wordt bepaald door de hoeveelheid middelen die ze er voor ontvangen.

kenmerken verschillenanalyse: uiteenrafelen exogene en endogene factoren

Belangrijkste kenmerk van de verschillenanalyse is dat de achtergronden van herverdeeeffecten (als resultaat van uitgavenverschillen en inkomsten uit het objectief verdeelmodel) en verschillen in outputkenmerken worden uiteen gerafeld naar exogene (factoren buiten de invloedssfeer van de gemeenten) en endogene factoren (kenmerken van beleid en organisatie).

Op deze wijze kan onderscheid worden gemaakt tussen factoren die wijzen op de plausibiliteit van het stelsel (er zijn wel verschillen, maar die kunnen worden verklaard vanuit een uiteenlopende uitgangssituatie of op basis van bepaalde beleidskeuzes die niet sporen met de beschikbaar gestelde middelen) en factoren die niet of minder plausibel zijn (in het algemeen invloeden op grond van objectieve factoren die niet - adequaat - in

het verdeelstelsel worden gehonoreerd). Door het uiteenrafelen van verschillen naar typen achtergronden wordt een oplossing geboden voor de genoemde cirkelredenering of 'kip-ei'-problematiek.

stapsgewijze vergelijking achtergronden herverdeeffecten (groepen van) gemeenten

Voor het uiteenrafelen van de achtergronden van herverdeeffecten en verschillen in uitgaven en output worden onderzoeksgemeenten (i.c. gemeenten met grote herverdeeffecten) in verschillende stappen vergeleken met andere onderzoeks- of referentiegemeenten. Bij referentiegemeenten gaat het om gemeenten met andere herverdeeffecten, maar wel met vergelijkbare structuurkenmerken.

De verschillen- of uitschietersanalyse bestaat daarbij zowel uit een analyse binnen een groep van gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken (homogene groepen) als tussen verschillende homogene groepen (i.c. groepen van gemeenten met afwijkende structuurkenmerken).

Tot de genoemde homogene groep behoren onderzoeksgemeenten met grote herverdeeffecten en referentiegemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken, maar met een andere score voor wat betreft herverdeling, uitgaven en outputkenmerken. Omdat gemeenten op bepaalde onderdelen vergelijkbaar zijn en op andere niet, wordt duidelijk wat de achtergronden van uitgavenverschillen zijn en welk deel van de verschillen te maken heeft met plausibele dan wel niet plausibele factoren.

Wanneer aanvullend op de analyse van verschillen binnen homogene groepen ook de verschillen tussen niet-homogene (groepen van) gemeenten wordt vergeleken, kan de betekenis van niet door gemeenten te beïnvloeden achtergronden nog duidelijker worden, omdat deze tussen niet homogene groepen sterker differentiëren.

algemeen verkennend en verdiepend

Bovenstaande onderzoeksstappen worden in een iteratief proces een aantal malen herhaald. Na de eerste ronde is een globaal beeld beschikbaar van (minder) plausibele relaties tussen herverdeeffecten en de achtergronden daarvan. In de vervolgstappen worden de bevindingen nader onderzocht door een verdere verdieping met behulp van de verschillenanalyse.

3.3.2 Feitelijke toepassing methode

Conform de geschetste methodiek heeft de uitschietersanalyse zich geconcentreerd op het vinden van plausibele en niet plausibele achtergronden van verschillen tussen homogene en heterogene groepen van gemeenten. Deze werkwijze betekent dat de onderzoekspopulatie per definitie selectief is opgebouwd, omdat is ingezoomd op de gemeenten met grote herverdeeffecten.

De toepassing omvatte de volgende werkzaamheden:

- het verkennen van relaties tussen outputkenmerken en herverdeeffecten: welke relaties zijn op voorhand logisch en wat is de feitelijk gevonden relatie tussen herverdeeffecten en outputkenmerken bij verschillende typen gemeenten (hoofdstuk 4);
- het oppikken van signalen van onderzoeks- en referentiegemeenten: met deze gemeenten is de opbouw en werking van het verdeelmodel doorgenomen. Daarbij is gevraagd om te reageren op de plausibiliteit van het verdeelmodel en de daarin gebruikte indicatoren (zie ook de vragenlijst in bijlage B);
- het verkennen van systematische patronen binnen herverdeeffecten voor typen gemeenten: vanuit de gegevensbestanden voor alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners zijn ondersteunende analyses verricht. Signalen van gemeenten omtrent mogelijk minder plausibele onderdelen van het verdeelmodel

zijn in breder verband verkend, met name door gemeenten in te delen in bredere groepen met een duidelijk verschillende score op het betreffende onderdeel en het verloop van het gemiddelde herverdeeeffect voor deze groepen op systematische afwijkingen te beoordelen. De nulhypothese daarbij is steeds dat het model een gelijkmatig patroon te zien geeft op een dergelijk indeling, omdat er geen systematische vertekeningen worden verwacht voor bredere groepen gemeenten.¹¹ Op deze wijze is de werking van een aantal individuele maatstaven geanalyseerd (hoofdstuk 5);

- vervolgens zijn de verschillende achtergronden van herverdeeeffecten in samenhang beoordeeld (hoofdstuk 6). Daarbij spelen de volgende elementen een rol:
 - sluiten de maatstaven tussen gemeenten in vergelijkbare mate aan bij onvermijdelijke bijstandsuitgaven of is er een verschil, bijvoorbeeld op grond van een uiteenlopende kans op bijstandsontvangers binnen de reikwijdte van de maatstaf. Wanneer maatstaven tussen gemeenten in vergelijkbare mate aansluiten bij onvermijdelijke bijstandsuitgaven of verschillende maatstaven elkaar in dit opzicht compenseren, is er sprake van eenzelfde uitgangspositie tussen gemeenten. Naarmate dit echter niet het geval is en er tussen maatstaven geen sprake is van een compenserende werking, brengt dat gemeenten in een verschillende uitgangspositie. Om dit te kunnen beoordelen is een aantal simulaties verricht en zijn gevonden effecten geïllustreerd aan de hand van voorbeeldgemeenten waarbij er een duidelijke relatie is tussen het herverdeeeffect en een verschil in kans op bijstand;
 - daarnaast kunnen verschillen in gemeentelijk beleid een verklaring bieden voor gevonden verschillen in herverdeeeffecten. Daarom is bij de gemeenten waarbij sprake is van minder aannemelijke relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken en/of een minder plausibele werking van bepaalde maatstaven, nagegaan in hoeverre verschillen in gemeentelijk beleid hierbij een rol kunnen spelen. Indien op voorhand minder aannemelijke relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken geheel kunnen worden verklaard door verschillen in gemeentelijk beleid, doen ze geen afbreuk aan de plausibiliteit van het verdeelmodel. Wanneer minder aannemelijke relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken echter niet (geheel) kunnen worden verklaard door verschillen in beleid, vormt dit een extra aanwijzing voor de niet plausibele werking van het verdeelmodel.

3.4 Selectie en wijze van benaderen onderzoeks- en referentiegemeenten

3.4.1 Selectie

selectie gemeenten met extreme herverdeeeffecten

Het was niet de bedoeling (en binnen de onderzoekstermijnen en -capaciteit ook niet mogelijk) om de plausibiliteit van het herverdeeeffect voor alle afzonderlijke gemeenten te beoordelen.

De opdracht was om de plausibiliteit van het verdeelmodel te beoordelen aan de hand van de plausibiliteit van extreme herverdeeeffecten op grond van een uitschietersanalyse. Op uiteenlopende wijzen zijn daarbij gemeenten geselecteerd en in het onderzoeksproces betrokken.

selectie onderzoeksgemeenten vanuit zes groepen

Bij de start is een eerste selectie gemaakt om zoveel mogelijk uiteenlopende signalen te kunnen opvangen. Bij deze eerste selectie is rekening gehouden met het gegeven dat gemeenten in verschillende externe omstandig-

11. Bij de systematische verkenningen is steeds gewerkt vanuit een gelijkmatige spreiding van de gemeenten over de groepen.

heden verkeren die van invloed zijn op hun uitkeringslasten. Zoals bij tabel 2.1 in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, is er tussen de gemeenten sprake van een duidelijke spreiding in bijstandsdichtheid op grond van verschillen in externe omstandigheden.

Daarom is er een indeling gemaakt van alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners in 6 groepen die zijn samengesteld op basis van een oplopende score van gemeenten op het objectief verdeelmodel. Om een goede spreiding van waarnemingen te krijgen in het zoekproces, is vervolgens uit elke groep een eerste selectie van onderzoeksgemeenten gemaakt waarin telkens gemeenten zijn opgenomen met grote positieve of negatieve herverdeeldeffecten die een bepaalde relatie met outputkenmerken kenden, alsmede een aantal meer neutraal scorende gemeenten.

aanvullende selectie gemeenten

Gaandeweg het proces – na het opvangen van bepaalde signalen ten aanzien van de werking van bepaalde verdeelmaatstaven en verkrijgen van nadere inzichten in outputkenmerken en beleid – zijn er andere gemeenten in het zoekproces betrokken, teneinde deze inzichten zo goed mogelijk te kunnen beoordelen.

3.4.2 Wijze van benaderen

vragenlijst steekproefgemeenten

Op basis van een vragenlijst is bij de steekproefgemeenten informatie verzameld ten behoeve van de verdiepende verschillenanalyse. Deze vragenlijst bevatte zowel vragen met betrekking tot het cliëntenbestand, het beleid en de gemeentelijke organisatie, als een aantal gerichte vragen met betrekking tot het objectief verdeelmodel. De vraagstelling is daarbij afgestemd op de specifieke situatie in elke gemeente.

De conceptversie van de vragenlijst is voorgelegd aan de opdrachtgever en een aantal gemeenten (leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek) die deze versie van commentaar hebben voorzien. Bij de opstelling van de definitieve versie van de vragenlijst is daarvan dankbaar gebruik gemaakt. De gebruikte vragenlijst is in bijlage B opgenomen.

benadering steekproefgemeenten

De steekproefgemeenten (zowel uit de eerste selectie als naderhand geselecteerde gemeenten op basis van voortschrijdende inzichten) zijn eerst benaderd met het verzoek medewerking te verlenen aan het plausibiliteitsonderzoek door middel van het beantwoorden van een aantal vragen. Alle benaderde gemeenten hebben hun medewerking toegezegd.

Vervolgens hebben steekproefgemeenten een vragenlijst ontvangen en is met de contactpersoon van elke gemeente een afspraak gemaakt om de gevraagde gegevens te leveren en/of de vragenlijst door te nemen. Bij het doornemen van de vragenlijst zijn gemeenten geconfronteerd met de specifieke kenmerken van hun gemeente en de uitwerking hiervan in het objectief verdeelmodel. Daarbij is steeds getracht om samen met de gemeenten verklaringen te vinden voor afwijkende beelden. Dergelijke signalen zijn vervolgens getoetst bij andere (groepen) gemeenten (zowel binnen als buiten de eerste steekproef).

aanvullende analyse

Aansluitend bij bepaalde signalen van gemeenten is de werking van de variabelen in het verdeelmodel verder verkend, hetzij individueel, hetzij in combinatie met andere maatstaven.

Deze aanvullende verkenningen bestonden uit verschillende activiteiten:

- het beoordelen van de (exogene) werking van maatstaven bij andere referentie- en onderzoeksgemeenten, binnen dezelfde groep en in andere groepen, in relatie tot hun outputkenmerken;
- het opvragen van aanvullende gegevens om de werking van de maatstaven nader te kunnen analyseren;
- het groepsgewijs analyseren van de werking van maatstaven;
- de verkenning van de werking van de maatstaven in relatie tot de geformuleerde uitgangspunten.

4 Relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de relaties tussen (positieve en negatieve) herverdeeeffecten en outputkenmerken. Zoals eerder aangegeven gaat het bij outputkenmerken om de bijstandsdichtheid, om de gemiddelde prijs en om het saldo van in- en uitstroom van bijstandsontvangers tussen de jaren (geoperationaliseerd met de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid).¹² Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- paragraaf 4.2: welke logische verbanden zijn er tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken?
- paragraaf 4.3: wat is de feitelijk gevonden relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken voor gemeenten met een positief herverdeeeffect;
- paragraaf 4.4: wat is de feitelijk gevonden relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken voor gemeenten met een negatief herverdeeeffect;
- paragraaf 4.5: een aantal conclusies.

4.2 Logische verbanden tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken

4.2.1 Inleiding

Bij het uitwerken van logische verbanden tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken wordt onderscheid gemaakt tussen een uitgekristalliseerde (paragraaf 4.2.2) en de huidige situatie (paragraaf 4.2.3).

4.2.2 Relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken in uitgekristalliseerde situatie

Bij een goed werkend, uitgekristalliseerd verdeelmodel en een adequaat beleid van alle gemeenten zou het volgende beeld moeten worden aangetroffen:

- het model sluit aan bij de werking van exogene factoren in relatie tot onvermijdelijke uitgaven. De effecten van exogene factoren leiden tot verschillen in bijstandsdichtheid. Dit laatste komt ook tot uitdrukking in het huidige verdeelmodel¹³: de verdeling op basis van het huidige verdeelmodel leidt tot een bandbreedte in de modeluitkomst tussen gemeenten op grond van verschillen in bijstandsdichtheid van 201 tot 1804 euro per huishouden. Deze variatie hangt samen met verschillen in onvermijdelijke uitgaven op grond van een uiteenlopende kans op bijstand als gevolg van exogene factoren;

12. Bij de analyses van relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken zijn gemeenten steeds ingedeeld in een zestal groepen op basis van hun modeluitkomst, waarbij de outputkenmerken van individuele gemeenten worden vergeleken met het groepsgemiddelde. De bijstandsdichtheid is steeds gebaseerd op het 12-maandsgemiddelde van het aantal bijstandsontvangers ten opzichte van het totale aantal huishoudens in de leeftijd van 15 tot 65 jaar. De gemiddelde prijs is het resultaat van de totale netto uitkeringslasten gedeeld door het aantal bijstandsontvangers.

13. Het betreft de toepassing van het verdeelmodel 2007 op het jaar 2005.

- de verschillen tussen uitgaven en inkomsten uit het model (herverdeeeffecten) zijn beperkt en gelijk gespreid over (groepen van) gemeenten, ongeacht hun bijstandsdichtheid. Alle gemeenten voeren een adequaat beleid, aansluitend bij verschillen in exogene omstandigheden (leidend tot verschillen in bijstandsdichtheid), die in het model worden gehonoreerd;
- het saldo van in- en uitstroom is overal relatief¹⁴ gelijk;
- er zijn beperkte verschillen in prijs, alleen in relatie tot de werking van exogene factoren.

4.2.3 Logische verbanden tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken in huidige situatie

Welke logische relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken sluiten aan bij de feitelijke situatie, waarbij er sprake is van aanzienlijke positieve en negatieve herverdeeeffecten en beleid en verdeelmodel sterk in beweging zijn? In het navolgende wordt dit per outputkenmerk aangegeven, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenten met een positief en gemeenten met een negatief herverdeeeffect.

positieve herverdeeeffecten bij een lage bijstandsdichtheid en negatieve herverdeeeffecten bij een hoge bijstandsdichtheid?

Is het logisch dat positieve herverdeeeffecten zich voornamelijk bij gemeenten met een lage bijstandsdichtheid voordoen op grond van het door deze gemeenten gevoerde goede beleid? Dit hoeft niet het geval te zijn, want gemeenten kunnen op grond van exogene factoren een hoge bijstandsdichtheid hebben (zoals ook nu al in het verdeelmodel wordt gehonoreerd). Wanneer zij een goed beleid voeren moeten gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid derhalve, net als bij gemeenten met een lage bijstandsdichtheid, een positief herverdeeeffect kunnen bereiken.

Is het logisch dat negatieve herverdeeeffecten zich voornamelijk voordoen bij gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid op grond van het door deze gemeenten gevoerde slechte beleid? Ook dit hoeft niet het geval te zijn, want een hoge bijstandsdichtheid kan ook aan exogene factoren liggen en ook bij een hoge bijstandsdichtheid kan een goed beleid worden gevoerd. In dat geval ligt een positief herverdeeeffect voor de hand.

De relatie tussen herverdeeeffecten en bijstandsdichtheid ligt dus genuanceerd.

Aanvullend kan worden opgemerkt dat een blijvend positief herverdeeeffect (in de situatie dat het totale niveau van de beschikbare middelen gelijk is aan het totale niveau van uitgaven van alle gemeenten tezamen) een aanwijzing is voor de situatie dat het verdeelmodel niet goed aansluit bij het niveau van de onvermijdelijke uitgaven c.q. de kans op bijstand.

Achter een blijvend negatief herverdeeeffect in een bepaalde gemeente kunnen verschillende factoren schuil gaan: daarbij kan het zowel gaan om kenmerken van (inefficiënt, ineffectief) beleid en als om het onvoldoende rekening houden in het verdeelmodel met de financiële gevolgen van exogene factoren.

ontwikkeling saldo in- en uitstroom en herverdeeeffecten

Welke ontwikkeling van het saldo van de in- en uitstroom van bijstandsontvangers (ofwel de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de tijd) kan worden verwacht bij gemeenten met een positief herverdeeeffect? Dit kan alleen worden beoordeeld wanneer ook de ontwikkeling in voorgaande jaren in de beschouwing wordt betrokken. Een positief herverdeeeffect in t_0 kan samengaan met een relatief hoge per saldo uitstroom in t_0 . Het kan ook samengaan met een relatief lage per saldo uitstroom in t_0 in het geval er in de jaren ervoor is toegegroeid naar een uitgekristalliseerde situatie (bij goed beleid in het verleden is 'de rek er uit'). Logi-

14. Gerelateerd aan conjuncturele ontwikkelingen en relevante exogene factoren.

scherwijs zouden gemeenten met een positief herverdeeeffect in een bepaald jaar in de jaren er aan voorafgaand een relatief sterke uitstroom moeten kennen.

Ook bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect zijn verschillende combinaties van herverdeeeffect en ontwikkeling van het saldo van in- en uitstroom denkbaar. Een mogelijkheid is een dalende trend van het relatieve uitgavenniveau op grond van goed beleid. Vraag is dan tot welk niveau de dalende trend reikt. Daarnaast kan er sprake zijn van stijgende, gelijkblijvende of beperkt afnemende uitgaven. Hierbij is het de vraag of dit ligt aan beleid (nu en in het verleden) of aan de werking van exogene factoren.

De conclusie is dat de relatie tussen herverdeeeffect en het saldo van in- en uitstroom vooral in de tijd moet worden beoordeeld, waarbij er meerdere logische combinaties mogelijk zijn.

gemiddelde prijs en herverdeeeffecten

Bij gemeenten met een positief herverdeeeffect wordt een relatief lage gemiddelde prijs verwacht en bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect wordt een relatief hoge gemiddelde prijs verwacht.

relatie met beleid

Door in een vervolgstap (zie ook hoofdstuk 6) ook – het verschil in – de feitelijke beleidsinspanningen van de gemeenten in ogenschouw te nemen, kan deze relatie tussen herverdeeeffecten en output een nader beeld werpen op de plausibiliteit van de werking van het model. Dit kan met name door tussen gemeenten met een verschillend herverdeeeffect nader te beoordelen welke beleidsinspanningen daarmee gepaard gaan. In het geval verschillen in herverdeeeffecten kunnen worden verklaard uit verschillen in gemeentelijk beleid, doet dit geen afbreuk aan de plausibiliteit van het verdeelmodel. Wanneer gemeenten bij gelijke beleidsinspanningen geen plausible beelden vertonen, dan rijzen er twijfels ten aanzien van de plausibiliteit van het verdeelmodel.

4.3 Feitelijk gevonden relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken

4.3.1 Feitelijk gevonden relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken voor gemeenten met een positief herverdeeeffect

bijstandsdichtheid

Van alle gemeenten met een positief herverdeeeffect heeft 68% een relatief lage bijstandsdichtheid en 32% een relatief hoge bijstandsdichtheid. Deze uitkomst ondersteunt dat de relatie tussen het soort herverdeeeffect (positief of negatief) en de (omvang van de) bijstandsdichtheid niet zonder meer kan worden gelegd.

gemiddelde prijs

Van alle gemeenten met een positief herverdeeeffect heeft 41% een relatief hoge gemiddelde prijs en 59% een relatief lage gemiddelde prijs. Dit betekent dat voor 41% van de gemeenten met een positief herverdeeeffect de uitkomst niet overeenkomt met hetgeen op grond van een logisch verband tussen een positief herverdeeeffect en het niveau van de gemiddelde prijs zou mogen worden verwacht. Overigens wordt opgemerkt dat de prijsverschillen tussen gemeenten relatief beperkt van omvang zijn.

ontwikkeling bijstandsdichtheid (saldo in- en uitstroom)

Bij het beoordelen van de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid wordt gesproken van een gunstige ontwikkeling als de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers sterker afneemt of minder sterk toeneemt dan het gemiddelde. Bij een ongunstige ontwikkeling is er juist sprake van een relatief minder sterke afname of een relatief sterke toename. Hierbij worden twee perioden onderscheiden: de periode voorafgaand aan het centrale analysejaar (2001-2005) en de ontwikkeling tussen 2005 en 2006.

Een opmerkelijke bevinding is dat circa 46% van alle gemeenten met een positief herverdeeffect in 2005 in de periode 2001 t/m 2005 een relatief ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid kenden. Voor circa 54% van de gemeenten met een positief herverdeeffect was dit niet het geval. Deze uitkomst is op grond van het eerder aangegeven logische verband tussen herverdeeffect en de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid niet conform de verwachting. Een relatief gunstige ontwikkeling zou op basis hiervan voor alle gemeenten met een positief herverdeeffect (dus ook de 46% van de gemeenten die feitelijk een ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid hebben laten zien) een logische uitkomst zijn geweest: logischerwijs is immers de verwachting dat het positieve herverdeeffect een 'beloning' is voor het beter presteren in de voorafgaande periode.

Tussen de jaren 2005-2006 kende circa de helft van alle gemeenten met een positief herverdeeffect een relatief ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid en de andere helft van alle gemeenten met een positief herverdeeffect een relatief gunstige ontwikkeling. Ook hier is de relatie tussen de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid als outputkenmerk en de richting van het herverdeeffect niet eenduidig.

4.3.2 Feitelijk gevonden relaties tussen herverdeeffecten en outputkenmerken voor gemeenten met een negatief herverdeeffect

bijstandsdichtheid

Van alle gemeenten met een negatief herverdeeffect heeft 78% een relatief hoge bijstandsdichtheid en 22% een relatief lage bijstandsdichtheid. Deze uitkomst geeft aan dat de relatie tussen een negatief herverdeeffect en een hoge bijstandsdichtheid niet eenduidig is.

gemiddelde prijs

Ook bij de gemiddelde prijs is er niet sprake van een eenduidige relatie tussen herverdeeffect en het niveau van de gemiddelde prijs: 63% van het aantal gemeenten met een negatief herverdeeffect kende een relatief hoge gemiddelde prijs en 37% kende een relatief lage gemiddelde prijs.

Overigens wordt opgemerkt dat de prijsverschillen tussen gemeenten relatief beperkt van omvang zijn.

ontwikkeling bijstandsdichtheid (saldo in- en uitstroom)

Van alle gemeenten met een negatief herverdeeffect in 2005 kende 55% een ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de periode 2001-2005. Circa 45% van de gemeenten met een negatief herverdeeffect kende een gunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de periode 2001-2005.

Tussen de jaren 2005-2006 kende circa de helft van alle gemeenten met een negatief herverdeeffect een ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid en de andere helft een gunstige ontwikkeling. Voor de gemeenten met een relatief ongunstige ontwikkeling kan worden opgemerkt dat de werking van het verdeelmodel daar kennelijk niet het gewenste effect op de output van gemeenten heeft weten te bewerkstelligen.

4.4 Conclusies

Conform de onderzoeksvraag zijn eerst de relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken verkend. Op basis van deze analyse kan worden geconcludeerd dat de relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken niet eenduidig is. Dit hangt vooral samen met het feit dat er voor de beoordeling van de plausibiliteit meer factoren een rol kunnen spelen. Daarbij gaat het om de volgende factoren:

- de werking van (onderdelen van) het verdeelmodel. Als het verdeelmodel onvoldoende rekening houdt met verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven kunnen als gevolg hiervan herverdeeeffecten optreden;
- effecten van verschillen in beleid tussen gemeenten. Ook op grond hiervan kunnen herverdeeeffecten optreden.

Deze factoren worden in het vervolg (hoofdstuk 5 en 6) nader verkend, om te kunnen komen tot een beoordeling van de plausibiliteit van de werking van het objectief verdeelmodel.

5 Analyse individuele maatstaven

5.1 Inleiding

signalen van gemeenten

Met de onderzoeks- en referentiegemeenten is de opbouw en werking van het verdeelmodel doorgenomen. Daarbij is gevraagd om te reageren op de werking van het verdeelmodel en de daarin gebruikte indicatoren (zie ook de vragenlijst in bijlage B).

Over het algemeen kunnen gemeenten zich inhoudelijk bij de meeste verdeelmaatstaven voorstellen dat deze in het model zijn opgenomen. Uitzonderingen zijn de maatstaven klantenpotentiëlen en stedelijke inwoners, waar vraagtekens bij de betekenis zijn geplaatst.

Als aanvullende suggesties zijn enkele maatstaven genoemd die worden gemist. Daarbij ging het in het algemeen om maatstaven die reeds in eerdere versies van het objectief verdeelmodel waren opgenomen. De opmerkingen richtten zich met name op (verschillen in) langdurige uitkeringsituaties, die niet goed zouden worden weerspiegeld in de huidige verdeelmaatstaven.

meer systematische verkenning achtergrond signalen voor afzonderlijke maatstaven

Met uitzondering van de 'basisindicatoren' (huishoudens, werkzame beroepsbevolking¹⁵ en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) zijn door gemeenten kanttekeningen bij maatstaven geplaatst. Op grond hiervan zijn er signalen verkregen over de vermeende onduidelijke, onvolledige of verkeerde werking van de afzonderlijke verdeelmaatstaven.

Deze signalen zijn nader verkend met behulp van gegevens van alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. De nadere verkenningen hadden als doel om te bezien of de van individuele gemeenten verkregen signalen over bepaalde verdeelmaatstaven ook in breder verband worden ondersteund. Omdat het gaat om maatstaven die een grotere dan wel een kleinere kans op bijstand indiceren op grond van exogene factoren (zie paragraaf 2.2) was daarbij steeds de vraag in hoeverre ze aansluiten bij verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven tussen gemeenten en als zodanig gemeenten in een gelijke uitgangspositie brengen.

Bij deze meer systematische verkenningen is telkens als volgt te werk gegaan:

- alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners zijn ingedeeld op basis van hun score op de verdeelmaatstaf die het onderwerp van studie is. Daarbij zijn telkens zes groepen met evenveel (zestien) gemeenten gemaakt. Op voorhand was de verwachting dat het gemiddelde herverdeeffect van deze groepen ongeveer gelijk zou zijn, dan wel beperkt zou schommelen met afwisselend plussen en minnen tussen de groepen;
- wanneer de uitkomsten per groep niet leidden tot het hierboven geschetste patroon, maar er sprake was van een meer systematisch patroon van (oplopende dan wel aflopende herverdeeffecten tussen de groepen, dan was dit een duidelijk aanvullend signaal om de werking van de maatstaf nader te onderzoeken.

analyse afzonderlijke werking maatstaven in dit hoofdstuk; analyse in samenhang in hoofdstuk 6

In eerste instantie is steeds de afzonderlijke werking en betekenis van maatstaven geanalyseerd. Hiervan wordt in dit hoofdstuk verslag gedaan. De analyse van de werking van individuele maatstaven heeft belang-

15. Belangrijke kanttekening bij deze belangrijke maatstaf is dat de basisgegevens zijn gebaseerd op enquêtegegevens.

rijke input opgeleverd voor het in samenhang met de andere verdeelmaatstaven en met kenmerken van output en beleid beoordelen van herverdeeffecten in hoofdstuk 6.

indeling hoofdstuk

Zoals aangegeven worden in dit hoofdstuk de bevindingen ten aanzien van de werking van individuele maatstaven aan de orde gesteld. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende maatstaven:

- huurwoningen (paragraaf 5.2);
- eenouderhuishoudens (paragraaf 5.3);
- huishoudens met een laag inkomen (paragraaf 5.4);
- banen (paragraaf 5.5);
- regionale klantenpotentiëlen (centrumfunctie; paragraaf 5.6);
- stedelijkheid (paragraaf 5.7);
- laag opgeleiden (paragraaf 5.8);
- allochtonen (paragraaf 5.9).

In paragraaf 5.10 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen.

5.2 Huurwoningen

5.2.1 De relatie tussen huurwoningen en bijstandsonvangers

Zoals uit tabel 2.1 van hoofdstuk 2 blijkt is de gemiddelde score van gemeenten op de maatstaf huurwoningen circa 199 euro per huishouden. Voor individuele gemeenten loopt de score op deze maatstaf uiteen van circa 96 euro per huishouden tot circa 306 euro per huishouden.

