

## **Advies Technische begeleidingscommissie Objectief verdeelmodel (TBG)**

### Inleiding

Per 1 januari 2001 is het Fonds Werk en Inkomen (FWI) ingevoerd. Dit houdt onder meer in dat 25% van de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ wordt gebudgetteerd. Om het macrobudget over de gemeenten te kunnen verdelen is een verdeelmodel nodig. Besloten is om in 2001 de verdeling te baseren op een historische sleutel, namelijk het aandeel van de gemeenten in de uitkeringslasten bijstand van 1998. Vanaf 2002 zal de verdeling (mede) gebaseerd zijn op objectieve factoren om gemeenten te stimuleren een beleid te voeren dat gericht is op een optimaal gebruik van de bijstand. Daartoe dient gebruik gemaakt te worden van een objectief verdeelmodel. In het recente verleden is een dergelijk model ontwikkeld<sup>1</sup> en geactualiseerd<sup>2</sup>. Dit model, dat vooral gericht was op de verklaring van de variatie tussen gemeenten in de bijstandsuitgaven met behulp van objectieve factoren, zal in het vervolg van dit advies het verklaringsmodel worden genoemd. Het verklaringsmodel is als wetenschappelijk verantwoord aangeduid en uitgaande van de stand van de econometrische wetenschap mag niet verwacht worden dat er langs econometrische weg betere resultaten bereikt kunnen worden<sup>3</sup>.

Vanwege de kritiek op met name de (on)doorzichtigheid van dit model vanuit de Tweede Kamer en gemeenten is besloten om een onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheid om het verklaringsmodel te verbeteren en te vereenvoudigen.

Het onderzoek is in eerste instantie door het onderzoeksbureau SEO uitgevoerd, in nauw overleg met de adviseur Aarts en de begeleidingscommissie. Vervolgens heeft het bureau APE nagegaan of het door SEO ontwikkelde verdeelmodel nog verder en met name op het criterium van de herverdeeleffecten kon worden verbeterd. De onderzoeksbureaus zijn verantwoordelijk voor hun eigen gepresenteerde eindrapporten. Het onderhavige advies is door de begeleidingscommissie van beide onderzoeken, bestaande uit 13 leden (zie bijlage), opgesteld.

### Onderzoeksopdracht SEO

Aan het onderzoeksbureau SEO is opgedragen om de mogelijkheden te onderzoeken om het verklaringsmodel (een paneldata model<sup>4</sup>) te verbeteren en vereenvoudigen. Het verklaringsmodel beperkt zich tot de uitkeringslasten van bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar.

De onderzoeksopdracht houdt ten eerste in na te gaan of er, in aanvulling op de in het verklaringsmodel opgenomen objectieve factoren, nog andere objectieve factoren zijn te onderscheiden, die betrokken kunnen worden in het modelonderzoek (mede aan de hand van een onderzoek onder een beperkt aantal gemeenten). Daarbij diende rekening te worden gehouden met de suggesties die vanuit de Tweede Kamer en vanuit de gemeenten zijn gedaan. Het doel hiervan is om een set objectieve factoren te vinden die op een zo goed mogelijke wijze de verschillen in de uitkeringslasten bijstand tussen gemeenten verklaart. In het verlengde

---

<sup>1</sup> Berekenende Bijstand in Model; Lester-SEO en NEI; Leiden/Amsterdam/Rotterdam, 20 april 1998; bijlage van het Eindrapport Projectgroep Objectief Verdeelmodel

<sup>2</sup> Actualisatie berekenende bijstand in model; SEO; Amsterdam, 29 april 1999

<sup>3</sup> Eindrapport Projectgroep Objectief Verdeelmodel, blz 2.

<sup>4</sup> Het gehanteerde paneldata model houdt zowel rekening met de gemeentelijke verschillen in bijstandsuitgaven als met de ontwikkeling in de tijd van de bijstandsuitgaven per gemeente.

daarvan dient aangegeven te worden of de gevonden factoren ook geschikt zijn om als verdeelmaatstaven te fungeren.

