

RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2023-001

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 10 januari 2023
Zaaknummer Z/22/432906 /ADV/23/1138453
Onderwerp BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten) Zevenaar 2022
Portefeuillehouder S. Bijl

Contactpersoon Evert Breman
E-mail e.breman@zevenaar.nl
Telefoon 0316-595237

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

In de vergadering van de commissie Samenleving van 6 december 2022 is de aanvraag Vangnetuitkering Zevenaar 2022 behandeld. Wethouder S. Bijl heeft hierbij de toezegging gedaan de raad te informeren over de rapporten die betrekking hebben op de BUIG-onderzoeken.

Via deze raadsinformatiebrieven informeren wij u hier nader over.

Kernboodschap

De gemeente Zevenaar heeft deelgenomen aan een onderzoek naar gemeenten met een structureel tekort op het BUIG-budget. Dit onderzoek heeft in opdracht van het ministerie van SZW plaatsgevonden en is uitgevoerd door het SEO (Sociaal Economisch Onderzoek).

Bijgaand treft u het rapport van het SEO-onderzoek aan.

Context

- ☐ Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- ☐ Collegeprogramma
- ☒ Toezegging
- ☐ Anders, namelijk

Inhoudelijke boodschap

Gemeenten ontvangen jaarlijks een budget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies (LKS). Uitgangspunt in de financieringssysteem is dat voor alle gemeenten samen een toereikend macrobudget wordt vastgesteld en dat de verdeling zo goed mogelijk aansluit bij de werkelijke kosten. In de afgelopen jaren hebben o.a. gemeenten, de VNG, DIVOSA (Directeuren Voor Sociale Arbeid) en de Toetsingscommissie Vangnetuitkering Participatiewet, aandacht gevraagd voor gemeenten met grote

structurele tekorten op de bijstandsbudgetten. Dit is voor het ministerie van SZW aanleiding geweest om een tweetal onderzoeken te verrichten.

Een kwantitatief onderzoek naar meetbare oorzaken in het verdeelmodel en een onderzoek naar kwalitatieve oorzaken in verschillend beleid en uitvoering.

SEO-rapport

Het kwantitatief onderzoek, uitgevoerd door het SEO is inmiddels opgeleverd. De bevindingen over Zevenaar zijn vermeld op de pagina's 36 en 37 van het rapport.

Uit het rapport van het SEO blijkt dat het verdeelmodel bijstelling behoeft. Minister Schouten geeft in haar kamerbrief van 3 oktober 2022 aan dat deze uitkomst aanleiding is om te onderzoeken of het verdeelmodel kan worden verbeterd. De impact hiervan is op korte termijn echter niet te verwachten.

Kwalitatief onderzoek

De gemeente Zevenaar heeft onlangs ook deelgenomen aan het onderzoek van het ministerie van SZW naar gemeenten met meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget en welke invloed gemeenten hier zelf op uit kunnen oefenen. Dit kan gemeenten helpen bij het vormgeven van beleid en uitvoering van de Participatiewet. De resultaten van dit onderzoek worden in het voorjaar van 2023 verwacht.

Quickscan naar de BUIG-financiën in de gemeente Zevenaar

De gemeente heeft Significant APE gevraagd om een quickscan uit te voeren naar de oorzaak van deze tekorten, specifiek gerelateerd aan de BUIG-verdeelsystematiek en met aandacht voor de specifieke omstandigheden in de gemeente Zevenaar.

De bevindingen van dit rapport zijn gepresenteerd in de raadsinformatiebijeenkomst van 30 november 2022 (Aanvraag Vangnetuitkering 2022).

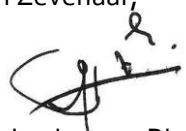
Communicatie en vervolgproces

De raad wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het door het ministerie van SZW gehouden kwalitatief onderzoek naar gemeenten met meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget zodra deze bekend zijn.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Zevenaar,



Daniëlle Jansen
secretaris



Lucien van Riswijk
burgemeester

Bijlagen

1. INT/23/1138484 SEO-rapport: 'Meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget'.
2. INT/23/1138501 Quick scan BUIG tekort gemeente Zevenaar.

MEERJARIGE TEKORTEN EN OVERSCHOTTEN OP HET BIJSTANDSBUDGET

EEN VERKENNING VAN OBJECTIEVE VERKLARINGEN

NOTITIE

seo • economisch onderzoek



atlas research

AUTEURS

WOUTER VERMEULEN, LENNART KROON, TIM SCHWARTZ, JOERI ATHMER, MARTEN MIDDELDORP (ATLAS),
FRANCINE BUREMA (ATLAS) EN JORAN VELDKAMP (ATLAS)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Samenvatting

Sommige gemeenten hebben meerjarig te maken met forse tekorten of overschotten op het bijstandsbudget. In opdracht van het ministerie van SZW hebben SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research onderzocht of er objectieve kenmerken zijn die dit kunnen verklaren. Uitbreiding van het verdeelmodel kan dan een oplossing zijn, mits deze kenmerken door het afwegingskader komen en daarmee ook het model op huishoudniveau verbeteren.