Als mogelijke verklaring voor hun negatieve herverdeeffect heeft een aantal gemeenten gewezen op:

- grote verschillen tussen gemeenten voor wat betreft het aandeel van het aantal huurwoningen in de totale woningvoorraad. Deze verhouding loopt tussen gemeenten uiteen van circa 25% tot 80%;
- verschillen in de samenstelling van de voorraad huurwoningen. Bijstandsonvangers zijn voornamelijk gehuisvest in de goedkopere huurwoningen. Het aandeel van de goedkopere huurwoningen in de totale huurwoningvoorraad loopt sterk uiteen tussen individuele gemeenten: op basis van gegevens over sociale huurwoningen blijkt het te kunnen gaan om een spreiding van circa 6% tot 41%.¹⁶

5.2.2 Relatie met herverdeeffecten

Het valt op dat een aantal gemeenten met relatief veel goedkopere sociale huurwoningen (bijvoorbeeld Almelo, Groningen, Hardenberg, Leeuwarden) een relatief groot nadelig¹⁷ herverdeeffect hebben. Een aantal gemeenten met relatief weinig goedkopere (sociale) huurwoningen (bijvoorbeeld Alphen aan den Rijn, Amstelveen, Barendrecht, Zoetermeer) hebben juist een relatief groot positief herverdeeffect.

16. Voor de verkenningen is gebruik gemaakt van gegevens over (goedkopere) sociale huurwoningen. Voor particuliere huurwoningen zijn geen direct beschikbare gegevens voorhanden. Met uitzondering van de vier grote steden bestaat echter het grootste deel van de goedkopere huurwoningen uit sociale huurwoningen.

17. Bij een nadelig herverdeeffect zijn de feitelijke uitkeringslasten hoger dan de modeluitkomst.

Dit beeld wordt bevestigd wanneer alle gemeenten met 40.000 inwoners of meer worden ingedeeld in groepen op basis van het aandeel goedkopere (sociale) huurwoningen in de totale huurwoningvoorraad. In de onderstaande tabel wordt het herverdeeffect in 2005 voor deze verschillende groepen gemeenten gepresenteerd.

Tabel 5.1. Herverdeeffect 2005 voor gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van het aandeel goedkope (sociale) huurwoningen in totale huurwoningvoorraad.

<i>gemeentegroep</i>	<i>herverdeeffect 2005</i>
<i>zeer weinig goedkope huurwoningen</i>	+7%
<i>weinig goedkope huurwoningen</i>	+6%
<i>matig weinig goedkope huurwoningen</i>	+3%
<i>matig veel goedkope huurwoningen</i>	-2%
<i>veel goedkope huurwoningen</i>	-4%
<i>zeer veel goedkope huurwoningen</i>	-0%

Op voorhand is de verwachting dat een indeling van gemeenten in groepen met een verschillende mate van aanwezigheid van goedkopere (sociale) huurwoningen een evenwichtig gespreid beeld van herverdeeffecten zou vertonen. Afgezien van effecten van eigen beleid zou het verdeelmodel immers voor alle typen gemeenten voor een goede aansluiting moeten zorgen tussen de feitelijke uitgaven en de modeluitkomst.

De bovenstaande tabel laat echter het patroon zien dat naarmate gemeenten relatief meer goedkopere (sociale) huurwoningen binnen hun totale huurwoningvoorraad hebben, hun herverdeeffect negatief wordt. Gemeenten met relatief weinig goedkopere (sociale) huurwoningen hebben gemiddeld juist een positief herverdeeffect.

Deze nadere verkenning ondersteunt derhalve het signaal van een aantal gemeenten dat het model mogelijk onvoldoende rekening houdt met het type huurwoningen (goedkoop versus duur) en daarmee met de kans op bijstand, aangezien bijstandsontvangers vooral in de goedkopere huurwoningen wonen en veel minder in de dure.

5.2.3 Samenstelling (huur-)woningvoorraad historisch bepaald

Vanuit het (lange) verleden kennen gemeenten een uiteenlopende opbouw van de woningvoorraad (verschillen in de aandelen van koop- en huurwoningen en verschillen in de opbouw van huurklassen). Deze verschillen komen het meest duidelijk naar voren bij gemeenten met een verschillende historie, zoals historische steden versus nieuwe groeigemeenten. Ook is de opbouw van de woningvoorraad afhankelijk van de periodes waarin gemeenten hebben gebouwd, bijvoorbeeld op grond van de economische situatie waarin gemeenten zich op dat moment bevonden. Onder invloed van deze omstandigheden zijn in de ene gemeente relatief veel dure huurwoningen of koopwoningen gebouwd en in de andere gemeente juist relatief veel goedkopere huurwoningen. Deze historisch gegroeide verschillen in de woningvoorraad zijn van invloed op de uitkomsten van het verdeelmodel, waarin alle huurwoningen worden gehonoreerd.

De dynamiek in het aantal huurwoningen is maar zeer beperkt. Alleen op langere termijn kan een gemeente enige invloed uitoefenen op de bestaande woningvoorraad, bijvoorbeeld via ingrijpende stedelijke vernieuwing, het bouwen in uitlegebieden of door middel van een geleidelijke omzetting van huurwoningen in

koopwoningen. Dit betekent dat gemeenten met relatief veel goedkope huurwoningen hier nog lange tijd mee te maken zullen hebben en daarmee met een grotere kans op bijstandsontvangers.

Sommige steekproefgemeenten geven ook aan dat de goedkope woningvoorraad juist een extra aantrekkingskracht heeft op mensen in de regio met een zeer laag inkomen en met een grotere kans op bijstand. Daardoor leiden migratiestromen tot nieuwe bijstandsklanten, wanneer de oude zijn doorgestroomd naar andere woningtypen, bijvoorbeeld wanneer ze werk hebben gevonden en daarmee een hoger inkomen hebben. Dit betekent dat er, ook bij actief beleid om cliënten uit de bijstand te helpen, via de woningmarkt (aanwezigheid goedkope huurwoningen) sprake kan zijn van een opwaartse druk op het aantal bijstandsontvangers, ook vanuit omliggende gemeenten.

5.3 Eenouderhuishoudens

5.3.1 Relatie tussen eenouderhuishoudens en bijstandsontvangers

betekenis maatstaf

Zoals uit tabel 2.1 van hoofdstuk 2 blijkt wordt met de maatstaf eenouderhuishoudens gemiddeld 419 euro per huishouden verdeeld in het objectief verdeelmodel. De score op deze maatstaf loopt voor individuele gemeenten uiteen van circa 172 euro per huishouden tot circa 698 euro per huishouden.

De maatstaf heeft betrekking op alle eenouderhuishoudens waarvan de ouder een leeftijd van 15-44 jaar heeft. Deze eenouderhuishoudens worden in het verdeelmodel vervolgens gerelateerd aan alle huishoudens met een leeftijd van 15-64 jaar.

verschillende samenstelling groep eenoudergezinnen als mogelijke verklaring voor herverdeeleeffecten

Als mogelijke verklaring voor hun negatieve herverdeeleeffect heeft een aantal gemeenten gewezen op grote verschillen in de samenstelling van de groep eenouderhuishoudens. Aangegeven is dat in de praktijk niet alle eenouderhuishoudens een zelfde kans op een bijstandsuitkering hebben. Het verschil in kans op bijstand hangt samen met de mate waarin een eenouderhuishouden in een achterstandssituatie verkeerd. Dit komt onder andere tot uiting in de woonsituatie en de positie op de arbeidsmarkt. Met name bij eenouderhuishoudens in een ‘kansarme’ situatie is er vaak sprake van cumulatie van problemen en is de kans om in de bijstand terecht te komen relatief groot.

Het aandeel van de eenouderhuishoudens met een bijstandsuitkering, uitgedrukt in het totale aantal eenouderhuishoudens in de maatstaf van het verdeelmodel¹⁸, loopt tussen gemeenten uiteen van 15% tot 58%. Wanneer het totale aantal eenouderhuishoudens in twee gemeenten gelijk is ontvangen ze eenzelfde bedrag uit het verdeelmodel, ook als er sprake is van verschillen in kans op bijstand en in feitelijk beroep op de bijstand op grond van het bovengenoemde onderscheid in ‘kansarme’ en ‘kansrijke’ eenouderhuishoudens.

Daarnaast kan er sprake zijn van een verstorend effect, doordat in het verdeelmodel binnen de verdeelmaatstaf de eenouderhuishoudens in de leeftijd van 15-44 jaar worden gerelateerd aan alle huishoudens in de leeftijd van 15-64 jaar. Dit versturende effect kan optreden wanneer er bij gemeenten sprake is van afwijkende verhoudingen tussen de aandelen van de huishoudens in de leeftijdsgroepen van 45-64 jaar en 15-44 jaar.

18. Het betreft daarbij eenouderhuishoudens tussen de 15 en 44 jaar.

5.3.2 Relatie met herverdeeeffecten

In het onderzoek is gebleken dat een aantal gemeenten met relatief veel eenouderhuishoudens met een bijstandsuitkering een relatief groot negatief herverdeeeffect heeft (Almelo, Rotterdam, Tiel, Veenendaal), terwijl we bij een aantal gemeenten met relatief weinig eenouderhuishoudens in de bijstand een relatief groot positief herverdeeeffect zien (Barendrecht, Haarlemmermeer, Amstelveen).

Dit beeld wordt bevestigd wanneer alle gemeenten met 40.000 inwoners of meer worden ingedeeld in groepen op basis van het deel van de eenouderhuishoudens dat een bijstandsuitkering ontvangt. In de onderstaande tabel wordt het herverdeeeffect in 2005 voor deze verschillende groepen gemeenten gepresenteerd.

Tabel 5.2. Herverdeeeffect 2005 voor gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van het aandeel eenouderhuishoudens in de bijstand.

<i>gemeentegroep</i>	<i>herverdeeeffect 2005</i>
<i>zeer weinig eenouderhuishoudens in bijstand</i>	+13%
<i>weinig eenouderhuishoudens in bijstand</i>	+10%
<i>matig weinig eenouderhuishoudens in bijstand</i>	+6%
<i>matig veel eenouderhuishoudens in bijstand</i>	+2%
<i>veel eenouderhuishoudens in bijstand</i>	+3%
<i>zeer veel eenouderhuishoudens in bijstand</i>	-10%

Bij gelijk beleid en een goed werkend verdeelsysteem is de verwachting dat een indeling van gemeenten in groepen met een verschillende mate van aanwezigheid van eenouderhuishoudens in de bijstand een evenwichtig gespreid beeld van herverdeeeffecten vertoont. In deze situatie zorgt het verdeelmodel immers voor alle typen gemeenten voor een goede aansluiting tussen de feitelijke uitgaven en de modeluitkomst.

De bovenstaande tabel laat echter een ander patroon zien: naarmate gemeenten relatief meer eenouderhuishoudens in de bijstand hebben, liggen hun feitelijke uitkeringslasten gemiddeld hoger dan hun uitkering op basis van het objectief verdeelmodel en is er sprake van een groter negatief herverdeeeffect. Gemeenten met relatief weinig eenouderhuishoudens in de bijstand hebben gemiddeld juist een positief herverdeeeffect.

Het in bovenstaande tabel gevonden patroon betekent dat effecten van eigen beleid en/of de werking van het verdeelsysteem een rol spelen. In het onderzoek is nader op de betekenis deze mogelijke achtergronden ingezoomd (zie paragraaf 5.3.3), mede ook gezien de eerder genoemde signalen van een aantal gemeenten dat het verdeelmodel mogelijk onvoldoende rekening houdt met verschillen in type eenouderhuishoudens tussen gemeenten (kansarme versus kansrijkere eenouderhuishoudens) en daarmee in de kans op bijstand.

5.3.3 Relevantie exogene factoren versus beleidskenmerken

algemeen

Het verschil in het aandeel van de bijstandsontvangende eenoudergezinnen binnen de totale groep eenoudergezinnen zou een relatie kunnen hebben met verschillen in gemeentelijk beleid voor deze groep. Dit is met name het geval als het gemeentelijk beleid varieert ten aanzien de (onthefing van de) arbeidsplicht voor eenouderhuishoudens. Daarnaast kunnen ook andere beleidsfactoren een rol spelen, zoals de relatie met het aanbod van kinderopvang.

In dit verband zijn twee nadere verkenningen verricht ten einde de relevantie van exogene factoren te onderscheiden van effecten van verschillen in beleid tussen individuele gemeenten:

- verkenning van het aandeel eenouderhuishoudens in de bijstand voor alle gemeenten geordend naar modeluitkomst;
- verkenning verschillen in bijstandskans bij typen eenouderhuishoudens binnen een aantal grote gemeenten.

aandeel eenouderhuishoudens in bijstand voor gemeenten gegroepeerd naar modeluitkomst

In de onderstaande tabel wordt voor gemeenten, gegroepeerd naar modeluitkomst, weergegeven welk percentage van het aantal eenouderhuishoudens in de bijstand zit.¹⁹

Tabel 5.3. Percentage eenouderhuishoudens in de bijstand in gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van modeluitkomst per huishouden

groep	% eenouderhuishoudens in de bijstand
<i>zeer lage modeluitkomst per huishouden</i>	26%
<i>lage modeluitkomst per huishouden</i>	36%
<i>matig lage modeluitkomst per huishouden</i>	39%
<i>matig hoge modeluitkomst per huishouden</i>	41%
<i>hoge modeluitkomst per huishouden</i>	45%
<i>zeer hoge modeluitkomst per huishouden</i>	48%
TOTAAL	44%

In de bovenstaande tabel is te zien dat wanneer alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners worden geordend naar modeluitkomst, het gemiddelde percentage eenouderhuishoudens in de bijstand toeneemt naarmate de gemeenten hoger scoren in het objectief verdeelmodel.

Dit ondersteunt het signaal dat er sprake is van verschillen in bijstandskans voor eenouderhuishoudens tussen typen gemeenten op grond van exogene factoren. Tussen individuele gemeenten kan er weliswaar sprake zijn van verschillen in beleid, maar het is niet aannemelijk dat dergelijke beleidsverschillen zich in een systematisch (oplopend) patroon voordoen in hele groepen gemeenten.

verkenning verschillen in bijstandskans eenouderhuishoudens binnen grote gemeenten

In aansluiting op de bovenstaande systematische verkenning is aanvullend verkend welke verschillen in bijstandskans zich voordoen tussen wijken van de drie grootste gemeenten. Door de verkenning binnen gemeenten worden verschillen in beleid uitgesloten.

Uit gegevens vanuit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag wordt duidelijk dat de verschillen in de mate waarin eenouderhuishoudens in de bijstand zitten voor een belangrijk deel niet samenhangen met verschillen in beleid. Tussen deelgemeenten c.q. stadsdelen binnen eenzelfde grote gemeente blijkt het aandeel van bijstandsontvangers binnen de populatie eenouderhuishoudens namelijk sterk uiteen te lopen, terwijl er in deze gevallen sprake is van uniform beleid. Dit uniforme beleid voor de hele gemeente komt tot uitdrukking in dezelfde beleidsuitgangspunten ten aanzien van de (onthefving van de) arbeidsplicht voor eenouderhuishoudens, maar ook ten aanzien van andere onderdelen van het beleid zoals de invulling van preventie- en poortwachterfunctie, work first, huisbezoeken, toeslagen, activering en fraudebestrijding.

19. Hierbij is het totale aantal eenouderhuishoudens in de bijstand gebaseerd op de bijstandsstatistiek van het CBS gerelateerd aan het aantal eenouderhuishoudens uit het verdeelmodel WWB (gegevens van het ministerie van SZW).

Uit gegevens van de drie gemeenten blijkt dat het aandeel eenouderhuishoudens in de bijstand tussen deelgemeenten/stadsdelen als volgt uiteen loopt:

- Amsterdam: in stadsdelen met een relatief zwakke sociale structuur (Zuidoost, Bos en Lommer, Geuzenveld-Slotermeer) ligt het percentage eenouderhuishoudens in de bijstand gemiddeld meer dan twee maal zo hoog als in stadsdelen met een relatief sterke sociale structuur (Oud-zuid, Zuideramstel, Centrum);
- Rotterdam: in deelgemeenten met een relatief zwakke sociale structuur (Feijenoord, Charlois, Kralingen-Crooswijk) ligt het percentage eenouderhuishoudens in de bijstand gemiddeld circa twee maal zo hoog als in stadsdelen met een relatief sterke sociale structuur (Prins Alexander, Hilligersberg-Schiebroek, Hoek van Holland);
- Den Haag: in stadsdelen met een relatief zwakke sociale structuur (Centrum, Laak, Escamp) ligt het percentage eenouderhuishoudens in de bijstand gemiddeld circa twee maal zo hoog als in stadsdelen met een relatief sterke sociale structuur (Segbroek, Loosduinen, Scheveningen).

Uit deze uitkomsten kan worden afgeleid het aandeel bijstandsontvangende eenoudergezinnen binnen de totale groep eenoudergezinnen in alle drie onderzochte grote gemeenten twee keer zo groot is in stadsdelen of deelgemeenten met een zwakke sociale structuur versus stadsdelen of deelgemeenten met een sterkere sociale structuur, zonder dat dit kan samenhangen met verschillen in beleid.²⁰

Als dit soort kansverschillen zich binnen grote gemeenten voordoen tussen wijken (ter grootte van middelgrote gemeenten) van deze gemeenten met uiteenlopende kenmerken van sociale structuur, zullen ze zich ook – los van beleidsverschillen – voordoen tussen zelfstandige gemeenten met uiteenlopende kenmerken van sociale structuur. Dit verklaart in belangrijke mate het gevonden patroon in tabel 5.3.

5.4 Huishoudens met laag inkomen

5.4.1 Relatie tussen laag inkomen en bijstandsontvangers

Zoals tabel 2.1 van hoofdstuk 2 laat zien wordt met de maatstaf huishoudens met een laag inkomen gemiddeld circa 748 euro per huishouden verdeeld in het objectief verdeelmodel. Tussen individuele gemeenten loopt de score op deze maatstaf uiteen van circa 326 euro per huishouden tot circa 950 euro per huishouden.

De maatstaf huishoudens met een laag inkomen heeft betrekking op het 2^e, 3^e en 4^e inkomensdeciel.²¹ Dit komt globaal overeen met huishoudens met een jaarinkomen van circa 11.000 euro tot circa 21.000 euro. Aangezien de gemiddelde bijstandsuitkering circa 12.700 euro bedraagt, bevindt een deel van de huishoudens met een bijstandsuitkering zich in het 2^e deciel.

Door een aantal gemeenten is aangevoerd dat de afwijkende samenstelling van de groep huishoudens met een laag inkomen een mogelijke verklarende factor kan vormen voor een negatief herverdeeffect. Daarbij kan deze afwijkende samenstelling verschillende achtergronden hebben:

20. Ook voor zover een sprake is van gedeconcentreerde uitvoeringseenheden van de centrale sociale diensten, blijkt er bij navraag geen sprake te zijn van een verschillende invulling van het centraal vastgestelde beleid.

21. In tabellen met inkomensverdelingen zijn huishoudens gerangschikt naar de hoogte van het besteedbaar inkomen. Vervolgens worden op landelijk niveau de huishoudens in tien qua aantal gelijke groepen (decielen) verdeeld en wordt het hoogste inkomen in elke groep bepaald. Deze hoogste inkomens per groep vormen de klassegrenzen of decielen, waarna per gemeente wordt bepaald hoeveel huishoudens binnen elk deciel vallen.

- enerzijds maakt een deel van de bijstandsgerechtigden zelf deel uit van de verdeelmaatstaf lage inkomens. Voor deze groep is de kans op bijstand 100%.²²;
- anderzijds is er sprake van een aantal huishoudens met een laag inkomen dat geen inkomen uit bijstand geniet. Daarbij zal de kans op bijstand voor inkomens in het tweede deciel het grootste zijn en afnemen, naarmate er sprake is van een hoger inkomen binnen het derde en vierde deciel.

5.4.2 Relatie met herverdeeeffecten

In onderstaande tabel wordt de werking van de maatstaf voor lage inkomens gerelateerd aan de omvang van de herverdeeeffecten in 2005. Daarbij zijn gemeenten ingedeeld naar groepen op basis van de relatieve omvang van het aantal bijstandsontvangers.

Tabel 5.4. Herverdeeeffect 2005 voor gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van het aandeel bijstandsontvangers ten opzichte van de maatstaf huishoudens met laag inkomen.

<i>gemeentegroep</i>	<i>herverdeeeffect 2005</i>
<i>zeer weinig bijstandsontvangers t.o.v. lage inkomens</i>	+18%
<i>weinig bijstandsontvangers t.o.v. lage inkomens</i>	+6%
<i>matig weinig bijstandsontvangers t.o.v. lage inkomens</i>	+9%
<i>matig veel bijstandsontvangers t.o.v. lage inkomens</i>	+7%
<i>veel bijstandsontvangers t.o.v. lage inkomens</i>	-2%
<i>zeer veel bijstandsontvangers t.o.v. lage inkomens</i>	-4%

Op voorhand is de verwachting dat een indeling van gemeenten in groepen met een verschillende mate van aanwezigheid van bijstandsontvangers ten opzichte van het aantal huishoudens met een laag inkomen een evenwichtig gespreid beeld van herverdeeeffecten zou vertonen. Afgezien van effecten van eigen beleid zou het verdeelmodel immers voor alle typen gemeenten voor een goede aansluiting moeten zorgen tussen de feitelijke uitgaven en de modeluitkomst.

De bovenstaande tabel laat echter een meer systematisch patroon zien, dat naarmate gemeenten relatief meer bijstandsontvangers hebben ten opzichte van het aantal huishoudens met een laag inkomen er sprake is van een afnemend positief dan we van een oplopend negatief herverdeeeffect. Gemeenten met relatief weinig bijstandsontvangers ten opzichte van het aantal huishoudens met een laag inkomen hebben gemiddeld juist een positief herverdeeeffect.

Deze nadere verkenning ondersteunt het signaal van een aantal gemeenten dat het model mogelijk onvoldoende rekening houdt met de mate waarin bijstandsontvangers voorkomen ten opzichte van het aantal huishoudens met een laag inkomen (inclusief de verschillende mate waarin bijstandsontvangers zelf onderdeel uitmaken van de maatstaf lage inkomens).

5.4.3 Betekenis 3^e en 4^e deciel in de maatstaf lage inkomens

Het patroon van tabel 5.3 blijkt samen te hangen met de betekenis van het 3^e en 4^e deciel in de maatstaf lage inkomens. Het aandeel van het 3^e en 4^e deciel in het totale aantal huishoudens met een laag inkomen loopt

22. Om de omvang van deze groep te kunnen bepalen, heeft Cebeon inzicht gevraagd in de exacte definiëring van de maatstaf in het model. De gevraagde informatie is niet ontvangen.

tussen gemeenten sterk uiteen. Doordat in het verdeelmodel alle huishoudens met een laag inkomen eenzelfde gewicht hebben, worden gemeenten met een verschillende samenstelling van deze groep huishoudens – met een uiteenlopende bijstandskans – niet gelijk behandeld.

Om dit te illustreren is in de onderstaande tabel een indeling gemaakt van gemeenten waarbij het aantal huishoudens met een inkomen in het 3^e en 4^e deciel is gerelateerd aan het totale aantal huishoudens met een laag inkomen.

Tabel 5.5. Herverdeeleffect 2005 voor gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van verhouding huishoudens met een inkomen in het 3^e en 4^e inkomensdecieel ten opzichte van alle huishoudens met een laag inkomen.

<i>gemeentegroep</i>	<i>herverdeeleffect 2005</i>
<i>zeer veel lage inkomens in 3^e en 4^e inkomensdecieel</i>	+6%
<i>veel lage inkomens in 3^e en 4^e inkomensdecieel</i>	+6%
<i>matig veel lage inkomens in 3^e en 4^e inkomensdecieel</i>	+1%
<i>matig weinig lage inkomens in 3^e en 4^e inkomensdecieel</i>	+1%
<i>weinig lage inkomens in 3^e en 4^e inkomensdecieel</i>	+3%
<i>zeer weinig lage inkomens in 3^e en 4^e inkomensdecieel</i>	-4%

Op voorhand is de verwachting dat een indeling van gemeenten in groepen met een verschillende mate van aanwezigheid van huishoudens met een laag inkomen in het derde en vierde inkomensdecieel een evenwichtig gespreid beeld van herverdeeleffecten zou vertonen. Afgezien van effecten van eigen beleid zou het verdeelmodel immers voor alle typen gemeenten tot een goede aansluiting moeten zorgen tussen de feitelijke uitgaven en de modeluitkomst.

De bovenstaande tabel laat echter een meer systematisch patroon zien dat er sprake is van een positiever herverdeeleffect naarmate gemeenten relatief meer huishoudens met een laag inkomen in het 3^e en 4^e inkomensdecieel hebben. Gemeenten met relatief zeer weinig huishoudens met een laag inkomen in het derde en vierde inkomensdecieel hebben gemiddeld juist een negatief herverdeeleffect.

Deze nadere verkenning ondersteunt derhalve het signaal van een aantal gemeenten dat het model mogelijk onvoldoende rekening houdt met de mate waarin de populatie huishoudens met een laag inkomen tussen gemeenten uiteenloopt. De kans op bijstands verschilt kennelijk ook tussen de decielen.

5.5 Banen

5.5.1 Maatstaven voor banen, gerelateerd aan COROP indeling

In het objectief verdeelmodel zijn de volgende maatstaven met betrekking tot banen opgenomen:

- banen totaal in procenten van de beroepsbevolking;
- banen in handel/horeca in procenten van het totale aantal banen;
- banengroei in een periode van 3 jaar.

Alle maatstaven met betrekking tot banen zijn in het model opgenomen met een negatief gewicht. De veronderstelling is dat de aanwezigheid van relatief veel banen leiden tot een lager beroep op de bijstand. Zoals in tabel 2.1 van hoofdstuk 2 is aangegeven wordt met deze banengerelateerde maatstaven gemiddeld –686 euro per huishouden verdeeld in het objectief verdeelmodel. De score op deze maatstaven loopt voor individuele gemeenten uiteen van circa –592 euro per huishouden tot circa –763 euro per huishouden.

Bij de werking van de verdeelmaatstaven is de score van een individuele gemeente afgeleid van de score van het COROP-gebied, waarbinnen de gemeente is gelegen. In totaal zijn er 40 COROP-regio's.

5.5.2 Relatie tussen de maatstaven voor banen en bijstandsontvangers

Door gemeenten is een aantal kanttekeningen bij de werking van de maatstaven voor banen geplaatst, die een mogelijke verklaring vormen voor herverdeeleffecten.

Deze kanttekeningen hebben enerzijds betrekking op het gebruik van een score van het COROP gebied voor een individuele gemeente en anderzijds op de betekenis van de maatstaf 'banen in handel en horeca'.

In het onderstaande stellen we beide onderwerpen aan de orde.

5.5.3 Betekenis gegevens COROP-regio's voor bijstandsontvangers individuele gemeenten

werkgelegenheidskenmerken COROP-regio niet altijd relevant voor individuele gemeenten

Door een aantal gemeenten zijn vraagtekens gezet bij de relevantie van gegevens van het COROP gebied voor hun individuele situatie.

Daarbij is opgemerkt dat er sprake is van een ongelijke situatie omdat het aantal gemeenten per COROP-regio uiteen loopt van 2 tot 30 gemeenten.

Voorts is het de vraag in hoeverre de werkgelegenheidssituatie voor het hele COROP-gebied ook (even) relevant is voor gemeenten die aan de rand van het gebied liggen: zo liggen Veenendaal en Woerden bijvoorbeeld in dezelfde COROP-regio, evenals Kampen en Hardenberg. Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat zij voor de bemiddeling van bijstandsontvangers naar werk meer gericht zijn op andere (buur)regio's dan op de eigen COROP-regio waarop de uitkering in het objectief verdeelmodel gebaseerd is. Dit hangt niet alleen samen met de geografische ligging, maar ook met kenmerken van de arbeidsmarkt. Ook is aangegeven dat bepaalde gemeenten voor wat betreft de werkgelegenheid vooral zijn aangewezen op de verder weg gelegen grootstedelijke agglomeraties.

De hierboven genoemde 'grensproblematiek' op basis van de COROP-indeling is overigens al eerderesignaleerd, bij de ontwikkeling van het objectief verdeelmodel. In dit verband zijn suggesties voor verbetering aangedragen die wachten op nadere uitwerking door het CBS.²³

23. Het gaat hier om een benadering die uitgaat van centrumfuncties van gemeenten in de sfeer van werkgelegenheid, analoog aan de werking van de maatstaven voor klantenpotentiëlen.

relatie met herverdeeleffecten

Een aantal gemeenten met een groot negatief herverdeeleffect is gelegen aan de rand van een COROP-regio (bijvoorbeeld Veenendaal en Hardenberg). Deze gemeenten hebben een relatief grote negatieve score op de maatstaven met betrekking tot banen op grond van de werkgelegenheid in de COROP-regio waarin zij gelegen zijn. Gezien de geografische afstand tot de naastgelegen COROP-regio is het voor de hand liggend dat deze gemeenten wat betreft de werkgelegenheid sterker gericht zijn op deze naastgelegen regio. Een aantal gemeenten heeft ook aangegeven dat bijstandsontvangers wanneer zij uitstromen vooral werk vinden in deze naastgelegen COROP-regio.

Uit nadere verkenningen blijkt dat wanneer sommige gemeenten zouden zijn ingedeeld in de naastgelegen COROP-regio, zij – op grond van een andere score op de banenmaatstaven – een substantieel andere uitkering uit het objectief verdeelmodel zouden ontvangen.

