
Notitie Analyse regionale patronen budgetmutaties

datum 21 maart 2019
aan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten
auteurs Caren Tempelman, Sandra Muilwijk-Vriend, Gerard Marlet en
Clemens van Woerkens
Rapportnummer 2019-11

“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 © 2019 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

Meerdere gemeenten hebben na de voorlopige budgetbeschikking voor 2019 bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat ze hun budgetmutatie niet goed konden verklaren. Voor een aantal tekortgemeenten geldt bovendien dat ze de daling van het budget niet hadden zien aankomen. Belangrijk is dat het verantwoordelijke bestuur van de betrokken gemeenten een afdoende verklaring voor de budgetmutatie krijgt. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan die verklaring voor gemeentebesturen.

De budgetaandelen voor gemeenten die volgen uit het bijstandsverdeelmodel in 2018 en 2019 verschillen van elkaar. De budgetmutaties vertonen een regionaal patroon: de meeste gemeenten in het westen gaan er in 2019 op vooruit, terwijl veel gemeenten in de rest van Nederland budgetaandeel inleveren. Dit onderzoek laat zien dat het regionale patroon in deze budgetmutaties zich over het algemeen niet laat verklaren door gewijzigde huishoudkenmerken, maar door de invloed van gewijzigde regionale kenmerken. Een regionaal patroon is niet per se onverwacht of incorrect. De regionale economie verandert immers en dat resulteert in veranderende bijstandsafhankelijkheid.

Drie regionale kenmerken vertonen een patroon dat vergelijkbaar is met het regionale patroon in de budgetmutaties. Allereerst verandert de beschikbaarheid van werk door ontwikkelingen in de regionale economie. Daarnaast gaat het om regionale kenmerken met een definitievijziging als gevolg van noodzakelijk onderhoud (werken onder niveau en aandeel WW). Voor deze laatste twee kenmerken is het niet mogelijk om het effect van definitievijzigingen te onderscheiden van het effect van een feitelijke ontwikkeling, omdat de kenmerken niet op basis van de oude definities gemaakt kunnen worden.

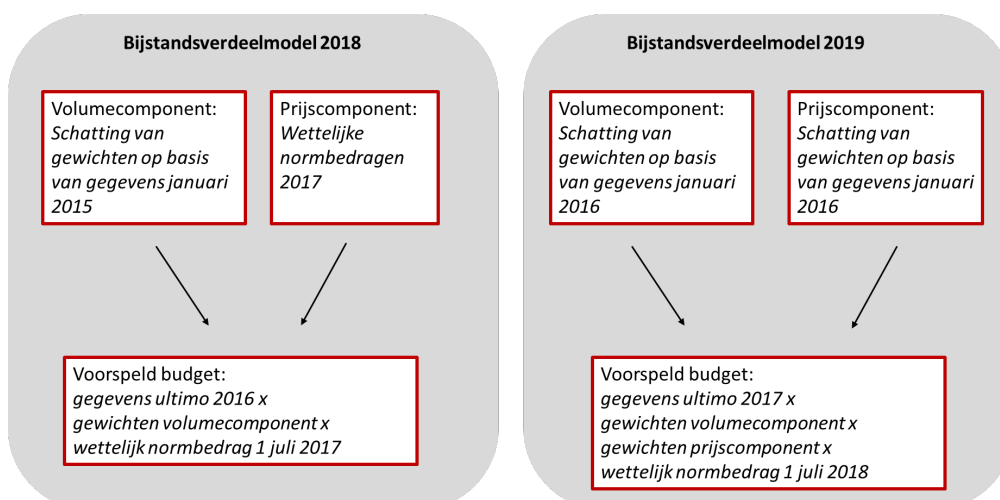
Inleiding

Gemeenten ontvangen budget van het Rijk om bijstandsuitkeringen te bekostigen. Deze middelen worden over gemeenten verdeeld met behulp van een model: het bijstandsverdeelmodel. Het bijstandsverdeelmodel bestaat uit twee delen: de ontvangst van een uitkering (volumecomponent) en de hoogte van de uitkering (prijscomponent), zie Figuur 1. In de volumecomponent wordt de kans op bijstand van een huishouden ingeschat op basis van objectieve factoren. In de prijscomponent wordt vanaf budgetjaar 2019 ook gebruikgemaakt van een schatting. In dat geval wordt de hoogte van de uitkering (als fractie van het wettelijk normbedrag voor dat huishouden) op basis van objectieve factoren geschat. Hiervoor werd bij de prijscomponent gebruikgemaakt van de wettelijke normbedragen voor de verschillende huishoudtypen.

De prijscomponent is dus gewijzigd tussen de budgetjaren 2018 en 2019, maar de volumecomponent is in principe gelijk gebleven. Alleen de peildatum van de gegevens waarmee het model geschat wordt, wijzigt: van begin januari 2015 naar begin januari 2016.

Voor de vaststelling van de uiteindelijke budgetten worden gegevens gebruikt die zo actueel mogelijk zijn, voor model 2018 gaat het om gegevens ultimo 2016, voor model 2019 ultimo 2017. Het model wordt niet herschat op de geactualiseerde gegevens. De gewichten die volgen uit de schattingen worden toegepast op de geactualiseerde data. Dit geeft de voorspelde kans op bijstand en in budgetjaar 2019 ook de voorspelde fractie van het normbedrag dat een huishouden aan bijstand zou ontvangen. Het voorspelde budget voor 2019 volgt door de voorspelde kans per huishouden te vermenigvuldigen met de voorspelde fractie van het normbedrag en het normbedrag per 1 juli 2018 voor het huishouden. Het voorspelde budget voor 2018 volgt door de voorspelde kans per huishouden te vermenigvuldigen met het wettelijke normbedrag per 1 juli 2017. Door deze voorspelde budgetten per huishouden op te tellen over alle huishoudens in een gemeente volgt het voorspelde budget per gemeente. Dit wordt gedeeld door het totaal aan voorspelde budgetten om tot een objectief budgetaandeel te komen.