Tabel S.1 laat zien dat meerdere objectieve kenmerken systematisch samenhangen met een meerjarig tekort of overschot op het bijstandsbudget. Systematische samenhang is in deze tabel gebaseerd op een vergelijking tussen de 15 gemeenten met de grootste tekorten en de 15 gemeenten met de grootste overschotten over de periode 2017-2020 onderling en met een vergelijkingsgroep van dertig gemeenten met eenzelfde bevolkingsopbouw en kleine verschillen tussen budget en uitgaven. De lijst van de in het onderzoek betrokken kenmerken is gebaseerd op workshops en interviews met gemeenten, aangevuld met kenmerken die in juridische procedures rondom de verdeling van de bijstandsbudgetten zijn genoemd, kenmerken die eerder zijn onderzocht en kenmerken uit een eigen inventarisatie.

Tabel S.1 Systematische samenhang kenmerken met meerjarige tekorten of overschotten

Naam kenmerk	Bron	Systematische samenhang (na controle voor centrumfunctie)
Segregatie		
Verhuisindex (o.b.v. bijstandsontvangst)	Gemeenten	Ja (ja)
Verhuisindex (o.b.v. niet-westerse migratieachtergrond)	Gemeenten	Ja
Segregatie-index (o.b.v. bijstandsontvangst)	Gemeenten	
Segregatie-index (o.b.v. niet-westerse migratieachtergrond)	Gemeenten	
(Stapeling van) problematiek / Centrumfunctie		
Huishoudens met problematische schulden	Gemeenten	
Multiproblematiek: criminaliteit en gezondheidsproblemen	Gemeenten	Ja
Multiproblematiek: problematische schulden en gezondheidsproblemen	Gemeenten	Ja
Gezondheidsproblemen gekruist met regionaal klantenpotentieel	Gemeenten	
Jeugdproblematiek: aandeel jongeren van 12-25 jaar verdacht van misdrijf	Eerder getoetste kenmerken	Ja
Aandeel jongeren met jeugdzorg	Eerder getoetste kenmerken	
Aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek	Gemeenten	Ja (ja)
Aandeel echtscheidingen	Eerder getoetste kenmerken	Ja
Aandeel laaggeletterden	Gemeenten	
Regionaal klantenpotentieel	Gemeenten	Ja
Stedelijkheid	Gemeenten	Ja
(Langdurig) in de bijstand		

Naam kenmerk	Bron	Systematische samenhang (na controle voor centrumfunctie)
Aandeel bijstandsontvangers dat langer dan 1, 2, ... , 10 jaar in de bijstand zit	Gemeenten	Ja*
Loonkostensubsidies	Gemeenten	Ja (ja)
Overige demografische kenmerken		
Aandeel statushouders	Gemeenten	
Aandeel huishoudens met huurtoeslag	Eerder getoetste kenmerken	Ja
Aandeel sociale huurwoningen	Eerder getoetste kenmerken	
Aandeel goedkope huurwoningen	Gemeenten	
Kenmerken voor 'nietsters': bpg en verschil bpg tussen mannen en vrouwen op gemeenteniveau	Eerder getoetste kenmerken	
Aandeel hoogopgeleiden	Eerder getoetste kenmerken	Ja (ja)
Aandeel personen met een hoog inkomen op gemeenteniveau	Eerder getoetste kenmerken	
Arbeidsmarkt		
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk	Gemeenten	
Beschikbaarheid van werk naar sector	Gemeenten	
Aandeel werk in groeisectoren in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	
Aandeel werk in krimpsectoren in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	
Aandeel conjunctuurgevoelige werkgelegenheid in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	Ja (ja)
Aandeel deeltijdwerk in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	
Aandeel kleine deeltijdbanen in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	
Aandeel flexwerk in totale beschikbaarheid van werk	Gemeenten	Ja (ja)
Bruto arbeidsparticipatie	Eerder getoetste kenmerken	Ja
Arbeidsmigranten en buitenlandse seizoenarbeiders	Gemeenten	Ja
Aandeel zelfstandigen en zzp'ers	Gemeenten	
Geografisch		
Afstand tot zee	Gemeenten	
Afstand tot de grens	Gemeenten	Nee (ja)

* Het kenmerk verschilt systematisch voor mensen die langer dan 1, 2, 3 of 4 jaar in de bijstand zitten.

Verschillen tussen gemeenten zijn het sterkst voor segregatie op basis van bijstandsontvangst, het aandeel huishoudens met huurtoeslag, het aandeel echtscheidingen, het aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek en het aandeel loonkostensubsidies. Voor de meeste van deze kenmerken geldt dat tekortgemeenten hoger scoren dan de gemiddelde gemeenten en de overschotgemeenten. De overschotgemeenten scoren over het algemeen juist lager dan de tekortgemeenten en de vergelijkingsgroep. Een uitzondering is het aandeel loonkostensubsidies, een instrument dat overschotgemeenten juist relatief vaak inzetten.

Een groot deel van de kenmerken die systematisch verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten hangt samen met de centrumfunctie van een gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld voor segregatie, stapeling van problematiek, echtscheidingen, het aandeel hoopgeleiden en het aandeel huishoudens met huurtoeslag. Tabel S.1 laat zien dat een groot deel van getoetste kenmerken inderdaad niet langer systematisch afwijken tussen tekort- en overschotgemeenten en de vergelijkingsgroep wanneer gecorrigeerd wordt voor verschillen in het regionale klantenpotentieel. Vooral segregatie op basis van bijstandsontvangst, het aandeel bijstandsontvangers met LKS en het aandeel voormalige studenten met psychische problematiek blijven sterk afwijken tussen tekort- en overschotgemeenten en gemiddelde gemeenten.