Voorbeelden waarbij het gebruik van de gegevens voor de banenmaatstaven²⁴ van een andere COROP-regio (ceteris paribus) leidt tot een verandering in de uitkomst van het verdeelmodel van meer dan 15%, zijn:

- de indeling van Purmerend bij de naastgelegen COROP-regio Kop van Noord-Holland in plaats van de huidige COROP-regio Groot-Amsterdam;
- de indeling van Haarlem bij de naastgelegen regio Groot-Amsterdam in plaats van de huidige indeling bij de regio Agglomeratie Haarlem;
- de indeling van het Westland bij de naastgelegen regio Agglomeratie Den Haag in plaats van de huidige indeling bij de regio Delft en Westland.

5.5.4 Betekenis banen in handel en horeca in dynamisch perspectief

Door gemeenten is aangegeven dat ze het extra gewicht binnen de verdeling voor banen in handel en horeca onlogisch vinden, omdat er volgens hen geen speciale relatie is tussen deze banen en de terugdringing van het aantal bijstandsontvangers. In dit verband wordt gewezen op andere vormen van (laagbetaalde) werkgelegenheid die evengoed relevant kunnen zijn. Ook is door gemeenten aangegeven dat er geen sprake is van uitstroom uit de bijstand specifiek naar banen in de handel en horeca.

Om de uitwerking van de deze maatstaf in het model te beoordelen, is verkend hoe het model reageert op een toename van het aantal banen in de handel en horeca met 10%. Banengroei in de COROP-regio leidt voor alle gemeenten in deze regio tot een lagere uitkering uit het objectief verdeelmodel. Dit effect kan voor individuele gemeenten oplopen tot een circa 20% lagere modeluitkomst.

Het is daarbij de vraag of alle gemeenten in de COROP-regio in gelijke mate kunnen profiteren van deze banengroei, met name wanneer deze samenhangt met bijvoorbeeld de vestiging van bedrijvigheid aan de andere kant van de regio.

5.6 Centrumfunctie (klantenpotentiëlen)

Met de maatstaf regionale klantenpotentiëlen (centrumfunctie) wordt gemiddeld 150 euro per huishouden verdeeld in het objectief verdeelmodel. Voor individuele gemeenten loopt de score op deze maatstaf uiteen van 9 euro tot 250 euro per huishouden (zie tabel 2.1 van hoofdstuk 2).

24. Het gaat hier om het totale effect op de maatstaven banen, banen in handel en horeca, banengroei en netto arbeidsparticipatie vrouwen.

De maatstaf regionale klantenpotentiëlen is gebaseerd op de aantrekkingskracht²⁵ van relatief grote gemeenten op de inwoners uit kleinere gemeenten in de omgeving, binnen een straal van 60 kilometer. Deze maatstaf is destijds voor het gemeentefonds ontwikkeld, met name als indicator voor het hogere voorzieningenniveau van relatief grote gemeenten in de sfeer van culturele voorzieningen ten behoeve inwoners uit gemeenten in de regio. Deze maatstaf is niet ontwikkeld om verschillen in sociale structuur te indiceren.

De meeste benaderde gemeenten geven aan geen duidelijke (inhoudelijke) relatie te zien tussen deze maatstaf en de omvang en samenstelling van hun populatie bijstandsontvangers.

Voorts kan worden opgemerkt dat deze maatstaf niet voldoet aan de eis van lineariteit. Door gemeentelijke herindelingen (bijvoorbeeld Voorburg/Leidschendam) of het aangroeien van afzonderlijke kernen (bijvoorbeeld in Almere of Haarlemmermeer) kan de score van deze maatstaf opeens duidelijk wijzigen, zonder dat er een wijziging in de sociale structuur optreedt. Wijzigingen in de score op klantenpotentiëlen doen zich in een dergelijke situatie niet alleen bij de betreffende gemeenten voor, maar ook bij alle omliggende gemeenten zonder logische relatie met de sociale structuur en bijstandspopulatie.

5.7 Stedelijkheid

De maatstaf voor stedelijkheid (inwoners in stedelijk gebied) leidt gemiddeld tot een score van –93 euro per huishouden in het objectief verdeelmodel. Voor individuele gemeenten loopt de score op deze maatstaf uiteen van –110 euro tot –12 euro per huishouden.²⁶

De maatstaf is in het verdeelmodel van de WWB geïntroduceerd om de overcompensatie van andere (bijstandskans verhogende) maatstaven te corrigeren.

De meeste benaderde gemeenten geven aan geen duidelijke inhoudelijke relatie te zien tussen de negatieve scorende maatstaf voor stedelijkheid van hun gemeente en de omvang en samenstelling van hun bijstandspopulatie.

De maatstaf stedelijkheid is opgebouwd met behulp van gegevens voor omgevingsadressendichtheid (OAD) van het CBS.

Het CBS heeft bij de introductie van de maatstaf voor stedelijkheid aangegeven dat er een sterke samenhang met de volgende kenmerken van gemeenten is gevonden: de mate van stedelijk bodemgebruik, het relatieve aantal gescheiden personen, het aantal geregistreerde misdrijven en overtredingen en de gemiddelde woningbezetting. Tegen deze achtergrond is de negatieve score opmerkelijk en zou vanuit de relatie tussen bijstandsgebruik en achterstand eerder een positieve score mogen worden verwacht.

Als het de bedoeling was om de overcompensatie van andere maatstaven te corrigeren, dan is het – gegeven het bovenstaande – de vraag waarom voor deze oplossing is gekozen en waarom er niet is gekozen voor een alternatieve invulling van de andere maatstaven. Overigens richt een deel van de compenserende werking zich op de maatstaf regionale klantenpotentiëlen, waarvoor in het voorgaande is gewezen op de vraagtekens ten aanzien van de relatie met bijstand.

25. Het is een 'zwaartekrachtmodel' op basis van aantallen inwoners van gemeenten.

26. Om nader inzicht te krijgen in de werking van de maatstaf voor stedelijkheid heeft Cebeon inzicht gevraagd in de exacte definiëring van deze maatstaf in het verdeelmodel. De gevraagde informatie is niet ontvangen.

5.8 Laag opgeleiden 15-64 jaar

De maatstaf 'laag opgeleiden 15-64 jaar' kent een gemiddelde score van 94 euro per huishouden. Voor individuele gemeenten loopt de score per huishouden uiteen van 58 tot 148 euro (zie tabel 2.1 van hoofdstuk 2).

Uit analyse blijkt dat eenzelfde percentage laag opgeleiden samen kan gaan met een sterk uiteenlopende bijstandsdichtheid. Zo hebben bijvoorbeeld Barendrecht en Leeuwarden allebei een percentage laag opgeleiden van 30%, terwijl de bijstandsdichtheid 1% respectievelijk 11% is. Een vergelijkbare situatie vinden we bij Almere versus Groningen. Voor deze gemeenten leiden verschillen in bijstandsdichtheid kennelijk niet tot een uiteenlopende score van de maatstaf laag opgeleiden.

Een meer systematische verkenning van de relatie tussen de modeluitkomst en het percentage laag opgeleiden heeft geleid tot tabel 5.5.

Tabel 5.6. Percentage bevolking 15-64 jaar met lage opleiding in gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van modeluitkomst per huishouden

<i>groep</i>	<i>aantal laag opgeleiden in % bevolking</i>
<i>zeer lage modeluitkomst per huishouden</i>	33%
<i>lage modeluitkomst per huishouden</i>	36%
<i>matig lage modeluitkomst per huishouden</i>	35%
<i>matig hoge modeluitkomst per huishouden</i>	32%
<i>hoge modeluitkomst per huishouden</i>	36%
<i>zeer hoge modeluitkomst per huishouden</i>	34%
TOTAAL	34%

Op voorhand is de verwachting dat naarmate gemeenten een hogere modeluitkomst hebben, er ook sprake is van een oplopend percentage laag opgeleiden (de maatstaf is immers in het model opgenomen als bijstandskans verhogende indicator). Dit patroon blijkt echter niet uit de bovenstaande tabel.

5.9 Allochtonen 15-64 jaar

De maatstaf 'allochtonen 15-64 jaar' kent voor alle gemeenten tezamen een gemiddelde score van 102 euro per huishouden. Voor individuele gemeenten loopt de score uiteen van 21 tot 182 euro per huishouden (zie tabel 2.1 van hoofdstuk 2).

Ten aanzien van de definiëring van de maatstaf allochtonen kan worden opgemerkt dat ook de personen uit westerse landen worden meegeteld. Bij westerse allochtonen gaat het om personen waarvan tenminste één ouder is geboren in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika, Oceanië, Japan of Indonesië.

Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat de kans op bijstand bij niet-westerse allochtonen groter is dan bij westerse allochtonen. Tegen deze achtergrond en gezien ook de wijze waarop de maatstaf allochtonen in andere verdeelsystemen als achterstandsindicator is gedefinieerd²⁷, is het opmerkelijk dat in het model de

27. Over het algemeen gaat het daarbij uitsluitend om niet-westerse allochtonen.

westerse allochtonen in de definitie zijn meegenomen (en tegen een zelfde gewicht als de niet-westerse allochtonen).

Dat er een effect op de modeluitkomst uitgaat van de keuze voor een andere definitie van allochtonen, blijkt uit de verschillende verhoudingen tussen westerse en niet-westerse allochtonen in individuele gemeenten. Het aandeel van personen uit westerse landen in de gebruikte maatstaf allochtonen kan uiteenlopen van minder dan 25% tot circa 75%.

5.10 Overzicht bevindingen

In dit hoofdstuk zijn individuele maatstaven op hun werking beoordeeld, met name ten aanzien van de mate waarin ze aansluiten bij verschillen in kans op bijstand tussen gemeenten op grond van exogene omstandigheden en gerelateerd aan gevonden positieve en negatieve herverdeeleffecten.

algemeen

Over het algemeen kunnen gemeenten zich inhoudelijk bij de meeste verdeelmaatstaven voorstellen dat deze in het model zijn opgenomen.

regionale klantenpotentiëlen en stedelijke inwoners

Uitzonderingen zijn de maatstaven regionale klantenpotentiëlen en stedelijke inwoners. Bij de betekenis van deze maatstaven zijn vraagtekens geplaatst vanuit de onduidelijke relatie met verschillen in kans op bijstand vanuit exogene omstandigheden.

betekenis voor individuele gemeenten van maatstaven met betrekking tot banen, die zijn gebaseerd op gegevens van het COROP gebied

Ook bij een aantal maatstaven met betrekking tot banen – waarvoor de uitkomsten voor individuele gemeenten afhankelijk zijn van scores die voor de hele COROP-regio gelden – zijn kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de mate waarin deze maatstaven aansluiten bij verschillen in kans op bijstand. Deze kanttekeningen betreffen het sterk uiteenlopende aantal gemeenten binnen een COROP-regio (van 2 tot 30), de gerichtheid van gemeenten aan de rand van een COROP-regio op andere regio's en de betekenis van de maatstaf banen in handel en horeca in een COROP-regio voor een individuele gemeenten. Berekend is dat de keuze voor het gebruik van COROP-gegevens grote invloed heeft op de scores in het verdeelmodel van individuele gemeenten. Een andere invulling op basis van een andere indeling van COROP-gebieden leidt voor individuele gemeenten al snel tot een andere modeluitkomst in de orde van grootte van meer dan 10%.

vraagtekens bij een aantal maatstaven ten aanzien van de mate van aansluiting bij verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren

Bij een aantal maatstaven zijn vraagtekens geplaatst bij de mate waarin ze aansluiten bij kans op bijstand verhogende dan wel verlagende factoren op grond van exogene omstandigheden. Deze vraagtekens zijn enerzijds afgeleid van signalen van gemeenten en anderzijds van aanvullende analyses.

Daarbij gaat het om de volgende maatstaven:

- *huurwoningen*: de kans op bijstand en verschillen tussen gemeenten daarin blijken veel meer samen te hangen met goedkope huurwoningen dan met huurwoningen in het algemeen;
- *eenoudergezinnen*: de samenstelling van de eenoudergezinnen blijkt tussen gemeenten sterk te kunnen variëren. De ene gemeente kent veel meer eenoudergezinnen met een zwakke sociale positie en een gro-

tere kans om op de bijstand aangewezen te zijn dan een andere gemeente, waar er juist sprake is van veel eenoudergezinnen met een sterke sociale positie die nauwelijks een beroep op de bijstand doen. Dit beeld wordt zowel bevestigd door een systematisch patroon van eenouderhuishoudens in de bijstand tussen groepen gemeenten met een verschillende modeluitkomst, als door het uiteenlopende beroep van eenouderhuishoudens op de bijstand in de verschillende stadsdelen of deelgemeenten van de grote steden. Aan dit uiteenlopende beroep kan in die situaties geen verschil in beleid ten grondslag liggen, aangezien in alle stadsdelen c.q. deelgemeenten vanuit een centrale organisatie eenzelfde beleid wordt gevoerd;

- *lage inkomens*: hier blijken de verschillende herverdeeffecten per gemeente samen te hangen met het relatieve aantal huishoudens met een inkomen in het 3^e of 4^e deciel;
- *laag opgeleiden*: deze maatstaf is als kostenverhogende factor in het model opgenomen, maar het aandeel van personen met een lage opleiding in de totale bevolking varieert niet (sterk) tussen gemeenten met een hoge dan wel lage modeluitkomst, c.q. met verschillen in kans op beroep op bijstand (in relatie tot de positie op de arbeidsmarkt);
- *allochtonen*: bij deze maatstaf is het opvallend dat ook westerse allochtonen de uitkomst sterk kunnen bepalen, terwijl er bij deze groep een geringere kans op bijstand is dan bij de niet-westerse allochtonen.

In hoofdstuk 6 worden de achtergronden van de herverdeeffecten beoordeeld vanuit de werking van alle maatstaven tezamen, alsmede vanuit kenmerken van output en beleid. De bevindingen uit dit hoofdstuk vormen daarvoor belangrijke input.

6 Analyse achtergronden herverdeeeffecten in samenhang

6.1 Inleiding

6.1.1 Verschillenanalyse en achtergronden herverdeeeffecten

In hoofdstuk 5 is de relatie tussen individuele maatstaven, herverdeeeffecten en verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk worden de achtergronden van herverdeeeffecten in samenhang beoordeeld. Daarbij gaat het om de analyse van herverdeeeffecten op grond van de gezamenlijke werking van de verdeelmaatstaven en om de relatie met kenmerken van output en beleid.

Conform het in hoofdstuk 3 beschreven analyseschema voor de aanpak van het onderzoek is daarbij de volgende werkwijze gevolgd. Er wordt op basis van de uitschietersanalyse met name ingezoomd op de gemeenten met de grootste herverdeeeffecten (uitschieters).

Daarbij richt de aandacht zich op:

- de op voorhand minder aannemelijke relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken (bijstandsdichtheid, prijs, instroom/uitstroom);
- de betekenis van de verdeelmaatstaven in relatie tot exogene factoren;
- endogene factoren, in de vorm van beleidskenmerken.

6.1.2 Tien gemeenten

Door middel van de verschillenanalyse zijn de achtergronden van positieve en negatieve herverdeeeffecten geanalyseerd.

Voor het aangeven van de betekenis van de verschillende achtergronden van de herverdeeeffecten van negatieve en positieve uitschieters, richt de analyse en verslaglegging zich in eerste instantie op tien gemeenten. Met behulp van deze tien gemeenten kunnen de bevindingen en achtergronden op basis van de beschikbare gegevens het meest duidelijk worden beschreven. In paragraaf 6.5 wordt een bredere groep gemeenten in beeld gebracht.

selectie tien gemeenten

De tien gemeenten zijn op basis van de volgende criteria geselecteerd:

- ze hebben een relatief groot herverdeeeffect;
- ze maken onderdeel uit van de eerste steekproef van onderzoeksgemeenten waarvoor op voorhand minder aannemelijke combinaties van outputkenmerken en herverdeeeffecten zijn gesignaleerd of ze zijn aanvullend in het onderzoek betrokken vanuit bepaalde bevindingen bij vergelijkbare gemeenten;
- er zijn voldoende gegevens van de gemeenten beschikbaar om de achtergrondkenmerken in samenhang te kunnen beoordelen;
- de gemeenten zijn paarsgewijs geselecteerd en gerangschikt om de effecten van de in hoofdstuk 5 beschreven kanttekeningen bij een aantal individuele maatstaven in samenhang te onderzoeken. Met na-

me wanneer de in hoofdstuk 5 genoemde kanttekeningen cumuleren, kunnen gemeenten in een verschillende uitgangspositie worden gebracht.

6.1.3 Overige gemeenten

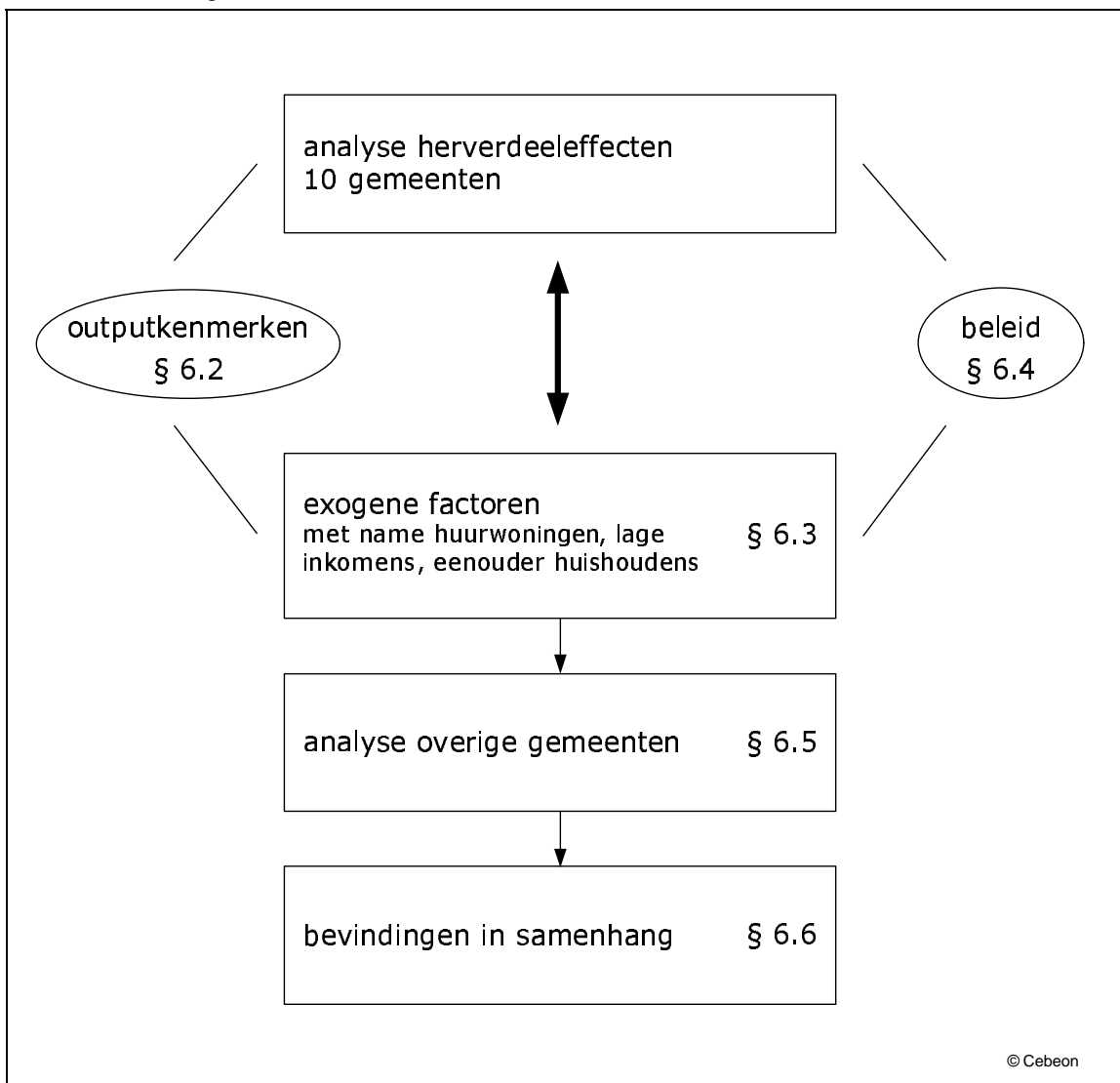
Naast deze tien gemeenten worden ook uitkomsten van andere gemeenten gerapporteerd. Daarbij is van belang dat de werking van de diverse maatstaven voor gemeenten verschillend kan uitpakken. Bij bepaalde gemeenten (zoals die bij de bovengenoemde tien) is er in sterkere mate sprake van cumulatie tussen verschillende verdeelmaatstaven dan bij andere gemeenten. Dit betekent dat bepaalde gesignaleerde effecten die worden geïllustreerd aan de hand van de tien gemeenten zich bij een grotere groep gemeenten voordoen, maar dat deze effecten over het algemeen minder extreem en evident zijn.

Daarnaast zijn de gegevens van een grotere groep gemeenten gebruikt voor een meer algemeen beeld van de betekenis van outputkenmerken, exogene omstandigheden en beleid ten opzichte van de tien (zie paragraaf 6.5).

6.1.4 Indeling hoofdstuk

De onderwerpen die in het kader van het in samenhang beoordelen van de herverdeeleffecten in dit hoofdstuk aan bod komen, maken onderdeel uit van schema 6.1.

Schema 6.1. Indeling hoofdstuk 6



In schema 6.1 worden de volgende onderwerpen onderscheiden.

analyse en bevindingen 10 gemeenten met relatief grote herverdeeeffecten (paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4)

Begonnen wordt met de analyse van de relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken voor tien gemeenten (paragraaf 6.2). Daarna staat de relatie centraal tussen enerzijds positieve en negatieve herverdeeeffecten (de verhouding tussen uitgaven en modeluitkomst) en anderzijds de wijze waarop en de mate waarin binnen het verdeelmodel rekening wordt gehouden met de betekenis van exogene factoren voor deze tien gemeenten (zie paragraaf 6.3). In dat kader wordt ook ingegaan op de betekenis van verschillen in beleid als mogelijke verklarende factor voor herverdeeeffecten (paragraaf 6.4).

overige gemeenten (paragraaf 6.5)

In paragraaf 6.5 komt de analyse van een bredere groep van gemeenten aan de orde, toegespitst op de volgende onderwerpen:

- combinaties van outputkenmerken en herverdeeeffecten;
- herverdeeeffecten en kenmerken van beleid;
- herverdeeeffecten in relatie tot exogene factoren.

overzicht bevindingen in samenhang (paragraaf 6.6)

In paragraaf 6.6 wordt een overzicht van de bevindingen in samenhang gepresenteerd. Daarbij gaat het om de relevantie van exogene factoren, outputkenmerken en beleid als verklarende factoren voor positieve en negatieve herverdeeleffecten.

6.2 Relatie outputkenmerken en herverdeeleffecten voor tien gemeenten

6.2.1 Overzicht herverdeeleffecten en outputkenmerken

Zoals eerder aangegeven staan bij het beoordelen van de relatie tussen outputkenmerken en herverdeeleffecten de volgende kenmerken centraal:

- de gemiddelde prijs (uitkeringslasten per bijstandsontvanger);
- het saldo van de in- en uitstroom van bijstandsontvangers, uitgedrukt in de verandering van de bijstandsdichtheid;²⁸
- de bijstandsdichtheid (het aantal bijstandsontvangers per huishouden van een gemeente).

Tabel 6.1 bevat voor de tien gemeenten een overzicht van de gevonden combinaties van herverdeeleffecten en outputkenmerken. Achtereenvolgens zijn in de tabel de volgende gegevens opgenomen:

- kolom 1: de naam van de gemeente;
- kolom 2: de omvang van het herverdeeleffect in 2005 uitgedrukt in euro's per huishouden (kolom 2a) en in procenten van de feitelijke uitkeringslasten in 2005 (kolom 2b);
- kolom 3: de gemiddelde bijstandsdichtheid in 2005 (aantal bijstandsontvangers per huishouden van 15-64 jaar);
- kolom 4: de mutatie in de bijstandsdichtheid in de periode 2001-2004 (dit geeft de per saldo in- en uitstroom weer, gecorrigeerd voor wijzigingen in het totale aantal huishoudens);
- kolom 5: de mutatie in de bijstandsdichtheid in de periode 2005-2006;
- kolom 6: de afwijking van de gemiddelde prijs in 2005 ten opzichte van de referentiegroep.²⁹

28. Hierbij worden steeds twee perioden onderscheiden: de periode voorafgaand aan het centrale analysejaar 2005 (2001 t/m 2004) en de periode 2005-2006 (waarin het beleid uit 2005 van invloed kan zijn op de (ontwikkeling van de) bijstandsdichtheid).

29. Indeling referentiegroepen op basis van modeluitkomst.

Tabel 6.1. Herverdeeeffecten en outputkenmerken voor 10 gemeenten.

<i>kolom 1</i>	<i>kolom 2a</i>	<i>kolom 2b</i>	<i>kolom 3</i>	<i>kolom 4</i>	<i>kolom 5</i>	<i>kolom 6</i>
<i>gemeente</i>	<i>hve05 in euro's per hh</i>	<i>hve05 in % uitk.lasten</i>	<i>bijstands dichtheid 2005</i>	<i>mutatie bijstandsdichtheid 2001-2004</i>	<i>mutatie bijstandsdichtheid 2005-2006</i>	<i>afwijking gemiddelde prijs 2005</i>
<i>gemeente 1</i>	143	19%	6%	22%	-3%	-1%
<i>gemeente 2</i>	117	31%	3%	10%	-3%	-1%
<i>gemeente 3</i>	111	72%	1%	17%	4%	-4%
<i>gemeente 4</i>	88	24%	3%	13%	-7%	5%
<i>gemeente 5</i>	85	18%	4%	5%	-6%	2%
<i>gemeente 6</i>	-53	-7%	6%	12%	-6%	2%
<i>gemeente 7</i>	-63	-15%	4%	26%	-9%	-3%
<i>gemeente 8</i>	-143	-21%	5%	23%	1%	3%
<i>gemeente 9</i>	-147	-14%	8%	7%	-2%	3%
<i>gemeente 10</i>	-307	-23%	10%	4%	-9%	2%

6.2.2 Beoordeling gevonden combinaties van outputkenmerken en herverdeeeffecten

In het onderstaande gaan we nader in op de gevonden combinaties van outputkenmerken en herverdeeeffecten.

bijstandsdichtheid

Met betrekking tot de bijstandsdichtheid is te zien dat deze voor de gemeenten 9 en 10 met een negatief herverdeeeffect duidelijk hoger is dan voor de gemeenten met een positief herverdeeeffect. Bij de andere drie gemeenten met een negatief herverdeeeffect ligt de bijstandsdichtheid echter op een vergelijkbaar niveau als bij enkele gemeenten met een positief herverdeeeffect.

gemiddelde prijs

We zien dat het beeld ten aanzien van de afwijking van de gemiddelde prijs bij gemeenten met een sterk negatief herverdeeeffect over het algemeen niet veel anders ligt dan bij gemeenten met een sterk positief herverdeeeffect.

Relatief hoge gemiddelde prijzen zien we zowel bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect (gemeenten 8 en 9) als bij gemeenten met een positief herverdeeeffect (gemeente 4). Ook relatief lage gemiddelde prijzen zien we zowel bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect (gemeente 7) als bij gemeenten met een positief herverdeeeffect (gemeente 3).

saldo van instroom en uitstroom (ontwikkeling bijstandsdichtheid)

In de periode 2001-2004 zien we bij een aantal gemeenten dat positieve respectievelijk negatieve herverdeeeffecten samengaan met een relatief beperkte (gemeente 5) respectievelijk sterke stijging van de bijstandsdichtheid (gemeenten 7 en 8).

Voor een aantal gemeenten zien we echter ook andere relaties:

- terwijl in de gemeenten 1 en 3 de bijstandsdichtheid sterk is toegenomen in de periode 2001-2004, hebben deze gemeenten een positief herverdeeeffect in 2005;
- bij de gemeenten 9 en 10 is er sprake van een relatief beperkte toename van de bijstandsdichtheid in de periode 2001-2004, terwijl beide gemeenten een negatief herverdeeeffect in 2005 hebben.

Ook voor de periode 2005-2006 zien we verschillende relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken:

- bij enkele gemeenten met een positief herverdeeeffect en een relatief lage bijstandsdichtheid is er per saldo sprake van sterke uitstroom (gemeenten 4 en 5). Deze uitstroom is sterker dan de bij een aantal gemeenten met een negatief herverdeeeffect en een gemiddeld hogere bijstandsdichtheid;
- bij enkele gemeenten met een negatief herverdeeeffect en een wat hogere gemiddelde bijstandsdichtheid zien we dat er per saldo sprake is van een relatief beperkte uitstroom (gemeente 9) of zelfs van een per saldo toename (gemeente 8) van de bijstandsdichtheid;
- voor gemeente 5 met een duidelijk positief herverdeeeffect en 4% bijstandsdichtheid en gemeente 6 met een duidelijk negatief herverdeeeffect en 6% bijstandsdichtheid, is er per saldo geen duidelijk verschil in de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid.

