

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Mevrouw drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

Datum 7 april 2014
Betreft Verdeelmodel inkomensdeel WWB/Participatiewet

Kenmerk
2014-0000196341

Uw kenmerk
2014-0000040362

Bijlage(n)
0

Geachte mevrouw Klijnsma,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies uit te brengen over het verdeelmodel voor het inkomensdeel voor de WWB/Participatiewet. Vier verschillende onderzoeksbureaus hebben elk met hun eigen methodiek een verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB, straks de Participatiewet ontwikkeld. Hierbij brengt de Raad zijn advies aan u uit.

Samenvatting

De Raad spreekt zijn waardering uit voor de gekozen aanpak waarbij met behulp van verschillende onderzoeksmethodes getracht is de bijstandskosten van gemeenten op een objectieve manier te benaderen. De Raad onderschrijft het belang van de prikkelwerking bij de verdeling van het inkomensdeel van de WWB/participatiewet. De prikkelwerking dient wel gerechtvaardigd te zijn. Een verdeelmodel dient daarom de effecten van gemeentelijk beleid en uitvoering zo veel mogelijk uit te sluiten.

De multiniveau-analyse van het SCP biedt in dat opzicht de meest zuivere benadering van de bijstandskosten van een gemeente. De multiniveau-analyse geniet niet alleen op theoretische gronden de voorkeur, maar het SCP is er ook praktisch gezien in geslaagd een model te presenteren dat de bijstandskosten van gemeenten op een acceptabele manier benadert. Daarbij geeft de Raad de voorkeur aan het multiniveau-model dat ook rekening houdt met de regionale omstandigheden die de kans op bijstand verklaren. Het SCP kiest daarvoor de Corop-regio. Andere regionale indelingen zoals arbeidsmarktregio's sluiten inhoudelijk wellicht beter aan. De Raad adviseert u wel te bezien in hoeverre door een analyse van de verschillen tussen de modeluitkomsten en de werkelijke uitgaven verdere aanpassingen en verfijningen mogelijk zijn.

De beide Ape-modellen vormen een verbetering ten opzichte van het huidige model. Het model met de historische voet komt daarbij het meest tegemoet aan de kritiek van de Raad op het huidige model. Nadeel blijft echter dat het eigen beleid van gemeenten in de Ape-modellen niet is

uitgefilterd. De Raad beveelt aan, indien u voor het Ape-model zou kiezen, voor het model met de historische component te kiezen. De Raad adviseert dan wel om binnen het objectieve deel uit te gaan van een historische voet op basis van t-4, in plaats van t-6. Daarbij zal moeten worden gezien of de omvang van het historisch aandeel verder kan worden teruggebracht. Ook voor gemeenten die op basis van hun historisch aandeel worden bekostigd zou een grotere vertraging dan de huidige twee jaar kunnen worden ingebouwd. De gemeenten ondervinden dan langer het voordeel van doelmatig beleid, maar ook langer nadeel van een ondoelmatig beleid. Onder deze conditie kan de Raad zich vinden in een keuze voor het Ape-model met een historische voet.

Datum
7 april 2014
Kenmerk
2014-0000196341

Het voordeel van het trendmodel van SEO is dat het verdeelmodel op alle gemeenten op een uniforme wijze kan worden toegepast. Het model heeft daarbij de charme van de eenvoud. Het model honoreert echter zowel in het basisjaar als in de gemeentespecifieke constante de bestaande uitvoeringspraktijk van gemeenten. En heeft daarmee een beperkte prikkelwerking. De Raad heeft daarbij twijfel of het model in voldoende mate in staat is de dynamiek in de bijstand per gemeente afdoende te voorspellen. Een model dat de trend voorspelt vanaf een basisjaar 5 voor het jaar van toepassing lijkt daarbij het maximaal haalbare. Onder deze conditie acht de Raad een keuze voor het trendmodel te rechtvaardigen.