Tevens was de opdracht om te onderzoeken of en zo ja, op welke wijze de modelspecificatie moet worden aangepast om beter aan criteria van een verdeelmodel te voldoen.

Punten waarvoor speciale aandacht werd gevraagd waren verder:

- de modelmatige verschillen tussen grote en kleine gemeenten;
- de toepasbaarheid van het model voor de verdeling van de volgende financiële middelen over gemeenten: uitkeringslasten algemene bijstand ten behoeve van thuiswonende personen (inclusief personen ouder dan 65 jaar), zelfstandigen, personen verblijvend in inrichtingen en uitkeringslasten IOAW en IOAZ.

Bij de opdrachtverlening is er voor gekozen de onderzoekers te laten voortborduren op de kennis die was opgedaan bij het ontwikkelen van het verklaringsmodel. Dit betekent dat de econometrische aanpak met als doel via het verdeelmodel financiële incentives in te bouwen een gegeven was. Een wijziging van de aanpak (bijvoorbeeld door uit te gaan van een diepgaand onderzoek bij gemeenten) werd niet opportuun geacht<sup>5</sup>.

Kortom, opgedragen is om met behoud van een zo goed mogelijke aansluiting op de kosten, op econometrische wijze een model te ontwikkelen dat beleidsinspanningen gericht op uitstroom beloont in plaats van straft.

### Onderzoekresultaten SEO

Stapsgewijs heeft het onderzoeksbureau onderzocht of en zo ja hoe, het verdeelmodel te vereenvoudigen en verbeteren is. Bij het nemen van die stappen werden de voor- en nadelen van de vereenvoudiging en verbetering tegen elkaar afgewogen. Een korte beschrijving hiervan staat in de samenvatting van het eindrapport van SEO. Met name om redenen van inzichtelijkheid en plausibiliteit is in overleg met de begeleidingscommissie uiteindelijk gekozen voor de uitwerking van een lineair objectief verdeelmodel. Uit de door de Tweede Kamer en gemeenten gevoerde discussie over het verklaringsmodel is namelijk de conclusie getrokken dat de inzichtelijkheid en plausibiliteit van het model veel moesten verbeteren, ook al zouden daardoor de herverdeeleffecten, dat wil zeggen de verschillen tussen de berekende bedragen en werkelijk uitgegeven bedragen, (enigszins) toenemen.

Omdat de verschillende karakteristieken van kleine en grote gemeenten niet goed in één model te vangen bleken, is zowel een model voor grotere gemeenten als een model voor kleinere gemeenten ontwikkeld. Als grens tussen grote en kleine gemeenten is in eerste instantie van 50.000 inwoners uitgegaan. Voor het hanteren van deze grens is een technische argumentatie te vinden in de genoemde rapporten over het verklaringsmodel. Om een breukvlak voor gemeenten net onder respectievelijk net boven de grens te voorkomen zijn de twee modellen samengevoegd tot één model, waarbij een vloeiende overgang is gemaakt tussen gemeenten van 40.000 en 60.000 inwoners<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> De suggestie van enige leden van de begeleidingscommissie om door middel van een diepte-onderzoek input te genereren en daardoor de kwaliteit van het model te verbeteren is vanwege verschillende redenen niet overgenomen. Tot nu toe is namelijk niet bewezen dat deze aanpak ten behoeve van verdeling van bijstandsuitgaven kansrijk is.

<sup>6</sup> In feite bestaat derhalve het model uit een samenvoeging van een model voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners en een model voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners. Het berekende budget van een gemeente met bijvoorbeeld 50.000 inwoners wordt voor 50% bepaald door de uitkomsten van het model van kleinere gemeenten en voor 50% door de uitkomsten van het model van grotere gemeenten.

