
Notitie Stabiliteit bijstandsverdeel- model

datum 17 februari 2021
aan SZW, gemeenten
van SEO Economisch Onderzoek, Atlas voor gemeenten
auteurs Marloes Lammers, Sandra Muilwijk-Vriend, Lennart Kroon,
Tim Schwartz, Marten Middeldorp
Rapportnummer 2021-15

“Informatie & disclaimer”

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data”.

Copyright © 2021 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit deze notitie te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit deze notitie mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Inleiding

De verdeling van de bijstandsgelden over gemeenten wordt (mede) bepaald op basis van een objectief verdeelmodel. Dit model voorspelt de ontvangst van een bijstandsuitkering (volumecomponent) en de hoogte van de uitkering (prijscomponent), zie Lammers et al. (2020).¹ Beide componenten houden rekening met een groot aantal objectieve factoren die zijn gebaseerd op integrale gegevens van alle huishoudens in Nederland.

Gemeenten hebben te maken met fluctuaties in het aan hen toegekende bijstandsbudget van jaar op jaar. Dit heeft deels te maken met wijzigingen in het (objectief) budgetaandeel zoals voorspeld door het bijstandsverdeelmodel. Een verandering in het objectief budget(aandeel) van een gemeente kan verschillende oorzaken hebben (zie Tempelman et al., 2019)²:

- De samenstelling van de populatie huishoudens in een gemeente kan wijzigen;
- Als er meer huishoudens zonder risicokenmerken of meer huishoudens met recht op een laag normbedrag in een gemeente zijn gekomen, leidt dit tot een afname van het voorspelde aantal bijstandshuishoudens en een afname in het budgetaandeel.
- De regionale situatie kan wijzigen;

¹ Lammers M., et al. (2020). Vaststellen van de bijstandsbudgetten 2021. Herschatting en verdeling van de budgetten. SEO-rapport nummer 2020-70.

² Tempelman C., Muilwijk-Vriend S., Marlet G., Woerkens C. van (2019). Analyse regionale patronen budgetmutaties. Notitie d.d. 21 maart 2019. SEO-Rapportnummer 2019-11.

- Als in de gemeente de arbeidsmarkt verbetert, daalt de kans op bijstand en daarmee het budgettaandeel.
- Definities van kenmerken zijn gewijzigd;
- Het is soms noodzakelijk of onvermijdelijk om de definities van kenmerken aan te passen. Dit kan ertoe leiden dat het voorspelde aantal bijstandsuitkeringen verandert.
- Gewichten van kenmerken zijn gewijzigd;
- Het model wordt ieder jaar herschat op basis van actuelere gegevens dan het voorgaande jaar. Dit resulteert in gewijzigde gewichten voor alle kenmerken. Een hoger gewicht voor een bepaald risicokenmerk, leidt tot hogere kans op bijstand en dus een hoger voorspeld aantal bijstandshuishoudens.
- In de gemeente zelf wijzigt niets, dus het aantal voorspelde uitkeringen van de gemeente blijft gelijk, maar in andere gemeenten groeit het aantal huishoudens met een relatief hoge kans op bijstand.

In deze notitie zijn twee aanpassingen in het bijstandsverdeelmiddelmodel onderzocht die fluctuaties van jaar op jaar mogelijk kunnen dempen. Allereerst is onderzocht of het gebruik van meerjaarsgemiddelden van verdeelkenmerken jaarlijkse fluctuaties in de bijstandsbudgetten kan dempen. Deze variant is getoetst in model 2019, model 2020 en model 2021. Daarnaast is gekeken of budgetmutaties kleiner zijn wanneer het bijstandsverdeelmiddelmodel niet jaarlijks wordt herschat. De gewichten blijven dan stabiel. Dit is getoetst door de gewichten uit model 2019 toe te passen op de kenmerken uit 2020. Om de uitkomsten te beoordelen is eerst het eerder ontwikkelde afwegingskader (zie Marlet e.a., 2016)³ gehanteerd, vervolgens zijn de uitkomsten kwantitatief getoetst aan de hand van de eerder opgestelde eisen, zie Box 1.