De verschillenanalyse van Cebeon heeft als voordeel dat het een verdeelmodel oplevert dat op alle gemeenten toepasbaar is. Maar de claim dat de herverdeeleffecten vooral het gevolg zijn van de kwaliteit van de uitvoering en van het beleid, wordt niet op een controleerbare wijze gestaafd. Het beleid van een gemeente bepaalt in tegenstelling tot wat de methode beoogt een groot deel van het gemeentelijke bijstandsbudget. Dit alles bij elkaar leidt tot het oordeel dat het door Cebeon gepresenteerde model voor het inkomensdeel WWB/Participatiewet in deze vorm niet de voorkeur van de Raad heeft.

1.

Inleiding

De Raad spreekt zijn waardering uit voor de gekozen aanpak. Er is een maximale inspanning gedaan om tot een weloverwogen keuze voor een verdeelmodel voor het inkomensdeel voor de WWB/Participatiewet te komen. Door het naast elkaar leggen van de verschillende benaderingen/onderzoeksmethodes is een goed inzicht in de bijstandslasten van gemeenten verkregen. De verschillende bureaus hebben over en weer gebruik kunnen maken van de ontwikkelde variabelen en inzichten. De Raad is van mening dat in de te zetten vervolgstappen de meerwaarde van deze aanpak nog verder zou kunnen worden benut.

Verantwoording

De Raad heeft zowel de beoordeling van Berenschot¹ als de technische

¹ Berenschot, *Beoordeling verdeelmodellen budget inkomensdeel WWB/ Participatiewet*, februari 2014.

toets van het Coelo² in zijn afweging betrokken. Duidelijk is dat elk van de uitgewerkte modellen zijn specifieke voor- en nadelen heeft. De Raad heeft er niet voor gekozen de verschillende verdeelmodellen afzonderlijk op hun eigen merites te beoordelen. Op hoofdlijnen kan de Raad zich vinden in de bevindingen zoals in de beide rapporten weergegeven. Dat wil niet zeggen dat hij op onderdelen geen kanttekeningen plaatst bij de waardering van de verdeelmodellen. De Raad heeft zich vooral gebogen over de bestuurlijk en praktische betekenis van de verdeelmodellen. De Raad is van oordeel dat beperkingen vooraf op de werking van het objectieve verdeelmodel, zoals de huidige ex-ante aftopping, afbreuk doen aan het objectieve karakter van het verdeelmodel. Ook hecht de Raad er aan dat zoveel mogelijk gemeenten onder de werking van het objectieve verdeelmodel vallen.

Datum
7 april 2014
Kenmerk
2014-0000196341

2. Prikkelwerking en rechtvaardigheid

De Raad onderschrijft het belang van prikkelwerking. Het belang van prikkelwerking bij de verdeling verdient echter wel enige nuancering. De prikkelwerking bestaat er vooral uit dat gemeenten financieel risicodragend zijn voor de uitvoering van de bijstand. Dit houdt in dat gemeenten tekorten op hun bijstandsbudget in eerste aanleg uit eigen middelen moeten bijpassen en overschotten vrij mogen besteden. Dit stimuleert gemeenten tot een doelmatige uitvoering in de zin van het beperken van de instroom, het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik, en het bevorderen van de uitstroom. Gemeenten met een tekort op het budget voor de bijstand ervaren een grotere druk om de bijstandsuitgaven terug te dringen dan gemeenten met een overschot. De prikkel werkt dus asymmetrisch.³ Qua prikkelwerking zou een model dat willekeurig gemeenten confronteert met tekorten op het bijstandsbudget in praktische zin effectief werken. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat gemeenten als gevolg van een niet-adequate verdeling worden geconfronteerd met tekorten op het bijstandsbudget. De verdeling moet ook rechtvaardig zijn.

Doordat geen enkel objectief verdeelmodel in staat is de onvermijdbare kosten exact te benaderen, vindt er altijd een zekere uitruil tussen een rechtvaardige verdeling en prikkelwerking plaats. Door te sterk de nadruk te leggen op de prikkelwerking kunnen gemeenten echter met financiële risico's worden geconfronteerd die zij moeilijk kunnen dragen. Hun mogelijkheid om tegenvallers op te vangen is door het kleine lokale belastinggebied immers beperkt. Met de decentralisaties lopen gemeenten al de nodige financiële risico's. Dit pleit voor een beheerste prikkelwerking.