Figuur 1 **Overzicht van de budgetvaststelling van het bijstandsmodel**



Bron: SEO Economische Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

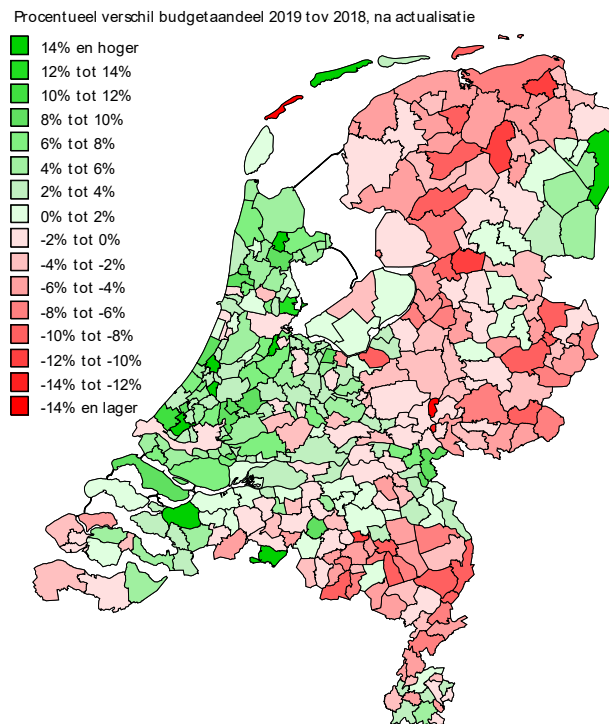
In de praktijk is gebleken dat het niet mogelijk is om voor 2019 exact hetzelfde model voor de volumecomponent te schatten als voor model 2018. Dit komt bijvoorbeeld doordat sommige factoren in het model niet op precies dezelfde wijze gemeten konden worden, zie Tempelman et al. (2018). Na vaststelling van de budgetten leek een regionaal patroon te zijn ontstaan in de wijzigingen van budgetaandelen van 2019 ten opzichte van 2018. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten gevraagd dit patroon nader te onderzoeken. Belangrijkste vraag daarbij is of een regionaal patroon aanwezig is en, zo ja, wat dit regionale patroon veroorzaakt. Deze notitie gaat in op de bevindingen van deze analyse. Een regionaal patroon is overigens niet per se onverwacht of incorrect. De regionale economie verandert immers, bijvoorbeeld als de beschikbaarheid van werk toe- of afneemt, en dat resulteert in een andere bijstandsafhankelijkheid in de gemeente.

Budgetmutaties tussen 2018 en 2019

Er is inderdaad een regionaal patroon zichtbaar in de verschuiving van objectieve budgetaandelen, zie Figuur 2. Over het algemeen leveren gemeenten in het oosten van Nederland budget in en gaan gemeenten in het westen erop vooruit. De figuur toont het verschil tussen het objectieve budgetaandeel in 2019 en het objectieve budgetaandeel in 2018, uitgedrukt als percentage van het budgetaandeel in 2018.¹ Het gaat om het budgetaandeel dat volgt na toepassing van de volumecomponent en na actualisatie. De prijscomponent wordt buiten beschouwing gelaten, omdat daar per 2019 een model is geïntroduceerd en dus (regionale) wijzigingen beoogd zijn.

¹ In formulevorm: Budgetmutatie = $((\text{budgetaandeel 2019} - \text{budgetaandeel 2018}) / \text{budgetaandeel 2018}) \times 100\%$

Figuur 2 Budgetaandeel na actualisatie verschuift van oost naar west

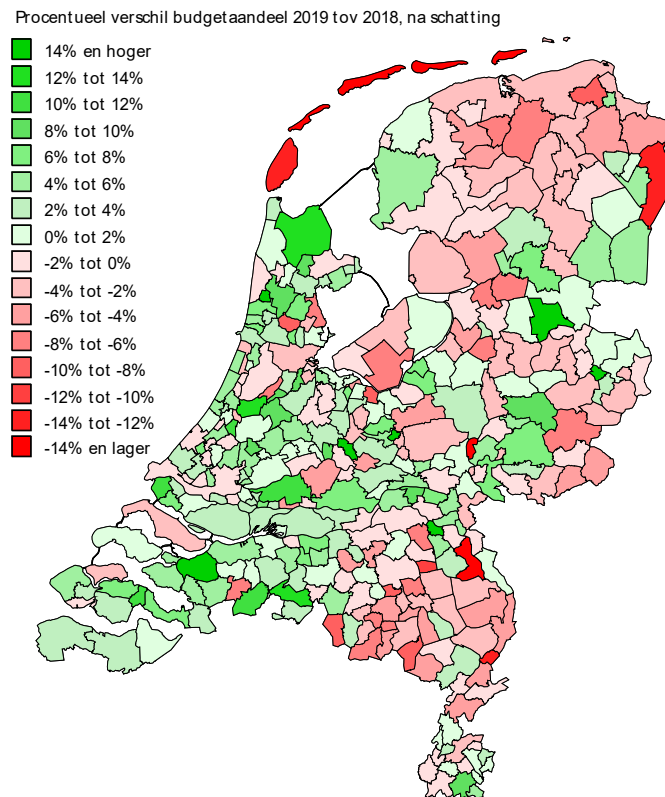


De figuur toont het procentuele verschil tussen het objectieve budgetaandeel 2019 en het objectieve budgetaandeel 2018, na toepassing van de volumecomponent en na actualisatie, gemeentelijke indeling 2019.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Het regionale patroon blijft grotendeels zichtbaar als gekeken wordt naar de budgetaandelen die volgen uit de schatting (dus vóór actualisatie, Figuur 3). De verschuiving wordt dus niet (alleen) veroorzaakt door het gebruik van gegevens ultimo 2017 in plaats van ultimo 2016, maar de verschuiving treedt al op bij de herschatting van de volumecomponent.

Figuur 3 Budgetaandeel vóór actualisatie toont een soortgelijke verschuiving



De figuur toont het procentuele verschil tussen het objectieve budgetaandeel 2019 en het objectieve budgetaandeel 2018, na toepassing van de volumecomponent en voor actualisatie bij beide jaren, gemeentelijke indeling 2019.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

In de volumecomponent wordt de kans op bijstand van een huishouden voorspeld. Een wijziging in het budgetaandeel dat volgt uit de volumecomponent van 2018 op 2019 kan meerdere oorzaken hebben:

- De samenstelling van de populatie huishoudens in een gemeente kan wijzigen;
Als er meer huishoudens zonder (met) risicokenmerken in een gemeente zijn gekomen, leidt dit tot een afname (toename) van het voorspelde aantal bijstandshuishoudens en een afname (toename) van het budgetaandeel. Ook het wettelijke normbedrag kan van invloed zijn. Als in 2019 huishoudens vaker recht hebben op een hoger normbedrag, dan neemt het voorspelde budget toe.
- De regionale situatie kan wijzigen;
Naast de populatiesamenstelling kan ook de regionale situatie van een gemeente wijzigen. Als in de gemeente de arbeidsmarkt verbetert, neemt de kans op bijstand af en daarmee ook het budgetaandeel.
- Gewichten van kenmerken zijn gewijzigd;
Het model is voor 2019 herschat op actuelere gegevens dan het model voor 2018. Dit geldt voor zowel bijstandsafhankelijkheid als de achterliggende kenmerken. De feitelijke bijstandsafhankelijkheid is licht gewijzigd. Dit resulteert in gewijzigde gewichten voor alle kenmerken. Een

hoger gewicht voor een bepaald risicokenmerk, leidt tot een grotere kans op bijstand. Een lager gewicht leidt tot een kleinere kans op bijstand. De uiteindelijke wijziging in budgetaandeel is een optelsom van de wijzigingen voor alle kenmerken die in het model zitten.