Voor toekomstige verfijning van het verdeelmodel ligt het dan ook voor de hand om de rol van centrumfunctie en de kenmerken op huishoudniveau die hiermee samenhangen nader te onderzoeken. Ook een aantal kenmerken die te maken hebben met opleidingsniveau vragen aandacht, waaronder (voormalige) studenten met psychische problematiek. Langdurig bijstandsgebruik is een derde onderwerp voor nader onderzoek. Hierbij spelen vragen omtrent de optimale specificatie van de kenmerken en de verklaringskracht op huishoudniveau. Daarnaast is het voor het afwegingskader van belang in hoeverre de kenmerken beïnvloedbaar zijn door gemeenten, deze vraag speelt vooral voor langdurig bijstandsgebruik.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Relatie met eerder onderzoek	2
1.4 Opbouw van dit onderzoek	2
2 Selectie van gemeenten	4
2.1 Systematische vergelijking	4
2.2 Verdiepend onderzoek	6
3 Selectie van kenmerken	10
3.1 Inbreng vanuit de acht gemeenten	10
3.2 Shortlist	12
4 Vergelijking kenmerken tussen gemeenten	15
4.1 Uitbijteranalyse	15
4.2 Verschillen tussen tekort-, overschot- en gemiddelde gemeenten	17
5 Gevolgen voor het bijstandsverdeelmiddel	21
Bijlage A Verdiepend onderzoek voor acht gemeenten	22
Bijlage B Groslijst kenmerken	33
Bijlage C Beschrijving kenmerken systematische analyse	39
Bijlage D Resultaten systematische kenmerken voor modelkenmerken	48

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Zij ontvangen hiervoor een budget vanuit het Rijk. Gemeenten mogen bij effectieve uitvoering de overschotten op hun budget behouden en worden zo gestimuleerd tot effectief beleid. De verdeling van het budget is gebaseerd op een objectief verdeelmodel.

De bedoeling van het werken met een objectief verdeelmodel is dat gemeenten een budget ontvangen voor de uitgaven die objectief te verwachten zijn. Uitgaande van een optimale inschatting van de objectief te verwachten uitgaven worden tekorten en overschotten volledig verklaard door beleid en uitvoering. Tekorten en overschotten reflecteren dan volledig de mate waarin gemeenten de bijstandsuitgaven in de hand weten te houden, bijvoorbeeld door mensen intensief te begeleiden en snel naar werk te laten uitstromen.

In de praktijk zijn er echter gemeenten die meerjarig met forse tekorten of overschotten te maken hebben. Forse meerjarige tekorten zijn onwenselijk, zowel voor de betrokken gemeenten zelf, die jaarlijks voor bezuinigingsopdrachten worden gesteld, als voor de intergemeentelijke solidariteit die via het vangnet wordt aangesproken. Terwijl grote tekorten meestal door het vangnet worden gedempt, is er bij grote overschotten geen sprake van demping. Dat wordt door veel gemeenten als onrechtvaardig ervaren. Grote en langdurige afwijkingen tussen budget en uitgaven roepen in zijn algemeenheid de vraag op in hoeverre deze door gemeenten via beleid en uitvoering te beïnvloeden zijn. Kunnen gemeenten nadeel ondervinden van het model, bijvoorbeeld omdat bepaalde objectieve factoren in de gemeente te specifiek zijn om door het model te worden opgepakt? Speelt een factor als een relatief groot onbeweeglijk bestand waarop de gemeente nauwelijks invloed heeft een rol? Zijn er ook minder meetbare factoren die een rol spelen?

Vanuit diverse kanten is er aanleiding om goed naar de situatie bij gemeenten met meerjarige tekorten of overschotten te kijken. Gemeenten, VNG en Divosa vragen vanuit de begeleidingscommissie van het bijstandsverdeelmodel aandacht voor de positie van gemeenten met grote (meerjarige) tekorten. SZW begrijpt dat het voor gemeenten met een meerjarig tekort een moeilijke opgave kan zijn om de uitgaven terug te dringen. De Toetsingscommissie vangnet Participatiewet wil anticiperen op de vraag die op hen afkomt of bij het bepalen van de hoogte van de vangnetuitkering rekening zou kunnen worden gehouden met het deel van het tekort dat niet door beleid en uitvoering te beïnvloeden is.

1.2 Vraagstelling

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van SZW twee onderzoeken uitgezet naar de rol van objectieve kenmerken enerzijds en beleid en uitvoering anderzijds in het ontstaan van meerjarige tekorten en overschotten. Dit onderzoek gaat over de rol van objectieve kenmerken.¹ Het doel is:

- Onderzoeken of (specifieke) kenmerken een verklaringsgrond kunnen bieden voor de meerjarige tekorten of overschotten.

¹ De kern van het nieuwe onderzoek naar beleid en uitvoering wordt gevormd door casestudies bij 15 gemeenten. Dit onderzoek loopt van mei 2022 tot voorjaar 2023.

- Nagaan of er kenmerken zijn die in het model kunnen worden opgenomen en de verklaringskracht van het model kunnen verbeteren.

De voorgestelde aanpak daarbij is om opvallende verschillen in (specifieke) kenmerken in beeld te brengen tussen groepen gemeenten die er qua resultaat op de bijstandsbudgetten goed, slecht en gemiddeld voorstaan: doen bepaalde kenmerken zich relatief vaak voor bij tekortgemeenten of overschotgemeenten, in vergelijking met gemiddelde gemeenten? Bij de selectie gaat het daarbij om forse meerjarige tekorten en overschotten over de periode 2017 tot en met 2020.