³ Marlet G., Ponds R., Woerkens C. van, Zwart R. (2016). Individuele en regionale ongelijkheid. Atlas voor Gemeenten, Utrecht, 2016. SEO-rapport nummer 2019-73.

Box 1 Richtlijnen afwegingskader en kwantitatieve toets

Voor alle kenmerken (en specificaties van die kenmerken), geldt dat zij de toetsing volgens het eerder ontwikkeld afwegingskader moeten doorstaan (zie Marlet e.a., 2016). Dus er is in theorie een *uitlegbare relatie* tussen de kans op bijstand en het kenmerk. Het kenmerk is *niet beïnvloedbaar* door gemeenten, en is *aanvullend* op de andere kenmerken in het model. Als dat zo is, komt het kenmerk in aanmerking voor een kwantitatieve toets in het model.

De kwantitatieve toets is gebaseerd op de verklaringskracht van het model (AIC/BIC en GGAA).⁴ Wanneer de AIC en BIC met minimaal 0,01 procent afnemen (een lagere AIC/BIC betekent een betere verklaringskracht) verbetert de verklaringskracht van het model en wordt het gewijzigde kenmerk opgenomen in het model. Bij de GGAA geldt een afname tussen werkelijk en voorspeld aantal bijstandhuishoudens met 0,1 huishouden als een modelverbetering. Bij regionale kenmerken kan het voorkomen dat de verklaringskracht van het model *op huishoudniveau* (gemeten aan de hand van de AIC/BIC) niet of nauwelijks verbetert, terwijl de verklaringskracht op gemeenteniveau (GGAA) toeneemt, of de budgetmutaties op gemeenteniveau afnemen. Er is daarom aanvullend gekeken naar de budgetmutaties op gemeenteniveau.

Hierbij moet opgemerkt worden dat een lagere GGAA en/of lagere budgetmutaties niet per se inhoudt dat het model verbetert. Een afwijking tussen het voorspelde en werkelijke aantal huishoudens is immers (deels) het resultaat van het verschil in gevoerd beleid en dient niet gehonoreerd te worden.

Variant 1: Meerjaarsgemiddelden

Afwegingskader

Het bijstandsverdeelmiddel kent een aantal kenmerken voor de vraagkant van de arbeidsmarkt: beschikbaarheid van werk, beschikbaarheid van laaggeschoold werk, werken onder niveau, aandeel studenten en aandeel WW'ers in de beroepsbevolking in de gemeente. De meeste van deze vraagkantindicatoren controleren voor de situatie op de arbeidsmarkt. Zo houden de beschikbaarheid van werk en beschikbaarheid van laaggeschoold werk rekening met de beschikbare banen en de concurrentie voor die banen. Werken onder niveau en aandeel studenten zijn onderdeel van het model om rekening te houden met kwalitatieve mismatch en verdringing op de arbeidsmarkt. Aandeel WW controleert niet voor de situatie op de arbeidsmarkt, maar houdt rekening met doorstroom van WW naar bijstand (Marlet et al., 2016). In een gemeente met een relatief grote beschikbaarheid van werk, een beperkte mate van werken onder niveau, een klein aandeel studenten en een klein aandeel WW'ers is de kans op bijstand relatief klein.

Van jaar op jaar veranderen de scores op deze vraagkantindicatoren als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen (ontwikkelingen in het aantal banen en de groepen die deze banen opvullen) en demografische trends (ontwikkelingen in de omvang van de beroepsbevolking). Deze ontwikkelingen werken door in de voorspelde kans op bijstand. Wanneer de beschikbaarheid van werk in een gemeente toeneemt, daalt de voorspelde kans op bijstand: de kansen op de arbeidsmarkt voor bijstandsgerechtigden zijn dan immers ook gunstiger. Gebieden met een relatief sterke toename in de beschikbaarheid van werk of een relatief sterke afname in de mate van werken onder niveau zullen

⁴ De Gewogen Gemiddelde Absolute Afwijking (GGAA) is berekend door per gemeente het absolute verschil te berekenen tussen het werkelijk aantal huishoudens in de bijstand en het voorspelde aantal huishoudens in de bijstand, en deze te middelen over alle gemeenten.

dan te maken krijgen met een relatieve afname van de voorspelde bijstandsafhankelijkheid en daarmee van het bijstandsbudget.