- Definities van kenmerken zijn gewijzigd;

In model 2019 zijn sommige kenmerken aangepast doordat deze niet meer op dezelfde wijze als voor model 2018 gemaakt konden worden (het zogenaamde ‘regulier onderhoud’, zie Tempelman et al., 2018). Dit kan ertoe leiden dat het voorspelde aantal bijstandsuitkeringen en daarmee het budgetaandeel verandert.

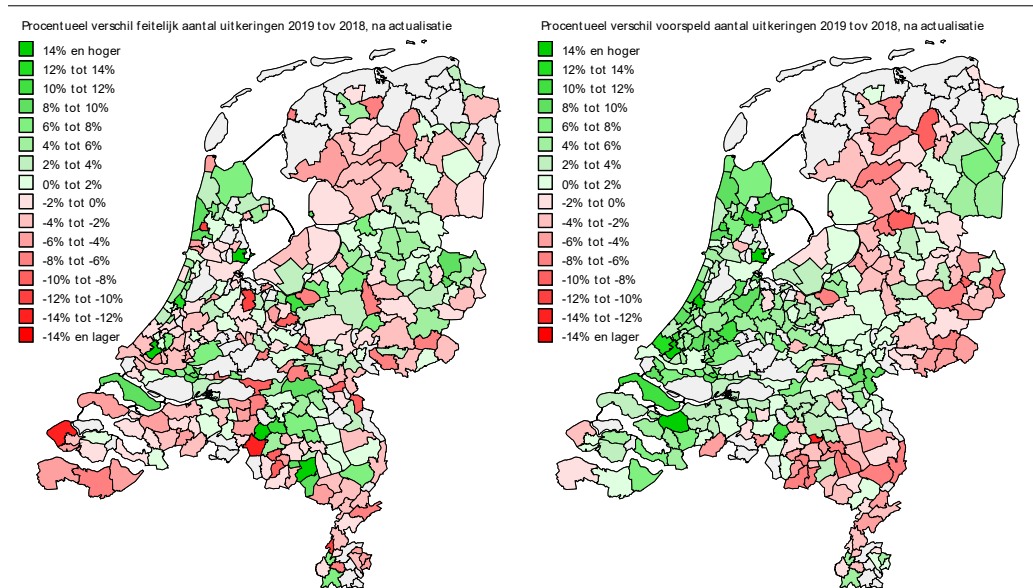
Tot slot kan het budgetaandeel ook wijzigen als in de gemeente zelf niets wijzigt, dus het aantal voorspelde uitkeringen gelijk blijft, maar in andere gemeenten bovenstaande oorzaken resulteren in een wijziging van de voorspelde bijstandskans.

De vraag is welk van deze oorzaken achter het regionale patroon in budgetmutaties zit. Het is niet goed mogelijk om deze oorzaken afzonderlijk te bekijken. Veranderingen in de populatiesamenstelling of de regionale situatie leiden tot andere scores op de kenmerken voor gemeenten. Maar hetzelfde geldt voor definitiewijzigingen. Deze andere scores op de kenmerken leiden vervolgens tot gewijzigde gewichten bij de schatting. Omdat de ‘oude’ definities niet meer beschikbaar zijn, kan niet bekeken worden welk deel van de wijziging in een indicator is gekomen door een definitiewijziging en welk deel door een feitelijke wijziging bij de gemeente.

Veranderingen in de samenstelling van huishoudens en in de regionale situatie hebben, in tegenstelling tot veranderingen door definitiewijzigingen, naar verwachting ook gevolgen voor de feitelijke bijstandsafhankelijkheid. Als in een gemeente in 2019 meer mensen wonen met een hoge opleiding of het aantal beschikbare banen toeneemt, is het de verwachting dat het aantal huishoudens dat afhankelijk is van bijstand afneemt. De vraag is dus of het regionale patroon ook zichtbaar is in het feitelijke aantal bijstandsuitkeringen per gemeente. Dit zou dan een eerste aanwijzing kunnen zijn dat het patroon wordt veroorzaakt door veranderingen in de feitelijke situatie van een gemeente. Dit blijkt echter niet het geval, zie Figuur 4. In de linkerkaart staat het verschil tussen het feitelijke aantal bijstandshuishoudens voor model 2019 en model 2018, uitgedrukt als percentage van het feitelijke aantal bijstandshuishoudens in 2018. Hierin is het regionale patroon van de budgetmutaties niet zichtbaar. In het westen en in Zeeland kent een groot aantal gemeenten juist een daling in het feitelijke aantal bijstandshuishoudens. De correlatie tussen de budgetmutaties en de mutaties in het feitelijke aantal uitkeringen is 0,15.

Het regionale patroon dat bij de mutatie van de budgetaandelen te zien is, komt naar voren wanneer naar de voorspelde bijstandsafhankelijkheid wordt gekeken. In de rechterkaart in Figuur 4 staat het procentuele verschil tussen het voorspelde aantal bijstandshuishoudens. De correlatie tussen de budgetmutaties en de mutaties van het voorspelde aantal uitkeringen is nu zeer sterk: 0,99. De budgetmutaties ontstaan dus voornamelijk doordat de voorspelling in 2019 is gewijzigd ten opzichte van 2018. Dit kan komen door (regionale) wijzigingen in de kenmerken of wijziging in de gewichten die tot een regionaal patroon leiden.