Het model moet de juiste prikkels geven. Dat vergt dat het verdeelmodel ineffectief gemeentelijk beleid en uitvoering in het verleden niet mag belonen, en dat goed beleid niet mag worden afgestraft met een lagere uitkering. De onderzoeksmethode moet daarin voorzien. De verdeling

² Coelo, *Technische toets op de voorgestelde verdeelmodellen voor de WWB/Participatiewet*, januari 2014.

³ M.A. Allers, e.a., *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*, 2013.

moet recht doen aan de onvermijdbare uitgaven van gemeenten aan de bijstand.

Datum
7 april 2014

Kenmerk
2014-0000196341

3. Multiniveau-analyse

Onderzoeksmethoden die er in slagen de effecten van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk uit te bannen verdienen daarom de voorkeur. De multiniveau-analyse van het SCP biedt in dat opzicht de meest zuivere benadering van de bijstandskosten van een gemeente. Het model is gebaseerd op de kans dat een bepaald type huishouden in de bijstand terecht komt. Hoe moeilijker de omstandigheden van een huishouden, des te groter is de kans dat het een bijstandsuitkering moet aanvragen. De kans dat iemand in de bijstand geraakt is afhankelijk van zijn capaciteiten, de gezinssamenstelling, de wijk, de gemeente en de regio waar hij woont. Dit model sluit aan bij de kern van de problematiek. Het zijn *huishoudens* die bijstand ontvangen en niet gemeenten. Gemeenten dienen slechts het budget te krijgen dat hen in staat stelt de bijstand zo effectief en doelmatig mogelijk uit te voeren. De multiniveau-analyse van het SCP slaagt er in de optiek van de Raad in om, op basis van deze theoretisch zuivere benadering, een in de basis acceptabele verklaring te bieden voor het beroep op de bijstand per gemeente. De Raad plaatst daarbij wel een paar belangrijke kanttekeningen.

De relatief grote verschillen tussen de modeluitkomsten en de feitelijke bijstandslasten roepen vragen op. Een nadere verdiepingsslag is daarom noodzakelijk. De mogelijkheid dat er specifieke objectieve kenmerken zijn die de verschillen tussen de modeluitkomsten en de werkelijke bijstandsuitgaven van een gemeente zouden kunnen verklaren kan niet worden uitgesloten. Het nu gepresenteerde multiniveau-model is in de ogen van de Raad een eerste - veelbelovende - versie. Het nader verbijzonderen van bestaande kenmerken kan wellicht een beter inzicht bieden op de kans op bijstand. Zo maken zowel Ape als Cebeon in hun model gebruik van de variabele goedkope huurwoningen in plaats van een lage of zeer lage gemiddelde woningwaarde zoals het SCP doet. De kans op bijstand verschilt voor de verschillende groepen niet-westerse allochtonen. Ook de gezondheid beïnvloedt mogelijk de kans op de bijstand.

De specifieke regionale omstandigheden, zoals onder andere ligging, cultuur en werkloosheid die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen maar mogelijk wel van invloed zijn op de kans dat iemand een beroep op de bijstand moet doen, verdienen meer aandacht. De Raad pleit daarom voor de variant van het SCP waarin het effect van de Corop regio wel wordt meegenomen. De herverdeeleeffecten bij deze variant zijn overigens ook iets gematigder. Een andere regionale afbakening is daarbij overigens ook een optie. De Raad heeft de verwachting dat met de toenemende beschikbaarheid en kwaliteit van data het model verder geperfectioneerd kan worden.