In de afgelopen jaren werden de schommelingen in de modeluitkomsten (en budgetten) door sommige gemeenten als groot ervaren. Dit heeft onder meer geleid tot discussie over de mate waarin veranderingen op de arbeidsmarkt direct kunnen doorwerken in de feitelijke bijstandsafhankelijkheid in een gemeente. Mogelijk zijn er voorliggende voorzieningen (WW) waardoor een verslechtering van de arbeidsmarkt niet direct leidt tot een toename van de bijstandsafhankelijkheid. Anderzijds is het wellicht relatief lastig om (langdurige) bijstandsontvangers bij een verbetering van de arbeidsmarkt direct naar werk te begeleiden, waardoor zij niet direct kunnen profiteren van de verbeterde situatie op de arbeidsmarkt. Dat zou betekenen dat niet alleen de huidige situatie op de arbeidsmarkt van belang is voor de kans op bijstand, maar ook de situatie op de arbeidsmarkt in de afgelopen jaren.

Factoren die corrigeren voor een eventuele vertraagde doorwerking van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de kans op bijstand moeten aan het afwegingskader voldoen (zie Marlet et al., 2016). Dat betekent dat zij:

1. uitlegbaar (er moet een theoretische grond zijn om te verwachten dat de factor van invloed is op de bijstandskans);
2. niet-beïnvloedbaar (de factor mag niet op korte termijn te beïnvloeden zijn door lokaal beleid); en
3. aanvullend (met de factor mag nog geen rekening gehouden zijn in het verdeelmodel).

moeten zijn.

Meerjaarsgemiddelden van arbeidsmarktindicatoren in het model kunnen in theorie rekening houden met een mogelijk vertraagde doorwerking van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de kans op bijstand. Dit geldt zowel voor de volumecomponent als voor de prijscomponent. In de prijscomponent is de beschikbaarheid van laaggeschoold werk opgenomen om rekening te houden met het effect van de situatie op de arbeidsmarkt op de kans op deeltijdwerk voor bijstandsgerechtigden. Als een verbetering van de arbeidsmarkt vertraagd doorwerkt in de kansen voor bijstandsgerechtigden, betekent dat dat de arbeidsmarktkansen voor laagopgeleiden in de afgelopen jaren van belang zijn voor de kans op deeltijdwerk en dus de prijs van een uitkering. Datzelfde geldt voor de volumecomponent: een verbetering van de arbeidsmarkt werkt niet direct door in de kans op bijstand wanneer bijstandsgerechtigden mogelijk pas later profiteren van de verbeterde economische situatie. Door rekening te houden met de arbeidsmarktsituatie in de afgelopen jaren kan de vertraagde doorwerking worden gemodelleerd.

Alleen voor de arbeidsmarktindicatoren is het gebruik van meerjaarsgemiddelden om inhoudelijke redenen relevant.⁵ Voor het aandeel WW is hier geen theoretische grond voor (niet uitlegbaar). Het aandeel WW is immers om een andere theoretische reden in het model opgenomen, namelijk doorstroom vanuit WW naar bijstand.

⁵ Voor de kenmerken die rekening houden met buurteffecten zouden er hooguit technische redenen kunnen zijn om meerjaarsgemiddelden te gebruiken. Bijvoorbeeld om schommelingen in de kenmerken over tijd kunstmatig te dempen.