1.3 Relatie met eerder onderzoek

In het verleden is de uitbreiding van het bijstandsverdeelmiddel met nieuwe kenmerken meerdere keren onderzocht aan de hand van het afwegingskader.² Een van de criteria in dit afwegingskader is dat de verklaringskracht van het model voldoende toeneemt. Hierbij gaat het om de verklaring van bijstandsgebruik voor alle huishoudens in alle gemeenten. Er is dus geen specifieke focus op uitschieters. Het is echter mogelijk dat bepaalde kenmerken voor de 'gemiddelde gemeente' minder belangrijk zijn dan voor uitschieters en daarom niet boven komen drijven in een onderzoek naar alle huishoudens in alle gemeenten. Dit rechtvaardigt een aanpak die zich juist op deze uitschieters richt.

Er is in 2016 en 2017 onderzoek gedaan naar uitschieters.³ Hoewel er in deze onderzoeken ook aandacht was voor objectieve kenmerken lag de focus vooral op de rol van beleid en uitvoering. Konden gemeenten met een groot tekort of overschot hierop sturen? Een eerste verschil met de huidige opzet is dus dat de focus nu juist op objectieve factoren ligt. Een tweede verschil is de selectie van gemeenten. Destijds was de omvang van het tekort of overschot het belangrijkste criterium, terwijl dit onderzoek zich richt op meerjarige tekorten en overschotten. Ten derde is het model sinds 2017 veranderd en kan ook het belang van bepaalde kenmerken in de afgelopen jaren veranderd zijn.

Verder is de uitkomst van het bijstandsverdeelmiddel voor een aantal specifieke gemeenten op hun verzoek nader onder de loep genomen. Dit levert geen inzicht in de vraag welke kenmerken systematisch verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten en gemiddelde gemeenten.

Tegen deze achtergrond lijkt het zinvol om mogelijke objectieve verklaringen voor meerjarige tekorten en overschotten nu onder de loep te nemen.

1.4 Opbouw van dit onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een aantal stappen die in de opeenvolgende hoofdstukken van deze notitie worden besproken. Allereerst zijn gemeenten geselecteerd met aanzienlijke meerjarige tekorten of overschotten op het bijstandsbudget. Het gaat om 15 tekort- en 15 overschotgemeenten. Ook is een vergelijkingsgroep van dertig

² Zie bijvoorbeeld "Tempelman et al. (2017). Verfijning bijstandsverdeelmiddel 2018. Amsterdam en Utrecht: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten" of "Tempelman et al. (2018). Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019. Amsterdam en Utrecht: SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten".

³ Marlet et al. (2016). Analyse residuen Bijstandsverdeelmiddel 2017. Utrecht en Amsterdam: Atlas voor gemeenten en SEO Economisch Onderzoek.

Marlet et al. (2017). Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget. Utrecht en Amsterdam: Atlas voor gemeenten en SEO Economisch Onderzoek.

gemeenten geselecteerd waarvoor bijstandsuitgaven juist dicht bij het budget lagen. De vergelijkingsgroep is qua opbouw van bevolkingsomvang vergelijkbaar met de groep van tekort- en overschotgemeenten. Binnen de groep tekort- en overschotgemeenten zijn acht gemeenten geselecteerd voor verdiepend onderzoek. Er hebben workshops met deze gemeenten plaatsgevonden en we hebben interviews met de afzonderlijke gemeenten gehouden om mogelijke verklaringen in kaart te brengen.

Op basis van de workshops en interviews met de acht gemeenten hebben we een longlist van mogelijk te onderzoeken kenmerken opgesteld. Deze longlist is aangevuld met kenmerken die in juridische procedures rondom de verdeling van de bijstandsbudgetten zijn genoemd. Daarnaast is een eigen inventarisatie van mogelijke kenmerken gemaakt.

In overleg met het ministerie van SZW en de begeleidingscommissie is uit deze longlist een shortlist gedestilleerd van kenmerken die daadwerkelijk zijn geconstrueerd en waarvoor vervolgens is getoetst of ze systematisch verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten en de vergelijkingsgroep. Een van de criteria hierbij was of het kenmerk goed te operationaliseren is. Hoewel de focus lag op objectieve kenmerken zijn ook een aantal kenmerken meegenomen die direct of indirect door gemeenten te beïnvloeden zijn. Daarnaast zijn alle kenmerken in het model getoetst.

Het onderzoek eindigt met een verkenning van vervolgstappen richting mogelijke aanpassing van het verdeelmodel om beter rekening te houden met kenmerken waardoor in sommige gemeenten meerjarige tekorten of overschotten ontstaan.

2 Selectie van gemeenten

Dit hoofdstuk beschrijft de selectie van tekort- en overschotgemeenten voor een systematische vergelijking van kenmerken. We selecteren ook een vergelijkingsgroep waarvoor uitgaven en budget juist dicht bij elkaar liggen. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk de selectie van vijf tekort- en drie overschotgemeenten voor verdiepend onderzoek op basis van workshops en interviews.