6.2.3 Algemeen beeld

Bovenstaande uitkomsten voor de tien gemeenten ondersteunen de bevindingen van hoofdstuk 4 dat er alleen op basis van de relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de (plausibele) werking van het verdeelmodel. Dit hangt vooral samen met het feit dat er voor de beoordeling van de plausibiliteit meer factoren relevant zijn, zoals de werking van de verdeelmaatstaven in relatie tot exogene (kans op bijstand verhogende dan wel verlagende) factoren en kenmerken van beleid.

In de vervoloparagrafen gaan we nadere op deze andere achtergronden in.

6.3 Uitwerking in verdeelmodel opgenomen exogene factoren voor tien gemeenten

6.3.1 Inleiding

In het objectief verdeelmodel is de gecombineerde werking van verdeelmaatstaven bepalend voor de uitkering aan gemeenten. In hoofdstuk 5 is voor een aantal afzonderlijke maatstaven gebleken dat ze voor typen gemeenten verschillend uitwerken op grond van een uiteenlopende kans op bijstandontvangers vanuit exogene omstandigheden, waardoor de maatstaven niet in dezelfde mate bij onvermijdelijke uitgaven van gemeenten aansluiten.

Uiteindelijk gaat het bij de beoordeling van de plausibiliteit van het verdeelmodel om de gezamenlijke werking van de verdeelmaatstaven: cumuleren bepaalde effecten of is er juist sprake van een compensatie ten aanzien van de aansluiting bij verschillen in exogene omstandigheden?

Om dit te beoordelen is in eerste instantie de uitwerking voor de tien gemeenten van de drie in omvang belangrijkste maatstaven met bijstandskansverhogende factoren nagegaan: huishoudens met een laag inkomen 15-64 jaar, eenouderhuishoudens 15-44 jaar en huurwoningen (zie tabel 2.1 uit hoofdstuk 2).

In paragraaf 6.3.2 wordt daarvan verslag gedaan.

Vervolgens wordt op illustratieve wijze in paragraaf 6.3.3 aangegeven wat de vervanging van de drie maatstaven door factoren die beter bij verschillen in kansen op grond van exogene factoren aansluiten voor de herverdeeleeffecten van de tien gemeenten zou betekenen, mede afgezet tegen de werking van de overige maatstaven.

6.3.2 Verschillen in kansen op bijstandsontvangers bij de maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens

In tabel 6.2 wordt aangegeven welke verschillen in kansen er tussen de tien gemeenten zijn op grond van de in hoofdstuk 5 gevonden werking van de maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens. Daarbij gaat het om de uitkomsten van vijf koppels van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleeffecten, waarvoor de werking van de overige maatstaven buiten de genoemde drie min of meer vergelijkbaar is.

In tabel 6.2 staan voor de tien gemeenten en voor het totaal van de 40.000 plus gemeenten de volgende gegevens:

- kolom 1: naam gemeente;
- kolom 2: inwonertal;
- kolom 3a: aandeel huurwoningen in totale woningvoorraad (maatstaf in verdeelmodel);
- kolom 3b: aandeel goedkope (sociale) huurwoningen in totale huurwoningvoorraad;
- kolom 4a: aandeel eenouderhuishoudens 15-44 jaar in totaal aantal huishoudens 15-64 jaar (maatstaf verdeelmodel);
- kolom 4b: aandeel eenouderhuishoudens met bijstandsuitkering in totaal aantal eenouderhuishoudens;
- kolom 5: het aantal bijstandsontvangers ten opzichte van het totale aantal huishoudens met laag inkomen;
- kolom 6: herverdeeleeffect objectief verdeelmodel 2007 toegepast in 2005 (modeluitkomst minus feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt in euro's per huishouden (kolom 6a) en in procenten van de feitelijke uitkeringslasten (kolom 6b).

Tabel 6.2. Illustratie verschillen in kansen op bijstandontvangers voor de maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens

<i>kolom 1</i>	<i>kolom 2</i>	<i>kolom 3a</i>	<i>kolom 3b</i>	<i>kolom 4a</i>	<i>kolom 4b</i>	<i>kolom 5</i>	<i>kolom 6a</i>	<i>kolom 6b</i>
<i>gemeente</i>	<i>aantal inwoners</i>	<i>huurwon in % totaal woningen</i>	<i>goedkope shwon in % totaal huurwon</i>	<i>eenoud in % totaal hh</i>	<i>eenoud met wwb in % totaal eenoud</i>	<i>wwb tov li</i>	<i>hve05 per hh</i>	<i>hve05 in % uitk. lasten</i>
gemeente 1	116.979	51%	10%	6%	38%	31%	143	19%
gemeente 2	70.955	41%	13%	4%	28%	16%	117	31%
gemeente 3	41.249	30%	11%	3%	14%	10%	111	72%
gemeente 4	78.774	46%	12%	4%	21%	15%	88	24%
gemeente 5	42.030	40%	16%	3%	30%	17%	85	18%
gemeente 6	41.200	45%	31%	4%	46%	27%	-53	-7%
gemeente 7	57.909	28%	37%	2%	45%	19%	-63	-15%
gemeente 8	61.669	38%	23%	3%	51%	28%	-143	-21%
gemeente 9	96.648	40%	21%	4%	50%	33%	-147	-14%
gemeente 10	72.048	43%	34%	5%	52%	37%	-307	-23%
Totaal 40.000+		52%	25%	5%	44%	30%	0	0%

De belangrijkste bevindingen naar aanleiding van bovenstaande tabel worden hieronder beschreven.

maatstaf huurwoningen (kolommen 3a en 3b)

In kolom 3a is te zien dat het aandeel van de huurwoningen in de totale woningvoorraad uiteenloopt van 28% (gemeente 7) tot 51% (gemeente 1). Uit tabel 6.2 is op te maken dat het aandeel van de huurwoningen in de totale voorraad voor alle 40.000 plus gemeenten 52% is. Dit hoge percentage ten opzichte van de geselecteerde tien gemeenten heeft te maken met de hoeveelheid huurwoningen in de vier grote steden.

Vergelijken we de uitkomsten van de gemeenten met een positief herverdeeldeffect met die met een negatief herverdeeldeffect dan zien we dat het aandeel huurwoningen in de totale woningvoorraad bij gemeenten met een positief herverdeeldeffect eerder hoger dan lager is dan bij gemeenten met een negatief herverdeeldeffect (de twee hoogste scores zien we bij gemeenten met een positief herverdeeldeffect en de laagste betreft een gemeente met een negatief herverdeeldeffect).

In hoofdstuk 5 is beschreven dat gemeenten hebben aangegeven dat de kans op aanwezigheid van bijstandontvangers beduidend hoger is naarmate de huurwoningen goedkoper worden. De vraag is dan of het aandeel van de goedkope huurwoningen vergelijkbaar is gespreid tussen gemeenten als de totale hoeveelheid huurwoningen.³⁰

In kolom 3b zien we dat dit niet het geval is. Over de hele linie ligt het aandeel van de goedkope sociale huurwoningen binnen de totale voorraad huurwoningen bij gemeenten met een negatief herverdeeldeffect beduidend hoger (tussen de 23% en 37%) dan bij gemeenten met positief herverdeeldeffect (tussen de 10% en

30. Om dit te indiceren wordt gewerkt met goedkope sociale huurwoningen, omdat er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn van de goedkope particuliere huurwoningvoorraad. Aangezien wel bekend is dat in de grote steden relatief meer particuliere huurwoningen aanwezig zijn, zijn deze gemeenten niet als onderzoeksgemeente in deze verkenning betrokken.

16%). Dit duidt op aanzienlijke verschillen in kans op bijstandontvangers en in de relatie van de maatstaf huurwoningen met onvermijdelijke uitgaven tussen gemeenten met een negatief en positief herverdeeeffect.

eenouderhuishoudens (kolommen 4a en 4b) en lage inkomens (kolom 5)

Ook bij eenouderhuishoudens en lage inkomens zien we verschillen in kansen op bijstandontvangers tussen gemeenten met een positief herverdeeeffect en een negatief herverdeeeffect.

Bij eenouderhuishoudens van 15-44 jaar lopen de aandelen in het totaal aantal huishoudens uiteen van 2% tot 6%. Daarbij zijn er vergelijkbare uitkomsten voor de groep gemeenten met een positief en een negatief herverdeeeffect.

In hoofdstuk 5 is beschreven dat gemeenten hebben gewezen op de uiteenlopende de samenstelling van de groep eenouderhuishoudens in de ene gemeente ten opzichte van die in een andere gemeente, met verschillen in kansen op bijstandsontvangers als gevolg daarvan. Tabel 6.2 illustreert dit verschijnsel, wanneer we het aantal eenouderhuishoudens met een bijstandsuitkering uitdrukken in de totale hoeveelheid eenouderhuishoudens van 15-44 jaar. Dan zien we dat dit aandeel in alle gemeenten met een negatief herverdeeeffect (45% tot 52%) beduidend hoger ligt dan bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect (14% tot 31%).

Ook bij lage inkomens zien we dat het aantal bijstandsontvangers ten opzichte van het aantal lage inkomens beduidend hoger ligt bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect (op één uitzondering na) dan bij gemeenten met een positief herverdeeeffect. In hoofdstuk 5 is aangegeven dat dit mede samenhangt met de definitie van de maatstaf lage inkomens: deze maatstaf omvat naast huishoudens met een inkomen binnen het tweede deciel ook huishoudens met een (hoger) inkomen binnen het derde en vierde deciel. Tussen deze decielen verschilt de kans op bijstand.

bevinding: cumulerend effect van de drie maatstaven voor wat betreft het niet goed aansluiten bij verschillen in de kans op bijstand tussen gemeenten met positieve en negatieve herverdeeeffecten

Overzien we de uitkomsten voor de drie maatstaven tezamen dan blijkt uit tabel 6.2 dat de effecten van de verschillen in uitwerking van de drie verdeelmaatstaven voor gemeenten met een positief herverdeeeffect ten opzichte van de gemeenten met een negatief herverdeeeffect elkaar versterken, waardoor er sprake is van een cumulatie van effecten en niet van een onderlinge compensatie.

Deze cumulerende werking duidt er op dat verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren tussen gemeenten met een positief en een negatief herverdeeeffect, niet goed in de gezamenlijke werking van de drie verdeelmaatstaven tot uitdrukking komen.

In het vervolg geven we een illustratie van de omvang van het effect, rekening houdend met de betekenis van de overige maatstaven.

6.3.3 Illustratie berekening effect van de beperkte aansluiting van het verdeelmodel bij verschillen in kans op bijstandontvangers op grond van exogene omstandigheden

Om de uitwerking te illustreren van het niet goed aansluiten van de maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens en ook van de totale verdeling bij geconstateerde verschillen in kans op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren is tabel 6.3 opgesteld.

In tabel 6.3 is de werking van deze drie maatstaven gedeeltelijk of geheel vervangen door andere indicatoren.³¹

- de maatstaf lage inkomens die betrekking heeft op alle huishoudens met een inkomen in het 2^e, 3^e en 4^e deciel is vervangen door huishoudens met een laag inkomen in het 2^e deciel;
- de maatstaf die betrekking heeft op eenouderhuishoudens is voor eenderde deel vervangen door eenouderhuishoudens in de bijstand. Voorzichtigheidshalve is eenderde deel en niet de hele maatstaf vervangen;
- de maatstaf die betrekking heeft op alle huurwoningen is vervangen door goedkope sociale huurwoningen.

In tabel 6.3 worden de effecten van de vervanging geïllustreerd aan de hand van de tien gemeenten (in paren van twee met een negatief en een positief herverdeeffect) en wordt ook de mogelijke cumulerende werking van de rest van het verdeelstelsel aangegeven.

In de tabel wordt het volgende gepresenteerd:

- kolom 1: naam gemeenten;
- kolom 2: herverdeeffect objectief verdeelmodel 2007 toegepast in 2005, in procenten van de uitkeringslasten (kolom 2a) en in euro's per huishouden (kolom 2b);
- kolom 3: totale uitkomst objectief verdeelmodel 2007 toegepast in 2005, exclusief ex ante beperking, uitgedrukt in euro's per huishouden;
- kolom 4: het effect van het vervangen van de maatstaf huishoudens met een laag inkomen door het aantal huishoudens in het tweede deciel in euro's per huishouden;
- kolom 5: het effect van het voor eenderde deel vervangen van de maatstaf eenouderhuishoudens door eenouderhuishoudens in de bijstand in euro's per huishouden;
- kolom 6: het effect van het vervangen van de maatstaf huurwoningen door goedkope sociale huurwoningen in euro's per huishouden;
- kolom 7: het totale effect van het vervangen van de drie maatstaven (totaal kolom 4, 5 en 6);
- kolom 8: de uitkomst van alle overige maatstaven in het objectief verdeelmodel 2007 toegepast in 2005 in euro's per huishouden.

Onderaan in de tabel wordt ter referentie de gemiddelde score van alle gemeenten met 40.000 of meer inwoners vermeld.

31. Hierbij is het totale bedrag dat met elke maatstaf wordt verdeeld steeds gelijk gehouden.

Tabel 6.3. Herverdeeeffect objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007 toegepast in 2005, illustratie effect vervanging drie maatstaven en score overige maatstaven tien gemeenten en gemiddeld voor alle gemeenten (bedragen in euro's per huishouden 15-64 jaar)

<i>kolom 1</i>	<i>kolom 2a</i>	<i>kolom 2b</i>	<i>kolom 3</i>	<i>kolom 4</i>	<i>kolom 5</i>	<i>kolom 6</i>	<i>kolom 7</i>	<i>kolom 8</i>
<i>gemeente</i>	<i>hve05 in % uitkering</i>	<i>hve05 per hh</i>	<i>uitkomst model0705</i>	<i>effect vervang li</i>	<i>effect vervang eo</i>	<i>effect vervang huurwon</i>	<i>totaal effect vervang</i>	<i>score overige maatstaven</i>
gemeente 6	-7%	-53	720	23	7	77	107	-429
gemeente 5	18%	85	554	-43	-30	-24	-97	-488
gemeente 7	-15%	-63	353	59	2	188	248	-471
gemeente 3	72%	111	252	29	-59	-28	-58	-493
gemeente 8	-21%	-143	531	92	15	39	147	-478
gemeente 2	31%	117	496	-21	-38	-55	-114	-548
gemeente 9	-14%	-147	925	84	18	20	122	-341
gemeente 1	19%	143	876	-16	-21	-112	-149	-388
gemeente 10	-23%	-307	1.005	79	26	110	215	-395
gemeente 4	24%	88	460	24	-56	-82	-113	-599
gemiddeld 40.000+	0%	0	981	0	0	0	0	-385

Als gevolg van afrondingen kunnen totale afwijken van de som der delen

uitkomsten illustratieve berekeningen in de tabel

Op basis van bovenstaande tabel kunnen de gemeenten paarsgewijs worden vergeleken. De paren die met elkaar worden vergeleken hebben telkens een sterk uiteenlopend herverdeeeffect (kolommen 2 a en 2b).

Uit de tabel blijkt (zie kolom 7) dat het effect van het gedeeltelijk of geheel vervangen van de drie maatstaven huishoudens met een laag inkomen, eenouderhuishoudens en huurwoningen per saldo steeds een aanzienlijk positief effect voor de gemeenten met een negatief herverdeeeffect. Voor de gemeenten met een positief herverdeeeffect is het effect van de vervanging van de drie maatstaven per saldo steeds nadelig. De betekenis van de vervangingen beweegt zich in een zelfde orde van grootte als de in de tabel aangegeven herverdeeeffecten.

In kolom 8 is te zien dat voor de meeste onderscheiden gemeenteparen de score op de overige maatstaven in het objectief verdeelmodel niet erg uiteenloopt. Dit betekent dat er vanuit de overige maatstaven geen compenserende werking optreedt. Waar er sprake is van een uiteenlopende score is deze kleiner dan het effect in kolom 7.³² Overigens gaat het om verschillende typen effecten die niet zonder meer mogen worden gesaldeerd.

bevinding: groot deel van de herverdeeeffecten hangt samen met het niet goed aansluiten van het verdeelmodel bij verschillen in kans op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren

Per saldo kan op basis van de illustratieve berekeningen in tabel 6.3 worden geconcludeerd dat een groot deel van de positieve en negatieve herverdeeeffecten van gemeenten samenhangt met het niet goed aansluiten van

32. Een uitzondering is de vergelijking van gemeente 10 met gemeente 4. Voor deze gemeenten is het berekende effect aanzienlijk groter dan de maximale werking vanuit de overige maatstaven.

het verdeelmodel bij verschillen in kans op bijstandsontvangers tussen gemeenten op grond van exogene factoren.

Uit de illustratieve berekeningen blijkt dat het bij deze niet goede aansluiting gaat om een financieel effect dat tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeffect kan oplopen tot meer dan 200 euro per huishouden.³³ Dit effect doet zich voor op basis van de werking van de maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenoudergezinnen, die niet door overige verdeelmaatstaven wordt gecompenseerd. Hierbij kan worden opgemerkt dat deze drie maatstaven tezamen circa driekwart van de totale spreiding van het verdeelmodel tussen individuele gemeenten bepalen (zie ook tabel 2.1).

Uit het effect wordt duidelijk dat het verdeelmodel voor de tien gemeenten niet goed aansluit bij verschillen in onvermijdelijke uitgaven die er tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeffect zijn gevonden. Dit brengt gemeenten met een positief en negatief herverdeeffect in een verschillende financiële uitgangspositie om hun onvermijdelijke bijstandsproblematiek aan te pakken.

6.4 Betekenis beleid bij de tien gemeenten

6.4.1 Inleiding

Bij het beschrijven van de aanpak van de uitschietersanalyse in hoofdstuk 3 is aangegeven dat pas in laatste instantie naar mogelijke effecten van beleid op de gevonden herverdeeffecten wordt gekeken.

Gegeven de bevinding in het bovenstaande dat het verdeelmodel niet goed aansluit bij verschillen in kans op bijstand op grond van exogene omstandigheden tussen gemeenten, hetgeen een verklaring vormt voor een groot deel van de positieve en negatieve herverdeeffecten, is de aanvullende betekenis van beleid bij de tien gemeenten geanalyseerd.

Centraal daarbij stond de vraag in hoeverre beleidskenmerken bovenstaande bevindingen ondersteunen en in hoeverre ze een aanvullende verklaring vormen voor een deel van de gevonden positieve en negatieve herverdeeffecten.

In het kader van de analyse van het beleid wordt een aantal maatregelen onder de loep genomen die zich richten op instroombeperking, handhaving en uitstroombevordering.

6.4.2 Componenten beleid, onderscheiden naar instroombeperking, uitstroombevordering en handhaving

Het beleid ten aanzien van de beperking van het aantal bijstandsontvangers kent verschillende componenten: instroombeperkende maatregelen, uitstroombevorderde maatregelen en handhaving.

Ten aanzien van beleid zijn de volgende factoren onderzocht:

- instroombeperkende maatregelen: preventiequote, poortwachtersquote, work-first ten aanzien van de instroom, huisbezoek bij aanvraag;

33. Bij gemeenten met een positief herverdeeffect gaat het om negatieve effecten oplopend tot meer dan 100 euro per huishouden en bij gemeenten met een negatief herverdeeffect gaat het om positieve effecten oplopend tot meer dan 100 euro per huishouden.

- uitstroombevorderende maatregelen: de afwijking van de maximum toeslag, work-first in relatie tot uitstroom, activering, ontheffing van arbeidsplicht en/of sollicitatieplicht, huisbezoeken lopend bestand;
- maatregelen met betrekking tot handhaving: huisbezoek en fraudebestrijding.

Daarbij zijn de verschillende factoren als volgt geoperationaliseerd.

preventiequote

De gemiddelde preventiequote in Nederland bedraagt in 2005 circa 47%. Gemeenten met een preventiequote tussen de 45% en 50% worden beoordeeld met een '0', lager dan 45% is '-/-' en hoger dan 50% is '+'.

poortwachterquote

De gemiddelde poortwachterquote in Nederland bedraagt in 2005 circa 88%. Gemeenten met een poortwachterquote tussen de 83% en 93% worden beoordeeld met '0', lager dan 83% met '-/-' en hoger dan 93% met '+'.

work-first

Work-first kan zowel een rol spelen bij de instroombeperking als bij de uitstroombevordering.

Bij de instroombeperking worden gemeenten die geen work-first hebben beoordeeld met '-/-' , die een gedeelte van de nieuwe instroom work-first opleggen (bijvoorbeeld onder een bepaalde leeftijdsgrens) met '0' en gemeenten die de volledige nieuwe instroom onderwerpen aan work-first met '+'.

Bij de uitstroombevordering worden gemeenten die geen work-first hebben of dit slechts voor een zeer gering deel van het cliëntenbestand hanteren beoordeeld met '-/-' . Gemeenten die work-first voor een gedeelte van het cliëntenbestand hanteren worden beoordeeld met '0' en gemeenten die iedereen of tenminste ook een groot deel van het lopende bestand onderwerpen aan work-first worden beoordeeld met '+'.

huisbezoek bij aanvraag

Gemeenten die bij een nieuwe aanvraag altijd een huisbezoek afleggen worden beoordeeld met '+'. Wordt het niet altijd gedaan, maar wordt dit alleen in bepaalde gevallen gedaan (bijvoorbeeld op basis van risicoprofielen) dan leidt dit tot een '0' en als het helemaal niet gebeurt dan een '-/-' .

maximum toeslag

De wettelijk toegestane maximumtoeslag is 40% van de norm van alleenstaanden (of 20% van de gehuwden-norm, oftewel het wettelijk minimumloon). Scoren gemeenten op de maximumnorm dan leidt dit tot '0'. Als ze aangeven onder de 40% van de norm te blijven dan leidt dit tot een '+'.

activering

De tijd tussen de aanvraag van een uitkering en de start van een traject is een bepaalde vorm van uitstroombevordering. Bij gemeenten waar hiertussen meer dan 8 weken zit worden beoordeeld met een '-/-' , tussen de 4 en 8 weken met een '0' en korter dan 4 weken met een '+'.

ontheffing van arbeidsplicht en/of sollicitatieplicht

Uit landelijk onderzoek blijkt dat het gemiddelde van de ontheffingen ongeveer 40% is. Gemeenten die meer dan 45% van het cliëntenbestand een ontheffing verlenen, worden beoordeeld met een '-/-' , tussen de 35% en 45% met een '0' en minder dan 35% met een '+'.

huisbezoek lopend bestand

Als er huisbezoeken worden afgelegd is dit een handhavende actie. Als gemeenten dit altijd bij bestaande cliënten doen, kan worden gecontroleerd of de uitkeringsontvangers (nog) terecht een uitkering ontvangen. Gemeenten die dit altijd doen worden beoordeeld met een '+'. Wordt dit nooit gedaan dan een '-/-' en alles er tussenin een '0'.

fraude

Aan het beleid om fraude op te sporen kan door gemeenten op verschillende manieren inhoud worden gegeven. Het meest ver strekkende is het principe van hoogwaardige handhaving waarbij elementen als huisbezoeken, sociale recherche, bestandsvergelijkingen en thema-onderzoeken worden gecombineerd. Dit actieve beleid wordt beoordeeld met een '+'. Wordt dit uitgevoerd op basis van steekproeven (veelal thema-controles) dan leidt dit tot een '0' en passieve fraudebestrijding (op basis van signalen) wordt beoordeeld met een '-/-'.

6.4.3 Bevindingen tien gemeenten

De maatregelen op het gebied van instroombeperking, handhaving en uitstroombestrijding zijn voor de tien gemeenten opgenomen in tabel 6.4.

Tabel 6.4. Maatregelen op het gebied van instroombeperking, uitstroombetovordering en handhaving voor enkele gemeenten met verschillende herverdeeleffecten

<i>gemeente</i>	<i>hve per hh</i>	<i>preventie quote</i>	<i>poortwachter quote</i>	<i>work-first (instroom)</i>	<i>huisbezoek aanvraag</i>	<i>toeslag</i>	<i>work-first (uitstroom)</i>	<i>activering</i>	<i>ontheffing arbeid</i>	<i>huisbezoek lopend</i>	<i>fraude bestrijding</i>
<i>gemeente 1</i>	+143	-/-	0	+	0	+	0	nb	0	nb	+
<i>gemeente 2</i>	+117	+	0	+	-/-	0	0	+	+	0	+
<i>gemeente 3</i>	+111	-/-	0	-/-	+	0	-/-	0	nb	-/-	-/-
<i>gemeente 4</i>	+88	+	0	-/-	0	0	-/-	-/-	0	0	+
<i>gemeente 5</i>	+85	0	+	0	0	0	0	+	0	0	+
<i>gemeente 6</i>	-53	-/-	0	+	0	0	0	+	+	0	0
<i>gemeente 7</i>	-63	+	0	+	0	0	0	+	0/+	0	+
<i>gemeente 8</i>	-143	-/-	0	+	0/+	+	+	+	0	+	0
<i>gemeente 9</i>	-147	0	0	+	0	0	0	0	-/-	+	+
<i>gemeente 10</i>	-307	0	0	+	0	0	0	+	-/-	0	+

Op basis van tabel 6.4 in samenhang met tabel 6.1 kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

gemeenten met een negatief herverdeeeffect scoren over de hele linie niet slechter dan gemeenten met een positief herverdeeeffect

Over de hele linie kan niet worden geconcludeerd dat gemeenten met een negatief herverdeeeffect slechter scoren dan gemeenten met een positief herverdeeeffect.

aanvullende verklaring voor herverdeeeffecten bij individuele gemeenten, zowel met een positief als met een negatief herverdeeeffect

Wel zien we verschillen tussen individuele gemeenten, die duiden op een bepaald verbeterpotentieel voor enkele individuele gemeenten en als zodanig een aanvullende verklaring (bovenop het effect van de niet goed aansluitende werking van het verdeelmodel) van een deel van het herverdeeeffect van individuele gemeenten kan vormen. Dit verbeterpotentieel en deze aanvullende verklaring gelden zowel voor gemeenten binnen de groep met een positief herverdeeeffect als voor gemeenten binnen de groep met een negatief herverdeeeffect.

daling bijstandsontvangers in periode vanaf 2005, zowel bij gemeenten met een positief als met een negatief herverdeeeffect

De bevindingen in tabel 6.4 hebben betrekking op de situatie in 2005. Vanaf 2005 heeft een aantal gemeenten zich ingespannen om het beleid te verbeteren c.q. te intensiveren. Dit heeft bij een aantal gemeenten geleid tot een relatief sterke daling van het aantal bijstandsontvangers. Een dergelijke daling komt zowel voor bij gemeenten met een positief herverdeeeffect als bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect.

bevindingen ten aanzien van betekenis beleidskenmerken

Resumerend leidt de analyse van de beleidskenmerken tot de volgende bevindingen:

- gemeenten met een negatief herverdeeeffect scoren over de hele linie niet slechter op beleid dan gemeenten met een positief herverdeeeffect. Dit betekent dat beleid niet de verklarende factor is voor de gemiddelde positieve en negatieve herverdeeeffecten van de twee groepen, maar juist de eerder gevonden exogene factoren;
- wel kan beleid een aanvullende verklaring (bovenop het eerder gevonden effect vanuit het niet goed aansluiten van het verdeelmodel) bieden voor verschillen in herverdeeeffecten van bepaalde individuele gemeenten. Dit geldt dan zowel voor gemeenten met een positief als voor gemeenten met een negatief herverdeeeffect;
- de gevonden beleidskenmerken van gemeenten ondersteunen nog eens de niet eenduidige achtergronden van de relatie tussen outputkenmerken en herverdeeeffecten.

6.5 Bevindingen ten aanzien van overige gemeenten

6.5.1 Inleiding

In deze paragraaf presenteren we een aantal bevindingen voor andere bij het onderzoek betrokken gemeenten.

Ook hierbij gaat het om gemeenten met aanzienlijke (positieve en negatieve) herverdeeffecten. De uitkomsten voor de overige gemeenten worden vergeleken met die van de hierboven geïntroduceerde tien gemeenten.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- combinaties van outputkenmerken en herverdeeffecten (paragraaf 6.5.2);
- de kenmerken van het beleid (paragraaf 6.5.3);
- de herverdeeffecten in relatie tot exogene factoren (paragraaf 6.5.4).

6.5.2 Combinaties van outputkenmerken en herverdeeffecten

In tabel 6.5 is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid (als indicator van de in- en uitstroom die per saldo optreedt) en de relatieve score van gemeenten op de gemiddelde prijs van een uitkering.

In het bovenste deel van de tabel betreft het gemeenten met een duidelijk positief herverdeeffect. In het onderste deel van de tabel betreft het gemeenten met een duidelijk negatief herverdeeffect. Daarbij zijn de eerder gepresenteerde gegevens van de tien gemeenten onderscheiden. In de onderste regel van de tabel is de gemiddelde score van alle gemeenten met 40.000 inwoners of meer opgenomen.

In de verschillende kolommen worden per gemeente de volgende gegevens gepresenteerd:

- kolom 1: naam gemeente;
- kolom 2: herverdeeffect objectief verdeelmodel 2007 toegepast in 2005 (modeluitkomst minus feitelijke uitkeringslasten uitgedrukt in procenten van de feitelijke uitkeringslasten);
- kolom 3: ontwikkeling bijstandsdichtheid in de periode 2001-2004;
- kolom 4: ontwikkeling bijstandsdichtheid in de periode 2005-2006;
- kolom 5: de afwijking van de gemiddelde prijs van een uitkering in een gemeente ten opzichte van het groepsgemiddelde.³⁴

34. Hierbij zijn gemeenten ingedeeld op basis van hun modeluitkomst.

Tabel 6.5. Ontwikkeling bijstandsdichtheid 2004-2006 en afwijking gemiddelde prijs per gemeente in 2005.