De arbeidsmarktindicatoren zelf zijn niet direct beïnvloedbaar door gemeenten. Ook meerjaarsgemiddelden van beschikbaarheid van (laaggeschoold) werk, werken onder niveau en aandeel studenten zijn niet beïnvloedbaar. De meerjaarsgemiddelden moeten dan de scores op een peilmoment vervangen, zodat zij aanvullend zijn op de kenmerken die al in het model zitten. De meerjaarsgemiddelden van beschikbaarheid van werk, beschikbaarheid van laaggeschoold werk, werken onder niveau en aandeel studenten voldoen dus aan de kwalitatieve toets van het afwegingskader.

Geschatte modellen

De schattingen op model 2019 en model 2020 toetsen meerjaarsgemiddelden van beschikbaarheid van werk, beschikbaarheid van laaggeschoold werk, werken onder niveau en aandeel WW. Deze schattingen zijn al eerder uitgevoerd. Theoretisch is een meerjaarsgemiddelde van aandeel WW echter niet uitlegbaar omdat dit geen arbeidsmarktindicator is. Een meerjaarsgemiddelde van aandeel studenten is juist wel uitlegbaar omdat deze (net als ‘werken onder niveau’) rekening houdt met kwalitatieve mismatch en verdringing op de arbeidsmarkt. In de schattingen op model 2021 zijn daarom meerjaarsgemiddelden van beschikbaarheid van werk, beschikbaarheid van laaggeschoold werk, werken onder niveau en aandeel studenten meegenomen, zoals volgt uit het afwegingskader hierboven.

Resultaten model 2019 en model 2020

De verklaringskracht van model 2020 met meerjaarsgemiddelden is nagenoeg gelijk is aan het originele model 2020 (AIC/BIC nemen met minder dan 0,01 procent af) – zie Tabel 1.⁶ De verklaringskracht van model 2019 met meerjaarsgemiddelden neemt echter af (niet in de Tabel). Model 2020 met meerjaarsgemiddelden laat wel een duidelijke verbetering zien van de GGAA in de volumecomponent. Dit geldt echter niet voor model 2019 met meerjaarsgemiddelden, daar neemt de GGAA juist toe (niet in de Tabel).

De budgetmutaties tussen model 2019 en 2020 zijn lager bij het gebruik van meerjaarsgemiddelden in beide modellen – zie Tabel 2. Bij het originele model is er sprake van een gemiddelde budgetmutatie van 4,0 procent, terwijl de gemiddelde budgetmutatie voor het model met meerjaarsgemiddelden 3,6 procent is. Het gaat om de mutaties van de objectieve budgetten vóór actualisatie.

⁶ Er zijn modellen geschat met tweejaarsgemiddelden, driejaarsgemiddelden, vierjaarsgemiddelden en vijfjaarsgemiddelden. Het model met driejaarsgemiddelden heeft de hoogste verklaringskracht (laagste AIC/BIC) en de laagste GGAA en heeft daarom de voorkeur.

Tabel 1 Opname van driejaarsgemiddelden regionale kenmerken verbetert het model

	Uitgangsmodel 2020	Model 2020 met driejaarsgemiddelden
<u>Volumecomponent</u>		
Werken onder niveau	0,8611***	0,8383***
Beschikbaarheid van werk	-8,0349***	-7,7610***
Aandeel WW	17,5957***	16,1942***
AIC	1.510.547	1.510.485
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2020		-0,00%
BIC	1.511.496	1.511.434
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2020		-0,00%
GGAA	64,0	62,5
<u>Prijscomponent</u>		
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk	-0,2507*	-0,3689***
AIC	297.479	297.461
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2021		-0,00%
BIC	297.807	297.789
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2021		-0,00%

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten, berekeningen op basis van CBS microdata

Tabel 2 Budgetmutaties vóór actualisatie van model met driejaarsgemiddelden lager dan budgetmutaties van het uitgangsmodel 2020