Figuur 4 Het regionale patroon is nog niet zichtbaar in de verandering van de feitelijke bijstandsafhankelijkheid



De linkerfiguur toont het verschil tussen het feitelijke aantal bijstandshuishoudens in model 2019 en model 2018, uitgedrukt als percentage van het feitelijke aantal bijstandshuishoudens in model 2018. De rechterfiguur toont het verschil tussen het voorspeld aantal bijstandshuishoudens. Beide na actualisatie en in de gemeentelijke indeling van 2019. De figuren bevatten alleen gebudgetteerde gemeenten (met meer dan 15.000 inwoners). Gemeenten die een herindeling hebben ondergaan met een niet-gebudgetteerde gemeenten zijn daarom niet in de figuur opgenomen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten

Veranderingen in regionale kenmerken tussen 2018 en 2019

Omdat de wijzigingen in de budgetaandelen van gemeenten een regionaal patroon hebben, ligt het voor de hand om te denken dat deze veroorzaakt worden door een wijziging in de regionale kenmerken. Maar dat hoeft niet zo te zijn, ook in huishoudenskenmerken regionale veranderingen optreden. Bijvoorbeeld als het aantal migrantenhuishoudens of het aantal huishoudens met gezondheidsproblemen in bepaalde regio's relatief sterk stijgt. Het aantal huishoudenskenmerken in het model is echter groot, waardoor het ondoenlijk is om kaarten te maken per kenmerk. In deze paragraaf worden daarom eerst de regionale kenmerken in beeld gebracht. In de volgende paragraaf wordt met schattingen getoetst of het regionale patroon ook bij de huishoudenskenmerken optreedt. We kijken eerst naar de kenmerken waar een (definitie)wijziging is geweest tussen 2018 en 2019.

Regionale indicatoren waar een wijziging is geweest voor model 2019

In totaal is er bij elf kenmerken een aanpassing gedaan, waarvan drie regionale kenmerken, zie Tempelman et al. (2018). Tabel 1 toont deze kenmerken.²

Tabel 1 Overzicht van kenmerken waarbij een aanpassing is gedaan voor model 2019

Waarom aanpassing?	Huishoudenskenmerken	Regionale kenmerken
Gebruikte gegevens niet meer beschikbaar	AO-uitkeringen	Werken onder niveau Aandeel laagstopgeleiden Aandeel WW in de beroepsbevolking
Wenselijk om factoren anders te definiëren	ANW-uitkeringen Bijstandsuitkeringen Praktijk- en speciaal onderwijs Human Capital Index Zelfstandigen	
Brongegevens zijn gewijzigd	Zorgkosten Vermogen	

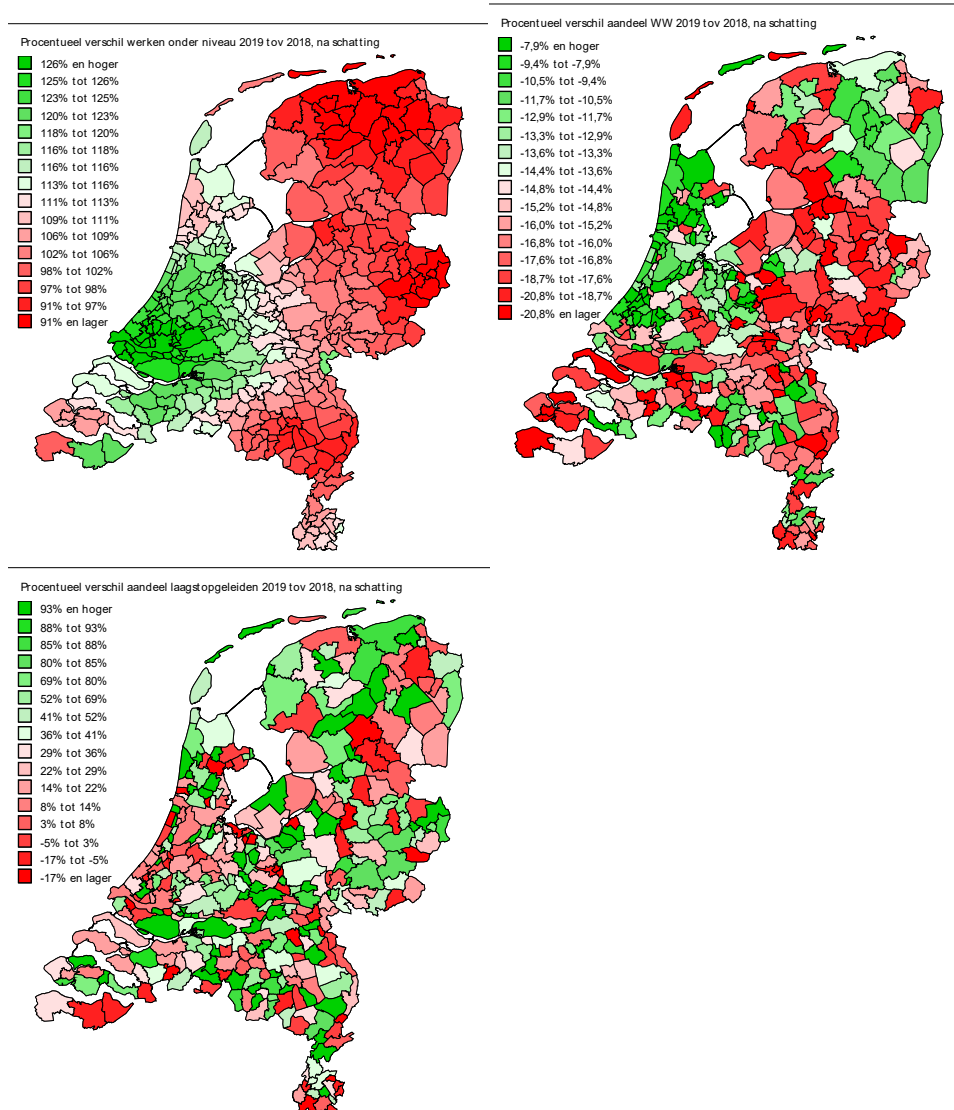
Bron: Tempelman et al. (2018).

Bij de regionale kenmerken ‘werken onder niveau’, ‘laagstopgeleiden’ en ‘aandeel WW’ hebben definitiewijzigingen tot verschuivingen in de waarden van die kenmerken geleid. Zo zijn ‘werken onder niveau’ en ‘laagstopgeleiden’ gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB), waar de definitie van de beroepsbevolking is gewijzigd. Voor ‘werken onder niveau’ geldt dat ook de beroepsclassificatie is aangepast. De nieuwe indeling tussen laag en middelbaar beroepsniveau sluit minder goed aan bij de indeling in opleiding. Het aantal werkenden in banen op laag niveau is bijvoorbeeld in de nieuwe definitie groter dan het aantal laagopgeleiden. In de oude definitie was een en ander evenwichtiger. De scores op het kenmerk ‘werken onder niveau’ veranderen daardoor behoorlijk. Omdat de oude classificatie niet meer beschikbaar is, moest voor dit kenmerk echter overgestapt worden op de nieuwe definitie (Tempelman et al., 2018). Bij ‘aandeel WW’ is van het aandeel WW-uitkeringen in de beroepsbevolking overgegaan op het aandeel personen met een WW-uitkering omdat het CBS het eerste cijfer niet meer publiceert. Dit heeft geleid tot een daling; een persoon kan immers meerdere WW-uitkeringen hebben.

