

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Mw. drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8681

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
VNG-advies aanpassingen
model 2016

ons kenmerk
ECFE/U201501204

datum
8 juli 2015

Geachte mevrouw Klijnsma,

Hierbij sturen wij u ons advies ten aanzien van de modelaanpassingen die door het SCP worden voorgesteld voor de verdeling van de bijstandsbudgetten in 2016. Dit advies is aanvullend op onze brief van 10 juni 2015, waarin wij reeds een aantal overwegingen bij het verdeelmodel hebben meegegeven vooruitlopend op dit definitieve advies (zie bijlage). In deze eerdere reactie gaven wij onder meer aan dat het ons verstandig lijkt om 75% van het budget historisch te verdelen in 2016.

Reeds gemaakte afspraken

Op 18 juni is er vervolgens bestuurlijk overleg geweest, waarin een aantal afspraken is gemaakt over hoe zal worden omgegaan met aanpassingen in het verdeelmodel in de komende jaren:

- De eigen risico drempel van het vangnet wordt verlaagd naar 5%. Dit geldt zowel voor 2015 als voor 2016. Als alternatief voor de wens van de VNG om in 2016 voorlopig nog 75% van het budget historisch te verdelen.
- Voor de verdeling in 2016 zullen alvast verbeteringen worden doorgevoerd in het model, op basis van de verbetervoorstellen die door het SCP zijn onderzocht.
- Ondertussen zal er vaart gezet worden achter de ontwikkeling van een model op basis van integrale data. Dit nieuwe model zal, vóórdat het wordt toegepast in 2017, getoetst worden door een onafhankelijke deskundige commissie. Op basis van de advisering en evaluatie door deze commissie zal er besluitvorming plaatsvinden over het verdeelmodel 2017, het te hanteren historisch aandeel en de vormgeving van het vangnet.

Onvoldoende inzicht in effecten op gemeentelijk niveau

Wij hebben in het bestuurlijk overleg aangegeven dat wij de aanpassingen die het SCP voorstelt voor 2016 wel eerst nog inhoudelijk goed wilden bestuderen, voordat wij hierover advies zouden uitbrengen. Dat doen wij daarom nu alsnog via deze brief. Voor ons is daarbij wel een probleem dat wij geen inzage hebben gekregen in de herverdeeeffecten op gemeentelijk niveau.

Het SCP heeft de herverdeeeffecten die met de aanpassingen ontstaan uitsluitend op geaggregeerd niveau in beeld gebracht. Hierdoor kunnen wij niet goed beoordelen of de budgetverschuivingen ook op het niveau van individuele gemeente een aannemelijk patroon laten zien, dat coherent is met de inhoudelijke logica achter de modelaanpassingen.

Wederom kwetsbaarheden geconstateerd

Ondertussen blijven de problemen rond het verdeelmodel zich opstapelen. Na het bestuurlijk overleg van 18 juni zijn er wederom fouten geconstateerd in de gegevensbestanden die zijn gebruikt bij de verdeling 2015 (zie uw brief aan de Tweede Kamer d.d. 19 juni).¹ Het is te danken aan de oplettendheid van gemeenten dat deze problemen met de data aan het licht zijn gekomen. Blijkbaar lukt het niet om het model transparant te krijgen. Dit beeld wordt nog eens versterkt door een second opinion, die onlangs is uitgevoerd door een aantal gemeenten, en waaruit blijkt dat de modeluitkomsten niet reproduceerbaar zijn. Dit alles heeft het vertrouwen in het nieuwe multiniveau model geen goed gedaan. Voor ons blijft dit alles reden geven om in 2016 behoedzaam te zijn en 75% van het budget historisch te verdelen. Het onderstreept bovendien de noodzaak om volledig transparant te zijn, zodat het ook voor gemeenten volledig inzichtelijk is hoe het model precies werkt.

Dat er fouten zijn geconstateerd in de data van het CBS, roept overigens wel de vraag op in hoeverre dit van invloed is geweest op de onderzoeksresultaten van het SCP (en de verbetervoorstellen die hierop zijn gebaseerd). Als de foutieve data ook zijn gebruikt voor het basismodel 2012, dan is dit ook van invloed op alle vergelijkingen tussen het basismodel en het aangepaste model en daarmee op de geschatte herverdeeleffecten. In onze ogen kan het niet zo zijn dat het model wordt aangepast op basis van verstoorte onderzoeksresultaten. Wij gaan ervan uit dat het SCP hier uitsluitel over zal bieden.