2.1 Systematische vergelijking

We zoeken verklaringen voor gemeenten die meerjarig een substantieel tekort of overschot op hun bijstandsbudget hebben. Tekorten en overschotten zijn bepaald door de definitieve budgetten te vergelijken met de werkelijk gerealiseerde netto uitgaven (bestedingen minus baten) in hetzelfde jaar, uitgerekend als percentage van de budgetten.⁴ De selectie is gebaseerd op de periode van 2017 tot 2020. Doordat de uitgaven vanaf het jaar 2021 tijdens de selectiefase van dit onderzoek nog niet beschikbaar zijn, is het met deze methode niet mogelijk om de jaren 2021 en 2022 mee te nemen.

We selecteren tekort- en overschotgemeenten onder gemeenten die volledig objectief gebudgetteerd zijn en dus meer dan 40 duizend inwoners hebben. In dit onderzoek gaat het namelijk om de vraag of meerjarige uitbijters samenhangen met objectieve kenmerken, zodat aanpassing van het model een oplossing zou kunnen bieden. Voor gemeenten die niet of gedeeltelijk objectief gebudgetteerd zijn, is dit minder relevant. Het is bekend dat het objectieve model het bijstandsgebruik voor deze gemeenten minder goed voorspelt. Dat is de reden dat ze gedeeltelijk of volledig historisch gebudgetteerd zijn.⁵

Selectie tekort- en overschotgemeenten

Binnen de groep van volledig objectief gebudgetteerde gemeenten kijken we vervolgens naar het cumulatieve tekort of overschot over de periode 2017-2022. Een voordeel van deze methode is dat gemeenten die één jaar een relatief klein tekort of overschot hebben en de andere jaren een aanzienlijk tekort of overschot niet buiten de selectie vallen. Tabel 2.1 laat zien welke 15 tekort- en 15 overschotgemeenten over deze periode het grootste cumulatieve tekort of overschot hebben. Meerjarige tekorten lopen op tot 14 procent in Leeuwarden en meerjarige overschotten lopen op tot 25 procent in Amstelveen.

⁴ Voor het jaar 2020 zijn de tekorten en overschotten bijvoorbeeld als volgt berekend: procentueel tekort/overschot = (budget 2020 - uitgaven 2020) / budget 2020.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Vermeulen, W., Kroon L., Schwartz T., Middeldorp M., Burema F. (2021). Vaststellen van de bijstandsbudgetten 2022. Herschatting en verdeling van de budgetten. SEO-rapport nummer 2021-85.

Tabel 2.1 Overzicht tekort- en overschotgemeenten

Tekortgemeenten	Gemiddeld tekort	Overschotgemeenten	Gemiddeld overschot
Leeuwarden	-14%	Amstelveen	25%
Utrechtse Heuvelrug	-13%	Hollands Kroon	23%
Leidschendam-Voorburg	-13%	Horst aan de Maas	19%
Zutphen	-11%	Waalwijk	18%
Vlissingen	-11%	Maastricht	18%
Dordrecht	-11%	Venray	18%
's-Gravenhage (gemeente)	-9%	Heusden	16%
Súdwest-Fryslân	-9%	Heerhugowaard	16%
Groningen (gemeente)	-9%	Oosterhout	15%
Arnhem	-9%	Beverwijk	15%
Nijmegen	-8%	Schagen	14%
Hilversum	-8%	Steenwijkerland	14%
Zevenaar	-8%	Peel en Maas	12%
Zwijndrecht	-8%	Roosendaal	12%
Ede	-8%	's-Hertogenbosch	11%

Selectie vergelijkingsgroep met saldo stabiel rondom nul

Tabel 2.2 laat zien tegen welke vergelijkingsgroep we kenmerken van tekort- en overschotgemeenten in dit onderzoek afzetten. Er is een groep gemeenten geselecteerd waarvoor het saldo stabiel rondom nul ligt en die qua omvang op een vergelijkbare manier samengesteld is als de tekort- en overschotgemeenten.

Als eerste stap is voor elk van de geselecteerde tekort- en overschotgemeenten gekeken naar de gemeentegrootte in 2020. Voor alle tekort- en overschotgemeenten binnen een bepaalde gemeentegrootteklasse is binnen die gemeentegrootteklasse hetzelfde aantal gemeenten voor de vergelijkingsgroep gezocht. Dit betekent dat uiteindelijk evenveel gemiddelde gemeenten worden geselecteerd (dertig) als tekort- en overschotgemeenten bij elkaar (15+15).

Vervolgens is per gemeente gekeken naar de optelsom van de absolute waarde van de saldi over vier jaar. Per gemeentegrootteklasse zijn de gemeenten geselecteerd waarvoor dit cumulatieve absolute saldo het dichtst bij nul ligt. Er is gekozen voor een cumulatief absoluut saldo, omdat dit onderzoek gemeenten met een meerjarig tekort of overschot vergelijkt met gemeenten waarvoor er meerjarig nauwelijks een verschil is tussen de voorspelde budgetten en de werkelijke uitgaven. Wanneer wordt uitgegaan van een gemiddeld saldo over vier jaar, dan kunnen gemeenten die het ene jaar bijvoorbeeld een overschot van 15 procent en het andere jaar een tekort van 15 procent hebben ook door de selectie komen. Oftewel, het gaat hier om gemeenten met een relatief stabiel saldo rond de nul.