De vraag is vervolgens of de verandering in de scores op deze kenmerken regionaal verschilt. Wanneer de scores voor alle gemeenten op dezelfde manier veranderen, is het niet te verwachten dat dit leidt tot een regionaal patroon in de budgetmutaties. Als er wel een regionaal patroon in de verandering van de scores is, dan kan dat ook leiden tot een regionaal patroon in de budgetmutaties. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de veranderingen in kenmerken uiteindelijk gezamenlijk moeten worden bekeken: het kan ook zijn dat veranderingen in diverse kenmerken samen tot het regionale patroon in de budgetmutaties leiden.

² In veel gevallen gaat het om zeer beperkte aanpassingen. Zo is bij AO-uitkeringen de definitie van het kenmerk niet gewijzigd, maar komt de mate van arbeidsongeschiktheid uit een ander bestand. En bij de bijstandsuitkeringen zijn iets minder dan 1.500 mensen extra als bijstandsontvanger geteld, omdat zij een loonkostensubsidie ontvangen.

Figuur 5 Regionale patronen zichtbaar bij 'werken onder niveau' en 'aandeel WW'



De figuur linksboven toont het procentuele verschil tussen 'werken onder niveau' uit model 2019 ten opzichte van 'werken onder niveau' uit model 2018, de figuur rechtsboven toont het procentuele verschil tussen aandeel WW-uitkeringen en de figuur linksonder toont het procentuele verschil tussen het aandeel laagstopgeleiden. Het gaat om de scores op de kenmerken die in het schattingsmodel zijn gebruikt, dus met peildata 1 januari 2015 en 2016. De gegevens zijn in gemeentelijke indeling 2019.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten

Vergelijking van de scores in 2018 op deze kenmerken met de scores van 2019 laat zien dat bij 'werken onder niveau' en 'aandeel WW' een regionaal patroon zichtbaar is dat overeenkomt met het patroon in de budgetaandelen. Bij de factor 'aandeel laagstopgeleiden' is geen regionaal patroon te zien. In het westen, vooral in Zuid-Holland, stijgt het aandeel mensen dat onder zijn niveau werkt relatief sterk. Ook bij 'aandeel WW' is een regionaal patroon zichtbaar. In dit geval daalt het aandeel WW-uitkeringen in Noord-Holland minder sterk dan in de rest van het land. Beide kenmerken hebben een positief gewicht: hoe meer mensen werken onder hun niveau en hoe meer mensen met een WW-uitkering, hoe groter de kans op bijstand in de gemeente. Als het aandeel

mensen dat werkt onder zijn niveau in het Westen relatief sterker stijgt dan in andere regio's, dan neemt het budgetaandeel in het Westen in verhouding toe.

Regionale indicatoren waar geen wijziging is geweest voor model 2019³

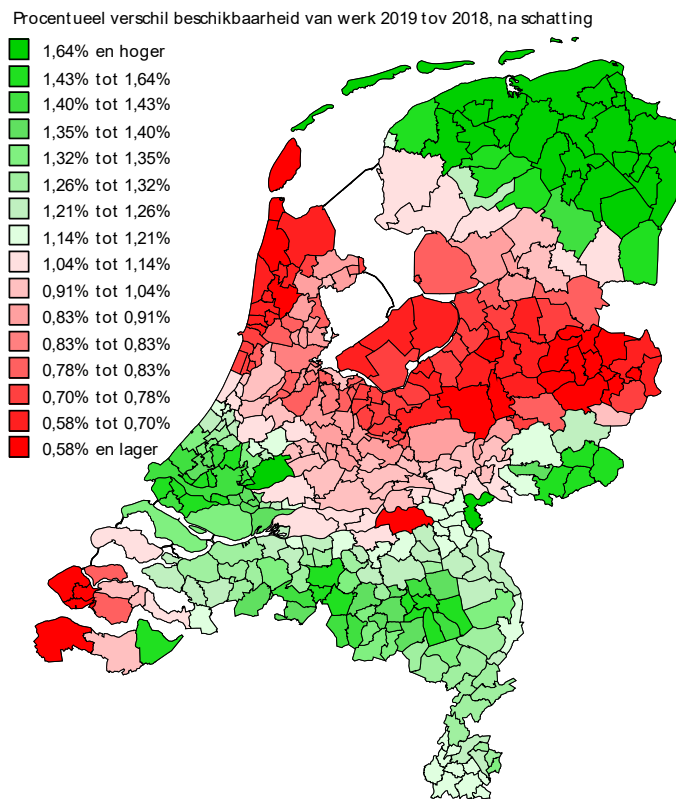
De regionale indicatoren die niet inhoudelijk zijn gewijzigd, zijn aandeel studenten, beschikbaarheid van werk, werken niet de norm en overlast in de buurt. Ook hier kunnen regionale patronen optreden in de ontwikkeling over tijd. Figuur 6 laat de ontwikkeling in de beschikbaarheid van werk zien, omdat daar een regionaal patroon zichtbaar is. Het is duidelijk te zien dat in het noorden van Nederland de beschikbaarheid van werk het meest toeneemt. Ook in het zuiden van Nederland en de regio Rotterdam/Den Haag is een stijging van het aantal beschikbare banen per hoofd van de beroepsbevolking te zien. Ook dit resulteert in een mutatie van het budgetaandeel: de voorspelde bijstandskans neemt in het noorden en het zuiden van Nederland af, en neemt juist in het midden van Nederland en in Noord-Holland toe.

Samenvattend

Samenvattend laten de voorgaande kaarten zien dat er sprake is van een regionaal patroon in de verandering van voorspelde bijstandsafhankelijkheid tussen 2018 en 2019 dat samenhangt met het patroon in de budgetmutaties. Een dergelijk patroon komt niet naar voren bij de feitelijke bijstandsafhankelijkheid. Een drietal regionale kenmerken wordt gekenmerkt door een regionaal patroon in de ontwikkeling van 2018 naar 2019. Bij twee kenmerken is de definitie is gewijzigd (werken onder niveau en aandeel WW). De beschikbaarheid van werk wijzigt daarnaast doordat de regionale economie is veranderd. In de volgende paragraaf schatten we verschillende varianten van het volume-model om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van deze (en andere) wijzigingen in kenmerken voor de gemeentelijke budgetten.