Negen punten

Wij willen verder de volgende punten meegeven in ons advies over de aanpassingen voor 2016:

1. Nog steeds aanzienlijke afwijkingen

Waar het SCP concludeert dat de gemiddelde herverdeeleffecten en het aantal uitschieters afnemen, stellen wij vast dat bij een flink aantal gemeenten nogal altijd sprake is van afwijkingen van meer dan 25% tussen het budget dat gemeenten ontvangen en de werkelijke uitgaven. Dergelijke afwijkingen kunnen in onze ogen niet uitsluitend het gevolg zijn van beleid en uitvoering (terwijl dat wel het uitgangspunt behoort te zijn waar de objectieve verdeling op rust). Voor ons is dit een teken dat het model nog steeds kwetsbaar is en checks and balances behoeft. Het lijkt ons van belang dat het SCP bij de ontwikkeling van het nieuwe model ook zoekt naar een logische verklaring voor gevallen waar zich grote verschillen tussen de werkelijke uitgaven en de modeluitkomsten voordoen, en die vervolgens ook te laten toetsen door de onafhankelijke commissie van deskundigen.

2. Modeluitkomsten 2016 nog erg onzeker

Het SCP geeft aan te hebben gerapporteerd op basis van MLWIN-schattingen. Voor de definitieve berekening zal het model herschat moeten worden op basis van de stata-procedure xtmelogit, die econometrisch het meest betrouwbaar is, maar meer tijd kost. Bovendien zijn de analyses van het SCP op gegevens uit het jaar 2012, terwijl voor de verdeling 2016 gebruik zal worden gemaakt van de actuele gegevens. Wij beschouwen dit als een aanzienlijk risico dat het model in de praktijk anders kan uitpakken en mogelijk leidt tot onverwachte budgetverschuivingen.

3. Onduidelijkheid over toegenomen verklaringskracht

Het SCP concludeert dat de verklaringskracht van het model is toegenomen. Wij willen dit graag aannemen, maar het is moeilijk om hier zelf een beoordeling van te maken, omdat er geen kwantificering wordt gegeven in de vorm van een statistische toets die aangeeft hoe sterk de verklaringskracht is toegenomen. Ons verzoek is of het SCP hier in haar analyse nog nader aandacht aan kan schenken.

¹ Bij ons roept dit de vraag op of de fouten in de data van het CBS ook van invloed is geweest op het onderzoek van het SCP naar verbeteringen voor 2016. Niet alleen kan het gevolgen hebben voor de onderzoeksresultaten en verbetervoorstellen die daarop zijn gebaseerd. Als de foutieve data ook zijn gebruikt voor het basismodel 2012, dan is dit ook van invloed op alle vergelijkingen tussen het basismodel en het aangepaste model (en daarmee de geschatte herverdeeleffecten).

4. *Stabiliteitscontrole*

In onze eerdere brief hebben wij reeds de zorg uitgesproken over de vraag of het model voldoende in staat is het dynamische karakter van de bijstand (volumeschommelingen die per gemeenten kunnen verschillen) tot uitdrukking te laten komen in de verdeling. In haar rapportage geeft het SCP aan dat ervoor gekozen is de stabiliteitscontrole die eerder wel is uitgevoerd voor het model niet nogmaals uit te voeren. Wij zouden graag zien dat een dergelijke controle wél wordt gedaan. Het feit dat de voorgestelde aanpassingen leiden tot nieuwe herverdeeleffecten, toont in onze ogen aan dat het model nog verre van stabiel is.

5. *Eenzijdige focus op significantie*

Het SCP heeft hoofdzakelijk gekeken of bepaalde aanpassingen significant zijn en de voorstellen die niet significant waren afgewezen. Daarbij is steeds gekeken naar wat een aanpassing doet op het niveau van alle gemeenten. Wat ontbreekt is een analyse van de impact die bepaalde aanpassingen hebben voor specifieke groepen van gemeenten, daar waar deze niet significant zijn op het niveau van alle gemeenten. Bijvoorbeeld als het gaat om een maatstaf zoals regionale centrumfunctie: op het niveau van alle gemeenten blijkt deze niet significant uit te pakken, terwijl deze factor voor bepaalde groepen van gemeenten mogelijk wel van grote invloed kan zijn. Ook ontbreekt een analyse van de gemeenten die afwijkend scoren op een significante maatstaf (waarom zij afwijken, in hoeverre zij gemeenschappelijke kenmerken hebben en of daar een verklaring voor te vinden is). Mogelijk zijn dergelijke analyses wel gemaakt, maar is hierover niet gerapporteerd. Ons advies is dan ook om hier meer aandacht aan te schenken in de rapportage en bij de ontwikkeling van het nieuwe model voor 2017.