Tabel 2.2 Overzicht van de gemeenten die zijn meegenomen in de analyses

Inwoners	Tekortgemeenten	Overschotgemeenten	Vergelijkingsgroep	
40.000 tot 100.000 inwoners	Hilversum	Amstelveen	Barendrecht	Smallingerland
	Leidschendam-Voorburg	Beverwijk	Berkelland	Stichtse Vecht
	Súdwest-Fryslân	Heerhugowaard	Doetinchem	Terneuzen
	Utrechtse Heuvelrug	Heusden	Harderwijk	Velsen
	Vlissingen	Hollands Kroon	Heerenveen	Vijfheerenlanden
	Zevenaar	Horst aan de Maas	Heerlen	Weert
	Zutphen	Oosterhout	Helmond	Westerkwartier
	Zwijndrecht	Peel en Maas	Meerijstad	Wijchen
		Roosendaal	Nieuwegein	
		Schagen	Nijkerk	
		Steenwijkerland	Noordoostpolder	
		Venray	Oss	
		Waalwijk	Sittard-Geleen	
100.000 tot 250.000 inwoners	Arnhem	's-Hertogenbosch	Alphen aan den Rijn	Venlo
	Dordrecht	Maastricht	Amersfoort	Westland
	Ede		Apeldoorn	
	Groningen (gemeente)		Emmen	
	Leeuwarden		Enschede	
	Nijmegen		Tilburg	
Meer dan 250.000 inwoners	's-Gravenhage (gemeente)		Amsterdam	
Aantal	15	15	30	

Gemeentelijke herindelingen

Jaarlijks vinden gemeentelijke herindelingen plaats waarbij gemeenten fuseren tot nieuwe gemeenten of kleinere gemeenten samengaan met grotere gemeenten. Het aantal gemeenten is in de periode van 2017 tot 2020 afgenomen van 388 naar 352. Bij het bepalen van meerjarige tekorten en overschotten spelen deze gemeentelijke herindelingen een rol. Voor het bestuderen van de tekorten en overschotten is de gemeentelijke indeling voor 2020 gebruikt. Dit betekent dat gemeenten die in eerdere jaren nog aparte gemeenten waren worden behandeld alsof ze al die jaren al gefuseerd waren. Dit geeft de mogelijkheid om de gemeenten over alle jaren te kunnen volgen.⁶

2.2 Verdiepend onderzoek

We selecteren acht van de dertig tekort- en overschotgemeenten voor verdiepend onderzoek, gebaseerd op workshops en interviews met elke gemeente afzonderlijk. De acht gemeenten zijn zo gekozen dat ze, binnen de populatie tekort- en overschotgemeenten, geografisch verspreid over het land gelegen zijn en variatie in grootteklasse en bijstandsdichtheid kennen. Daarnaast is meegewogen of gemeenten een procedure in het kader van Bezwaar en

⁶ Aparte gemeenten worden behandeld alsof ze gefuseerd zijn, ook wanneer ze in die periode geen gezamenlijk beleid hebben gevoerd. In tabel 2.2 gaat het dan om de gemeenten Meerijstad, Zevenaar, Groningen en Vijfheerenlanden.

beroep hebben aangespannen. Deze gemeenten hebben zich naar waarschijnlijkheid al verdiept in de redenen waarom het model mogelijk niet volledig recht doet aan de situatie in die gemeente (ter voorbereiding op rechtszaken). Als subset van de geselecteerde tekort- en overschotgemeenten zijn alle acht gemeenten volledig gebudgetteerd. Omdat tekorten als problematischer worden ervaren dan overschotten kiezen we vijf tekortgemeenten en drie overschotgemeenten.

Tekortgemeenten

Aangezien het Bezwaar en beroep-criterium het meest restrictief is, bestaat de selectie van tekortgemeenten in eerste instantie uit de gemeenten die aan dit criterium voldoen. Het gaat dan om de gemeenten 's-Gravenhage, Groningen, Vlissingen en Dordrecht. Doordat deze gemeenten verspreid over het land liggen, wordt hiermee ook aan het tweede criterium voldaan. De lijst met tekortgemeente is vervolgens aangevuld met kleinere gemeenten (hoogstens 50 duizend inwoners), omdat het merendeel van de overschot- en tekortgemeenten kleinere gemeenten zijn en een representatieve selectie wenselijk is.

De vier hierboven geselecteerde gemeenten kennen (in 2019) een bovengemiddeld aandeel personen in de bijstand. Om deze reden is de selectie van tekortgemeenten aangevuld met een kleinere gemeente waar het aandeel personen in de bijstand kleiner dan gemiddeld is. Op basis van dat criterium komen Zevenaar, de Utrechtse Heuvelrug en Houten in aanmerking – zie Tabel 2.3. Gezien de geografische ligging is uiteindelijk Zevenaar geselecteerd als vijfde tekortgemeente.

Tabel 2.3 Bijstandsdichtheid meerjarige tekortgemeenten

Gemeentenaam	Aantal inwoners	Aantal bijstandsonvangers	Aandeel bijstandsonvangers
Arnhem	159.300	7.900	4,9%
Groningen (gemeente)	231.300	10.700	4,6%
Leeuwarden	123.100	5.600	4,6%
's-Gravenhage (gemeente)	537.800	24.200	4,5%
Nijmegen	176.700	7.200	4,1%
Vlissingen	44.400	1.700	3,8%
Dordrecht	118.700	3.900	3,3%
Zutphen	47.600	1.500	3,1%
Zwolle	127.500	3.600	2,8%
Leidschendam-Voorburg	75.400	1.900	2,5%
Súdwest-Fryslân	89.700	2.200	2,5%
<u>Nederland</u>	<u>17.282.200</u>	<u>414.600</u>	<u>2,4%</u>
Hilversum	90.200	2.100	2,4%
Zevenaar	43.500	900	2,0%
Ede	115.700	1.800	1,5%
Utrechtse Heuvelrug	49.500	700	1,4%

Toelichting: Het aantal inwoners en het aantal bijstandsonvangers betreffen de situatie in 2019 en zijn afgerond op honderdtallen. De geselecteerde tekortgemeenten zijn dikgedrukt.