Het verdeelmodel moet geen rekening houden met verschillen in de bijstandslasten die voortvloeien uit het gevoerde beleid van gemeenten. Op dat punt scoort het multiniveau-model het beste van de vier

onderzochte methoden. Het zou echter goed zijn om na te gaan of de uitkomst inderdaad spoort met de uitvoeringspraktijk. Grote verschillen (herverdeeleffecten) zonder nadere inhoudelijke verklaring ondergraven het bestuurlijk draagvlak. De Raad beveelt daarom aan om nader naar de verschillen tussen de modeluitkomsten te kijken en daarbij te toetsen of deze sporen met het beeld van de uitvoeringspraktijk. Dat is een kwalitatieve verdieping maar deze is wel te objectiveren. Als er een duidelijke relatie is met de uitvoeringspraktijk, dan is er geen aanleiding verder naar verklaringen te zoeken. Ontbreekt die, dan is er aanleiding om wellicht nog verder te zoeken of er een factor is die er over het hoofd is gezien. Een dergelijke analyse van de verschillen tussen de modeluitkomsten en de werkelijke uitgaven draagt bij aan het draagvlak voor het verdeelmodel. De Raad vindt het belangrijk dat zo veel mogelijk gemeenten onder de werking van het objectieve verdeelmodel vallen.

Datum
7 april 2014
Kenmerk
2014-0000196341

Dit pleit ervoor de groep gemeenten die op basis van een historisch aandeel worden verdeeld te beperken tot gemeenten met minder dan 15.000 inwoners. Voor gemeenten die op basis van hun historisch aandeel worden bekostigd zou een grotere vertraging dan de huidige twee jaar kunnen worden ingebouwd. De gemeenten ondervinden dan langer het voordeel van doelmatig beleid, maar ook langer nadeel van een ondoelmatig beleid. Een andere mogelijkheid is het bekostigen van samenwerkingsverbanden. De herverdeeleffecten zullen dan ook meer uitmiddelen. De Raad geeft gelet op de herverdeeleffecten in overweging om te voorzien in een overgangsregime in het verdeelmodel in te bouwen, bijvoorbeeld door een historische voet mee te nemen en deze in een beperkt aantal jaren af te bouwen.

De Raad is van oordeel een verdeelmodel op basis van de multiniveau-analyse, een goede basis biedt voor de verdeling van het bijstandsbudget over gemeenten. Een dergelijk model heeft een rechtvaardige prikkelwerking. De Raad heeft daarbij de verwachting dat door verdere aanpassingen en verfijningen het model nog beter kan worden. De modelvariant waarbij rekening wordt gehouden met het Corop-effect heeft daarbij de voorkeur van de Raad. Hij erkent dat de huidige uitkomsten van het model nog tot aanzienlijke herverdeeleffecten leiden. De Raad geeft daarom in overweging om in de verdeling van het bijstandsbudget een overgangsregeling in te bouwen, bijvoorbeeld door een historische voet in te bouwen en deze de komende jaren af te bouwen. Op deze wijze wordt de tijd genomen om het model verder te perfectioneren en de grootste herverdeeleffecten bij invoering te verzachten. Ook pleit de Raad ervoor de groep gemeenten die op basis van een historisch aandeel worden verdeeld te beperken tot gemeenten met minder dan 15.000 inwoners.

4.

Verbetering huidig model

Ape heeft het huidige objectieve WWB-model verbeterd. Ape heeft daarvoor maar liefst 66 verschillende varianten onderzocht. Dit heeft geleid tot twee voorkeursvarianten. De basisvariant bestaat eruit dat aan het huidige model een aantal verdeelmaatstaven is toegevoegd zoals de maatstaf goedkope woningen, een gewogen ruimtelijke meting van de

regionale arbeidsmarktvariabelen en een nieuwe verdeelmaatstaf jeugdproblematiek. Deze laatste maatstaf bestaat weer uit zeven gemeentelijke indicatoren. Bij het andere voorkeursmodel is een historische component toegevoegd. Het is een econometrisch model gebaseerd op regressietechniek.

Datum

7 april 2014

Kenmerk

2014-0000196341

De Raad heeft zich in verschillende adviezen kritisch getoond over de werking van het huidige verdeelmodel.⁴ Kern van de kritiek is dat het verdeelmodel onvoldoende recht doet aan de prestaties van gemeenten. Tekorten op het bijstandsbudget bij een gemeente lijken onvoldoende te kunnen worden toegeschreven aan ondoelmatig en ineffectief beleid en uitvoering van die gemeente, net zo min als overschotten kunnen worden toegeschreven aan effectieve en doelmatige uitvoering van het bijstandsbeleid in die gemeente. Het beeld ontstaat dat overschotten of tekorten meer op toeval zijn gebaseerd dan op de uitvoering van het bijstandsbeleid in die gemeente. Het huidige model is daarbij weinig stabiel.