Budgetmutaties	Origineel Model 2020					Model 2020 met driejaarsgemiddelden				
	Gemeentegrootte	Gem	min	max	#neg	#pos	Gem	min	max	#neg
15.000-25.000	5,7	-22,8	41,2	27	57	5,3	-22,5	39,8	27	57
25.000-50.000	3,8	-7,8	17,0	52	88	3,4	-8,0	16,5	46	94
50.000-100.000	3,0	-8,4	11,3	17	37	2,6	-6,6	8,2	23	31
100.000-250.000	2,2	-4,7	7,9	12	15	2,0	-3,7	8,0	11	16
minstens 250.000	1,5	-2,6	0,4	3	1	1,7	-3,0	0,3	3	1
Totaal (n = 309)	4,0	-22,8	41,2	111	198	3,6	-22,5	39,8	110	199

De beschrijvende statistieken zijn gebaseerd op gebudgetteerde gemeenten (gemeenten met minstens 15.000 inwoners) en zijn in gemeentelijke indeling 2017. Budgetaandelen zijn bepaald na toepassing van zowel de volumecomponent als de prijscomponent uit de schattingsfase. Er is nog geen rekening gehouden met de historische component voor gemeenten die deels historisch gebudgetteerd worden.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten, berekeningen op basis van CBS Microdata

Resultaten model 2021

Model 2021 met driejaarsgemiddelden laat een duidelijke verbetering zien van de GGAA in de volumecomponent – zie Tabel 3. Ook de verklaringskracht van het model neemt toe (een lagere AIC/BIC betekent een grotere verklaringskracht). De gemiddelde budgetmutatie tussen model 2020 en model 2021 neemt echter niet af bij het gebruik van meerjaarsgemiddelden – zie Tabel 4. Het gaat om de mutaties van de objectieve budgetten vóór actualisatie.

De verwachting was dat bij het gebruik van meerjaarsgemiddelden de budgetmutaties af zouden nemen: een stabielere input (meerjaarsgemiddelden) in het model zou leiden tot een stabielere output (budgetaandelen) uit het model. Dit blijkt nu niet het geval. Daarvoor zijn de volgende verklaringen mogelijk:

- Het model bevat een groot aantal verdeelkenmerken. De varianten met meerjaarsgemiddelden betreffen een wijziging voor een zeer klein aantal van alle verdeelkenmerken. Het effect van deze wijzigingen op de budgetten en budgetveranderingen is daardoor wellicht ook beperkt;
- Het model wordt jaarlijks herschat. Door een model met meerjaarsgemiddelden te (her)schatten, veranderen ook de gewichten van de andere kenmerken in het model: variabelen worden iets belangrijker, of juist iets minder belangrijk in de schatting. Mogelijk heeft de verschuiving in gewichten grotere gevolgen voor de budgetten dan de vermenigvuldiging van één van die nieuwe gewichten met een meerjaarsgemiddelde;
- De arbeidsmarktindicatoren vertonen tussen 2015 en 2018 van jaar-op-jaar een relatief stabiele gemiddelde ontwikkeling. Bij een stabiele daling of stijging van de (regionale) conjunctuur van jaar op jaar maakt het weinig uit of er meerjaarsgemiddelden worden gebruikt of niet.

Tabel 3 Opname van driejaarsgemiddelden regionale kenmerken verbetert het model

	Uitgangsmodel 2021	Model 2021 met driejaarsgemiddelden
<u>Volumecomponent</u>		
Werken onder niveau	1,2412***	1,0469***
Beschikbaarheid van werk	-9,0388***	-8,3241***
AIC	1.445.482	1.445.224
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2021		-0,02%
BIC	1.446.432	1.446.174
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2021		-0,02%
GGAA	64,3	62,3
<u>Prijscomponent</u>		
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk	-0,3700***	-0,4269***
AIC	293.786	293.789
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2021		+0,0%
BIC	294.114	294.117
Procentueel verschil t.o.v. uitgangsmodel 2021		+0,0%

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten, berekeningen op basis van CBS microdata.