Het onderzoeksbureau heeft na bestudering van de voorstellen vanuit de Tweede Kamer en gemeenten een lijst van ongeveer 40 objectieve factoren opgesteld. Na een zeer grondige analyse van (vele combinaties van) deze objectieve factoren is uiteindelijk gekozen voor een model met 10 objectieve factoren<sup>7</sup>. In het eindrapport staat aangegeven welke objectieve factoren om welke reden(en) uiteindelijk wel of niet in het verdeelmodel zijn opgenomen.

Zoals opgedragen heeft het onderzoeksbureau ook nagegaan of het model niet alleen voor de verdeling van de uitkeringslasten van bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar toepasbaar is, maar ook voor de verdeling van alle uitkeringslasten bijstand plus de uitkeringslasten IOAW en IOAZ. Het onderzoeksbureau komt tot de conclusie dat met name bij de kleinere gemeenten de herverdeeleffecten iets afnemen; voor grote gemeenten verandert er in dit opzicht nagenoeg niets.

#### Voor- en nadelen van het model ten opzichte van het verklaringsmodel

Aangezien de opdracht aan de onderzoekers luidt om een in vergelijking met het verklaringsmodel zo mogelijk beter en eenvoudiger verdeelmodel te ontwikkelen, wordt hieronder het door SEO ontwikkelde model vergeleken met het verklaringsmodel. Het ontwikkelde lineaire model scoort op de volgende punten beter:

- het model is veel transparanter: de inzichtelijkheid in de werking van het lineaire model is veel groter dan die van het verklaringsmodel, doordat het effect van mutaties in de objectieve factoren op het budget van een gemeente redelijk eenvoudig is af te lezen. De plausibiliteit is verbeterd door beperking van het aantal objectieve factoren en door de wijze waarop die beperking tot stand is gekomen. Bij de uiteindelijke selectie hebben namelijk de verwachte verbanden (qua richting als omvang) tussen de objectieve factoren en de uitkeringslasten bijstand een grote rol gespeeld<sup>8</sup>;
- het model is actueler, aangezien de verbanden zijn geschat op basis van de meest recente informatie (1998) en niet (zoals bij het verklaringsmodel) mede bepaald worden door de situatie in de afgelopen vijf jaar.<sup>9</sup>
- het model gaat makkelijker om met gemeentelijke herindelingen, ook weer vanwege het feit dat uitgegaan wordt van het meest recente jaar en tevens doordat het huidige model niet logaritmisch is. Bij (bijvoorbeeld) samenvoeging van twee gemeenten ligt het met het lineaire model berekende budget voor de samengevoegde gemeente dichter bij de som van de berekende bijstandsbudgetten van de twee samengevoegde gemeenten dan bij het verklaringsmodel (en het verschil is makkelijker uit te leggen).

---

<sup>7</sup> Zowel het model voor de grotere gemeenten als het model voor de kleinere gemeenten bevatten 10 objectieve factoren; de factoren in de modellen komen niet volledig met elkaar overeen.

<sup>8</sup> Een optimum is gevonden tussen de omvang van de herverdeeleffecten, het aantal objectieve factoren en de plausibiliteit van de relatie van deze factoren met de bijstandsuitgaven.

<sup>9</sup> Wel dient hierbij aangetekend te worden dat gelijk als bij andere verdeelmodellen ook bij dit model een verandering van de relatie tussen de objectieve factoren en de uitkeringslasten bijstand slechts met een vertraging van drie jaar kan worden verwerkt (het ontwikkelde model is op gegevens 1998 gebaseerd en zou voor 2001 gebruikt kunnen worden).

Voor de gemeentelijke waarden van de objectieve factoren daarentegen wordt ieder jaar uitgegaan van de meest actuele informatie die voorhanden is. Dit is te vergelijken met de werking van het gemeentefonds. Het verschil met het gemeentefonds is er in gelegen dat het gemeentefonds met nacalculatie werkt. Door de nacalculatie komt het meetmoment in het uitkeringsjaar zelf te liggen (waardoor uiteindelijk van meer actuele waarden van de objectieve factoren wordt uitgegaan). Bij FWI is niet voor nacalculatie gekozen omdat de voorkeur wordt gegeven aan de toezegging aan de gemeenten dat de in september t-1 geraamde budgetten niet naar beneden zullen worden aangepast.