³ Ook nu worden alleen de regionale kenmerken getoond. Huishoudkenmerken zijn, afgezien van definitiewijzigingen, over het algemeen stabiel over tijd dan regiokenmerken. Het opleidingsniveau van huishoudens in een gemeente verandert niet ineens heel sterk en grote veranderingen in kenmerken als leeftijd en migratieachtergrond zouden voort moeten komen uit een substantieel aantal verhuizingen van een bepaalde groep huishoudens. Het is niet aannemelijk dat dit zich in de periode van één jaar voordoet. Regionale kenmerken hangen in sommige gevallen samen met de conjunctuur en zijn daardoor volatieler.

Figuur 6 Beschikbaarheid van werk neemt toe in noorden van Nederland



De figuur toont het procentuele verschil tussen de beschikbare banen uit model 2019 ten opzichte van model 2018. Het gaat om de scores op de kenmerken die in het schattingsmodel zijn gebruikt. De gegevens zijn in gemeentelijke indeling 2019.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten

Schattingresultaten

Op basis van de voorgaande kaarten zien we een regionaal patroon bij de kenmerken beschikbaarheid van werk, werken onder niveau en aandeel WW. Om na te gaan of deze wijzigingen leiden tot het patroon in de budgetmutaties moeten modellen met en zonder (de betreffende) regiokenmerken bekeken worden. Als een model zonder (een deel van) de regiokenmerken niet tot een regionaal patroon in budgetmutaties leidt, terwijl een model met de regiokenmerken dat wel doet, duidt dit in de richting van de regionale kenmerken als veroorzaker van de geobserveerde patronen. Deze analyse is op twee manieren uitgevoerd:

1. Uitkomsten huidige model zonder regiokenmerken en met regiokenmerken vergelijken;
2. Het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van individuele kenmerken analyseren op basis van lineaire modellen.

Stap 1 brengt in beeld hoe de budgetaandelen (2019 ten opzichte van 2018) schuiven wanneer regiokenmerken worden toegevoegd. Dit laat zien of het opnemen van regiokenmerken leidt tot verschuivingen. Het bijstandsverdeelmodel is een kansmodel. Dit is een niet-lineair model. Nadeel

daarvan is dat het budget niet simpelweg een optelling is van de scores van de verschillende kenmerken en hun gewichten. Het is daardoor niet eenvoudig om het effect van één of meerdere afzonderlijke kenmerken te identificeren. Met lineaire modellen (stap 2) kan wel eenvoudig worden berekend wat een specifiek verdeelkenmerk bijdraagt aan de uiteindelijke voorspelling. Daarmee kunnen dus ook verschuivingen in specifieke kenmerken worden bekeken.

Volumecomponent met en zonder regionale kenmerken

Het opnemen van regiokenmerken in het bijstandsverdeelmiddel levert een belangrijke bijdrage aan de voorspelling van het aantal huishoudens met bijstand. Tabel 2 geeft aan dat het toevoegen van regiokenmerken ervoor zorgt dat het cumulatieve budgetaandeel verschuift van West-Nederland naar de andere delen van Nederland. Met name Noord-Nederland profiteert van het toevoegen van regiokenmerken. Dit geldt voor zowel model 2018 als model 2019. De cumulatieve budgetaandelen op basis van de modellen met regiokenmerken zijn in model 2018 en 2019 vrijwel gelijk.

Bij het model zonder regiokenmerken (en dus alleen op basis van huishoudkenmerken) zijn beperkte verschuivingen te zien tussen 2018 en 2019. Figuur 7 laat zien dat er hier ook sprake is van regionaal patroon. Dit patroon is echter tegengesteld aan de verschuiving in de uiteindelijke budgetmutaties. Dus op basis van een model zonder regiokenmerken, stijgt het budgetaandeel in het oosten van Nederland.

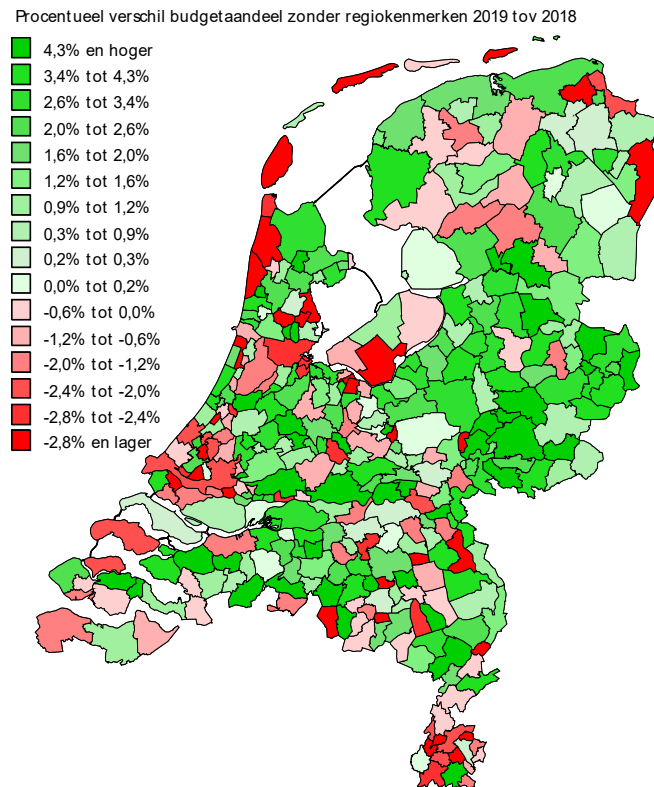
Het is goed om op te merken dat deze resultaten als indicatief gezien moeten worden. Om de regionale kenmerken buiten beschouwing te kunnen laten, moet het kansmodel immers opnieuw geschat worden zonder de regionale kenmerken. Het risico bestaat dan dat de overige (huishoudens)kenmerken een deel van het regionale effect oppikken, waardoor geen zuiver beeld ontstaat van het effect van de regiokenmerken en het eventuele regionale patroon.