<i>gemeente</i>	<i>herverdeeleffect in % uitkeringslasten</i>	<i>ontwikkeling bijstandsdichtheid 2001-2004</i>	<i>ontwikkeling bijstandsdichtheid 2005-2006</i>	<i>afwijking gemiddelde prijs</i>
<i>gemeente 1</i>	19%	22%	-3%	-1%
<i>gemeente 2</i>	31%	10%	-3%	-1%
<i>gemeente 3</i>	72%	17%	4%	-4%
<i>gemeente 4</i>	24%	13%	-7%	5%
<i>gemeente 5</i>	18%	5%	-6%	2%
<i>gemeente A</i>	46%	4%	-3%	-7%
<i>gemeente B</i>	29%	-6%	-8%	-1%
<i>gemeente C</i>	31%	6%	-9%	-4%
<i>gemeente D</i>	28%	0%	-1%	-5%
<i>gemeente E</i>	24%	4%	-5%	-6%
<i>gemeente F</i>	17%	4%	-6%	-2%
<i>gemeente G</i>	16%	4%	-8%	0%
<i>gemeente H</i>	11%	25%	-7%	2%
<i>gemeente I</i>	8%	14%	-3%	-3%
<i>gemeente J</i>	15%	12%	-6%	-2%
<i>gemeente 6</i>	-7%	12%	-6%	2%
<i>gemeente 7</i>	-15%	26%	-9%	-3%
<i>gemeente 8</i>	-21%	23%	1%	3%
<i>gemeente 9</i>	-14%	7%	-2%	3%
<i>gemeente 10</i>	-23%	4%	-9%	2%
<i>gemeente K</i>	-24%	9%	-15%	1%
<i>gemeente L</i>	-19%	12%	-10%	8%
<i>gemeente M</i>	-13%	10%	-4%	-5%
<i>gemeente N</i>	-12%	-3%	-6%	1%
<i>gemeente O</i>	-10%	4%	-8%	1%
<i>gemeente P</i>	-8%	1%	5%	-5%
<i>gemeente Q</i>	-8%	1%	-2%	-3%
<i>gemeente R</i>	-6%	-1%	-8%	-1%
Totaal 40.000+	0%	-0%	-6%	0%
waarvan met positief hve	8%	-1%	-6%	0%
waarvan met negatief hve	-9%	2%	-7%	0%

bevindingen op basis van de tabel

Kijken we naar de uitkomsten voor de overige gemeenten in relatie tot die voor de tien eerder geïntroduceerde gemeenten dan leidt dit tot de volgende bevindingen:

- zowel bij gemeenten met een positief als negatief herverdeeleffect komen er in de periode voorafgaand aan het centrale analysejaar 2005 situaties voor waarin er sprake is van een duidelijke instroom. Voor een

aantal gemeenten met een positief herverdeeeffect is deze instroom nog groter dan bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect;

- in de periode vanaf 2005 is conform de landelijke trend zowel bij gemeenten met een positief als een negatief herverdeeeffect hoofdzakelijk sprake van een uitstroom. Daarbij kan het in beide typen gemeenten gaan om zowel relatief grote als kleinere dalingen ten opzichte van de landelijke trend;
- ook met betrekking tot de afwijking van de gemiddelde prijs zijn zowel bij gemeenten met een positief als een negatief herverdeeeffect zowel relatief hogere als lagere gemiddelde prijzen zichtbaar.

Deze uitkomsten bevestigen het beeld dat alleen op basis van relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken geen conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de (plausibele) werking van het verdeelmodel. Dit hangt samen met het feit dat meer factoren een rol spelen, zoals de werking van de verdeelmaatstaven in relatie tot exogene factoren en kenmerken van beleid. In het vervolg worden deze factoren aan de orde gesteld.

6.5.3 Beleid

In tabel 6.6 wordt voor de gemeenten geïndiceerd hoe ze scoren op kenmerken van beleid ten aanzien van instroombeperking, uitstroombevordering en handhaving. Naast de tien gemeenten uit de vorige paragraaf zijn ook andere gemeenten in de tabel opgenomen vanuit de mogelijkheid van een bredere beoordeling van de situatie bij groepen van gemeenten.

In het bovenste deel van de tabel betreft het gemeenten met een duidelijk positief herverdeeeffect. In het onderste deel van de tabel betreft het gemeenten met een duidelijk negatief herverdeeeffect. In het midden zijn enkele gemeenten opgenomen met een zeer beperkt herverdeeeffect.

Tabel 6.6. Maatregelen op het gebied van instroombeperking, uitstroombevordering en handhaving voor gemeenten met positieve en negatieve herverdeeffecten.

<i>gemeente</i>	<i>hve05</i>	<i>preventie quote</i>	<i>poortwacht quote</i>	<i>work-first instroom</i>	<i>huis bezoek aanvraag</i>	<i>toeslag</i>	<i>work-first uitstroom</i>	<i>activering</i>	<i>onthefing arbeid</i>	<i>huis bezoek lopend</i>	<i>fraude bestrijding</i>
<i>gemeente 1</i>	>+10%	-/-	0	+	0	+	0	+	0	-/-	+
<i>gemeente 2</i>	>+10%	+	0	+	-/-	0	0	+	+	0	+
<i>gemeente 3</i>	>+10%	-/-	0	-/-	+	0	-/-	0	nb	-/-	-/-
<i>gemeente 4</i>	>+10%	+	+	-/-	0	0	-/-	-/-	0	0	+
<i>gemeente 5</i>	>+10%	0	0	0	0	0	0	+	0	0	+
<i>gemeente A</i>	>+10%	-/-	0	+	-/-	0	0	-/-	-/-	0	+
<i>gemeente B</i>	>+10%	+	0	+	0	+	-/-	0	-/-	0	0
<i>gemeente C</i>	>+10%	+	+	0	0	0	0	-/-	+	0	-/-
<i>gemeente D</i>	>+10%	0	0	+	+	0	0	+	+	0	-/-
<i>gemeente E</i>	>+10%	+	0	-/-	0/+	0	-/-	-/-	+	+	+
<i>gemeente F</i>	>+10%	0	0	0	0	0	0	nb	nb	0	+
<i>gemeente G</i>	>+10%	+	0	0	0	+	0	+	nb	0	0
<i>gemeente H</i>	>+10%	-/-	0	+	0	0	0	-/-	nb	0	-/-
<i>gemeente X</i>	max. +/-2%	-/-	-/-	+	0	0	0	0	0	0	+
<i>gemeente Y</i>	max. +/-2%	+	0	0	0	0	-/-	nb	+	0	+
<i>gemeente 6</i>	<-/-5%	-/-	0	+	0	0	0	+	+	0	0
<i>gemeente 7</i>	<-/-10%	+	0	+	0	0	0	+	0/+	0	+
<i>gemeente 8</i>	<-/-10%	-/-	0	+	0/+	+	+	+	0	+	0
<i>gemeente 9</i>	<-/-10%	0	0	+	0	0	0	0	-/-	+	+
<i>gemeente 10</i>	<-/-10%	0	0	+	0	0	0	+	-/-	0	+
<i>gemeente K</i>	<-/-10%	0	0	0	0	+	+	0	0	0	+
<i>gemeente L</i>	<-/-10%	+	+	-/-	0	0	-/-	+	-/-	0	0
<i>gemeente M</i>	<-/-10%	-/-	0	+	+	+	0	+	0	0	0
<i>gemeente N</i>	<-/-10%	0	0	0	0/+	0	0	nb	+	0	0
<i>gemeente O</i>	<-/-10%	0	0	0	0	0	0	+	+	0	0

bevindingen ten aanzien van het beleid in afstemming op outputkenmerken

- over de hele linie kan niet worden geconcludeerd dat gemeenten met een negatief herverdeeeffect slechter scoren dan gemeenten met een positief herverdeeeffect. Dit ondersteunt de eerdere bevindingen dat verschillen in beleid niet de verklaring vormen voor verschillen in herverdeeeffecten tussen groepen gemeenten met positieve en negatieve herverdeeeffecten;
- voor enkele individuele gemeenten met een omvangrijk negatief herverdeeeffect kan er mogelijk wel een bepaalde relatie met het beleid worden gelegd, gezien ook de outputkenmerken (relatief sterke reductie aantal bijstandsontvangers);
- bij een aantal individuele gemeenten met positieve herverdeeeffecten zien we dat dit niet altijd samen gaat met een beter dan gemiddeld beleid. Ook in die situatie is een bepaalde reductie van de bijstandsdichtheid mogelijk.

Bovenstaande bevindingen geven aan dat het ook voor de overige gemeenten van belang is om eerst verder aandacht te besteden aan de werking van het verdeelmodel, alvorens conclusies over de plausibiliteit van het verdeelmodel te trekken.

6.5.4 Werking verdeelmaatstaven

In het voorgaande is zowel voor de tien als voor de overige gemeenten geconstateerd dat beleidskenmerken over de hele linie geen verklaring vormen voor de positieve en negatieve herverdeeeffecten. Wel kunnen ze een verklaring opleveren voor bepaalde delen van herverdeeeffecten van individuele gemeenten, zowel met een positief als een negatief herverdeeeffect.

Gegeven deze uitkomsten zou mogen worden verwacht dat een indeling van gemeenten in groepen met een verschillende bijstandsdichtheid een evenwichtig gespreid beeld van herverdeeeffecten vertoont. Dit wordt in de onderstaande tabel nader verkend, waarin alle gemeenten met 40.000 inwoners of meer in zes gelijke groepen zijn ingedeeld op basis van hun bijstandsdichtheid (op basis van het gemiddelde aantal bijstandsontvangers per huishouden van 15-65 jaar). Per groep wordt het gemiddelde herverdeeeffect voor 2005 weergegeven in procenten van de feitelijke uitkeringslasten in 2005.

Tabel 6.7. Herverdeeeffecten 2005 voor gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van aantal bijstandsontvangers per huishouden.

<i>groep</i>	<i>hve in % feitelijke uitkeringslasten</i>
<i>zeer lage bijstandsdichtheid</i>	13%
<i>lage bijstandsdichtheid</i>	5%
<i>matig lage bijstandsdichtheid</i>	7%
<i>matig hoge bijstandsdichtheid</i>	7%
<i>hoge bijstandsdichtheid</i>	1%
<i>zeer hoge bijstandsdichtheid</i>	-4%
TOTAAL	0%

Uit tabel 6.7 blijkt niet een evenwichtige spreiding van herverdeeeffecten voor de onderscheiden groepen van gemeenten, ingedeeld op basis van bijstandsdichtheid. De tabel laat daarentegen een patroon zien waarbij gemeenten met een lagere bijstandsdichtheid gemiddeld een relatief groter positief herverdeeeffect hebben.

Gegeven de bevinding dat gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid geen slechter beleid voeren dan gemeenten met een lage bijstandsdichtheid ondersteunt het patroon van tabel 6.7 de eerdere bevinding dat het verdeelstelsel niet goed aansluit bij verschillen in kansen op bijstand op grond van exogene factoren en daarmee verbonden onvermijdelijke uitgaven.

bevinding: ook geen goede aansluiting verdeelmodel bij andere gemeenten

Tegen de achtergrond van bovenstaande uitkomst is ook voor een aantal andere³⁵ gemeenten buiten de eerder genoemde tien gemeenten geanalyseerd wat de betekenis is van de bevinding dat het verdeelmodel niet goed aansluit bij verschillen in kans op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren, met name op grond van de maatstaven huurwoningen, eenouderhuishoudens en huishoudens met een laag inkomen.

Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat het verdeelmodel voor minimaal 20 andere gemeenten (naast de eerder beschreven 10 gemeenten) niet goed aansluit bij verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven. In totaal gaat het dus om minimaal 30 van de circa 100 gemeenten waarvoor het objectief verdeelmodel wordt toegepast. Bij deze groep gemeenten zou de vervanging van de drie genoemde maatstaven het herverdeeffect doen afnemen. Het gaat hierbij om effecten van minimaal 50 euro per huishouden.

6.6 Bevindingen in samenhang

analyse in samenhang en overzicht gegevens

In dit hoofdstuk zijn de achtergronden van herverdeeffecten in samenhang beoordeeld. Daarbij ging het om de analyse van herverdeeffecten op grond van de gezamenlijke werking van de verdeelmaatstaven en om de relatie met kenmerken van output en beleid.

Conform het in hoofdstuk 3 beschreven analyseschema voor de aanpak van het onderzoek is daarbij op basis van de uitschietersanalyse met name ingezoomd op de gemeenten met de grootste positieve en negatieve herverdeeffecten (uitschieters).

Daarbij richtte de aandacht zich op:

- de op voorhand minder aannemelijke relaties tussen herverdeeffecten en outputkenmerken (bijstandsdichtheid, prijs, instroom/uitstroom);
- de betekenis van de verdeelmaatstaven in relatie tot exogene factoren;
- endogene factoren, met name beleidskenmerken.

Voor het aangeven van de betekenis van de verschillende achtergronden van de herverdeeffecten van negatieve en positieve uitschieters richtte de analyse en verslaglegging zich in eerste instantie op tien gemeenten. Een overzicht van de gegevens voor deze tien gemeenten is opgenomen in tabel 6.8.

Deze tabel bevat de volgende gegevens:

- het herverdeeffect uitgedrukt in een bedrag per huishouden,
- het effect van een herdefiniëring van de drie maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens;
- de outputkenmerken: bijstandsdichtheid, ontwikkeling bijstandsdichtheid en prijs;
- de kenmerken van het beleid gericht op instroom, uitstroom en handhaving.

Aanvullend is over een grotere groep van gemeenten gerapporteerd.

35. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens die in het kader van het onderzoek voorhanden waren.

Tabel 6.8. Herverdeeleffecten, effecten van vervangingen van maatstaven (huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens), outputkenmerken ((mutatie) bijstandsdichtheid en afwijking gemiddelde prijs) en beleidskenmerken voor 10 gemeenten

<i>gemeente</i>	<i>hve 2005 per hh</i>	<i>totaal effect vervangingen</i>	<i>bijstand dichtheid 2005</i>	<i>mutatie bijstand dichtheid 2001-2004</i>	<i>mutatie bijstand dichtheid 2005-2006</i>	<i>afwijking gemiddelde prijs 2005</i>	<i>preven-tie quote</i>	<i>poort-wacht quote</i>	<i>work first (instroom)</i>	<i>huis bezoek aan-vraag</i>	<i>toe-slag</i>	<i>work first (uit-stroom)</i>	<i>acti-vering</i>	<i>onthe-fing arbeid</i>	<i>huis bezoek lopend</i>	<i>fraude bestrij-ding</i>
<i>gemeente 1</i>	+143	-149	6%	22%	-3%	-1%	-/-	0	+	0	+	0	+	0	-/-	+
<i>gemeente 2</i>	+117	-114	3%	10%	-3%	-1%	+	0	+	-/-	0	0	+	+	0	+
<i>gemeente 3</i>	+111	-58	1%	17%	4%	-4%	-/-	0	-/-	+	0	-/-	0	nb	-/-	-/-
<i>gemeente 4</i>	+88	-113	3%	13%	-7%	5%	+	+	-/-	0	0	-/-	-/-	0	0	+
<i>gemeente 5</i>	+85	-97	4%	5%	-6%	2%	0	0	0	0	0	0	+	0	0	+
<i>gemeente 6</i>	-53	107	6%	12%	-6%	2%	-/-	0	+	0	0	0	+	+	0	0
<i>gemeente 7</i>	-63	248	4%	26%	-9%	-3%	+	0	+	0	0	0	+	0/+	0	+
<i>gemeente 8</i>	-143	147	5%	23%	1%	3%	-/-	0	+	0/+	+	+	+	0	+	0
<i>gemeente 9</i>	-147	122	8%	7%	-2%	3%	0	0	+	0	0	0	0	-/-	+	+
<i>gemeente 10</i>	-307	215	10%	4%	-9%	2%	0	0	+	0	0	0	+	-/-	0	+

geen eenduidige conclusies, alleen op basis van relaties herverdeeleeffecten en outputkenmerken

De uitkomsten voor de tien gemeenten en voor de overige gemeenten onderstrepen de bevindingen van hoofdstuk 4 dat er alleen op basis van de relaties tussen herverdeeleeffecten en outputkenmerken geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de (plausibele) werking van het verdeelmodel. Dit hangt vooral samen met het feit dat er voor de beoordeling van de plausibiliteit meer factoren een rol kunnen spelen, zoals de werking van de verdeelmaatstaven in relatie tot exogene (kans op bijstand verhogende dan wel verlagende) factoren en kenmerken van beleid.

het beleid van gemeenten met een negatief herverdeeleeffect is gemiddeld genomen niet slechter dan dat van gemeenten met een positief herverdeeleeffect

Zowel ten aanzien van de tien gemeenten als bij de overige gemeenten is geconcludeerd dat gemeenten met een negatief herverdeeleeffect over de hele linie ten aanzien van beleid niet slechter scoren dan gemeenten met een positief herverdeeleeffect. Dit betekent dat beleid niet de verklarende factor is voor de gemiddelde positieve en negatieve herverdeeleeffecten van de twee groepen, maar de eerder gevonden exogene factoren.

Wel kan beleid een aanvullende verklaring (ten opzichte van de gevonden werking van exogene factoren in het verdeelmodel) bieden voor verschillen in herverdeeleeffecten van individuele gemeenten. Dit geldt dan zowel voor gemeenten met een positief als voor gemeenten met een negatief herverdeeleeffect.

cumulerend effect van de maatstaven huurwoningen, eenouderhuishoudens en lage inkomens voor wat betreft het niet goed aansluiten bij verschillen in de kans op bijstand tussen gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleeffecten

Overzien we de uitkomsten voor de drie belangrijkste bijstandskansverhogende maatstaven huurwoningen, eenoudergezinnen en lage inkomens tezamen dan blijkt dat de effecten van de verschillen in uitwerking van de drie verdeelmaatstaven voor gemeenten met een positief herverdeeleeffect ten opzichte van de gemeenten met een negatief herverdeeleeffect elkaar versterken, waardoor er sprake is van een cumulatie van effecten en niet van een onderlinge compensatie.

Deze cumulerende werking duidt er op dat verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren tussen gemeenten met een positief en een negatief herverdeeleeffect, niet goed in de gezamenlijke werking van de drie verdeelmaatstaven tot uitdrukking komen.

groot deel van de herverdeeleeffecten hangt samen met de niet goede aansluiting van het verdeelmodel bij verschillen in kans op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren

Per saldo kan op basis van de illustratieve berekeningen worden geconcludeerd dat een groot deel van de positieve en negatieve herverdeeleeffecten van gemeenten samenhangt met de niet goede aansluiting van het verdeelmodel bij verschillen in kans op bijstandsontvangers tussen gemeenten op grond van exogene factoren.

Uit de berekeningen wordt duidelijk dat het verdeelmodel voor de tien gemeenten niet goed aansluit bij verschillen in onvermijdelijke uitgaven die er tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeleeffect zijn gevonden. Dit brengt gemeenten met een positief en negatief herverdeeleeffect in een verschillende financiële uitgangspositie om hun onvermijdelijke bijstandsproblematiek aan te pakken. Daarbij gaat het om een financieel effect dat tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeleeffect kan oplopen tot meer dan 200 euro per huishouden. Dit effect doet zich voor op basis van de werking van de maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenoudergezinnen, die niet door overige verdeelmaatstaven wordt gecompenseerd.

ook geen goede aansluiting verdeelmodel bij andere gemeenten

Tegen de achtergrond van bovenstaande uitkomst is ook voor een aantal andere³⁶ gemeenten buiten de eerder genoemde tien gemeenten geanalyseerd wat de betekenis is van de bevinding dat het verdeelmodel niet goed aansluit bij verschillen in kans op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren, met name op grond van de maatstaven huurwoningen, eenouderhuishoudens en huishoudens met een laag inkomen.

Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat het verdeelmodel voor minimaal 20 andere gemeenten (naast de eerder beschreven 10 gemeenten) niet goed aansluit bij verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven. Bij deze groep gemeenten zou de vervanging van de drie genoemde maatstaven het herverdeeeffect doen afnemen. Het gaat hierbij om effecten van minimaal 50 euro per huishouden, waardoor gemeenten met positieve en negatieve herverdeeeffecten binnen deze groep in een verschillende financiële uitgangspositie worden gebracht oplopend tot meer dan 100 euro per huishouden.

aanzienlijk deel budget kan niet als plausibel worden aangemerkt

Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op het deel van het budget dat als plausibel kan worden aangemerkt. Voorafgaand aan het onderzoek heeft Cebeon al in de offerte aangegeven dat dit voor het grootste deel wel zal gelden. Immers, ook bij de grootste uitschieters betreffen de gevonden herverdeeeffecten niet het hele budget, maar een deel ervan.

Vanuit de bestaande herverdeeeffecten is relevant dat de mate waarin het budget als plausibel kan worden aangemerkt tussen (typen) gemeenten varieert. De vraag naar het deel van het budget dat als plausibel kan worden aangemerkt heeft zich derhalve door middel van de gevraagde uitschietersanalyse toegespitst op de bandbreedte van de gevonden herverdeeeffecten. Deze herverdeeeffecten kunnen voor individuele gemeenten oplopen tot enkele tientallen procenten van het totale budget.

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat achter een aantal maatstaven – in het bijzonder de drie maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenoudergezinnen – vanuit een cumulerende werking verschillen in kansen op bijstandsontvangers tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeeffect schuilgaan. Op grond van dit verschil in kans sluit het verdeelmodel voor minimaal circa 30 gemeenten niet goed aan bij verschillen in onvermijdelijke uitgaven die er tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeeffect zijn gevonden. Dit brengt gemeenten in een verschillende uitgangspositie die tussen gemeenten kan oplopen tot bedragen in de orde van grootte van 200 euro per huishouden.

36. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens die in het kader van het onderzoek voorhanden waren.

7 Analyse overige uitgangspunten verdeelstelsel

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de plausibiliteit van de herverdeeeffecten aan de orde gesteld in relatie tot verschillende achtergronden.

In dit hoofdstuk wordt de vraag naar de plausibiliteit van het verdeelstelsel beantwoord in relatie tot een aantal andere criteria van het verdeelmodel, zoals transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid. Daarbij is er ook aandacht voor spelregels die bij andere verdeelmaatstaven worden gehanteerd.

beoordeling plausibiliteit in relatie tot andere bij ontwikkeling verdeelstelsel gehanteerde criteria

In hoofdstuk 1 zijn de criteria genoemd die bij de ontwikkeling van het verdeelmodel zijn gehanteerd. Naast de kenmerken die in de vorige hoofdstukken al aan de orde zijn gesteld, zoals de plausibiliteit van de (her)verdeeeffecten en de aansluiting bij exogene kenmerken, gaat het om de volgende criteria:

- transparantie;
- de ex-ante beperking van de omvang van herverdeeeffecten (hetgeen heeft geleid tot het ‘aftoppen’ van herverdeeeffecten);
- de actualiteit van het verdeelstelsel;
- de stabiliteit in de zin van redelijk voorspelbare uitkomsten;
- en het bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen (lineariteit).

Dergelijke criteria maken onderdeel uit van de verschillende aspecten van plausibiliteit, zoals die in hoofdstuk 1 zijn geïntroduceerd.

aandacht voor aanvullende of afwijkende criteria bij andere verdeelstelsels

Naast de criteria die bij de ontwikkeling van het verdeelmodel zijn gehanteerd is er in dit hoofdstuk ook aandacht voor (aanvullende, afwijkende) criteria die bij het ontwikkelen van andere verdeelstelsels worden toegepast. Daarbij gaat het om het volgende:

- de kenmerken van de verdeling worden bij andere verdeelsystemen uitdrukkelijk ook in dynamisch perspectief gezien. Dit betekent dat de verdeling zodanig moet zijn vormgegeven dat het stelsel zich van jaar op jaar automatisch aanpast aan veranderingen in exogene omstandigheden die tot uitdrukking komen in de verdeelmaatstaven. Het stelsel wordt dan niet van jaar op jaar herschat, maar alleen na verloop van jaren als uit het periodiek onderhoud de noodzaak daarvan is gebleken of als er sprake is van aanzienlijke taakverschuivingen³⁷;
- bij het verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB kunnen de herverdeeeffecten oplopen tot meer dan 100 euro per inwoner. Na de ex-ante beperking kan dit maximaal oplopen tot meer dan 70 euro per inwoner³⁸. Bij andere verdeelsystemen kan de omvang van de herverdeeeffecten sterker gelimiteerd zijn. Bij het gemeentefonds wordt een maximaal herverdeeeffect per jaar gehanteerd van maximaal 15 euro per inwoner. Wanneer er sprake is van een groter herverdeeeffect wordt er niet afgetopt, maar wordt een overgangsregeling gebruikt;
- de verdeelmaatstaven mogen niet te doelgebonden zijn. Hoewel dit criterium bij de ontwikkeling van het verdeelstelsel voor het inkomensdeel van de WWB niet expliciet wordt genoemd, heeft het bij de ont-

37. Dan wel wijzigingen in wet- en regelgeving.

38. Informatie SZW met betrekking tot uitkeringsjaar 2006.

wikkeling van de verdeelsystematiek wel een belangrijke rol gespeeld, gegeven het niet hanteren van een maatstaf bijstandsontvangers³⁹. Dit criterium wordt in andere verdeelstelsels dan wel, net zoals het uitgangspunt van het bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen (lineariteit), afgewogen tegen de dynamische kostenoriëntatie van de verdeelmaatstaven. Vooral voor taakgebieden waarvoor de kosten kunnen fluctueren op grond van (wisselende) exogene omstandigheden kan dit mede aanleiding zijn voor de keuze van een bepaalde (soms meer doelgebonden) verdeelmaatstaf, omdat deze verschillen in kosten tussen gemeenten en fluctuaties in de tijd het beste weergeeft. Zo is bijvoorbeeld in het gemeentefonds voor de verdeling van de uitvoeringslasten van de bijstand gekozen voor een belangrijke rol voor de maatstaf bijstandsontvangers en is bij onderwijshuisvesting een relatie gelegd met het aantal leerlingen.

beantwoording vragen macrowerking stelsel

Naast de werking van het stelsel in relatie tot een aantal criteria, die achter de beoordeling van plausibiliteit schuil gaan, komt in dit hoofdstuk ook een aantal vragen aan de orde die in het kader van de macrowerking van het stelsel zijn gesteld. Daarbij gaat het om de reacties van gemeenten op de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het stelsel, de fluctuaties in de budgetten en de vraag of te verwachten is dat gemeenten op grond van de kostenoriëntatie in de toekomst naar elkaar toegroeien als rekening wordt gehouden met verschillen in exogene omstandigheden.

indeling hoofdstuk

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan bod:

- de beoordeling van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid (paragraaf 7.2);
- de werking in dynamisch opzicht in relatie tot kostenoriëntatie en lineariteit (paragraaf 7.3);
- de betekenis van een andere mix van uitgangspunten (paragraaf 7.4).

7.2 De beoordeling van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid

7.2.1 Inleiding

In het kader van de beoordeling van het verdeelstelsel op kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid komen de volgende onderwerpen aan bod:

- de opvattingen van de steekproefgemeenten ten aanzien van het verdeelmodel;
- de mate van stabiliteit en voorspelbaarheid in relatie tot de ontwikkeling van de herverdeeffecten voor individuele gemeenten;
- de betekenis van de jaarlijkse herschattingen.

7.2.2 Reacties van gemeenten

In het onderzoek is de mening van gemeenten gevraagd over de algemene eigenschappen van het verdeelmodel.

39. Ook onderdelen ervan worden niet (meer) gebruikt, zoals het aantal langdurige bijstandsontvangers.

In het verlengde van de reacties op de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven (zie hoofdstuk 5) blijkt dat veel steekproefgemeenten moeite hebben om de algehele werking (transparantie) van het verdeelmodel met veel relatieve variabelen met positieve en negatieve gewichten te doorgronden.

In onderstaande tabel is aangegeven welk oordeel de respondenten gaven ten aanzien van de plausibiliteitsaspecten van het objectief verdeelmodel. De steekproefgemeenten zijn gevraagd naar de volgende aspecten:

- is het herverdeeeffect van het verdeelmodel aannemelijkheid;
- is het herverdeeeffect van het verdeelmodel acceptabel;
- is het herverdeeeffect in opeenvolgende jaren betrouwbaar/consistent.

Voor een goede interpretatie van de reacties is van belang dat de reacties vooral afkomstig zijn van gemeenten met de grootste herverdeeeffecten. Dit hangt samen met het feit dat het onderzoek zich richtte op de uitschietters. Voorts zijn de reacties gevraagd, in aansluiting op een bredere vraagstelling naar de uitwerking van het verdeelstelsel, waarbij ook alle onderdelen afzonderlijk zijn besproken.