De nadelen van het lineaire model zijn in vergelijking met het verklaringsmodel:

- grotere herverdeeeffecten. Vanwege de vervanging van de paneldata-specificatie (verklaringsmodel) door een lineaire specificatie (lineair model) en door de vermindering van het aantal objectieve factoren zijn de herverdeeeffecten toegenomen (zie tabellen 1 en 2). Dit geldt in grotere mate voor de kleinere gemeenten dan voor de grotere gemeenten.

Tabel 1. Verdeling (ongewogen) van gemeenten > 50.000 inwoners naar grootte herverdeeeffect

	Herverdeeeffecten			
	< 10%	< 20%	< 30%	< 40%
SEO-model	69%	86%	91%	95%
Verklaringsmodel	86%	98%	98%	100%

Tabel 2. Verdeling (ongewogen) van alle gemeenten inwoners naar grootte herverdeeeffect

	Herverdeeeffecten			
	< 10%	< 20%	< 30%	< 40%
SEO-model	31%	54%	69%	77%
Verklaringsmodel	43%	73%	87%	96%

- een geringere stabiliteit in de tijd. Met name bij de kleinere gemeenten doen zich sterkere schommelingen in de jaarlijkse herverdeeeffecten voor dan bij het verklaringsmodel. Hiervoor geldt dezelfde reden als die bij actualiteit, namelijk dat bij het verklaringsmodel van een 5-jaarsperiode wordt uitgegaan en niet van het meest recente jaar. Voor de grotere gemeenten trekt het onderzoeksbureau op basis van een vergelijking van het onderzoeksjaar 1998 met de berekeningen voor 1997 de conclusie dat het lineaire model redelijk stabiel is.

#### Onderzoeksopdracht APE

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het bureau APE opgedragen om voortbordurend op de inzichten en bereikte resultaten van SEO na te gaan of het door SEO ontwikkelde verdeelmodel in het bijzonder op het criterium van de herverdeeeffecten substantieel kan worden verbeterd. Gesteld is dat niet ingeleverd mag worden op criteria als transparantie, plausibiliteit en operationaliteit van het SEO-model.

#### Onderzoeksresultaten APE

Na analyse van de met het SEO-model verkregen resultaten en na het uitproberen en verwerpen van een alternatieve schattingstechniek is APE tot de conclusie gekomen dat aanpassing van de set van objectieve factoren tot verbetering van de herverdeeeffecten leidt. Deze verbetering is onder andere mogelijk geworden doordat van het begin af aan met afzonderlijke sets voor het model voor grotere gemeenten (inwonertal > 40.000 inwoners) en voor het model van kleinere gemeenten (inwonertal < 60.000 inwoners) gewerkt kon worden<sup>10</sup>. Hierdoor werd het mogelijk om voor de grotere gemeenten arbeidsmarktkenmerken op gemeentelijk niveau (in plaats van het niveau van RBA-regio's) te gebruiken. Tevens kwam APE tot het inzicht dat het meer direct inbrengen van de centrumfunctie, etniciteit en sociale infrastructuur ook de herverdeeeffecten deden verminderen.

<sup>10</sup> In het begin van het SEO-onderzoek was het streven om voor zowel grotere als voor kleinere gemeenten dezelfde objectieve factoren te gebruiken. Deze eis is later enigszins losgelaten om tot betere resultaten te kunnen komen.