Tabel 2 Cumulatief budgetaandeel van West-Nederland daalt wanneer regiokenmerken worden toegevoegd

Cumulatieve budgetaandelen	Model 2018		Model 2019	
	zonder regiokenmerken	met regiokenmerken	zonder regiokenmerken	met regiokenmerken
Noord-Nederland	9,5%	12,3%	9,6%	12,1%
Oost-Nederland	17,5%	18,4%	17,9%	18,5%
West-Nederland	54,8%	50,4%	54,3%	50,6%
Zuid-Nederland	18,2%	18,9%	18,3%	18,8%

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Figuur 7 In het oosten relatief vaak een stijging van het budgetaandeel op basis van een model zonder regiokenmerken



De figuur toont de procentuele verandering in budgetaandelen van model 2019 zonder regionale kenmerken ten opzichte van model 2018 zonder regionale kenmerken. Dit is in gemeentelijke indeling 2019.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

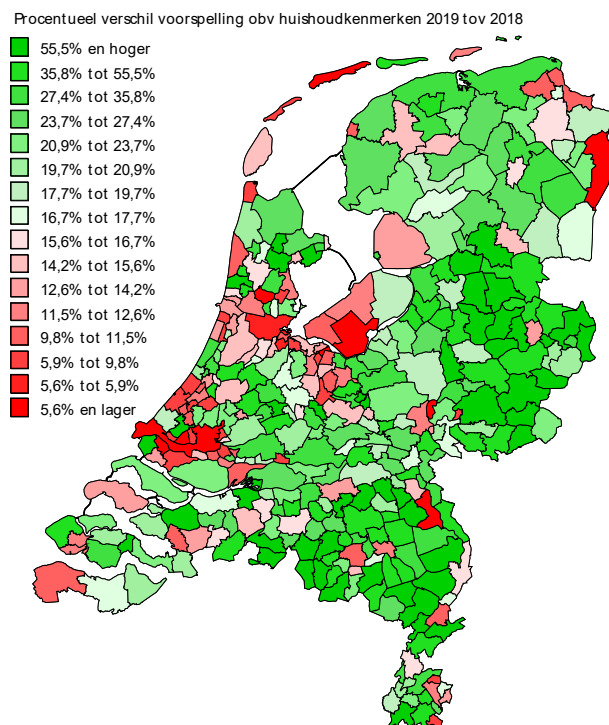
Regionale patronen bij verschillende (regio)kenmerken in voorspelling van de bijstandskans

Met lineaire modellen kan wel een zuiver beeld verkregen worden van het effect van afzonderlijke indicatoren, omdat de uitkomst dan wel een optelling is van de afzonderlijke kenmerken en hun gewicht. Een lineair model leidt echter tot een andere voorspelde bijstandskans dan het (gehanterde) kansmodel voor de volumecomponent. De verschuiving in voorspelde kans tussen 2018 en 2019 laat eenzelfde regionaal patroon zien als in het kansmodel. Met name in Noord-Nederland daalt het voorspelde aantal huishoudens relatief vaak, terwijl dat in West-Nederland het minste voorkomt. Deze modellen kunnen daarmee wel inzicht verschaffen in de veroorzakers van deze verschuiving. Per kenmerk kan worden gekeken of er sprake is van een regionaal patroon in de mutaties van 2018 naar 2019.⁴

⁴ Er is een lineaire variant geschat van zowel model 2018 als model 2019. Per kenmerk is het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van dat kenmerk berekend door de geschatte coëfficiënt te vermenigvuldigen met de score op dat kenmerk. Dit is vervolgens opgeteld over alle huishoudens in een gemeente om tot een voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van één kenmerk te komen. Dit voorspelde aantal huishoudens op basis van het kenmerk in 2018 is afgezet tegen dat in model 2019.

In de huishoudkenmerken is een regionaal patroon zichtbaar dat tegenovergesteld is aan het patroon in de budgetmutaties, zie Figuur 8. Het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van de huishoudkenmerken neemt in verhouding het sterkst toe in het oosten van Nederland. Dit sluit aan bij het beeld op basis van het kansmodel met en zonder regiokenmerken (Figuur 7). Het regionale patroon in de budgetmutaties wordt dus veroorzaakt door de regionale kenmerken.

Figuur 8 Het voorspeld aantal bijstandshuishoudens op basis van de huishoudkenmerken neemt toe in het oosten van Nederland

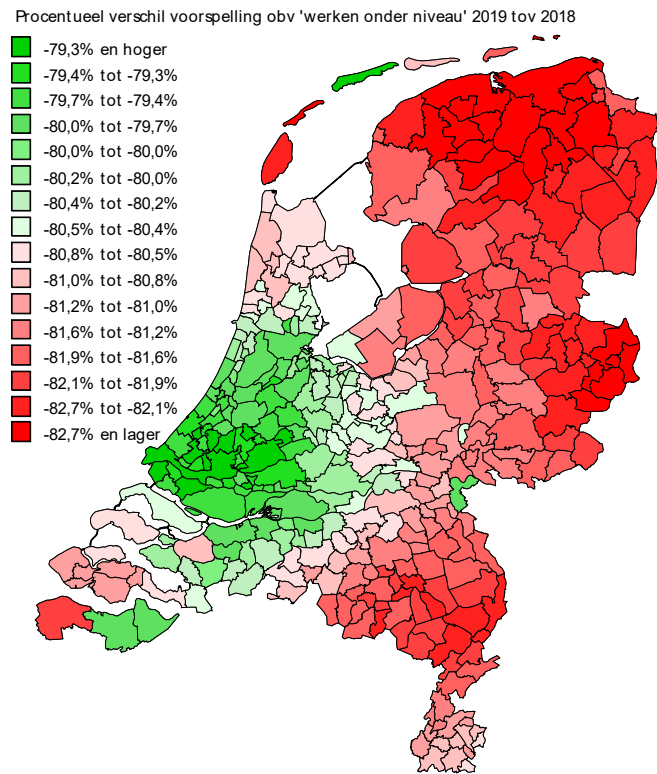


De figuur toont de procentuele verandering in het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van de huishoudkenmerken van model 2019 ten opzichte van het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van de huishoudkenmerken van model 2018. Dit is in gemeentelijke indeling 2019.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Nadere analyse van de regionale kenmerken laat zien dat de verandering in het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van enkele regiokenmerken een zelfde soort regionaal patroon vertoont als de budgetmutaties. Het voorspeld aantal bijstandshuishoudens op basis van het kenmerk werken onder niveau neemt het minste af in het westen van Nederland en juist het meeste in het oosten en noorden van Nederland. Relatief gezien daalt hierdoor het voorspeld aantal huishoudens met bijstand in Oost- en Noord-Nederland, zoals ook zichtbaar in de budgetmutaties. In het kenmerk 'aandeel WW' neemt het voorspeld aantal huishoudens met bijstand met name in West-Nederland (vooral in de provincie Noord-Holland) toe.

