Reactie op “Verdeelmodel Participatiewet”, versie mei 2017 door SEO.

Door Bas van der Klaauw (Vrije Universiteit)

De afgelopen periode ben ik lid geweest van de expertgroep die met SEO heeft meegekeken bij de verfijning van het verdeelmodel voor de bijstand. Ik ben door het Ministerie van Sociale Zaken gevraagd een schriftelijke reactie te geven op het model zoals dat er eind mei 2017 lag. Daarnaast is gevraagd om te kijken naar het rapport dat Atlas voor gemeenten samen met SEO heeft geschreven over de uitschieters in het verdeelmodel en het rapport dat de G4 heeft laten opstellen door APE.

Het verdeelmodel (rapport SEO)

SEO heeft een verdeelmodel gemaakt dat een sterk verbeterde versie is van het model dat in eerste instantie door SCP ontwikkeld is. Dit model voorspelt de kans dat een huishouden aanspraak zal maken op bijstand. Door deze kansen te vermenigvuldigen met normbedragen en te aggregeren per gemeente wordt voor elke gemeente een jaarbudget vastgesteld.

SEO heeft een aantal mogelijkheden onderzocht om het kansmodel dat nu is gebruikt voor komend jaar te verfijnen. Hieruit blijkt dat het opnemen van indicatoren voor een centrumfunctie en stapelingsproblematiek het verdeelmodel verbetert. Seizoen variatie is lastig om in het model mee te nemen en dit geeft ook geen verbetering van het model. Voor een aantal al in het model bestaande factoren is gekeken of een aangepaste definitie tot verbetering leidt. SEO geeft aan dat dit meestal niet het geval is met uitzondering van migratieachtergrond.

Mijn mening is dat de ontwikkeling van het kansmodel ongeveer klaar is. Er zijn weinig mogelijkheden meer om het model verder te verbeteren of te verfijnen. De voorspelling van het aantal huishoudens met bijstand per gemeente is redelijk goed. De voorspelling van de bijstandsbudgetten per gemeente is minder goed. Dit komt omdat een standaard normbedrag per huishoudtype gebruikt wordt, terwijl er verschillen tussen gemeenten zijn in hoe groot de uitkeringslast is voor een huishouden met een gegeven samenstelling.

Het rapport van SEO bespreekt in paragraaf 6.2 de normbedragen. Hierin wordt gesuggereerd dat het onderzoek van Atlas voor gemeenten geen aanleiding geeft om nader te kijken naar de normbedragen. Het argument dat hiervoor gegeven wordt is dat beleid en uitvoering significant samenhangt met prijsverschillen. Er is met name een verschil in de mate waarin gemeenten erin slagen om deeltijdwerk te onder bijstandsgerechtigden te stimuleren. Zoals ik hieronder uitleg ben ik het hier niet helemaal mee eens. Ik denk dat meer aandacht gegeven moet worden aan de normbedragen en dat in vervolgonderzoek moet worden gekeken of de normbedragen niet ook afhankelijk gemaakt kunnen worden van een aantal kenmerken.

Uitschietersonderzoek (Atlas voor gemeenten)

Atlas voor gemeenten heeft onderzoek gedaan naar de uitschieters in het verdeelmodel. Hiervoor hebben ze een klein aantal gemeenten geïnterviewd en daarna een vragenlijst uitgezet onder een groter aantal gemeenten. Deze vragenlijst is door 80 gemeenten ingevuld. Het doel was om te kijken in welke mate beleid uitschieters kan verklaren.

Het interessantste deel van het rapport zijn de analyses waarbij het verschil tussen het voorspelde normbedrag en de werkelijke uitkeringslasten verklaard worden. De regressies laten zien dat ongeveer 40% van variatie in dit verschil verklaard kan worden uit het aandeel deeltijd werk. Vervolgens geldt dat weer ongeveer 40% van de variatie in het aandeel deeltijdwerk verklaard kan worden uit beleidsfactoren, maar de invloed van beleidsfactoren valt deels weg als de beschikbaarheid van banen opgenomen wordt in het model.

Naar mijn mening sluiten de regressie analyses niet goed aan bij het doel van de analyse. Het doel is om te verklaren in welke mate verschillen in beleid de variatie in het verschil tussen het verwachte normbedrag en de werkelijke uitkeringslasten kunnen verklaren. Het aandeel deeltijdwerk is niet in de vragenlijst verzameld maar is gebaseerd op CBS gegevens. Het wordt in het rapport gezien als proxy voor gemeentelijk beleid.