De uiteindelijke variabelenset bestaat voor de grote gemeenten uit de volgende 10 kenmerken: lage inkomens, eenoudergezinnen, verhuizingen, arbeidsongeschiktheid, allochtonen, vrouwen 25 – 29 jaar, huurwoningen, werkzame beroepsbevolking, regionaal klantenpotentieel en omgevingsadressendichtheid (OAD). Voor de kleinere gemeenten geldt een enigszins afwijkende set kenmerken, namelijk: lage inkomens, eenouderhuishoudens, allochtonen, vrouwen 25 - 29 jaar, huurwoningen, regionaal klantenpotentieel, werklozen met maximale WW-duur, werkzame beroepsbevolking RBA, banen handel, horeca en schoonmaak. De beschrijving van deze variabelen en hun relatie met de uitkeringslasten bijstand staan beschreven in het APE-rapport. Daaruit blijkt onder meer dat de relatie tussen het kenmerk OAD en de uitkeringslasten bijstand niet aan de verwachting voldoet. OAD moet vooral als een correctiefactor opgevat worden die de te sterke invloed van de overige maatstaven inzake stedelijkheid compenseert. Verder heeft het kenmerk Verhuizingen enige nadelen, zoals een instabiel verloop in de tijd en gevoeligheid voor gemeentelijke herindelingen. Op deze nadelen en de dynamiek van het model wordt onder het kopje ‘Visie begeleidingscommissie’ teruggekomen.

Met de aangepaste variabelenset kan APE voor zowel de kleinere als de grotere gemeenten de herverdeeeffecten naar beneden brengen. Echter de herverdeeeffecten voor de kleinere gemeenten zijn nog steeds fors te noemen. Een vergelijking tussen resultaten van het SEO-model en die van het APE-model en van de resultaten voor kleinere gemeenten en die voor grotere gemeenten wordt in tabel 3 gegeven.

Tabel 3. Gemiddelde herverdeeeffecten naar gemeentegrootte (ongewogen)

	Gemeentegrootte				
	< 25.000	25.000 - 50.000	50.000- 100.000	100.000- 150.000	> 150.000
SEO	33,2%	16,7%	8,8%	13,0%	6,6%
APE	31,0%	15,5%	7,4%	8,2%	5,2%

#### Visie begeleidingscommissie op het model

De begeleidingscommissie komt tot de conclusie dat de door SEO en APE ontwikkelde lineaire modellen voldoen aan de eisen van transparantie en actualiteit en redelijk bestendig zijn voor gemeentelijke herindelingen.

Wel vindt de begeleidingscommissie het van belang te wijzen op de verschillen in de objectieve factoren die APE hanteert en die SEO hanteert. Bij APE is sprake van een niet plausibel verband tussen het kenmerk Omgevingsadressendichtheid en de uitkeringslasten bijstand<sup>11</sup>. Verder heeft de factor Verhuizingen enige nadelen. Door de begeleidingscommissie is aan APE voorgesteld om voor deze factor van een driejaarsgemiddelde uit te gaan, om zodoende het grillig verloop van deze factor in de tijd enigszins weg te nemen.

Daar staat tegenover dat bij het APE-model de totale set van objectieve factoren overtuigender overkomt door bijvoorbeeld de opname van arbeidsmarktvariabelen op gemeenteniveau (in plaats van RBA-regio) en van het kenmerk etniciteit.

De modellen zouden op de punten transparantie, actualiteit en bestendigheid voor gemeentelijke herindelingen in de nabije toekomst wellicht nog enigszins verbeterd kunnen

<sup>11</sup> APE heeft berekend dat weglating van het kenmerk OAD geen invloed heeft op de herverdeeeffecten. Maar door weglating van AOD is het kenmerk Huurwoningen niet langer significant. Indien beide kenmerken niet in het model worden opgenomen, dan nemen de herverdeeeffecten bij de grootste gemeenten enigszins toe.

worden, maar de toegevoegde waarde daarvan zal waarschijnlijk beperkt zijn. Om de actualiteit van het model (dus van de verbanden tussen de objectieve factoren en de uitkeringslasten bijstand) op peil te houden, dient het model periodiek geactualiseerd te worden.

Op de punten van de herverdeeleeffecten, stabiliteit en dynamische werking van het model heeft de begeleidingscommissie de volgende opvatting.