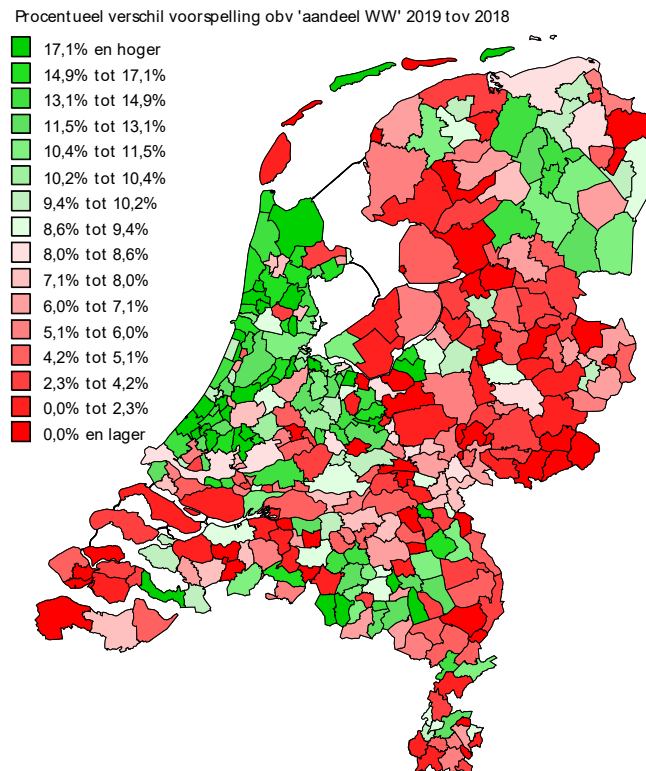
Figuur 9 Regionaal patroon in het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van het kenmerk 'werken onder niveau'



De figuur zet het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van uitsluitend het kenmerk 'werken onder niveau' in 2019 af tegen de overeenkomstige voorspelling met cijfers voor model 2018. Het procentuele verschil in voorspeld aantal huishoudens is weergegeven.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Figuur 10 Regionaal patroon in het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van het kenmerk aandeel WW



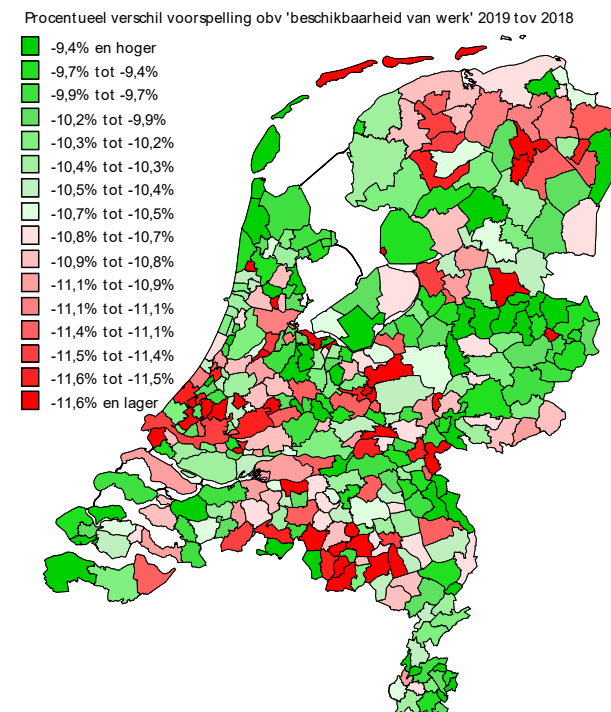
De figuur zet het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van uitsluitend het kenmerk aandeel WW-uitkeringen in 2019 af tegen de overeenkomstige voorspelling met cijfers voor model 2018. Het procentuele verschil in voorspeld aantal huishoudens is weergegeven.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Figuur 11 laat tot slot de verandering in het voorspeld aantal bijstandshuishoudens op basis van het kenmerk beschikbaarheid van werk zien. De figuur laat een sterke daling in Noord-Nederland zien, wat samenhangt met de toegenomen beschikbaarheid van werk in die regio. De voorspellingen op basis van de overige regiokenmerken zijn eveneens veranderd wanneer model 2018 en model 2019 tegenover elkaar worden gezet. Bij deze veranderingen is echter op het eerste oog geen regionaal patroon zoals in de budgetmutaties zichtbaar (niet weergegeven).

Tot slot is een model geschat waarbij de budgetmutaties (op basis van de lineaire modellen) zijn verklaard uit de veranderingen in het voorspelde aantal bijstandshuishoudens op basis van de verschillende kenmerken. Hierbij zijn de huishoudkenmerken bij elkaar opgeteld. Deze analyse laat zien dat de budgetmutaties significant afhangen van de kenmerken werken onder niveau, aandeel WW, overlast en werken niet de norm. De beschikbaarheid van werk en de gezamenlijke huishoudkenmerken zijn net niet significant op 10 procent-niveau. Dit betekent dat ook veranderingen in kenmerken, waarbij op het oog geen patroon zichtbaar is, van invloed zijn op de budgetmutaties.

Figuur 11 Het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van het kenmerk beschikbaarheid van werk daalt in het noorden van Friesland en in Groningen



De figuur zet het voorspeld aantal huishoudens met bijstand op basis van uitsluitend het kenmerk beschikbaarheid van werk in 2019 af tegen de overeenkomstige voorspelling met cijfers voor model 2018. Het procentuele verschil in voorspeld aantal huishoudens is weergegeven.

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten.

Conclusies

Er is een regionale verschuiving zichtbaar in de budgetaandelen die volgen uit het bijstandsverdeelmodel in 2018 en 2019. Gemeenten in het westen gaan er in 2019 op vooruit en gemeenten in de rest van Nederland leveren budgetaandeel in. Een regionaal patroon is niet per se onverwacht of incorrect. De regionale economie verandert immers en dat resulteert in een andere bijstandsafhankelijkheid in de gemeente. Ook de huishoudsamenstelling binnen gemeenten kan regionaal wijzigen, bijvoorbeeld als gezondheidsproblemen regionaal toenemen.

Een drietal regionale kenmerken laat een regionaal patroon in de ontwikkeling van 2018 naar 2019 zien dat aan lijkt te sluiten bij het patroon in de budgetmutaties. Allereerst verandert de regionale economie, waardoor de beschikbaarheid van werk regionaal verandert. Daarnaast gaat het om regionale kenmerken waarbij noodzakelijk onderhoud is geweest wat heeft geleid tot een definitiewijziging (werken onder niveau en aandeel WW).

Op basis van schattingsresultaten blijkt dat de budgetmutaties inderdaad samenhangen met veranderingen in de regionale kenmerken. De budgetaandelen die volgen uit modellen zonder de regionale kenmerken laten dit regionale patroon namelijk niet zien. De kenmerken werken onder niveau,

aandeel WW, overlast en werken niet de norm blijken significant samen te hangen met de wijzigingen in budgetaandeel. Het is niet mogelijk om in beeld te brengen wat het effect is van definitiewijzigingen binnen de kenmerken werken onder niveau en aandeel WW-uitkeringen en wat het effect is van een feitelijke ontwikkeling, omdat de kenmerken niet op basis van de oude definities gemaakt kunnen worden.