Tabel 4 Budgetmutaties vóór actualisatie van model met driejaarsgemiddelden lijken sterk op budgetmutaties van het uitgangsmodel 2021

Budgetmutaties	Origineel Model 2021					Model 2021 met driejaarsgemiddelden				
	Gem	min	max	#neg	#pos	gem	min	max	#neg	#pos
	Budgetmutaties versus origineel model 2020					Budgetmutaties versus model 2020 met driejaarsgemiddelden				
Gemeentegrootte	Gem	min	max	#neg	#pos	gem	min	max	#neg	#pos
15.000-25.000	4,3	-14,9	22,9	52	44	4,2	-14,6	22,4	51	45
25.000-50.000	3,0	-10,7	9,1	58	81	3,1	-11,6	10,2	65	74
50.000-100.000	2,7	-7,1	8,4	21	28	2,5	-5,8	8,3	21	28
100.000-250.000	2,3	-5,5	5,2	17	10	2,2	-4,5	5,5	18	9
minstens 250.000	0,7	-0,3	1,4	1	3	1,1	-0,9	1,8	1	3
Totaal (n = 315)	3,2	-14,9	22,9	149	166	3,2	-14,6	22,4	156	159

De beschrijvende statistieken zijn gebaseerd op gebudgetteerde gemeenten (gemeenten met minstens 15.000 inwoners) en zijn in gemeentelijke indeling 2018. Budgetaandelen zijn bepaald na toepassing van zowel de volumecomponent als de prijscomponent uit de schattingsfase. Er is nog geen rekening gehouden met de historische component voor gemeenten die deels historisch gebudgetteerd worden.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten, berekeningen op basis van CBS Microdata

Variant 2: niet herschatten

Afwegingskader

Jaarlijks worden gewichten voor het model opnieuw geschat. De jaarlijkse verandering van gewichten kan leiden tot fluctuaties van jaar op jaar. Een mogelijke oplossing is om het bijstandsverdeelmodel niet jaarlijks te herschatten. De gewichten blijven dan stabiel. Daarom is ook een variant getoetst waarbij de gewichten uit model 2019 zijn toegepast op de kenmerken uit 2020. De relatie tussen de kenmerken in het verdeelmodel en de te verklaren kans op bijstand is dan minder actueel. Bovendien zijn er van jaar op jaar kleine wijzigingen in de definities van kenmerken, waardoor oude schattingsgewichten niet altijd meer goed aansluiten op de actuele kenmerken. Niet herschatten is dus beperkt uitlegbaar.

Resultaten model 2020

Wanneer niet wordt herschat is de GGAA 72,6, wat aanzienlijk hoger is dan het originele model 2020 – zie Tabel 5. De gewichten sluiten dan beter aan bij de actuele situatie. Budgetmutaties blijven ongeveer gelijk. Tabel 5 toont geen AIC en BIC omdat model 2020 niet wordt herschat in deze variant. De schattingsgewichten uit 2019 worden gebruikt.

Tabel 5 Niet herschatten leidt tot sterke stijging van de GGAA

	Origineel model 2020	Gewichten 2019 vast (niet herschatten)
GGAA	64,0	72,6
Budgetmutaties t.o.v. origineel model 2019		
gemiddelde	4,0	4,0
Minimum	-22,8	-26,1
Maximum	41,2	43,3

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten, berekeningen op basis van CBS Microdata

Conclusies

Meerjaarsgemiddelden leiden niet tot een structurele verbetering in de verklaringskracht van het model of een structurele afname van de budgetmutaties. De verklaringskracht van model 2021 verbetert door het gebruik van meerjaarsgemiddelden van de regionale arbeidsmarktindicatoren. In model 2020 neemt de verklaringskracht ook toe door het gebruik van meerjaarsgemiddelden, in model 2019 neemt de verklaringskracht juist af. De budgetmutaties tussen model 2020 en model 2021 nemen niet af. Gebruik van meerjaarsgemiddelden in model 2020 resulteert wél in een afname van budgetmutaties.

Door het bijstandsverdeelmodel niet jaarlijks te herschatten blijven de gewichten stabiel, maar sluiten zij minder goed aan bij de actuele situatie. Dit leidt tot een fors hogere GGAA, hogere budgetmutaties en sterkere regionale patronen. Advies is daarom om het model jaarlijks te blijven herschatten.