#### *Herverdeeleffecten*

De lineaire modellen hebben (evenals het verklaringsmodel) voor een substantieel aantal *kleinere gemeenten* grote tot zeer grote herverdeeleffecten. Door deze herverdeeleffecten mag worden aangenomen dat de beoogde incentivewerking van het objectief verdeelmodel voor de kleinere gemeenten niet meer aanwezig is en derhalve de voordelen vervallen ten opzichte van een model dat uitgaat van historische aandelen. De toevalsfactor en de invloed van niet in het model opgenomen objectieve factoren werken zodanig versturend, dat verondersteld mag worden dat de relatie tussen het gemeentelijk beleid en de omvang van de herverdeeleffecten in een aantal gevallen weinig plausibel te noemen is. Daarnaast kan de gemeente in het geval van een groot negatief herverdeeleffect het als een onbegonnen opdracht zien om het negatief effect weg te werken. Omdat bij de budgettering van de bijstand uitgegaan wordt van een grens van 15%/fl.15,- waarboven de rijksoverheid de bijstandsuitgaven vergoedt, maakt het voor een gemeente niet uit of deze nu veel of weinig boven de grens uitkomt. Dit staat op gespannen voet met de beoogde incentivewerking.

Overwogen kan worden om voor de kleinere gemeenten geheel of gedeeltelijk van historische aandelen (in plaats van objectieve factoren) uit te gaan. Uit berekeningen van SEO<sup>12</sup> en APE<sup>13</sup> blijkt dat in dat geval de herverdeeleffecten voor de kleinere gemeenten (uiteeraard) aanzienlijk kleiner worden.

Bij de *grotere gemeenten* worden bij hantering van het APE-model de herverdeeleffecten enigszins teruggedrongen (ten opzichte van het SEO-model) en is er sprake van minder uitschieters (gemeenten met een herverdeeleffect van 30% of meer).

#### *Stabiliteit*

Bij het bekijken van de *stabiliteit* moet bedacht worden dat herverdeeleffecten het gevolg zijn van het gevoerde gemeentelijke beleid, van objectieve factoren die niet door het model worden meegenomen en van toeval. Om te kunnen beoordelen of een verandering van een herverdeeleffect terecht is (voornamelijk veroorzaakt door gemeentelijk beleid), zou men moeten weten of er een beleidsverandering is opgetreden en zo ja, welk effect die beleidsverandering heeft gehad en zou men moeten weten in welke mate de verandering is opgetreden als gevolg van de andere genoemde oorzaken. Dit is niet bekend. Wel wordt aangenomen dat voor de wijzigingen in de belangrijkste objectieve factoren is gecorrigeerd. De

---

<sup>12</sup> Het door SEO gehanteerde model bestaat uit historische aandelen voor gemeenten van minder dan 40.000 inwoners en objectieve factoren voor gemeenten van meer dan 60.000 inwoners. Tussen de gemeenten van 40.000 en 60.000 inwoners is er een vloeiende overgang van het historische aandelenmodel naar het objectieve verdeelmodel.

<sup>13</sup> APE heeft ook modellen geschat waarbij zowel voor grotere gemeenten als kleinere gemeenten een mix van objectieve factoren en historische aandelen is gehanteerd. Bij de kleinere gemeenten bestond de (vanuit herverdeeleffecten bezien) optimale mix uit 15% historische budgettering en 85% budgettering via objectieve factoren.

overgebleven veranderingen mogen (als wordt aangenomen dat beleidswijzigingen niet tot grote veranderingen in een jaar leiden) niet te groot zijn.

Indien de herverdeeeffecten na verloop van tijd zouden toenemen, zal dat aanleiding kunnen zijn voor een herijking van het model. Of verwacht kan worden dat de herverdeeeffecten na verloop van tijd toenemen, en in welke mate dat het geval kan zijn, zou onderzocht kunnen worden door het “voorspellen” van de uitkeringslasten bijstand in 1995 met het huidige (op gegevens van 1998 gebaseerde) model<sup>14</sup>.