De Raad stelt vast dat de beide Ape-modellen een duidelijke verbetering inhouden in vergelijking met het huidige model. Het model heeft wel heel veel maatstaven nodig om tot een acceptabele verdeling te komen. De maatstaf jeugdproblematiek bestaat weer uit zeven subindicatoren. De maatstaf jeugdproblematiek doet het weliswaar goed als verklaring, maar is zowel technisch als inhoudelijk discutabel omdat het een samenstel is van factoren en de relatie met het beroep op de bijstand niet eenduidig is.

Door in het verdeelmodel ook de historische omvang van de bijstandspopulatie mee te nemen wordt erkend dat een deel van de bijstandsuitgaven moeilijk eenduidig is te objectiveren. Een deel van de informatie is als het ware gestold in de uitgaven. Het is de weerslag van het feit dat een deel van de bijstandsuitgaven het gevolg zijn van een moeilijk te beïnvloeden voorraad. Het gaat dan om moeilijk bemiddelbare bijstandgerechtigden die langdurig buiten het arbeidsproces staan. Het model van Ape is gebaseerd op het uitgavenniveau in t-2. Het model is gebaseerd op het feitelijke uitgavenniveau, er is niet gezuiverd voor de effecten van (on)doelmatige uitvoering. Het gaat daarmee impliciet uit van een gemiddeld niveau van doelmatige uitvoering. Door uit te gaan van het uitgavenniveau t-2 is er altijd sprake van een vertragingfactor. Dat houdt altijd een zeker risico in dat men het verleden aan het verklaren is terwijl de gevonden verbanden in de tijd niet even stabiel zijn. Dat risico wordt versterkt als het model elk jaar opnieuw wordt geschat en toegepast op het hele bestand. Dit laatste wordt nu ook ondervangen door een historische voet (t-6) in te voegen. Maar dat jaar ligt zover in het verleden dat men grote vraagtekens moet plaatsen bij de relatie tussen dat jaar, de gevolgen van tussenliggende ontwikkelingen en de actuele situatie. Bij het model met de historische component leveren de, negen maatstaven uiteindelijk een uiterst geringe bijdrage aan de verdeling. Dit pleit er mede voor om te bezien of de omvang van het historische aandeel verder kan worden teruggebracht.

⁴ Rfv, *Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, september 2012.

Het honoreren van de historische uitgaven leidt ertoe dat de historie op twee verschillende manieren doorwerkt; enerzijds in het objectieve verdeelmodel en anderzijds voor de gemeenten onder de 25.000 inwoners die geheel historisch worden gebudgetteerd. Dat laatste is overigens niet anders dan nu ook al het geval is. Maar anders dan nu geldt het model met de historische component nu voor *alle* gemeenten vanaf 25.000 inwoners, zonder nog weer een geleidelijk overgangsregime te creëren voor gemeenten met een inwonertal tussen 25.000 en 40.000 inwoners. Er vallen dus meer gemeenten dan nu direct onder het objectieve model.

Datum
7 april 2014
Kenmerk
2014-0000196341

De beide Ape-modellen vormen een verbetering ten opzichte van het huidige model. Nadeel blijft echter dat het eigen beleid van gemeenten niet is uitgefilterd. Het verdeelmodel wordt er met de veelheid aan verdeelmaatstaven ook niet eenvoudiger op. Het model met de historische voet komt het meest tegemoet aan de kritiek op het huidige model. De Raad geeft, indien u voor het Ape-model zou kiezen, in overweging om voor het objectieve deel t-4 te kiezen, in plaats van t-6. Verder zal moeten worden bezien of de omvang van het historische aandeel verder kan worden teruggebracht. Ook hier geldt dat voor gemeenten die op basis van hun historisch aandeel worden bekostigd een grotere vertraging dan de huidige twee jaar kan worden ingebouwd. De gemeenten ondervinden dan langer het voordeel van doelmatig beleid, maar ook langer nadeel van een ondoelmatig beleid.