6. *Sociale huur vs. aandeel lage inkomens*

Het SCP stelt voor om het model aan te passen voor sociale huur en overige huur, en de maatstaf aandeel lage inkomens buiten het model te laten, omdat deze in combinatie met sociale huur niets meer toevoegt (niet langer significant). Op zichzelf bezien leidt de maatstaf aandeel lage inkomens echter wel tot een verbetering van de modelkwaliteit. Het vormt een bruikbare indicator voor de risicopopulatie binnen een gemeente en de mate waarin de lokale economie gericht is op laagbetaald werk. Gezien de verklaringskracht van deze maatstaf, en gezien het feit dat het SCP zelf ook al concludeert dat de verklaringskracht van de maatstaf sociale huur nogal gevoelig is voor de wijze waarop deze wordt geconstrueerd, vragen wij ons af of overwogen kan worden toch beide maatstaven in het model te handhaven. Mocht dat om econometrische redenen ongewenst zijn, dan pleiten wij er wel voor om bij de ontwikkeling van het nieuwe model met integrale data opnieuw te onderzoeken welke van deze maatstaven het beste werkt.

7. *RPA of Corop*

Het SCP geeft in overweging om op regioniveau te kiezen voor de RPA-indeling in plaats van de COROP-indeling (die door CBS wordt gehanteerd). Op theoretische of statistische gronden is er nauwelijks een voorkeur voor een van beide varianten. In beide gevallen presteert het model globaal hetzelfde. Ons advies is om op termijn wel na te denken over een overstap naar de RPA-indeling, naarmate gemeenten verder zijn met het gezamenlijk vormgeven van hun arbeidsmarktbeleid op het niveau van de 35 arbeidsmarktregio's. Omdat dit beleid op dit moment echter nog volop in opbouw is, kan voorlopig worden volstaan met de COROP-indeling, ook omdat deze iets meer statistische verfijning biedt.

8. *Met het oog op 2017: onopgeloste vraagstukken*

Ook in het aangepaste model blijven een aantal kwesties onopgelost. Zo is er nog geen oplossing gevonden voor het feit dat het aantal alleenstaanden in het model wordt onderschat. Ook is het model niet in staat om bijvoorbeeld een nadere uitsplitsing tussen allochtone groepen te maken, of de invloed van studenten te verklaren. Voor gemeenten is het belangrijk dat in het nieuwe model wel een oplossing wordt gevonden voor deze onopgeloste kwetsbaarheden.

9. *Met het oog op 2017: statushouders en kleinere gemeenten die samenwerken*

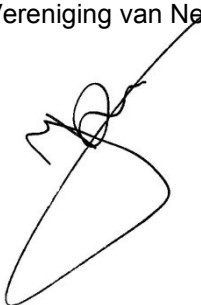
Op grond van de reacties van gemeenten op de voorstellen van het SCP tijdens de bijeenkomst op 19 mei in Utrecht, willen wij vragen om bij de ontwikkeling van het nieuwe model aan twee kwesties aandacht te besteden. Ten eerste, na te gaan hoe er bij de verdeling voldoende rekening kan worden gehouden met de bijstandslasten die verband houden met statushouders. Ten tweede, of kleinere gemeenten die samenwerken in de uitvoering van de participatiewet de mogelijkheid kunnen krijgen om mee te draaien in de objectieve verdeling.

Onzekerheden onderstrepen belang van adviezen deskundigen

Omdat geen inzicht is gegeven in de effecten van de modelaanpassingen op individueel gemeentelijk niveau en het model nog doorgerekend zal moeten worden op basis van actuelere data, kunnen wij als VNG niet goed beoordelen hoe het aangepaste model in de praktijk zal uitpakken voor gemeenten. Er blijft in onze ogen een aanzienlijk risico bestaan dat het model tot onverwachte uitkomsten zal leiden voor het jaar 2016.

Juist vanwege deze onzekerheden, hecht de VNG grote waarde aan een goede (technische) advisering door deskundigen. In dat licht zijn wij ook blij dat professor Van der Klaauw gevraagd is mee te denken over de ontwikkeling van het nieuwe verdeelmodel. Ook zullen wij goed kijken naar de (technische) adviezen van de Raad voor financiële verhoudingen en professor Allers, die als deskundige om advies gevraagd is. Gezien alle veranderingen waar gemeenten mee te maken hebben, en de nijpende financiële situatie waarin veel gemeenten zich bevinden, is er alle reden toe om hier zorgvuldig naar te kijken. Daarbij zullen voor de VNG de criteria die eerder zijn vastgesteld steeds het uitgangspunt vormen voor het beoordelen van de kwaliteit van het verdeelmodel.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad VNG