Naast de stabiliteit van de herverdeeeffecten, dient ook de stabiliteit van de coëfficiënten van het model bij een herijking in ogenschouw te worden genomen. Daarbij zou de tot nu toe uitgevoerde toets, waaruit de indruk verkregen kan worden dat het APE-model iets stabielers is dan het SEO-model, aangevuld moeten worden met andere toetsen om tot meer definitieve uitspraken te komen.

### *Dynamiek*

Om de *dynamiek* van het model te testen heeft zowel SEO als APE de effecten van een zevental (min of meer extreme) wijzigingen in de situatie van twee gemeenten gesimuleerd. Dit om na te gaan hoe de uitkomsten van de modellen reageren op extreme wijzigingen. Zoals verwacht reageren de uitkomsten van het SEO-model anders dan de uitkomsten van het APE-model. Door de kenmerken ‘Inwoners tussen de 15 en 19 jaar’ en ‘Parttimers 12-19 uur per week’ in het SEO-model en het kenmerk ‘Verhuizingen’ in het APE-model blijken in extreme situaties de modellen niet 100% plausibel te reageren. De uitkomsten geven daardoor een wisselend beeld. Het mag bekend worden verondersteld dat een objectief verdeelmodel vanuit kosten oogpunt nooit perfect zal zijn, en dat geldt meer in extreme situaties dan in normale omstandigheden. Toch plaatst de begeleidingscommissie op basis van de simulaties vraagtekens bij de opportuniteit van een verdeelfactor (Verhuizingen) waarbij vertrek uit de gemeenten leidt tot een hoger budget..

Wel is duidelijk dat de in het begin van de wijzigingen de bij de wijzigingen behorende kosten voor gemeenten niet volledig gedekt worden. De onvolledige dekking is het gevolg van het feit dat budgettering plaatsvindt op basis van waarden uit een historisch meetjaar. Men gaat uit van de verbanden tussen de objectieve factoren en de bijstandsuitgaven in het jaar waarvoor de verbanden worden vastgesteld (1998 in het geval van de ontwikkelde lineaire modellen). De gekozen voorbeelden (simulaties) houden wijzigingen in waarbij de verbanden tussen de objectieve factoren en de bijstandsuitgaven anders liggen dan bij de historische situatie. Dit ondersteunt het pleidooi om het model regelmatig te actualiseren.

Een probleem dat ook met de dynamiek van het model te maken heeft, doet zich ook voor bij de *65-plussers*. Bijstand aan mensen van 65 jaar en ouder wordt in het algemeen verstrekt in aanvulling op de AOW-uitkering. Met name allochtonen krijgen deze uitkering omdat ze niet een volledige AOW hebben kunnen opbouwen. Deze groep, allochtonen van 65 jaar en ouder die een aanvulling op hun AOW krijgen, zitten met name in de grote steden. Een steeds grotere groep bereikt de leeftijd van 65 jaar en krijgt daarmee recht op een aanvulling op de AOW. Deze groep zal gedurende de rest van het leven in Nederland – anders dan de hiervoor aangegeven andere regelingen - recht houden op een bijstandsuitkering. Er kan geen uitplaatsingsbeleid worden gevoerd. Op basis van de berekeningen van APE kan worden

---

<sup>14</sup> Dit omdat het gepresenteerde model geschat is op basis van 1998 en de uitkomsten en dus ook de herverdeeeffecten over 1998 zijn berekend. Hoe het model werkt over een periode van drie jaar (de tijd die zit tussen de schatting van het model en het jaar waarin het budget daadwerkelijk wordt verdeeld) is nog niet onderzocht.

gesteld dat voor de verdeling van de volledige bijstandsgelden (inclusief  $\geq 65$  plussers) het verdeelmodel voor de grootste steden qua herverdeeleeffecten minder voldoet. Tevens dient bedacht te worden dat de relatief sterke stijging van de uitgaven ABW 65+ bij de grote steden met vertraging wordt meegenomen in het model, immers zoals reeds vermeld is het model gebaseerd op een historische situatie.