Tabel 7.1. Reacties gemeenten met betrekking tot de plausibiliteit van de uitkomsten van het objectief verdeelmodel (n=20; respons in procenten van het totaal)

	<i>ja</i>	<i>nee</i>
<i>is de uitkomst aannemelijk</i>	52%	48%
<i>is de uitkomst acceptabel</i>	37%	63%
<i>is de uitkomst tussen de jaren betrouwbaar</i>	10%	90%

Uit de reacties van gemeenten blijkt dat:

- de richting van de herverdeeeffecten bij circa de helft van de gemeenten als aannemelijk wordt ervaren;
- ten aanzien van de mate waarin (de omvang van) het herverdeeeffect acceptabel wordt geacht, daalt dit percentage tot minder dan 40%. Daarbij gaat het in alle gevallen om gemeenten met een positief herverdeeeffect;
- bij veel steekproefgemeenten bestaan twijfels ten aanzien van de betrouwbaarheid (en voorspelbaarheid) van het stelsel. Daarbij gaat het in gelijke mate om gemeenten met een positief herverdeeeffect, als om gemeenten met een negatief herverdeeeffect. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het verdeelmodel jaarlijks wordt herschat en de uitkomsten jaarlijks anders kunnen uitpakken. Dit fluctueren van de modeluitkomsten wordt door individuele gemeenten als minder plausibel ervaren en maakt het lastig om in beleidsmatige zin mee uit de voeten te kunnen. Dit leidt er tevens toe dat gemeenten de modeluitkomsten als minder betrouwbaar ervaren.

7.2.3 Ontwikkeling van herverdeeeffecten voor individuele gemeenten

Dat gemeenten twijfels hebben ten aanzien van de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de uitkomsten van het verdeelmodel kan worden begrepen, wanneer de ontwikkeling van de herverdeeeffecten in de afgelopen jaren voor een aantal individuele gemeenten wordt geschetst.

In de onderstaande tabel wordt voor een aantal gemeenten de ontwikkeling van de herverdeeeffecten voor de jaren 2004-2006 geschetst. Daarbij gaat het om de uitkomst vóór ex ante beperking. Het herverdeeeffect is gedefinieerd als het verschil tussen modeluitkomst en feitelijke uitkeringslasten (gegevens SZW) voor eenzelfde jaar. Daarnaast wordt voor deze gemeenten in de laatste twee kolommen de ontwikkeling van de modeluitkomst tussen de jaren 2004-2005 en 2005-2006 weergegeven.

Tabel 7.2. Ontwikkeling herverdeeeffecten objectief verdeelmodel 2004-2006 voor een aantal gemeenten.

<i>gemeente</i>	<i>herverdeeeffect model 2004</i>	<i>herverdeeeffect model 2005</i>	<i>herverdeeeffect model 2006</i>	<i>mutatie modeluitkomst 2004-2005</i>	<i>mutatie modeluitkomst 2005-2006</i>
<i>voorbeeldgemeente I</i>	-45%	6%	17%	84%	18%
<i>voorbeeldgemeente II</i>	31%	-3%	-9%	-27%	4%
<i>voorbeeldgemeente III</i>	-28%	-2%	10%	33%	16%
<i>voorbeeldgemeente IV</i>	-19%	0%	17%	18%	27%
<i>voorbeeldgemeente V</i>	-7%	-1%	17%	6%	26%
<i>voorbeeldgemeente VI</i>	-4%	8%	-10%	11%	-11%
<i>voorbeeldgemeente VII</i>	-22%	-34%	-5%	-15%	53%
<i>voorbeeldgemeente VIII</i>	-7%	42%	42%	52%	9%
<i>voorbeeldgemeente IX</i>	-6%	-13%	6%	-7%	31%
<i>voorbeeldgemeente X</i>	13%	-6%	13%	-12%	26%
<i>voorbeeldgemeente XI</i>	1%	32%	30%	37%	5%
<i>voorbeeldgemeente XII</i>	-6%	-17%	-9%	-14%	20%
<i>voorbeeldgemeente XIII</i>	6%	12%	21%	-7%	12%
<i>voorbeeldgemeente XIV</i>	-1%	-2%	-1%	-8%	10%
<i>voorbeeldgemeente XV</i>	-1%	-7%	1%	-5%	16%

In de bovenstaande tabel is te zien dat het herverdeeeffect voor gemeenten tussen de jaren sterk uiteen kan lopen.⁴⁰ Bij een aantal gemeenten is er sprake van een (substantieel) positief of negatief herverdeeeffect in 2004 dat in de jaren daarna omslaat in het tegendeel (voorbeeldgemeenten I, II, III, IV, V en VIII). Ook zijn er gemeenten waarbij sprake is van een wisselend beeld in de tijd (afwisselend positieve en negatieve herverdeeeffecten, zoals bij de voorbeeldgemeenten VI, IX en X).

Deze tussen de jaren wisselende herverdeeeffecten hangen voor een belangrijk deel samen met wisselende modeluitkomsten. Dit is te zien in de laatste twee kolommen. Zo zijn er gemeenten waar de modeluitkomst in de periode 2004-2005 (sterk) daalt (zoals bij de voorbeeldgemeenten II, VII, IX, X, XII, XIII, XIV en XV), terwijl de modeluitkomst in de het jaar daarna (periode 2005-2006) weer (sterk) toeneemt. Ook het omgekeerde patroon komt voor (met name bij voorbeeldgemeente VI).

7.2.4 Betekenis herschattingen voor transparantie en werking van het verdeelmodel

De ontwikkeling van de in het bovenstaande geschetste herverdeeeffecten hangt voor een deel samen met veranderingen in de uitgavenniveaus van gemeenten (die bij gemeenten bekend zijn) en voor een ander deel met veranderingen in de jaarlijkse uitkering van het verdeelmodel.

Zoals aangegeven is tot op heden het verdeelmodel jaarlijks herschat. Daarbij zijn jaarlijks maatstaven toegevoegd of weggelaten, zijn maatstaven geherdefinieerd en zijn peildata en gewichten van maatstaven veranderd. De gevolgen van de jaarlijkse herschattingen voor de modelopbouw wordt aangegeven in onderstaande tabel met een overzicht van de maatstaven die in de jaren 2004 tot en met 2007 bepalend zijn voor de verdeling van de middelen over gemeenten op basis van het objectief verdeelmodel. Hierbij is voor elk jaar tevens aangegeven welk aandeel de betreffende maatstaven hebben in de totale uitkomst van het objectief verdeelmodel.

40. In deze tabel kunnen ook gemeenten zijn opgenomen die niet in eerdere tabellen staan vermeld.

Tabel 7.3. Aandeel verdeelmaatstaven in objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB in verschillende jaren.

<i>verdeelmaatstaf</i>	<i>aandeel in model 2004</i>	<i>aandeel in model 2005</i>	<i>aandeel in model 2006</i>	<i>aandeel in model 2007</i>
<i>huishoudens met laag inkomen 15-64 jaar</i>	110%	71%	49%	79%
<i>eenouderhuishoudens 20-39 jaar</i>	57%			
<i>eenouderhuishoudens 15-44 jaar</i>		33%	44%	44%
<i>arbeidsongeschiktheidsuitkeringen</i>	-25%	-15%	-13%	-19%
<i>allochtonen</i>	16%			
<i>allochtonen 15-64 jaar</i>		9%	15%	10%
<i>eenpersoonshuishoudens 20-64 jaar</i>	39%			
<i>laag opgeleiden 15-64 jaar</i>		8%	4%	10%
<i>werklozen met maximale WW-duur</i>	10%			
<i>aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001</i>		14%		
<i>huurwoningen</i>			20%	21%
<i>regionaal klantensurplus</i>	9%	14%		
<i>regionaal klantenpotentieel in % inwoners</i>			21%	15%
<i>inwoners stedelijk gebied</i>			-12%	-10%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	-22%	-11%		
<i>werkzame beroepsbevolking</i>				-145%
<i>werkzame beroepsbevolking (COROP)</i>		-276%	-145%	
<i>banen in handel en horeca (COROP)</i>			-43%	-46%
<i>banen in handel, horeca en schoonmaak (COROP)</i>	-33%	-27%		
<i>banengroei (COROP)</i>		-1%	-1%	1%
<i>aantal banen (COROP)</i>		-12%	-28%	-30%
<i>netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)</i>			-27%	-25%
<i>constante</i>	-60%	294%	214%	195%
<i>totaal</i>	100%	100%	100%	100%

relatie met omvang herverdeeeffecten

Doel van de herschattingen is vooral om de herverdeeeffecten tussen de modeluitkomst en de feitelijke uitgaven van gemeenten te beperken. Geconstateerd kan worden dat deze werkwijze niet heeft geleid tot een duidelijke reductie van het aantal gemeenten waarvoor de herverdeeeffecten moeten worden afgetopt. In tabel 2.2 van hoofdstuk 2 is aangegeven dat in de afgelopen jaren meer dan de helft van de gemeenten een herverdeeeffect heeft van meer dan 7,5% (positief of negatief).

Hierbij moet worden opgemerkt dat de werking van het stelsel in deze periode is uitgebreid van alle gemeenten met meer dan 60.000 inwoners (in 2004 en 2005) tot alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners (2006).

relatie met conjuncturele ontwikkelingen

Geconstateerd kan worden dat de jaarlijkse herschattingen tot dusverre geen duidelijke relatie hebben met belangrijke conjuncturele ontwikkelingen. Het aantal bijstandsontvangers blijkt de laatste jaren op macroniveau relatief beperkte ontwikkelingen te laten zien. Ter illustratie is in onderstaande tabel het totale aantal bijstandsuitkeringen in de periode 2001-2006 opgenomen.

Tabel 7.4. Totaal aantal bijstandsontvangers 2001-2006 op basis van 12-maandsgemiddelden. Bron: SZW/CBS.

<i>jaar</i>	<i>aantal bijstandsontvangers</i>
2001	326.795
2002	319.358
2003	328.493
2004	337.894
2005	336.440
2006	317.679

Uit deze tabel blijkt dat er in deze periode sprake is van beperkte wijzigingen in het totale aantal bijstandscilienten.

de mate van actualiteit

In het kader van de herschattingen en het streven naar een reductie van de herverdeeleeffecten is het stelsel in de loop der jaren minder actueel geworden. Er worden bij een aantal verdeelmaatstaven gegevens uit vroegere peiljaren gebruikt en er zijn meerjaarsgemiddelden geïntroduceerd, waardoor de peildatum verder achterloopt bij het uitkeringsjaar.

Het gevolg is dat het stelsel meer achterloopt bij de feitelijke ontwikkelingen en minder direct aansluit bij mogelijke conjuncturele ontwikkelingen.

7.2.5 Conclusies

Op grond van de beantwoording van de vraag naar de plausibiliteit van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid kan het volgende worden opgemerkt:

- iets meer dan de helft van de twintig ondervraagde gemeenten (de 'uitschieters') geeft aan de richting van de herverdeeleeffecten aannemelijk te vinden. Wanneer vervolgens wordt gevraagd naar de mate waarin men (de omvang van) het herverdeeleeffect acceptabel acht, daalt dit percentage tot minder dan 40%. Daarbij valt op dat het in alle gevallen gemeenten met een positief herverdeeleeffect betreft. Ongeveer 10% van de gemeenten vindt de uitkomst tussen de jaren betrouwbaar; 90% vindt dat dit niet het geval is. Bij deze antwoorden is het aandeel van de gemeenten met een positief en met een negatief herverdeeleeffect gelijk gespreid;
- dit oordeel betreffende het niet transparante, niet betrouwbare en niet voorspelbare karakter van het verdeelmodel hangt onder meer samen met de jaarlijkse herschattingen die leiden tot andere budgetniveaus en wijzigingen in de werking, samenstelling, gewichten en de peildata van de verdeelkenmerken;
- ondanks de jaarlijkse herschattingen is het aantal gemeenten waarvoor het herverdeeleeffect wordt afgetopt niet afgenomen. Ook in 2006 is er nog sprake van substantiële herverdeeleeffecten die voor een groot deel van de gemeenten worden afgetopt. Ook na aftopping kunnen herverdeeleeffecten nog oplopen tot meer dan 70 euro per inwoner;

- het stelsel is in de loop der jaren minder actueel geworden, doordat gegevens van een verder achterliggende peildatum worden gebruikt.

7.3 De werking in dynamisch opzicht in relatie tot kostenoriëntatie en lineariteit

7.3.1 De mate van aansluiting bij de ontwikkeling van de financiële behoeften van gemeenten

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde of in het model de condities aanwezig zijn voor een meer automatische dynamiek, waarbij het stelsel zich jaarlijks vanzelf aanpast aan wijzigingen in relevante exogene omstandigheden. Indien dit het geval is hoeft het model niet jaarlijks te worden herschat en kan het periodiek onderhoud eens in de zoveel jaar worden gerealiseerd of bij omvangrijke taakverschuivingen. Een dergelijke werkwijze zien we onder meer bij het gemeente- en provinciefonds, maar ook bij andere brede specifieke uitkeringen.

Belangrijke voorwaarde voor een ‘automatische dynamiek’ is dat de relatie tussen uitgaven en verdeelmaatstaven niet alleen statisch (voor één jaar) is bepaald, maar dat er een adequate relatie is aangebracht tussen de ontwikkeling van het verdeelstelsel en de ontwikkeling van de financiële behoeften van gemeenten op grond van exogene omstandigheden in de loop der jaren. De vereist een bepaalde kostenoriëntatie van de maatstaven: de maatstaven reageren in samenhang adequaat op veranderingen in financiële behoeften (kosten) van gemeenten op grond van gewijzigde exogene omstandigheden. Deze vraag is relevant voor het verdeelmodel WWB, omdat er een duidelijke invloed voor conjuncturele schommelingen kan uitgaan op de omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten. Behalve dat hierdoor de totale landelijke omvang van de bijstand duidelijk kan toe- of afnemen, is het daarbij ook van belang dat de verdeling goed blijft aansluiten bij de effecten van conjuncturele pieken en dalen voor uiteenlopende typen gemeenten.

Voor de beantwoording van de vraag naar de mogelijkheid van een meer automatische dynamiek komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- in hoeverre is de kostengeoriënteerde relatie in de tijd verankerd in de geselecteerde maatstaven (individueel en in samenhang)?
- hoe reageert het model op veranderingen in de conjuncturele omstandigheden en wijzigingen in de financiële behoeften van gemeenten die daarmee samenhangen?
- wat is het gevolg van de lineaire opbouw van het verdeelstelsel?

7.3.2 Kostenoriëntatie in de tijd

Een van de onderzoeksvragen was of gemeenten in de loop der tijd naar elkaar toegroeien. Voor zover het gaat om uitvoeringsaspecten blijkt uit hoofdstuk 6 dat dit het geval is. Voor zover het gaat om de gevolgen van exogene, niet door gemeenten te beïnvloeden factoren is dit minder voor de hand liggend.

In de voorgaande hoofdstukken is bij een aantal maatstaven gewezen op de onduidelijke relatie met kostenverschillen tussen gemeenten op grond van exogene factoren. Als deze relatie op dit moment onduidelijk is, zal dat ook zijn doorwerking hebben in de komende jaren.

7.3.3 Veranderingen in conjuncturele omstandigheden

verkenning ontwikkeling aantal bijstandsgerechtigden en modelscore bij andere conjuncturele omstandigheden

Gegeven de bevindingen dat exogene factoren van invloed zijn op de bijstandsdichtheid en de kosten voor bijstandsverlening, is verkend wat de gevolgen zijn van veranderingen in conjuncturele omstandigheden voor de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden en in hoeverre dit ook in het verdeelmodel tot uitdrukking komt.

Op hoofdlijnen kan de plausibiliteit van een verdeelmodel in dynamisch opzicht goed worden beoordeeld met behulp van het nagaan van de belangrijkste wijzigingen die optreden indien zich een substantiële wijziging van (conjuncturele) omstandigheden voordoet. In het geval van de bijstand kan bijvoorbeeld een beoordeling op hoofdlijnen plaatsvinden van de gevolgen van mogelijke toekomstige conjuncturele veranderingen door feitelijke ontwikkelingen uit het verleden te analyseren. Bij deze feitelijke ontwikkelingen in het verleden (de periode 1995-2005) gaat het zowel om de omvang van de bijstandsproblematiek als om de werking van het verdeelmodel.

Eenzijds is het hierbij van belang de uiteenlopende werking van het model voor verschillende typen gemeenten in hoofdlijnen aan te geven. Anderzijds kan in de praktijk worden teruggekeken hoe in werkelijkheid de omvang van de bijstand en een aantal verdeelmaatstaven zich heeft ontwikkeld in deze typen gemeenten. Als onderscheidend criterium tussen de indeling van gemeenten naar typen gebruiken we hierbij de bijstandsdichtheid (in 2005).

werking conjunctuurvariabelen 'werkzame beroepsbevolking' en 'banen'

In een toelichting op het verdeelmodel WWB is aangegeven dat er met name rekening wordt gehouden met conjuncturele invloeden via de maatstaven werkzame beroepsbevolking en het totale aantal banen (op COROP niveau):

- de omvang van de werkzame beroepsbevolking reageert op een aantrekkende conjunctuur: door het beschikbaar komen van extra banen zal de werkloosheid dalen en de omvang van de werkzame beroepsbevolking toenemen. In het model heeft dit onderdeel een negatief teken, zodat er derhalve via een lagere modelscore een lagere omvang van de bijstand zal worden geïndiceerd;
- de omvang van het aantal banen (op COROP-niveau, als percentage van de totale beroepsbevolking) reageert eveneens op ontwikkelingen in de conjunctuur: als er bijvoorbeeld meer banen komen, neemt de score van deze negatieve maatstaf toe (procentueel stijgt het aantal banen ten opzichte van de omvang van de beroepsbevolking), waardoor er via een lagere modeluitkomst een lagere omvang van de bijstand wordt geïndiceerd.

De overige indicatoren voor banen reageren niet zo duidelijk op wijzigingen in de omvang van de werkgelegenheid, omdat ze zijn uitgedrukt in andere, met de conjunctuur 'meebewegende' grootheden (banen in de handel en horeca zijn uitgedrukt als percentage van het totale aantal banen en participatie van vrouwen is uitgedrukt in procenten van de werkzame beroepsbevolking).

verschillende betekenis in de tijd voor typen gemeenten

Als we ons voor een nadere beschouwing van de dynamische eigenschappen van het verdeelmodel concentreren op de maatstaven 'werkzame beroepsbevolking' en 'banen' dan valt op dat de relatieve betekenis van deze elementen in het verdeelmodel sterk uiteenloopt tussen typen gemeenten:

- voor gemeenten met een relatief lage bijstandsdichtheid hebben deze beide onderdelen een relatief zeer grote betekenis ten opzichte van de totale modeluitkomst (oplopend tot meer dan -500%);

- voor gemeenten met een relatief hoge bijstandsdichtheid hebben deze beide onderdelen een relatief veel geringere betekenis ten opzichte van de totale modeluitkomst (tot minder dan –100%).

Dit betekent dat het model over een aantal jaren gezien zeer uiteenlopend zal reageren op duidelijke fluctuaties in de conjunctuur. Bij gemeenten met een lage bijstandsdichtheid houdt het model rekening met een relatief zeer grote toename van de bijstandsdichtheid als gevolg van een stijgende werkloosheid, bij gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid met een relatief beperkte toename.

Ruwweg betekent een afname van het aantal banen – ceteris paribus, uitgaande van een gelijkblijvende beroepsbevolking – dat er in gemeenten met een lage bijstandsdichtheid rekening wordt gehouden met een stijging van de bijstand in procenten die vier tot vijf maal zo hoog ligt als voor gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid.

terugblik feitelijke ontwikkeling aantal bijstandsontvangers 1995-2005

In de praktijk kan worden nagegaan op welke wijze het aantal bijstandsontvangers en de werkgelegenheid (totaal aantal banen op COROP-niveau) zich heeft ontwikkeld tussen 1995 en 2005 voor bepaalde typen gemeenten.

Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 7.5. Ontwikkeling bijstandsdichtheid en aantal banen in COROP-gebied in de periode 1995-2005, voor gemeenten met 40.000 inwoners of meer, gegroepeerd op basis van aantal bijstandsontvangers per huishouden.

<i>groep</i>	<i>mutatie bijstandsdichtheid 1995-2005</i>	<i>mutatie banen (COROP) 1995-2005</i>
<i>zeer lage bijstandsdichtheid</i>	-31%	24%
<i>lage bijstandsdichtheid</i>	-30%	25%
<i>matig lage bijstandsdichtheid</i>	-29%	25%
<i>matig hoge bijstandsdichtheid</i>	-34%	23%
<i>hoge bijstandsdichtheid</i>	-30%	23%
<i>zeer hoge bijstandsdichtheid</i>	-35%	21%
TOTAAL	-33%	24%

Uit deze terugblik blijkt dat er per saldo geen sprake is van een sterk uiteenlopende ontwikkeling. Zowel voor gemeenten met een lage als hoge bijstandsdichtheid ligt de omvang van het aantal cliënten in 2005 gemiddeld genomen zo'n 30% tot 35% lager dan in 1995. Voor de groep gemeenten met de hoogste bijstandsdichtheid is het aantal cliënten tussen 1995 en 2005 relatief zelfs iets meer gedaald dan voor de groep gemeenten met de laagste bijstandsdichtheid.

Tegelijkertijd valt op dat het aantal banen (COROP-gegevens) tussen 1995 en 2005 ook geen sterk uiteenlopende ontwikkeling tussen de groepen laten zien⁴¹. Per saldo zijn er zelfs relatief wat meer banen bijgekomen voor de groep gemeenten met een lage bijstandsdichtheid dan voor de groep gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid.

41. Een vergelijkbaar patroon geldt voor de banen in de handel en horeca.

bevinding

Geconstateerd kan worden dat feitelijke ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers in de periode 1995-2005 bij typen gemeenten niet spoort met de werking van de conjunctuurvariabelen in het model voor deze periode voor de verschillende typen gemeenten. In het model wordt rekening gehouden met grote relatieve verschillen (tot vijf maal zoveel) in het effect van de afname van het aantal banen op de stijging van de bijstand tussen typen gemeenten naar bijstandsdichtheid; in de praktijk is dit verschil niet opgetreden.

ontwikkelingen bij enkele andere belangrijke verdeelmaatstaven

Ook voor een aantal andere verdeelmaatstaven kan worden geconstateerd dat deze in hun ontwikkeling geen duidelijke relatie hebben met conjuncturele ontwikkelingen:

- het aantal huishoudens met een laag inkomen is gebaseerd op decielen. Dit betekent dat er weinig dynamiek in zit, omdat dit een relatieve maatstaf is, die ongeacht de stand van de conjunctuur uitwerkt;
- het aantal eenouderhuishoudens en het aantal allochtonen kennen een globaal stijgende trend die zich min of meer onafhankelijk van de conjunctuur voltrekt. Terwijl het aantal bijstandsontvangers sinds 1995 sterk is gedaald, is het aantal eenouderhuishoudens gemiddeld met circa 2% per jaar gestegen en het aantal allochtonen met meer dan 2% per jaar;
- het aantal huurwoningen kent onafhankelijk van de conjunctuur een lichte afname (circa 0,5% per jaar), mede als gevolg van een geleidelijke omzetting van huurwoningen naar koopwoningen.

Deze maatstaven die een verhoogde kans op bijstand weergegeven bewegen derhalve niet op een logische wijze mee met wijzigingen in de conjunctuur, maar bewegen zich - los van elkaar - meer autonoom. Bij deze maatstaven is er derhalve geen sprake van een duidelijke kostenoriëntatie op langere termijn die min of meer 'automatisch' de (conjuncturele) bewegingen in de bijstand volgt.

7.3.4 Betekenis lineariteit

In combinatie met een aantal andere uitgangspunten die bij het opstellen van het verdeelmodel zijn gevolgd, draagt de wijze waarop invulling is gegeven aan het element lineariteit er toe bij dat de modelstructuur niet goed aansluit op kostenontwikkelingen in de loop der jaren.

In combinatie met de keuze om geen bijstandsontvangers te gebruiken (in zichzelf een goede kostenindicator van de effecten van conjuncturele ontwikkelingen) en om banen steeds op het niveau van COROP regio's te definiëren, heeft het naast elkaar op lineaire wijze schatten van de gewichten van verschillende soorten grootheden (kansverhogende factoren en conjunctuurelementen) tot een modelstructuur geleid, die niet duidelijk is afgestemd op kostenontwikkelingen vanuit exogene omstandigheden op langere termijn.

7.3.5 Conclusies

Op grond van het bovenstaande kan het volgende worden geconstateerd:

- binnen het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB is op belangrijke onderdelen geen relatie gelegd met de (ontwikkeling van) bepaalde kosten en kostenverschillen op de langere termijn op grond van exogene factoren;
- het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB is geen dynamisch verdeelmodel zoals bijvoorbeeld het gemeentefonds, maar een jaarlijks herschat lineair verklaringsmodel met als doel het beperken van de herverdeeleeffecten in een bepaald jaar;

- dit betekent dat de verdeelmaatstaven geen samenhangende kostenoriëntatie kennen. Het gevolg is dat het model niet is afgestemd op de gevolgen van conjuncturele veranderingen voor de (uiteenlopende) ontwikkeling van de kosten bij typen gemeenten op grond van exogene factoren;
- zonder veranderingen in de modelstructuur zullen bij wijzigingen in de conjunctuur telkens nieuwe (jaarlijkse) rondes van herschattingen nodig zijn, omdat de kans groot is dat reeds op korte termijn de modeluitkomsten niet vanzelf zullen aansluiten bij de feitelijke ontwikkelingen. Herschattingen zullen tot nieuwe wijzigingen in gekozen indicatoren en gewichten leiden met telkens nieuwe patronen van herverdeeleffecten. Dit heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het model in de komende jaren.

7.4 De betekenis van de gekozen mix van uitgangspunten

7.4.1 Inleiding

Bij ieder verdeelmodel zal bij de vormgeving een afweging moeten worden gemaakt tussen een aantal uitgangspunten, waartussen een bepaalde spanning kan bestaan.

Deze spanning is er bijvoorbeeld ten aanzien van:

- het niet hanteren van (deels) doelgebonden maatstaven versus het verkrijgen van een bepaalde automatische dynamiek, waarbij bij de ontwikkeling van het model is afgestemd op de ontwikkeling van de onvermijdelijke kosten van de bijstandsproblematiek. De maatstaf bijstandontvangers kan - zo blijkt ook uit de reacties van gemeenten – deels als exogeen en deels als endogeen worden beschouwd. Algemeen wordt onderkend dat een bepaald basisdeel van de bijstandspopulatie niet of met heel veel inspanningen beïnvloedbaar is. Ook verschillen tussen gemeenten in de kans op bijstand hangen samen met exogene omstandigheden;
- het hanteren van de gekozen lineaire opbouw van het verdeelstelsel vanuit de bestendigheid voor gemeentelijke herindelingen versus het verkrijgen van een bepaalde automatische dynamiek tussen de ontwikkeling van het model en de omvang en kosten van de bijstandsproblematiek.

In het vervolg stellen we een aantal aandachtspunten in relatie tot het niet gebruiken van het aantal bijstandontvangers als verdeelmaatstaf aan de orde:

- de mate waarin de uitgangspunten om bijstandontvangers niet te gebruiken en van een lineaire opbouw uit te gaan worden gevolgd;
- een mogelijke andere afweging in dit verband.

7.4.2 In hoeverre wordt de uitgangspunten van het niet gebruiken van bijstandontvangers en van een niet lineaire opbouw gevolgd?

Als we de werking van het model overzien kan worden geconstateerd dat bijstandontvangers op onderdelen wel in de verdeelsystematiek worden meegewogen:

- een deel van de bijstandsontvangers maakt onderdeel uit van het verdeelstelsel via de maatstaf huishoudens met een laag inkomen (tweede deciel);⁴²
- doordat het herverdeeffect voor een aanzienlijk aantal gemeenten wordt afgetopt, wordt in feite gecorrigeerd voor verschillen in het aantal bijstandsontvangers en de kosten ervan.

Ten aanzien van het uitgangspunt van lineariteit kan worden opgemerkt dat het model niet geheel herindelingsongevoelig is (maatstaf regionale klantenpotentiëlen) en dat het model tot op heden jaarlijks wordt herschat.

7.4.3 Verbetermogelijkheden bij het hanteren van een andere mix van uitgangspunten

algemeen

Al eerder is opgemerkt dat er tussen de verschillende uitgangspunten voor de vormgeving van een verdeelmodel in het algemeen een bepaalde spanning zit, waaruit moet worden gekozen.

Zo hanteert het gemeentefonds de spelregel dat maatstaven zo weinig mogelijk doelgebonden moeten zijn. Toch is daar – na verloop van tijd – en omwille van andere spelregels (goede kostenoriëntatie) voor gekozen om voor bepaalde onderdelen van de verdeling doelgebonden maatstaven te gebruiken. Een voorbeeld is het aantal leerlingen voortgezet onderwijs in relatie tot de huisvestingskosten voortgezet onderwijs.

Voor de ontwikkeling van het model in de komende jaren kan de vraag worden gesteld of het niet de voorkeur verdient om een andere mix van uitgangspunten te formuleren.

gebruik bijstandsontvangers

In feite blijken de uitgangspunten van het niet gebruiken van de maatstaf bijstandontvangers en het nastreven van een zo klein mogelijk herverdeeffect op gespannen voet met elkaar te staan.