Het probleem van zo'n proxy variabele is dat het zowel gecorreleerd is met beleid als met omgevingsfactoren. Als er een correlatie wordt gevonden van een proxy variabele met de uitkomst, dan is nooit duidelijk of de variatie waarvoor het een proxy is zorgt voor de correlatie of de variatie in de overige factoren die de proxy variabele ook opneemt. In dit geval betekent dat dat het aandeel deeltijd werk samenhangt met de beschikbaarheid van werk in de omgeving en met gemeentelijk beleid. Op basis van de analyses kan niet gezegd worden dat het gemeentelijke beleid de dominante factor is die de correlatie tussen aandeel deeltijd werk en het verschil in het normbedrag en de werkelijke uitkeringslasten bepaald.

In een tweede stap wordt geprobeerd het aandeel deeltijd werk in ene gemeente te verklaren. Zolang de beschikbaarheid van banen niet meegenomen wordt dan kan ongeveer 40% van de variatie in deeltijdwerk verklaard worden uit beleid (als we geloven dat samenstelling van de gemeenteraad geen reversed causality meet). Dat zegt nog steeds niet zoveel omdat dit geen inzicht geeft of de 40% van de variatie die kan worden verklaard in aandeel deeltijd werk ook de variatie is die correleert met het verschil in normbedragen en uitkeringslasten.

Wat mij betreft heeft het niet zoveel zin om met proxy variabelen te werken, hierdoor wordt niet goed duidelijk in welke mate beleid nu echt de verklarende factor is. Als je dit wilt onderzoeken dan is een regressie van het verschil tussen het verwachte normbedrag en de werkelijke uitkeringslasten op directe beleidsindicatoren inzichtelijker. Wat mij betreft moet aandeel deeltijd werk niet in zo'n regressie analyse meegenomen worden en datzelfde geldt ook voor samenstelling van de gemeenteraad omdat ook dit teveel andere factoren bevat.

Mijn inschatting is dan dat beleid maar een klein percentage van de variatie in het verschil tussen het verwachte normbedrag en de werkelijke uitkeringslasten kan verklaren. Dat is een reden om te onderzoeken of normbedragen niet gedifferentieerd moeten worden naar een beperkt aantal kenmerken van het huishouden.

Kanttekeningrapport (APE)

APE is door de vier grootste gemeenten gevraagd om het verdeelmodel kritisch te bekijken. Ik vind dit rapport niet heel makkelijk om te lezen omdat nergens exact wordt gespecificeerd hoe de analyses gedaan zijn en waar data precies vandaan komen. Mijn begrip van de analyses is dat

APE op zoek gegaan is naar factoren die het verschil kunnen verklaren tussen wat het verdeelmodel voorspelt en wat uiteindelijk gerealiseerd is. Zij vinden hier een aantal relevante factoren. Op basis hiervan concluderen ze dat het verdeelmodel onvoldoende voorspelt. Het probleem van deze analyse is dat APE is haar analyses niet kijkt naar beleidsindicatoren. Een aantal van de verklarende factoren kunnen gecorreleerd zijn met beleid en dan kan het net zo goed zijn dat beleid toch het verschil kan verklaren. Om dit te onderzoeken zou eigenlijk een regressieanalyse gedaan moeten worden waarbij beleidsindicatoren en "objectieve" factoren gelijktijdig opgenomen worden en dan zal onderzocht moeten worden welk deel van de variatie in het verschil door beleid verklaard kan worden en welk deel door "objectieve" factoren.

Samenvattend

Aan het kansmodel om het aantal bijstandsgerechtigden in elke gemeente te voorspellen heeft veel aandacht gekregen en dit kansmodel is wel zo ongeveer uitontwikkeld. Veel mogelijke uitbereidingen zijn getest en of opgenomen in het model of geen verbetering gebleken. Toch blijven er soms substantiële verschillen tussen het budget dat een gemeente krijgt toegewezen en de daadwerkelijke uitgaven van de gemeente. Het lijkt erop dat dit deels wordt veroorzaakt doordat de gemiddelde bedragen die gemeenten aan uitkering betalen verschillen. Mijn mening is dat in een volgende stap van ontwikkeling van het verdeelmodel moet worden gekeken naar de normbedragen. Misschien dat normbedragen afhankelijk gemaakt kunnen worden van (een beperkt aantal) huishoudkenmerken zodat recht wordt gedaan dat sommige huishoudens bijvoorbeeld meer mogelijkheid hebben om deeltijd te werken of dat normbedragen vanwege een andere reden kunnen verschillen.