### Conclusie

De ontwikkelde lineaire modellen scoren op de punten eenvoud/transparantie, actualiteit en bestendigheid voor gemeentelijke herindelingen aanzienlijk beter dan het verklaringsmodel. Daarmee voldoen de modellen aan het gestelde in de taakopdracht van het onderzoek. In dit advies is aangegeven in welke mate de modellen aan de criteria van een verdeelmodel voldoen en welke oplossingsmogelijkheden (met name periodieke herijking) er zijn om de modellen geleidelijk te verbeteren. Daarbij dient te worden bedacht dat een (objectief) verdeelmodel nooit voor 100% aan alle criteria kan voldoen en dat de beslissing om het model in te voeren berust op een afweging tussen de verschillende criteria. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat het eenvoudiger maken van het model leidt tot grotere herverdeeleeffecten. Vandaar dat de voorwaarden waaronder een objectief verdeelmodel wordt ingevoerd, zeker in het begin van groot belang zijn.

Mocht besloten worden om een objectief verdeelmodel te gaan gebruiken voor de verdeling van 25% van de uitkeringslasten bijstand onder de bij Wet Financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA) geregelde risicobeperking, dan kan overwogen worden om met een model te starten waarin voor kleinere gemeenten wordt uitgegaan van geheel of gedeeltelijk historische aandelen. Een dergelijk model heeft namelijk als voordeel dat de kleinere gemeenten niet met al te grote herverdeeleeffecten worden geconfronteerd.

Een ruime meerderheid van de begeleidingscommissie is van mening dat voor de grotere gemeenten vanwege de geringere herverdeeleeffecten en overtuigender variabelenset de voorkeur aan het APE-model gegeven kan worden. Gezien het belang van het (voor)werk dat SEO heeft verricht, zou dan wel van een APE/SEO-model gesproken moeten worden. Enige leden van de begeleidingscommissie hebben moeite met de verdeelkenmerken Omgevingsadressendichtheid (OAD) en Verhuizingen en delen de visie van de overige leden niet.

Toepassing van het objectief verdeelmodel dient gepaard te gaan met een gedegen onderhoudstraject. Het zal duidelijk zijn dat bij een keuze van het APE/SEO-model één van de eerste punten die bij dat onderhoudstraject aandacht verdient de invloed is van de kenmerken OAD en Verhuizingen. Op dit punt dient bezien te worden op welke wijze de plausibiliteit van het model verbeterd kan worden. Ook de kwestie van de 65-plussers verdient een snelle behandeling in het herijkingsproces. Verder zullen de nodige ervaringen met het gebruik van het objectief verdeelmodel worden opgedaan, waaruit lering kan worden getrokken. Zodoende worden geleidelijk aan verbeteringen aangebracht.

Een deel van de begeleidingscommissie vraagt specifieke aandacht voor de vraag of het verdeelmodel ook moet gelden voor de verdeling van uitkeringslasten voor bijstandsgerechtigden van 65 jaar en ouder.



## **Bijlage**

## **Samenstelling van de begeleidingscommissie**

Drs. H. de Wolf	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorzitter)
Drs. A.L.J. Veraart	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (secretaris tijdens SEO-onderzoek)
Drs. R.J.L. Linssen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (secretaris tijdens APE-onderzoek)
Drs. F.M. Nieuweboer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Drs. F.J. van Sloten	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Dhr. H. Tanja	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Drs. M.S. Heekelaar	Ministerie van Financiën
Drs. S. van den Elshout	Centraal Bureau voor de Statistiek
Dhr. F. Kentin	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Drs. G.A. Oskam	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Dhr. R. Hielckert	Gemeente Amsterdam
Drs. A.J.W.M. Verhagen	Gemeente Den Haag
Dhr. J. Minnaard	Gemeente Groningen
Dr. J.W.G. Scheltinga	Gemeente Heusden