Dit leidt tot de vraag wat het bezwaar is van het opnemen van de maatstaven bijstandsontvangers voor een deel van de verdeling:

- vanuit het beeld dat de omvang van de bijstandsproblematiek voor een deel exogeen van aard is voor gemeenten kan door **gedeelte** gebruik te maken van deze verdeelmaatstaf beter bij uitgaven verschillen tussen gemeenten worden aangesloten en kunnen ook ontwikkelingen tussen de jaren beter worden opgevangen zonder herschattingen. In zichzelf (los van lokale beleidsverschillen) is het aantal bijstandsontvangers namelijk wel een goede indicator van conjuncturele ontwikkelingen;
- ook wanneer deze verdeelmaatstaf onderdeel uitmaakt van het verdeelmodel blijven positieve en negatieve herverdeeffecten bestaan (en mogelijke prikkeffecten voor het meer endogene deel van de bijstandsproblematiek), maar kan de omvang van de herverdeeffecten worden beperkt, waardoor er ook minder/geen aftopping van modeluitkomsten nodig zijn. In de loop der jaren kan ook het aandeel van deze verdeelmaatstaf in de verdeling worden aangepast, bijvoorbeeld naarmate er een beter inzicht in het exogene en endogene deel van de uitgaven wordt verkregen. Bij sterke wijzigingen in de conjunctuur die de omvang van het totale aantal bijstandsccliënten beïnvloedt, zal het opnemen van deze verdeelmaatstaf ook automatisch een dempende werking hebben op de ongewenste herverdeeffecten tussen individuele gemeenten;
- het biedt betere mogelijkheden om de uitgangspunten voor kleine en grotere gemeenten meer gelijk te maken.

42. Daarnaast kunnen bijstandsontvangers deel uitmaken van het verdeelstelsel via de maatstaf werkzame beroepsbevolking (bijvoorbeeld personen met een aanvullende bijstandsuitkering).

niet lineaire opbouw

De keuze om het aantal bijstandsontvangers gedeeltelijk in het verdeelmodel op te nemen maakt het ook gemakkelijker om een lineaire modelopbouw te blijven hanteren.

Indien wordt vastgehouden aan het niet opnemen van bijstandsontvangers in het verdeelmodel is de kans groot dat zal moeten worden gezocht naar meer complexe, in onderlinge samenhang werkende indicatoren voor het indiceren van de effecten van veranderingen in de conjunctuur op ontwikkelingen in de bijstandsdichtheid bij verschillende typen gemeenten.

7.5 Conclusies

In hoofdstuk 6 is de plausibiliteit van de herverdeeffecten aan de orde geweest in relatie tot verschillende achtergronden. In dit hoofdstuk is de vraag naar de plausibiliteit van het verdeelstelsel beantwoord in relatie tot een aantal andere criteria van het verdeelmodel.

Daarbij ging het om de volgende onderwerpen:

- de beoordeling van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid;
- de werking in dynamisch opzicht in relatie tot kostenoriëntatie en lineariteit;
- de betekenis van een andere mix van uitgangspunten.

plausibiliteit van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid

Op grond van de beantwoording van de vraag naar de plausibiliteit van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid kan het volgende worden opgemerkt:

- iets meer dan de helft van de twintig ondervraagde gemeenten (de ‘uitschieters’) geeft aan de richting van de herverdeeffecten aannemelijk te vinden. Wanneer vervolgens wordt gevraagd naar de mate waarin men (de omvang van) het herverdeeffect acceptabel acht, daalt dit percentage tot minder dan 40%. Daarbij valt op dat het in alle gevallen gemeenten met een positief herverdeeffect betreft. Ongeveer 10% van de gemeenten vindt de uitkomst tussen de jaren betrouwbaar; 90% vindt dat dit niet het geval is. Bij deze antwoorden is het aandeel van de gemeenten met een positief en met een negatief herverdeeffect gelijk gespreid;
- bovengenoemd oordeel van gemeenten hangt onder meer samen met de jaarlijkse herschattingen die leiden tot andere budgetniveaus en wijzigingen in de werking, samenstelling, gewichten en de peildata van de verdeelkenmerken;
- ondanks de jaarlijkse herschattingen is het aantal gemeenten waarvoor het herverdeeffect wordt afgetopt niet duidelijk afgenomen. Ook in 2006 is er nog sprake van substantiële herverdeeffecten die voor een groot deel van de gemeenten worden afgetopt. Ook na aftopping kunnen herverdeeffecten nog oplopen tot meer dan 100 euro per huishouden;
- het stelsel is in de loop der jaren minder actueel geworden, doordat gegevens van een verder achterliggende peildatum worden gebruikt.

de werking van het stelsel in dynamisch opzicht

Over de werking van het stelsel in dynamisch opzicht wordt het volgende geconcludeerd:

- binnen het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB is op belangrijke onderdelen geen relatie gelegd met de (ontwikkeling van) bepaalde kosten en kostenverschillen op de langere termijn op grond van exogene factoren;
- het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB is geen dynamisch verdeelmodel zoals bijvoorbeeld het gemeentefonds, maar een jaarlijks herschat lineair verklaringsmodel met als doel het beperken van de herverdeeffecten in een bepaald jaar;
- dit betekent dat de verdeelmaatstaven geen samenhangende kostenoriëntatie kennen. Het gevolg is dat het model niet is afgestemd op de gevolgen van conjuncturele veranderingen voor de (uiteenlopende) ontwikkeling van de kosten bij typen gemeenten op grond van exogene factoren;
- zonder veranderingen in de modelstructuur zullen bij wijzigingen in de conjunctuur telkens nieuwe (jaarlijkse) rondes van herschattingen nodig zijn, omdat de kans groot is dat reeds op korte termijn de modeluitkomsten niet vanzelf zullen aansluiten bij de feitelijke ontwikkelingen. Herschattingen zullen tot nieuwe wijzigingen in gekozen indicatoren en gewichten leiden met telkens nieuwe patronen van herverdeeffecten. Dit heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het model in de komende jaren.

betekenis gekozen mix van uitgangspunten

Aanbevolen wordt om na te gaan of een andere mix van uitgangspunten de betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en stabiliteit van het model kan vergroten. Daarbij wordt onder meer bedoeld op het gedeeltelijk gebruiken van het aantal bijstandsontvangers als maatstaf (vanuit het deels exogene en deels endogene karakter) en op een niet lineaire opbouw van het stelsel. Hierdoor kan zowel de verdelende werking, de automatische dynamiek als de beoogde prikkelwerking van het verdeelstelsel worden verbeterd.

8 Samenvatting en conclusies

8.1 Inleiding

8.1.1 Onderzoeksvragen

In het onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

A: onderzoeksvragen met betrekking tot de herverdeeeffecten:

- is het aannemelijk dat de richting van de herverdeeeffecten in overeenstemming is met de gemeentelijke output?
- verhouden deze herverdeeeffecten zich ook proportioneel tot de gemeentelijke output?
- hoe verschillen gemeenten met een positief herverdeeeffect en een negatief herverdeeeffect hierin?
- welk deel van het budget kan als plausibel worden aangemerkt?

B: onderzoeksvragen met betrekking tot de werking van het verdeelmodel op macroniveau:

- werkt het verdeelmodel op macroniveau?
- heeft het verdeelmodel het gewenste effect op de output die gemeenten realiseren?
- zijn resultaten van het verdeelmodel verklaarbaar?

Als outputkenmerken zijn benoemd: bijstandsdichtheid, de gemiddelde prijs en het saldo van in- en uitstroom van bijstandsontvangers (de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid).

8.1.2 Reikwijdte onderzoek

Door de opdrachtgever is een aantal criteria meegegeven waaraan het plausibiliteitsonderzoek moet voldoen:

- het onderzoek moet zich richten op het objectief verdeelmodel. Het verdeelmodel op basis van historische kostenaandelen, zoals dat wordt toegepast bij kleinere gemeenten, blijft buiten beschouwing;
- het onderzoek dient geen econometrische benadering te hebben;
- het gaat bij het plausibiliteitsonderzoek niet om een second opinion ten aanzien van het huidige objectief verdeelmodel of voorstellen voor een alternatief verdeelmodel. In dit verband omvat het begrip plausibiliteit de volgende aspecten: herverdeeeffecten moeten aannemelijk, acceptabel en betrouwbaar zijn;
- het onderzoek moet aannemelijk maken dat de budgetten die SZW aan gemeenten verstrekt overeenkomen met de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van die gemeenten of dat het aannemelijk is dat het voor de gemeenten mogelijk is om de uitgaven in overeenstemming te brengen met het beschikbare budget;
- de plausibiliteit van het objectief verdeelmodel dient niet te worden vastgesteld op basis van uitvoeringskenmerken (vestiging in verzamelgebouw, aantal consulenten met klantcontact, aantal voorschotten, fraudegevallen, e.d.), maar op basis van outputkenmerken (instroom, uitstroom, gemiddelde prijs en bijstanddichtheid);
- het onderzoek dient te worden gebaseerd op een vergelijking van extreme voor- en nadeelgemeenten met gemeenten die op andere kenmerken vergelijkbaar zijn (uitschietersanalyse). Daarbij is afgesproken dat bij de analyse van herverdeeeffecten als centrale invalshoek de uitkomsten van het objectief verdeelmodel 2007 ingevuld voor 2005 worden vergeleken met de feitelijke netto uitkeringslasten in 2005;
- daarnaast dient aanvullende informatie te worden gezocht om te onderzoeken of het aannemelijk te maken is dat het verdeelmodel op macroniveau werkt. Samen met de resultaten van de uitschietersanalyse

moet dit inzicht geven in de plausibiliteit van het verdeelmodel. Als aanvulling hierop kan eventueel de ervaring van gemeenten met het objectieve verdeelmodel worden onderzocht;

- het onderzoek dient draagvlak te creëren bij de beslissers (i.c. de leden van de Tweede Kamer) en diverse experts (wetenschappers, Raad voor de financiële verhoudingen, ministeries van Financiën, BZK en EZ). Het plausibiliteitsonderzoek moet betrokkenen kunnen overtuigen en passen bij de uitgangspunten van de WWB (systeem beloont prestaties).

8.1.3 Onderwerpen samenvatting

In deze samenvatting geven we een antwoord op bovenstaande vragen. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken (paragraaf 8.2);
- de plausibiliteit van het budget in relatie tot herverdeeeffecten (paragraaf 8.3);
- overige aspecten van plausibiliteit in relatie tot andere uitgangspunten van het model (paragraaf 8.4)

8.2 Relatie herverdeeeffecten en outputkenmerken

8.2.1 Conclusie: er is geen eenduidige relatie tussen de richting van het herverdeeeffect en die van de gemeentelijke output

Vraag was of het aan aannemelijk is dat de richting van de herverdeeeffecten in overeenstemming is met de gemeentelijke output (in de vorm van bijstandsdichtheid, saldo in- en uitstroom en gemiddelde prijs). Uit het onderzoek blijkt dat dit in de huidige situatie niet het geval hoeft te zijn, omdat er geen eenduidige relatie is tussen de richting van het herverdeeeffect en die van de gemeentelijke output. Dit geldt zowel voor gemeenten met negatieve als positieve herverdeeeffecten.

Deze conclusie is gebaseerd op feitelijk gevonden relaties, logische verbanden en de betekenis in de huidige situatie van achter de relatie schuil gaande factoren.

8.2.2 Feitelijk gevonden relaties

bij gemeenten met een positief herverdeeeffect

Dat er geen eenduidige relatie is tussen de richting van de herverdeeeffecten en die van gemeentelijke output blijkt uit feitelijk gevonden relaties bij gemeenten met een positief herverdeeeffect:

- van alle gemeenten met een positief herverdeeeffect heeft 68% een relatief lage bijstandsdichtheid en 32% een relatief hoge bijstandsdichtheid;
- van alle gemeenten met een positief herverdeeeffect heeft 41% een relatief hoge gemiddelde prijs en 59% een relatief lage gemiddelde prijs;
- bij de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid (saldo van in- en uitstroom) is een opmerkelijke bevinding dat circa 46% van alle gemeenten met een positief herverdeeeffect in 2005 in de periode 2001 t/m 2005 een relatief ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid kenden. Voor circa 54% van de gemeenten was dit niet het geval. Ook tussen de jaren 2005-2006 kende circa de helft van alle gemeenten met

een positief herverdeeeffect in 2005 een relatief ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid en de andere helft van alle gemeenten met een positief herverdeeeffect een relatief gunstige ontwikkeling.

bij gemeenten met een negatief herverdeeeffect

Dat er geen sprake is van een eenduidige relatie blijkt ook uit de gegevens voor gemeenten met een negatief herverdeeeffect:

- van alle gemeenten met een negatief herverdeeeffect heeft 78% een relatief hoge bijstandsdichtheid en 22% een relatief lage bijstandsdichtheid;
- 63% van het aantal gemeenten met een negatief herverdeeeffect kende een relatief hoge gemiddelde prijs en 37% kende een relatief lage gemiddelde prijs;
- van alle gemeenten met een negatief herverdeeeffect in 2005 kende 55% een ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de periode 2001-2005. Circa 45% van de gemeenten met een negatief herverdeeeffect kende een relatief gunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de periode 2001-2005. Tussen de jaren 2005-2006 kende circa de helft van alle gemeenten met een negatief herverdeeeffect in 2005 een ongunstige ontwikkeling van de bijstandsdichtheid en de andere helft een gunstige ontwikkeling.

8.2.3 Logische verbanden

Ook op grond van logische verbanden hoeven positieve en negatieve herverdeeeffecten zich niet voornamelijk bij gemeenten met een lage respectievelijk hoge bijstandsdichtheid voor te doen. Gemeenten kunnen immers op grond van exogene factoren een hoge bijstandsdichtheid hebben (zoals ook nu al in het verdeelmodel wordt gehonoreerd). Wanneer zij een goed beleid voeren moeten gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid derhalve, net als bij gemeenten met een lage bijstandsdichtheid, een positief herverdeeeffect kunnen bereiken.

8.2.4 Achterliggende factoren

Dat de relatie tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken niet eenduidig is, hangt vooral samen met het feit dat er voor de beoordeling van de plausibiliteit meer factoren een rol kunnen spelen.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om de werking van (onderdelen van) het verdeelmodel. Als het verdeelmodel onvoldoende rekening houdt met verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven kunnen als gevolg hiervan herverdeeeffecten optreden. Daarbij kunnen de gevolgen verschillen voor gemeenten met een positief dan wel negatief herverdeeeffect.

In de tweede plaats zijn er de effecten van verschillen in beleid tussen gemeenten. Ook op grond hiervan kunnen herverdeeeffecten optreden.

8.2.5 Proportionaliteit tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken

In het voorgaande is aangegeven dat de richting van de herverdeeeffecten in veel gevallen niet in overeenstemming is (hoeft te zijn) met de (ontwikkeling van) gemeentelijke outputkenmerken.

Waar de richting van de herverdeeeffecten niet in overeenstemming is met gemeentelijke outputkenmerken is er per definitie ook geen sprake van een bepaalde proportionaliteit.

Deze proportionaliteit is er ook niet op grond van veranderingen in de relatie tussen de jaren, voortvloeiend uit aanpassingen in het verdeelsysteem (zie ook volgende paragrafen).

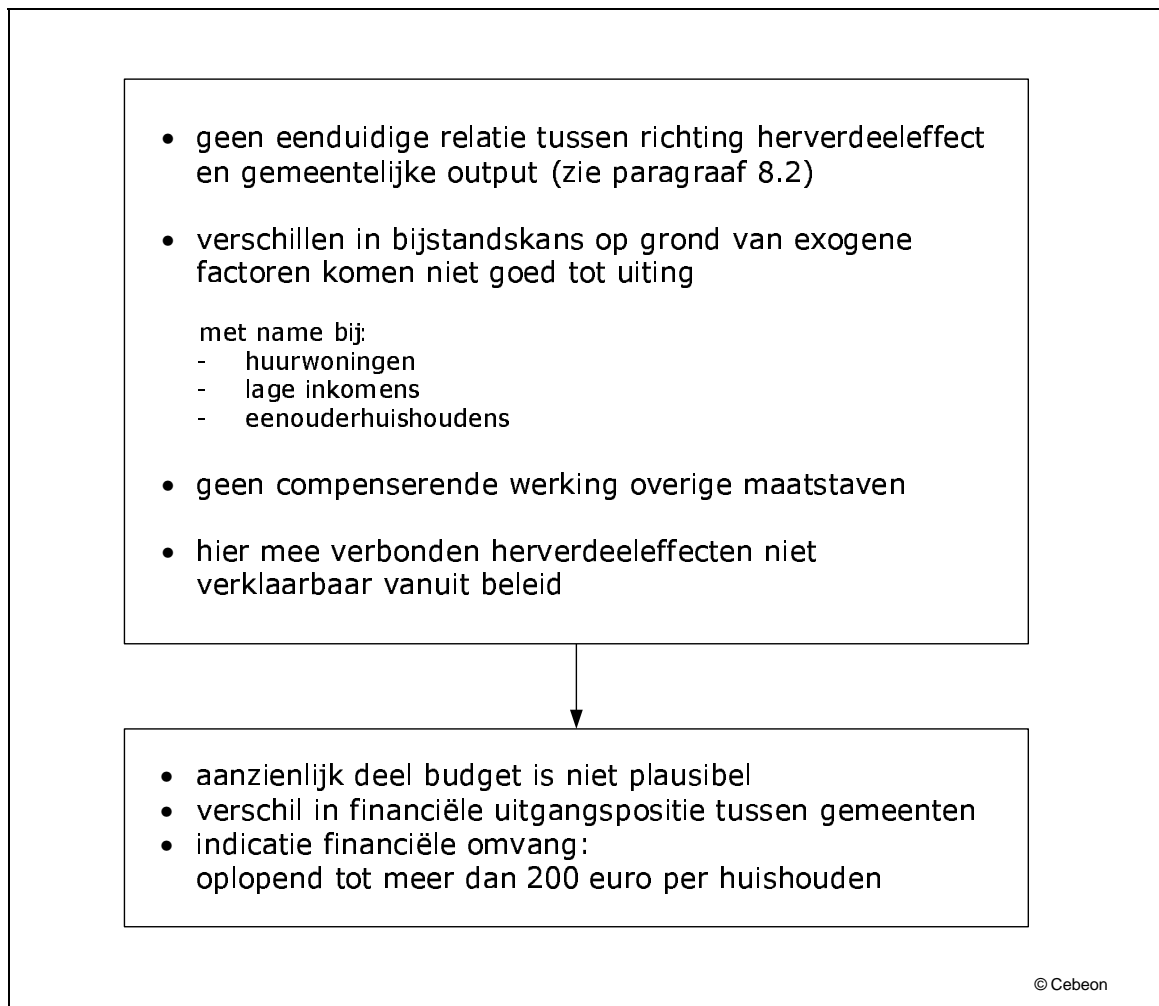
8.3 Plausibiliteit budget in relatie tot herverdeeeffecten

8.3.1 Hoofdconclusie: een aanzienlijk deel van het budget kan niet als plausibel worden aangemerkt

In het onderzoek is de achtergrond van positieve en negatieve herverdeeeffecten nader onderzocht door middel van een uitschieters- of verschillenanalyse, waarbij alle relevante aspecten (outputkenmerken, exogene factoren en beleid) in onderlinge samenhang in de analyse zijn betrokken.

De hoofdconclusie staat samengevat in het onderstaande schema.

Schema 8.1. Hoofdconclusie plausibiliteitsonderzoek



In het onderstaande wordt het schema nader toegelicht.

verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren komen niet goed in verdeelmodel tot uitdrukking

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat een aantal maatstaven – in het bijzonder de drie maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenoudergezinnen,⁴³ maar ook andere – ten onrechte cumulerende herverdeeffecten veroorzaken, doordat verschillen in bijstandskans als gevolg van exogene factoren tussen gemeenten niet goed in het model tot uiting komen. Deze herverdeeffecten kunnen niet worden verklaard door verschillen in beleid en worden ook niet door andere maatstaven in het verdeelmodel gecompenseerd.

Omdat niet goed wordt aangesloten bij verschillen in kansen op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren en daarmee verbonden onvermijdelijke uitgaven, brengt dit gemeenten in een verschillende financiële uitgangspositie.

substantieel deel budget niet plausibel

Een van de onderzoeksvragen richtte zich op het deel van het budget dat als plausibel kan worden aangemerkt. Voorafgaand aan het onderzoek heeft Cebeon al in de offerte aangegeven dat dit voor het grootste deel wel zal gelden. Immers, ook bij de grootste uitschieters betreffen de gevonden herverdeeffecten niet het hele budget, maar een deel ervan.

Vanuit de bestaande herverdeeffecten is relevant dat de mate waarin het budget als plausibel kan worden aangemerkt tussen (typen) gemeenten varieert. De vraag naar het deel van het budget dat als plausibel kan worden aangemerkt heeft zich door middel van de gevraagde uitschietersanalyse toegespitst op de bandbreedte van de gevonden herverdeeffecten. Deze herverdeeffecten kunnen voor individuele gemeenten oplopen tot enkele tientallen procenten van het totale budget.

Uit het onderzoek blijkt dat een substantieel deel van het budget dat wordt verdeeld als niet plausibel kan worden aangemerkt, omdat niet goed wordt aangesloten bij verschillen in kansen op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren en daarmee verbonden onvermijdelijke uitgaven, brengt dit gemeenten in een verschillende financiële uitgangspositie.

Indicatieve berekeningen geven aan dat dit voor 10 onderzoeksgemeenten leidt tot verschillen in uitgangspositie die kunnen oplopen tot meer dan 200 euro per huishouden tussen gemeenten met positieve en negatieve herverdeeffecten. Deze effecten kunnen niet worden verklaard door verschillen in beleid en worden ook niet door andere maatstaven in het verdeelmodel gecompenseerd.

Ook andere gemeenten worden door het verdeelmodel in een verschillende financiële uitgangspositie gebracht. Voor minimaal 20 andere gemeenten blijkt het hier om substantiële effecten te gaan. Indicatieve berekeningen geven aan dat dit voor deze groep gemeenten leidt tot verschillen in uitgangspositie die kunnen oplopen tot meer dan 100 euro per huishouden tussen gemeenten met positieve en negatieve herverdeeffecten.

In totaal is er dus voor minimaal 30 van de circa 100 gemeenten waarvoor het objectief verdeelmodel wordt toegepast, sprake van het niet goed aansluiten van het verdeelmodel bij verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven.

toelichting bevindingen in onderlinge samenhang

Bovenstaande centrale bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de in onderlinge samenhang geanalyseerde individuele werking van maatstaven (zie paragraaf 8.3.2) en op de gezamenlijke werking van verdeelmaatstaven, afgezet tegen outputkenmerken en kenmerken van beleid (zie paragraaf 8.3.3).

43. Hierbij kan worden opgemerkt dat deze drie maatstaven tezamen circa driekwart van de totale spreiding van het verdeelmodel tussen individuele gemeenten bepalen (zie ook tabel 2.1).

8.3.2 Bevindingen analyse individuele maatstaven

signalen van gemeenten en aansluitende verkenning achtergronden

Met de onderzoeks- en referentiegemeenten is de opbouw en werking van het verdeelmodel doorgenomen. Daarbij is gevraagd om te reageren op de werking van het verdeelmodel en de daarin gebruikte indicatoren.

Over het algemeen kunnen gemeenten zich inhoudelijk bij de meeste verdeelmaatstaven voorstellen dat deze in het model zijn opgenomen. Uitzonderingen zijn de maatstaven klantenpotentiëlen en stedelijke inwoners, waar vraagtekens bij de betekenis zijn geplaatst.

Als aanvullende suggesties zijn enkele maatstaven genoemd die worden gemist. Daarbij ging het in het algemeen om maatstaven die reeds in eerdere versies van het objectief verdeelmodel waren opgenomen. De opmerkingen richtten zich met name op (verschillen in) langdurige uitkeringssituaties, die niet goed zouden worden weerspiegeld in de huidige verdeelmaatstaven.

Met uitzondering van de ‘basisindicatoren’ (huishoudens, werkzame beroepsbevolking⁴⁴ en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) zijn door gemeenten kanttekeningen bij maatstaven geplaatst. Op grond hiervan zijn er signalen verkregen over de vermeende onduidelijke, onvolledige of verkeerde werking van de afzonderlijke verdeelmaatstaven.

Deze signalen zijn nader verkend met behulp van gegevens van alle gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. De nadere verkenningen hadden als doel om te bezien of de van individuele gemeenten verkregen signalen over bepaalde verdeelmaatstaven ook in breder verband worden ondersteund. Omdat het gaat om maatstaven die een grotere dan wel een kleinere kans op bijstand indiceren op grond van exogene factoren was daarbij steeds de vraag in hoeverre ze aansluiten bij verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven tussen gemeenten en als zodanig gemeenten in een gelijke uitgangspositie brengen.

onduidelijke relatie tussen regionale klantenpotentiëlen en stedelijke inwoners en verschillen in de kans op bijstand van exogene factoren

Door gemeenten zijn vraagtekens geplaatst bij de werking van de maatstaven regionale klantenpotentiëlen en stedelijke inwoners in relatie tot verschillen in kans op bijstand vanuit exogene omstandigheden.

Bij de maatstaf regionale klantenpotentiëlen ontbreekt een logisch verband met de bijstandsproblematiek (de maatstaf is ontwikkeld als indicator voor de centrumfunctie op het gebied van culturele voorzieningen).

De maatstaf stedelijke inwoners heeft een negatieve score in het model, terwijl vanuit de relatie met bijstandsgebruik en achterstand een positieve score meer voor de hand ligt.

vraagtekens bij uitkomsten van maatstaven met betrekking tot banen, die zijn gebaseerd op COROP gegevens, voor individuele gemeenten

Ook bij een aantal maatstaven met betrekking tot banen – waarvoor de uitkomsten voor individuele gemeenten afhankelijk zijn van scores die voor de hele COROP-regio gelden – zijn kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de mate waarin deze maatstaven aansluiten bij verschillen in kans op bijstand. Deze kanttekeningen betreffen het sterk uiteenlopende aantal gemeenten binnen een COROP-regio (van 2 tot 30), de gerichtheid van gemeenten (onder andere aan de rand) in een COROP-regio op andere regio’s en de betekenis van de maatstaf banen in handel en horeca in een COROP-regio voor individuele gemeenten.

Berekend is dat de keuze voor het gebruik van COROP-gegevens grote invloed heeft op de scores in het verdeelmodel van individuele gemeenten. Een andere invulling op basis van een andere indeling van COR-

44. Belangrijke kanttekening bij deze belangrijke maatstaf is dat de basisgegevens zijn gebaseerd op enquêtegegevens.

OP-gebieden leidt voor individuele gemeenten al snel tot een andere modeluitkomst in de orde van grootte van meer dan 10%.

beperkte aansluiting van een aantal maatstaven bij verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren

Bij een aantal maatstaven zijn vraagtekens geplaatst bij de mate waarin ze aansluiten bij bijstandskansverhogende dan wel -verlagende factoren op grond van exogene omstandigheden. Aanvullende analyses hebben voor deze maatstaven geleid tot de volgende bevindingen:

- *huurwoningen*: de kans op bijstand en verschillen tussen gemeenten daarin blijken veel meer samen te hangen met de aanwezigheid van goedkope huurwoningen dan met de aanwezigheid van huurwoningen in het algemeen;
- *eenoudergezinnen*: de samenstelling van de eenoudergezinnen blijkt tussen gemeenten sterk te kunnen variëren. De ene gemeente kent veel meer eenoudergezinnen met een zwakke sociale positie en een grotere kans om op de bijstand aangewezen te zijn dan een andere gemeente, waar er juist sprake is van veel eenoudergezinnen met een sterke sociale positie die nauwelijks een beroep op de bijstand doen. Dit beeld wordt zowel bevestigd door een systematisch patroon van eenouderhuishoudens in de bijstand tussen gemeenten met een verschillende modeluitkomst, als door het uiteenlopende beroep van eenoudergezinnen op de bijstand in de verschillende stadsdelen of deelgemeenten van de grote steden. Aan dit uiteenlopende beroep kan in die situaties geen verschil in beleid ten grondslag liggen, aangezien in alle stadsdelen/deelgemeenten vanuit een centrale organisatie eenzelfde beleid wordt gevoerd;
- *lage inkomens*: deze maatstaf heeft betrekking op huishoudens met een inkomen in het 2^e, 3^e of 4^e deciel. Bij deze maatstaf blijken verschillen in herverdeeffecten tussen gemeenten samen te hangen met het relatieve aantal huishoudens met een inkomen in het 3^e of 4^e deciel ten opzichte van huishoudens met een inkomen het 2^e deciel (waaronder bijstandsontvangers);
- *laag opgeleiden*: deze maatstaf is als kostenverhogende factor in het model opgenomen, maar het aandeel van personen met een lage opleiding in de totale bevolking varieert niet (sterk) tussen gemeenten met een hoge dan wel lage modeluitkomst, c.q. met verschillen in kans op beroep op bijstand (in relatie tot de positie op de arbeidsmarkt);
- *allochtonen*: bij deze maatstaf is het opvallend dat ook westerse allochtone de uitkomst sterk kunnen bepalen, terwijl er bij deze groep een geringere kans op bijstand is dan bij de niet-westerse allochtonen.