Overschotgemeenten

Voor de selectie van drie overschotgemeenten voor verdiepend onderzoek is Amstelveen een logische eerste kandidaat. Deze gemeente heeft het grootste overschot – gemiddeld 25 procent in de periode 2017 tot en met 2020. Maastricht is een interessante tegenhanger voor Groningen, aangezien deze gemeenten in veel opzichten sterk op elkaar lijken. Groningen heeft echter een meerjarig tekort en Maastricht een meerjarig overschot. Beide gemeenten zijn perifeer gelegen universiteitssteden met 100 duizend tot 250 duizend inwoners. Ook is Maastricht een van de weinige overschotgemeenten met een bovengemiddeld aandeel personen in de bijstand – zie Tabel 2.4. Om de geografische spreiding in de geselecteerde gemeenten te handhaven is als laatste overschotgemeente 's-Hertogenbosch aan de selectie toegevoegd.

Tabel 2.4 Bijstandsdichtheid meerjarige overschotgemeenten

Gemeentenaam	Aantal inwoners	Aantal bijstandsontvangers	Aandeel bijstandsontvangers
Maastricht	121.600	3.800	3,1%
Roosendaal	77.000	2.000	2,5%
<u>Nederland</u>	<u>17.282.200</u>	<u>414.600</u>	<u>2,4%</u>
Beverwijk	41.200	1.000	2,3%
's-Hertogenbosch	154.200	3.500	2,2%
Venray	43.300	800	1,9%
Steenwijkerland	43.900	800	1,8%
Oosterhout	55.600	900	1,6%
Waalwijk	48.200	700	1,5%
Heerhugowaard	56.700	800	1,4%
Amstelveen	90.800	1.200	1,3%
Heusden	44.100	500	1,2%
Schagen	46.600	500	1,2%
Hollands Kroon	47.800	500	1,1%
Horst aan de maas	42.300	400	0,9%
Peel en maas	43.300	400	0,9%

Toelichting: Het aantal inwoners en het aantal bijstandsontvangers betreffen de situatie in 2019 en zijn afgerond op honderdtallen. De geselecteerde overschotgemeenten zijn dikgedrukt.

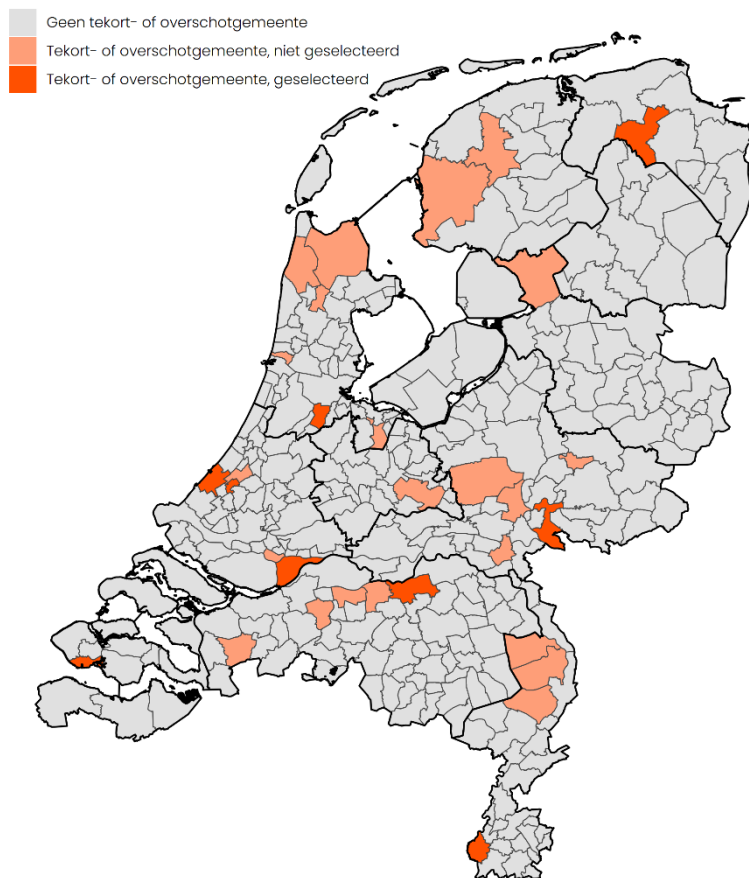
Selectie gemeenten voor de verkennende analyses

Bovenstaande selecties leiden tot een groep van acht gemeenten die hebben deelgenomen aan het verdiepende onderzoek. Tabel 2.5 laat de spreiding qua grootteklasse zien, naast de spreiding van de 15 geselecteerde tekort- en overschotgemeenten naar grootteklasse, en Figuur 2.1 toont de geografische spreiding.