5.

Het trendmodel

SEO heeft het Trendmodel ontwikkeld. Dit model neemt het bijstandsvolume van een jaar in het verleden als basis. Het model voorspelt vervolgens met enkele objectieve variabelen en een voor alle gemeenten gelijk jaareffect hoeveel bijstandsgerechtigden er bij een normale inspanning van de gemeente moeten bijkomen of afgaan. Het is een relatief eenvoudig model en heeft een beperkte prikkelwerking. In plaats van het hele budget objectief te berekenen beperkt het zich tot de verwachte mutatie. Het historisch aandeel wordt daarmee in de verdeling geïncorporeerd via het basisjaar. Daarnaast maakt het verklaringsmodel gebruik van de gemeentespecifieke constante. Op die manier kan worden gecorrigeerd voor het niet-veranderlijke deel van het eigen beleid. In het verdeelmodel wordt deze gemeentespecifieke constante niet meegenomen. Wel werkt eigen beleid in de verdeling door via de uitgaven in het basisjaar, die wel in het verdeelmodel zitten. Verdeling gebeurt immers door de uitgaven in het basisjaar en de geschatte ontwikkeling bij elkaar op te tellen. De prikkelwerking is ervan afhankelijk hoe ver het gekozen basisjaar in het verleden ligt. Voor het voorspellen van de ontwikkeling van de bijstandslasten sinds het basisjaar kan worden volstaan met een relatief beperkte set aan variabelen. Het grote voordeel is dat het model voor alle gemeenten op dezelfde manier werkt. De Raad heeft gereede twijfel over de zuiverheid van de voorspelling van het beroep op de bijstand voor kleine eenheden met een beperkte set verdeelmaatstaven.

De Raad staat positief tegenover de basisgedachte van het trendmodel. Het voordeel is ook dat het verdeelmodel op alle gemeenten op een

uniforme wijze kan worden toegepast. Het model slaagt er in om in het onderzoeksjaar de werkelijke bijstandsuitgaven redelijk goed te benaderen. Het model heeft daarbij de charme van de eenvoud. De Raad heeft echter twijfel of het model er in slaagt de dynamiek in de bijstand per gemeente voldoende adequaat te voorspellen. Een model dat de trend voorspelt vanaf een basisjaar dat 5 jaar voorafgaat aan het jaar van toepassing lijkt het maximaal haalbare. Al met al acht de Raad een keuze voor het trendmodel te rechtvaardigen.

Datum
7 april 2014
Kenmerk
2014-0000196341

6. Verschillenanalyse

Bij de verschillenanalyse worden bij een selectie van inhoudelijk verklarende maatstaven de bijbehorende gewichten zo gekozen dat de bijstandsuitgaven voor verschillende groepen gemeenten het beste worden benaderd. Met de verschillenanalyse wordt expliciet gekeken naar de mate waarin beleid en uitvoering invloed hebben op de bijstandsuitgaven. Voor zover verschillen in bijstandsuitgaven zijn te herleiden naar beleid en uitvoering, worden deze niet gehonoreerd. Daarmee komt het tegemoet aan de wens om de effecten van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk bij de verdeling van de budgetten uit te sluiten. Gemeenten die relatief goed presteren kunnen volgens deze methodiek rekenen op een positief effect op het inkomensdeel omdat hun feitelijke uitgaven lager zijn dan het toegerekende budget. In de uitwerking van het model wordt echter toch niet voldoende duidelijk gemaakt hoe en welke verschillen in de beleids- en uitvoeringspraktijk zijn gehonoreerd. Het is niet navolgbaar hoe goed beleid en goede uitvoering uitmonden in positieve herverdeeleffecten en slecht beleid en slechte uitvoering leiden tot negatieve effecten. De claim dat de herverdelingseffecten rechtstreeks zijn terug te voeren op de kwaliteit van beleid en uitvoering wordt zo niet waargemaakt. De uitwerking leidt tot een bestuurlijk herkenbaar beeld van de bijstandslasten maar de reproduceerbaarheid van het onderzoek roept vragen op. Daarmee is niet gezegd dat het model niet goed kan werken in de praktijk, maar het maakt de methode wel kwetsbaar. Gemiddeld wordt twee derde deel van het bijstandsbudget bepaald door de historische bijstandsuitgaven uit t-1. Om het resterende deel te verklaren zijn evenwel ook nog 11 maatstaven nodig waarvan een groot deel via de maatstaf lage inkomens, dat ook de bijstandontvangers omvat. Zo wordt direct en indirect een zwaar accent gelegd op de onbeïnvloedbaarheid van de bijstand door gemeenten. Met het grote historisch aandeel neemt het model echter ook een groot deel van het gemeentelijk beleid mee in de verdeling.