8.3.3 Analyse achtergronden herverdeeffecten in samenhang

analyse herverdeeffecten op basis van gezamenlijke werking verdeelmaatstaven en in relatie tot kenmerken van output en beleid

In aansluiting op de bevindingen ten aanzien van de werking van individuele maatstaven zijn de achtergronden van herverdeeffecten in samenhang beoordeeld. Daarbij ging het om de analyse van herverdeeffecten op grond van de gezamenlijke werking van de verdeelmaatstaven en om de relatie met kenmerken van output en beleid.

Conform het analyseschema voor de aanpak van het onderzoek is daarbij op basis van de uitschietersanalyse met name ingezoomd op de gemeenten met de grootste positieve en negatieve herverdeeffecten (uitschieters).

Daarbij richtte de aandacht zich op:

- de op voorhand minder aannemelijke relaties tussen herverdeeffecten en outputkenmerken (bijstandsdichtheid, prijs, instroom/uitstroom);

- de betekenis van de verdeelmaatstaven in relatie tot exogene factoren;
- endogene factoren, met name beleidskenmerken.

Voor het aangeven van de betekenis van de verschillende achtergronden van de herverdeeleeffecten van negatieve en positieve uitschieters, richtte de analyse en verslaglegging zich in eerste instantie op tien gemeenten. Aanvullend is over een grotere groep gemeenten gerapporteerd.

overzicht gegevens tien gemeenten

Een overzicht van de gegevens voor de tien gemeenten is opgenomen in tabel 8.1.

Deze tabel bevat de volgende gegevens:

- het herverdeeleffect uitgedrukt in een bedrag per huishouden,
- het effect van een herdefiniëring van de drie maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens;
- de outputkenmerken: bijstandsdichtheid, ontwikkeling bijstandsdichtheid en prijs;
- de kenmerken van het beleid gericht op instroom, uitstroom en handhaving.

Tabel 8.1. Herverdeeleffecten, effecten van vervangingen van maatstaven (huurwoningen, lage inkomens en eenouderhuishoudens), outputkenmerken ((mutatie) bijstandsdichtheid, afwijking gemiddelde prijs) en beleidskenmerken voor 10 gemeenten

<i>gemeente</i>	<i>hve 2005 per hh</i>	<i>totaal effect vervangingen</i>	<i>bijstand dichtheid 2005</i>	<i>mutatie bijstand dichtheid 2001-2004</i>	<i>mutatie bijstand dichtheid 2005-2006</i>	<i>afwijking gemiddelde prijs 2005</i>	<i>preven-tie quote</i>	<i>poort-wacht quote</i>	<i>work first (instroom)</i>	<i>huis bezoek aan-vraag</i>	<i>toe-slag</i>	<i>work first (uit-stroom)</i>	<i>acti-verin-g</i>	<i>onthe-fing arbeid</i>	<i>huis bezoek lopend</i>	<i>fraude bestrij-ding</i>
<i>gemeente 1</i>	+143	-149	6%	22%	-3%	-1%	-/-	0	+	0	+	0	+	0	-/-	+
<i>gemeente 2</i>	+117	-114	3%	10%	-3%	-1%	+	0	+	-/-	0	0	+	+	0	+
<i>gemeente 3</i>	+111	-58	1%	17%	4%	-4%	-/-	0	-/-	+	0	-/-	0	nb	-/-	-/-
<i>gemeente 4</i>	+88	-113	3%	13%	-7%	5%	+	+	-/-	0	0	-/-	-/-	0	0	+
<i>gemeente 5</i>	+85	-97	4%	5%	-6%	2%	0	0	0	0	0	0	+	0	0	+
<i>gemeente 6</i>	-53	107	6%	12%	-6%	2%	-/-	0	+	0	0	0	+	+	0	0
<i>gemeente 7</i>	-63	248	4%	26%	-9%	-3%	+	0	+	0	0	0	+	0/+	0	+
<i>gemeente 8</i>	-143	147	5%	23%	1%	3%	-/-	0	+	0/+	+	+	+	0	+	0
<i>gemeente 9</i>	-147	122	8%	7%	-2%	3%	0	0	+	0	0	0	0	-/-	+	+
<i>gemeente 10</i>	-307	215	10%	4%	-9%	2%	0	0	+	0	0	0	+	-/-	0	+

bevestiging bevinding ontbreken eenduidige relatie tussen richting herverdeeeffect en outputkenmerken

De uitkomsten voor de tien gemeenten en voor de overige gemeenten ondersteunen de eerder genoemde bevinding dat er alleen op basis van de relaties tussen herverdeeeffecten en outputkenmerken geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de (plausibele) werking van het verdeelmodel. Dit hangt vooral samen met het feit dat er voor de beoordeling van de plausibiliteit meer factoren een rol kunnen spelen, zoals de werking van de verdeelmaatstaven in relatie tot exogene (kans op bijstand verhogende dan wel verlagende) factoren en kenmerken van beleid.

het beleid van gemeenten met een negatief herverdeeeffect is gemiddeld genomen niet slechter dan dat van gemeenten met een positief herverdeeeffect

Zowel ten aanzien van de tien gemeenten als bij de overige gemeenten is geconcludeerd dat gemeenten met een negatief herverdeeeffect over de hele linie ten aanzien van beleid niet slechter scoren dan gemeenten met een positief herverdeeeffect. Dit betekent dat beleid niet de verklarende factor is voor de gemiddelde positieve en negatieve herverdeeeffecten van de twee groepen, maar de eerder gevonden exogene factoren.

Wel kan beleid een aanvullende verklaring (ten opzichte van de gevonden werking van exogene factoren in het verdeelmodel) bieden voor verschillen in herverdeeeffecten van individuele gemeenten. Dit geldt dan zowel voor gemeenten met een positief als voor gemeenten met een negatief herverdeeeffect.

cumulerend effect van de maatstaven huurwoningen, eenouderhuishoudens en lage inkomens voor wat betreft het niet goed aansluiten bij verschillen in de kans op bijstand tussen gemeenten met positieve en negatieve herverdeeeffecten

Overzien we de uitkomsten voor de drie belangrijkste kans op bijstand verhogende maatstaven huurwoningen, eenoudergezinnen en lage inkomens tezamen, dan blijkt dat de effecten van de verschillen in uitwerking van de drie verdeelmaatstaven voor gemeenten met een positief herverdeeeffect ten opzichte van de gemeenten met een negatief herverdeeeffect elkaar versterken, waardoor er sprake is van een cumulatie van effecten en niet van een onderlinge compensatie. Hierbij kan worden opgemerkt dat deze drie maatstaven tezamen circa driekwart van de totale spreiding van het verdeelmodel tussen individuele gemeenten bepalen (zie ook tabel 2.1).

Deze cumulerende werking duidt er op dat verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren tussen gemeenten met een positief en een negatief herverdeeeffect, niet goed in de gezamenlijke werking van de drie verdeelmaatstaven tot uitdrukking komen.

groot deel van de herverdeeeffecten hangt samen met de niet goede aansluiting van het verdeelmodel bij verschillen in kans op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren

Per saldo kan op basis van de illustratieve berekeningen worden geconcludeerd dat een groot deel van de positieve en negatieve herverdeeeffecten van gemeenten samenhangt met de niet goede aansluiting van het verdeelmodel bij verschillen in kans op bijstandsontvangers tussen gemeenten op grond van exogene factoren.

Uit de berekeningen wordt duidelijk dat het verdeelmodel voor de tien gemeenten niet goed aansluit bij verschillen in onvermijdelijke uitgaven die er tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeeffect zijn gevonden. Dit brengt gemeenten met een positief en negatief herverdeeeffect in een verschillende financiële uitgangspositie om hun onvermijdelijke bijstandsproblematiek aan te pakken. Daarbij gaat het om een financieel effect dat tussen gemeenten met een positief en negatief herverdeeeffect kan oplopen tot meer dan 200 euro per huishouden. Dit effect doet zich voor op basis van de werking van de maatstaven huurwoningen, lage inkomens en eenoudergezinnen, en wordt niet door overige verdeelmaatstaven gecompenseerd.

Tegen de achtergrond van bovenstaande uitkomst is ook voor een aantal andere gemeenten buiten de eerder genoemde tien gemeenten geanalyseerd wat de betekenis is van de bevinding dat het verdeelmodel niet goed aansluit bij verschillen in kans op bijstandsontvangers op grond van exogene factoren, met name op grond van de maatstaven huurwoningen, eenouderhuishoudens en huishoudens met een laag inkomen.

Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat het verdeelmodel voor minimaal 20 andere gemeenten (naast de eerder beschreven 10 gemeenten) niet goed aansluit bij verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven. Bij deze groep gemeenten zou de vervanging van de drie genoemde maatstaven het herverdeeleeffect doen afnemen. Het gaat hierbij om effecten van minimaal 50 euro per huishouden, waardoor gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleeffecten binnen deze groep in een verschillende financiële uitgangspositie worden gebracht oplopend tot meer dan 100 euro per huishouden.

8.4 Beoordeling plausibiliteit in relatie tot andere uitgangspunten van het verdeelmodel

8.4.1 Inleiding

In het voorgaande is de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten aan de orde gesteld in relatie tot verschillende achtergronden.

Aanvullend is de plausibiliteit van het verdeelstelsel beoordeeld in relatie tot een aantal andere criteria die bij de ontwikkeling van het verdeelmodel zijn gehanteerd.

bij ontwikkeling verdeelmodel gehanteerde criteria

De bij de ontwikkeling van het verdeelmodel gehanteerde criteria zijn:

- transparantie;
- de ex-ante beperking van de omvang van herverdeeleeffecten (hetgeen heeft geleid tot het ‘aftoppen’ van herverdeeleeffecten);
- de actualiteit van het verdeelstelsel;
- de stabiliteit in de zin van redelijk voorspelbare uitkomsten;
- het bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen (lineariteit).

in andere verdeelstelsels gehanteerde criteria

Naast de criteria die bij de ontwikkeling van het verdeelmodel zijn gehanteerd is er in het onderzoek ook aandacht geweest voor (aanvullende, afwijkende) criteria die bij het ontwikkelen van andere verdeelstelsels worden toegepast:

- de (automatische) dynamische werking van het verdeelstelsel;
- de beperking van de omvang van de herverdeeleeffecten en het hanteren van een overgangsregeling in plaats van ‘aftoppen’ van herverdeeleeffecten;
- de afweging tussen een goede kostenoriëntatie en het niet doelgebonden en lineaire karakter van de verdeelmaatstaven.

beantwoording vragen macrowerking stelsel

Naast de werking van het stelsel in relatie tot diverse criteria is in het onderzoek ingegaan op een aantal vragen die in het kader van de macrowerking van het stelsel zijn gesteld. Daarbij gaat het om de reacties van gemeenten op de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het stelsel, de fluctuaties in de budgetten en de

vraag of te verwachten is dat gemeenten op grond van de kostenoriëntatie in de toekomst naar elkaar toe groeien als rekening wordt gehouden met verschillen in exogene omstandigheden.

indeling paragraaf

In deze paragraaf komen de volgende onderwerpen aan bod:

- de beoordeling van het stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid (paragraaf 8.4.2);
- de werking in dynamisch opzicht in relatie tot kostenoriëntatie en lineariteit (paragraaf 8.4.3);
- de betekenis van een andere mix van uitgangspunten (paragraaf 8.4.4).

8.4.2 Beoordeling stelsel in relatie tot kenmerken van transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid

de mate waarin ondervraagde gemeenten de herverdeeeffecten aannemelijk, acceptabel en betrouwbaar vinden

Iets meer dan de helft van de twintig ondervraagde gemeenten (de 'uitschieters') geeft aan de richting van de herverdeeeffecten aannemelijk te vinden. Wanneer vervolgens wordt gevraagd naar de mate waarin men (de omvang van) het herverdeeeffect acceptabel acht, daalt dit percentage tot minder dan 40%. Daarbij valt op dat het in alle gevallen gemeenten met een positief herverdeeeffect betreft. Ongeveer 10% van de gemeenten vindt de uitkomst tussen de jaren betrouwbaar; 90% vindt dat dit niet het geval is. Bij deze antwoorden is het aandeel van de gemeenten met een positief en met een negatief herverdeeeffect gelijk gespreid.

betekenis jaarlijkse herschattingen voor ontwikkeling herverdeeeffecten

Bovenstaand oordeel van gemeenten hangt onder meer samen met de jaarlijkse herschattingen die leiden tot andere budgetniveaus en wijzigingen in de werking, samenstelling, gewichten en de peildata van de verdeelkenmerken.

Ondanks de jaarlijkse herschattingen van het model neemt het aandeel van gemeenten met extreme herverdeeeffecten (meer dan 15% positief of negatief) in de loop van de jaren niet af.

geen substantiële afname aantal aftoppingen

Ondanks de jaarlijkse herschattingen is het aantal gemeenten waarvoor het herverdeeeffect wordt afgetopt niet duidelijk afgenomen. Ook in 2006 is er nog sprake van substantiële herverdeeeffecten die voor een groot deel van de gemeenten worden afgetopt. Ook na aftopping kunnen herverdeeeffecten nog oplopen tot meer dan 100 euro per huishouden. Dit is duidelijk meer dan de 15 euro per inwoner die bij het gemeentefonds wordt gehanteerd als maximaal aanvaardbaar herverdeeeffect.

stelsel is minder actueel geworden

Het stelsel is in de loop der jaren minder actueel geworden, doordat gegevens van een verder achterliggende peildatum worden gebruikt.

Het gevolg is dat het stelsel meer achterloopt bij de feitelijke ontwikkelingen en minder direct aansluit bij mogelijke conjuncturele ontwikkelingen.

8.4.3 De werking van het stelsel in dynamisch opzicht

geen dynamisch verdeelmodel met een goede kostenoriëntatie

Binnen het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB is op belangrijke onderdelen geen relatie gelegd met de (ontwikkeling van) bepaalde kosten en kostenverschillen op de langere termijn op grond van exogene factoren. Dit blijkt ook uit verkenningen van de ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar.

Het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB is daarmee geen dynamisch verdeelmodel zoals bijvoorbeeld het gemeentefonds, maar een jaarlijks herschat lineair verklaringsmodel met als doel het beperken van de herverdeeeffecten in een bepaald jaar.

Dit betekent dat de verdeelmaatstaven geen samenhangende kostenoriëntatie kennen. Het gevolg is dat het model niet is afgestemd op de gevolgen van conjuncturele veranderingen voor de (uiteenlopende) ontwikkeling van de kosten bij typen gemeenten op grond van exogene factoren.

herschattingen blijven bij huidige modelstructuur nodig

Zonder veranderingen in de modelstructuur zullen bij wijzigingen in de conjunctuur telkens nieuwe (jaarlijkse) rondes van herschattingen nodig zijn, omdat de kans groot is dat reeds op korte termijn de modeluitkomsten niet vanzelf zullen aansluiten bij de feitelijke ontwikkelingen. Herschattingen zullen tot nieuwe wijzigingen in gekozen indicatoren en gewichten leiden met telkens nieuwe patronen van herverdeeeffecten. Dit heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het model in de komende jaren.

8.4.4 Aanbeveling ten aanzien van gekozen mix van uitgangspunten

Aanbevolen wordt om na te gaan of een andere mix van uitgangspunten de betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en stabiliteit van het model kan vergroten. Daarbij wordt onder meer bedoeld op het gedeeltelijk gebruiken van het aantal bijstandsontvangers als maatstaf (vanuit het deels exogene en deels endogene karakter) en op een niet lineaire opbouw van het stelsel. Hierdoor kan zowel de verdelende werking, de automatische dynamiek als de beoogde prikkelwerking van het verdeelstelsel worden verbeterd.

Het deel van de budgetten dat met de niet plausibele werking van verdeelmaatstaven is verbonden is afgeleid van de werking van het model 2007 toegepast voor het uitkeringsjaar 2005. Omdat het verdeelmodel in de afgelopen jaren steeds is bijgesteld verschillen de effecten tussen de jaren.

De met de werking en de herschattingen verbonden (herverdeel-)effecten zijn substantieel te noemen als die bijvoorbeeld worden gerelateerd aan de spelregel van het gemeentefonds dat het jaarlijkse herverdeeeffect niet groter mag zijn dan 15 euro per inwoner. Het hanteren van deze spelregel is ook vanuit de Raad voor de Financiële Verhouding bepleit.

Bijlagen

A Verdeelmaatstaven objectief verdeelmodel 2007

Hieronder wordt weergegeven welke maatstaven zijn opgenomen in het objectief verdeelmodel 2007. Hierbij wordt per maatstaf het peiljaar van de basiseenheden weergegeven zoals die bij de toepassing van het model in het jaar 2007 is gehanteerd:

- huishoudens van 15-64 jaar met een inkomen in het 2^e, 3^e of 4^e deciel uitgedrukt in procenten van alle huishoudens van 16-64 jaar met een inkomen, peiljaar 2001-2003;
- eenouderhuishoudens van 15-44 jaar in procenten van het totale aantal huishoudens van 15-64 jaar, peiljaar 2005;
- arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in procenten van het aantal inwoners van 15-64 jaar, peiljaar 2005;
- allochtonen van 15-64 jaar in procenten van het aantal inwoners van 15-64 jaar, peiljaar 2006;
- laag opgeleiden van 15-64 jaar in procenten van het aantal inwoners van 15-64 jaar, peiljaar 2002-2004;
- huurwoningen in procenten van de totale woningvoorraad, 2005;
- regionaal klantenpotentieel in procenten van het aantal inwoners, peiljaar 2005;
- inwoners in stedelijk gebied in procenten van het aantal inwoners, peiljaar 2005;
- werkzame beroepsbevolking in procenten van de beroepsbevolking, peiljaar 2003-2005;
- banen in COROP-regio in procenten beroepsbevolking, peiljaar 2004;
- banen in handel en horeca in COROP-regio in procenten banen, peiljaar 2004;
- procentuele groei banen in COROP-regio, peiljaar 2002-2004;
- netto arbeidsparticipatie vrouwen in COROP-regio, peiljaar 2005;
- huishoudens van 15-64 jaar, peiljaar 2005.

B Vragenlijst verdiepende analyse

B.1 Inleiding

In opdracht van het ministerie van SZW is Cebeon bezig met een onderzoek naar de plausibiliteit van het objectief verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB. Het onderzoek wordt begeleid door een commissie waarin de volgende partijen zijn vertegenwoordigd: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Raad voor de financiële verhoudingen, Divosa en een aantal gemeenten.

Doel van dit onderzoek is het beoordelen van de plausibiliteit van het objectief verdeelmodel op basis van de herverdeeleffecten die hiermee samenhangen in relatie tot de (ontwikkeling in de) score van gemeenten op een aantal zogenaamde outputkenmerken (bijstandsdichtheid, prijs, in- en uitstroom).

In het kader van dit onderzoek willen wij graag antwoord op een aantal vragen die zijn gerubriceerd naar de volgende onderwerpen:

- cliëntenbestand, beleid en organisatie (paragraaf 2);
- de kenmerken en werking van het objectief verdeelmodel (paragraaf 3).

B.2 Cliëntenbestand, beleid en organisatie

gegevens cliëntenbestand en formatie

1. Wat is de omvang van de feitelijke uitkeringslasten⁴⁵ in 2004, 2005 en 2006?
2. Wat is het aantal cliënten⁴⁶ met een bijstandsuitkering in 2004, 2005 en 2006?
3. Wat is het aantal cliënten dat in 2005 langer dan 10 jaar in de bijstand zit?
4. Wat is het aantal cliënten dat in 2005 is ontheven van de arbeidsplicht (zorgtaken kinderen, medisch, sociaal, scholing, leeftijd)?
5. Wat is in uw gemeenten de in 2005 gerealiseerde preventiequote⁴⁷?
6. Wat is in uw gemeenten de in 2005 gerealiseerde poortwachterquote⁴⁸?
7. Kunt u een zo gedetailleerd mogelijk formatieoverzicht met betrekking tot 2005 toezenden?
8. Zijn in 2005 primaire werkprocessen in het kader van de uitvoering van de WWB uitbesteed aan derden?
Zo ja, om welke werkprocessen gaat het?

beleid/organisatie

9. Geeft uw gemeente in vergelijking met andere gemeenten een relatief stringente invulling aan de poortwachtersfunctie?
Zo ja, kunt u dit onderbouwen (bijvoorbeeld met nota's)?

45. Het gaat hier om uitkeringslasten in het kader van normbijstand voor personen tot 65 jaar, verstrekte toeslagen op de normbijstand, verstrekte bijstand aan personen in inrichtingen, krediethypotheek, overbruggingsuitkeringen, terugvorderingen, verhaal en boeten.

46. Op basis van maandgemiddelden.

47. De preventiequote is het percentage potentieel uitkeringsgerechtigden ABW/WWB dat zich meldt bij het CWI maar niet wordt overgedragen aan de gemeente. Dit gegeven is bekend bij het CWI.

48. De poortwachterquote is het percentage potentieel uitkeringsgerechtigden ABW/WWB dat zich meldt bij het CWI maar niet wordt overgedragen aan de gemeente of binnen 6 maanden na overdracht weer is uitgestroomd uit de uitkering. Dit gegeven is bekend bij het CWI.

10. Wordt er in uw gemeente in 2005 gewerkt met het zogenaamde work-first-principe met verplichte deelname?
Zo ja, voor welke doelgroepen wordt dit principe toegepast (gehele cliëntenbestand of alleen (nieuwe instroom)?)
11. Wordt met alle cliënten met een arbeidsplicht direct bij de uitkeringsintake een vervolgspraak gemaakt voor activering (werkintake)?
12. Hoeveel tijd verstrijkt er in 2005 gemiddeld tussen de werkintake en de start van een traject?
13. Worden in 2005 bij de aanvraag van een bijstandsuitkering altijd huisbezoeken afgelegd (bepaalde doelgroepen, sinds wanneer)?
14. Worden in 2005 in het kader van handhaving bij lopende uitkeringen altijd huisbezoeken afgelegd (bepaalde doelgroepen, sinds wanneer)?
15. Het gemiddelde uitkeringsbedrag per uitkeringsgerechtigde is in uw gemeente relatief hoog/laag.
Kunt u aangeven wat hiervan de achtergrond is (onderbouwen met relevante stukken/informatie)?
16. Heeft uw gemeenten in vergelijking met andere gemeenten een relatief ruim of krap toeslagenbeleid?
Kunt u dit onderbouwen (bijvoorbeeld verordening, nota's)?
17. Welke inspanningen verricht uw gemeente om de rechtmatigheid van de uitkeringen te bewaken?
Kunt u dit onderbouwen (bijvoorbeeld beleidsstukken, nota's)?
Kunt u een specificatie geven van het aantal gevallen en de relevante bedragen inzake:
 - fraudebestrijding;
 - verhaal/terugvordering;
 - boeten/maatregelen.

relatie met werkdeel

18. Uw gemeente heeft in 2005 een overschot/tekort op het inkomensdeel. Wat is de relatie met:
 - het werkdeel;
 - de uitvoeringlasten met betrekking tot de WWB.

B.3 Kenmerken en werking objectief verdeelmodel

algemeen

In het objectief verdeelmodel 2007 zijn de volgende structuurkenmerken opgenomen:

- met een positieve bijdrage aan de uitkering:
 - huishoudens 15-64 jaar;
 - huishoudens 15-64 jaar met een laag inkomen;
 - eenouderhuishoudens 15-44 jaar;
 - huurwoningen (in % totaal aantal woningen);
 - laag opgeleiden van 15-64 jaar (in % totaal aantal inwoners 15-64 jaar);
 - regionaal klantenpotentieel (in % totaal aantal inwoners);
 - allochtonen van 15-64 jaar (in % totaal aantal inwoners 15-64 jaar);
 - procentuele banengroei (COROP);
- met een negatieve bijdrage aan de uitkering:
 - werkzame beroepsbevolking (in % totale beroepsbevolking);
 - banen in handel en horeca (COROP; in % totaal aantal banen);
 - banen (COROP; in % totale beroepsbevolking);
 - netto arbeidsparticipatie van vrouwen (COROP);
 - arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in % totaal aantal inwoners 15-64 jaar);

- inwoners in stedelijk gebied (in % totaal aantal inwoners).

Mist u in dit overzicht structuurkenmerken c.q. exogene factoren die relevant zijn voor de omvang van de uitkeringslasten van gemeenten?

Zo ja, welke kenmerken/factoren betreft dit en waarom zijn deze volgens u relevant?

huurwoningen

Binnen de sociale en particuliere huurwoningvoorraad zijn verschillende prijsklassen te onderscheiden: goedkoop, betaalbaar, duur en geliberaliseerd.⁴⁹

1. Kunt u aangeven of bijstandsontvangers in uw gemeente in de verschillende huurklassen gelijk vertegenwoordigd zijn?
2. Kunt u (indicatief) aangeven hoe het aantal bijstandsontvangers in uw gemeente gespreid is over de verschillende huurklassen?

centrumfunctie en stedelijkheid

Kunt u aangeven wat het verband is tussen de bijstandsdichtheid in uw gemeente en:

1. de mate waarin uw gemeente een centrumfunctie vervult?
2. de bebouwingsdichtheid in uw gemeente?

lage inkomens

De verhouding tussen het aantal bijstandsontvangers en het aantal huishoudens met een laag inkomen van 15-64 jaar is in uw gemeente relatief hoog/laag.

Kunt u aangeven wat hiervan de achtergrond is?

eenouderhuishoudens

De verhouding tussen het aantal bijstandsontvangers en het aantal eenouderhuishoudens van 15-44 jaar is in uw gemeente relatief hoog/laag.

Kunt u aangeven wat hiervan de achtergrond is?

allochtonen

De verhouding tussen het aantal bijstandsontvangers en het aantal allochtonen⁵⁰ van 15-64 jaar is in uw gemeente relatief hoog/laag.

Kunt u aangeven wat hiervan de achtergrond is?

laag opgeleiden

De verhouding tussen het aantal bijstandsontvangers en het aantal laag opgeleiden⁵¹ van 15-64 jaar is in uw gemeente relatief hoog/laag.

Kunt u aangeven wat hiervan de achtergrond is?

49. Huurgrenzen 2005 per maand zijn: goedkoop (minder dan 332 euro), betaalbaar (332-509 euro), duur (509-605 euro) en geliberaliseerd (meer dan 605 euro).

50. Het gaat hier om personen waarvan tenminste één ouder niet in Nederland is geboren.

51. Het betreft personen met als hoogst behaalde opleiding een opleiding op niveau 1, 2 of 3 van de Standaard Onderwijs Indeling (SOI). Het gaat hier om basisonderwijs, de eerste fase van het voortgezet onderwijs (lbo/vbo/vmbo, mulo/mavo), de eerste 3 leerjaren havo/vwo of het laagste niveau van het beroepsonderwijs (mbo kwalificatieniveau 1).

arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is in uw gemeente ten opzichte van de totale bevolking van 15-64 jaar relatief hoog/laag.

De bijstandsdichtheid is in uw gemeente relatief hoog/laag.

Kunt u verklaren hoe dit samen kan gaan?

beroepsbevolking

De werkzame beroepsbevolking is in uw gemeente ten opzichte van de totale bevolking van 15-64 jaar relatief hoog/laag.

De bijstandsdichtheid is in uw gemeente relatief hoog/laag.

Kunt u verklaren hoe dit samen kan gaan?

arbeidsmarkt COROP-gebied

1. In welke mate is uw gemeente gericht op de arbeidsmarkt van het COROP-gebied waarin uw gemeente gelegen is?
2. De bijstandsdichtheid is in uw gemeente relatief laag/hoog, terwijl het aantal banen (totaal, in handel en horeca en met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen) in het COROP-gebied waarin uw gemeente gelegen is, relatief laag/hoog te noemen is.
Kunt u verklaren hoe dit samen kan gaan?
3. Per saldo is er in uw gemeente sprake van een relatief sterke toename/afname van de bijstandsdichtheid. Het aantal banen in het COROP-gebied waarin uw gemeente gelegen is, neemt in deze periode toe/af.
Kunt u verklaren hoe deze twee ontwikkelingen samen kunnen gaan?

bijstandsdichtheid

Uw gemeente heeft relatief veel/weinig cliënten (dit aantal neemt de laatste jaren bovendien toe/af).

Kunt u aangeven in welke mate dit samenhangt met:

- het beleid;
- de organisatie;
- specifieke kenmerken van het cliëntenbestand;
- de werking van het objectief verdeelmodel;
- (overige) externe omstandigheden.

plausibiliteit objectief verdeelmodel in relatie tot outputkenmerken

Doel van het onderzoek is het beoordelen van de plausibiliteit van het objectief verdeelmodel aan de hand van herverdeeeffecten in relatie tot de (ontwikkeling) op de volgende outputkenmerken:

- bijstandsdichtheid (het aantal bijstandsonvangers ten opzichte van het totale aantal huishoudens van 15-64 jaar);
- de gemiddelde prijs van een uitkering (totale uitkeringslasten gedeeld door het aantal bijstandsonvangers);
- de in- en uitstroom van bijstandsonvangers.

Kunt u aangeven of u de uitwerking van het objectief verdeelmodel voor uw gemeente plausibel vindt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende aspecten:

1. aannemelijk (richting en omvang herverdeeeffecten in relatie tot (ontwikkeling) outputkenmerken)?
2. acceptabel (beoordeling discrepantie herverdeeeffecten in relatie tot (ontwikkeling) outputkenmerken)?
3. betrouwbaar (zijn herverdeeeffecten in opeenvolgende jaren consistent met de ontwikkeling op outputkenmerken)?