Ook zijn regelmatige herschattingen met deze methode niet goed uit te voeren als gevolg van het arbeidsintensieve karakter ervan. Die zijn echter wel belangrijk, niet alleen omdat als gevolg van de invoering van de Participatiewet er veranderingen in de aanspraken op de bijstand te weeg zullen brengen, maar ook meer in het algemeen omdat een model de kostenontwikkeling als gevolg van wet- en regelgeving en als gevolg van maatschappelijke en economische ontwikkelingen goed moet volgen.

Voordeel is dat het verdeelmodel op alle gemeente toepasbaar is. Het verdeelmodel kent ook relatief beperkte herverdeeleffecten. De claim dat

de herverdeeeffecten de kwaliteit van de uitvoering en het beleid weerspiegelen wordt echter niet op een controleerbare wijze gestaafd. Het beleid van een gemeente bepaalt in tegenstelling tot wat de methode beoogt een groot deel van het gemeentelijke bijstandsbudget. Dit alles bij elkaar leidt tot het oordeel dat het door Cebeon gepresenteerde model in deze vorm niet de voorkeur van de Raad heeft.

Datum

7 april 2014

Kenmerk

2014-0000196341

7.

Tot slot

De vier onderzoeksbureaus hebben elk met hun eigen onderzoeksmethode een objectief verdeelmodel voor de bijstandslasten van gemeenten ontwikkeld. Het blijkt dat het op objectieve wijze bepalen van het bijstandsbudget per gemeente niet leidt tot een eenduidig beeld van de juiste verdeling. Naast de verschillen tussen de verdeelmodellen bestaat er overigens ook een grote mate van overeenkomst tussen de verdeelmodellen en de uitkomsten. De verschillende verdeelmodellen gebruiken voor een belangrijk deel dezelfde verdeelkenmerken. Drie van de vier voorkeursmodellen (Ape, Cebeon en SEO) maken gebruik van het bijstandsvolume uit het verleden.

Alleen het SCP-model neemt in de verdeelformules geen historische component mee. Maar daar acht de Raad het tijdelijk opnemen van bijvoorbeeld een historische component een mogelijkheid om de herverdeeeffecten in de overgangsfase te dempen en deze fase te gebruiken om het model verder te kunnen vervolmaken.

Geen van de gepresenteerde modellen kan claimen dat de uitgaven van een gemeente die boven het genormeerde budget uitgaan, louter het gevolg zijn van ondoelmatige uitvoering van de bijstand. Geen enkel verdeelmodel zal er ooit in slagen de onvermijdbare bijstandslasten van alle gemeente perfect te benaderen. Incidenten kunnen vooral bij kleinere gemeenten een grote invloed hebben op de mate waarin een beroep op de bijstand wordt gedaan. Een aparte vangnetconstructie/hardheidsclausule zal nodig blijven om de onaanvaardbare risico's die bij een specifieke uitkering zoals de bijstand onvermijdbaar zijn, te ondervangen. De Raad wil u bij de vormgeving daarvan graag van advies dienen.⁵ Welk model u overigens ook kiest, er zullen regelmatig herschattingen nodig zijn. De stabiliteit van de gevonden verbanden is gezien de huidige dynamische ontwikkelingen die het beroep op de bijstand kunnen beïnvloeden geen gegeven.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

⁵ Rfv, *Toetsing MAU-systematiek 2013*, maart 2014.