Tabel 2.5 Grootteklasse van geselecteerde tekort- en overschotgemeenten

Grootteklasse	Tekort	Overschot	Aantal tekort	Aantal overschot
40.000 tot 100.000	Vlissingen + Zevenaar	Amstelveen	8	13
100.000 tot 250.000	Dordrecht + Groningen	Maastricht + 's-Hertogenbosch	6	2
Groter dan 250.000	's-Gravenhage	-	1	0

Figuur 2.1 De acht voor verdiepend onderzoek geselecteerde gemeenten liggen geografisch gespreid



3 Selectie van kenmerken

De selectie van kenmerken waarvoor is onderzocht of ze systematisch verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten en de vergelijkingsgroep leunt zwaar op de workshops en interviews die we hebben gehouden met de acht gemeenten die voor dit verdiepende onderzoek zijn geselecteerd. Het verdiepende onderzoek begon met twee workshops met de tekort- en overschotgemeenten apart. Vervolgens is elke gemeente geïnterviewd over mogelijke objectieve verklaringen voor het tekort of overschot. Ten slotte zijn de bevindingen van de systematische analyse in een afsluitende workshop aan de acht gemeenten voorgelegd.

Het verdiepende onderzoek heeft een aantal mogelijke kenmerken voor de systematische vergelijking opgeleverd. We hebben deze kenmerken op een longlist gezet en aangevuld met kenmerken die in juridische procedures rondom de verdeling van de bijstandsbudgetten zijn genoemd en met kenmerken die eerder zijn onderzocht. Daarnaast hebben we een eigen inventarisatie van mogelijke kenmerken gemaakt.

In overleg met het ministerie van SZW en de begeleidingscommissie is uit deze longlist een shortlist gedestilleerd van kenmerken die we daadwerkelijk hebben geconstrueerd en waarvoor we vervolgens hebben getoetst of ze systematisch verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten en de vergelijkingsgroep. Een van de criteria hierbij was of het kenmerk goed te operationaliseren is. Hoewel de focus lag op objectieve kenmerken hebben we ook een aantal kenmerken meegenomen die direct of indirect door gemeenten te beïnvloeden zijn. Daarnaast hebben we alle kenmerken in het model getoetst.

De volgende paragraaf vat de door gemeenten genoemde factoren die mogelijk samenhangen met meerjarige tekorten en overschotten samen. Paragraaf 3.2 bespreekt de kenmerken die op de shortlist zijn beland. Bijlage A geeft meer achtergrond over de acht gemeenten die in het verdiepende onderzoek zijn gemeenten. Bijlage B bevat de longlist van kenmerken op basis waarvan de selectie is gemaakt.

3.1 Inbreng vanuit de acht gemeenten

Tabel 3.1 geeft, ingedeeld naar thema, een overzicht van de (objectieve) factoren die in het verdiepende onderzoek met de vijf tekort- en drie overschotgemeenten zijn genoemd. Deze factoren vormen een belangrijke basis voor de selectie van kenmerken die zijn getoetst in de systematische analyses. Ook de rol van beleid en uitvoering is ter sprake gekomen in de verkennende analyse. Beleid en uitvoering vallen echter buiten de scope van dit onderzoek.

Tabel 3.1 Overzicht door gemeenten genoemde factoren die mogelijk samenhangen met meerjarige tekorten en overschotten

Naam kenmerk	Toelichting
Segregatie	
Segregatie	In een sterker naar herkomst of bijstandsafhankelijkheid gesegregeerde gemeente hebben mensen in de bijstand mogelijk een slechter netwerk en vinden zij minder makkelijk een baan.
(Stapeling van) problematiek / Centrumfunctie	

Naam kenmerk	Toelichting
Aandeel studenten (met psychische problematiek)	Sommige gemeenten geven aan een groot bestand (voormalige) studenten te hebben waarvan een deel psychische problematiek ontwikkelt tijdens de studententijd. Vaak gaat het dan weliswaar om hoogopgeleiden waardoor het verdeelmodel een lage bijstandskans voorspelt. Echter, deze groep stroomt toch vaak in de bijstand. Een ander punt heeft te maken met verdringing, namelijk: studenten die als bijbaan laaggeschoold werk doen en daarmee banen innemen die mensen in de bijstand ook zouden kunnen invullen.
Centrumfunctie / Regionaal klantenpotentieel / Relatie tussen gemeentegrootte en gezondheid / Stapeling van problematiek	Enkele gemeenten geven aan dat de relatie tussen gezondheid en bijstandskans sterker is in grote gemeenten. Dit hangt volgens hen samen met hun constatering dat grote gemeenten, vanwege de aanwezigheid van specifieke zorgvoorzieningen, zwaardere gevallen en stapeling van (zorg)problematiek aantrekken. De vraag is ook of de indicator <i>centrumfunctie</i> getoetst kan worden.
(Langdurig) in de bijstand	
Loonkostensubsidies (LKS)	Sommige gemeenten geven aan dat de gerealiseerde bijstandsprijs hoger is dan de voor spelde prijs, omdat ze relatief veel LKS hebben ingezet en hier hoge kosten aan verbonden zijn. In de onderzoeksperiode werd het LKS-budget nog niet verdeeld op basis van realisaties.
Niet-gebruik bijstand	Gemeenten die actief de groep niet-gebruikers opzoeken lopen wellicht eerder tegen een tekort aan.
Langdurig in de bijstand ('granieten bestand')	Hoe langer mensen in de bijstand zitten, hoe moeilijker ze over het algemeen te activeren zijn. Gemeenten met een groter bestand langdurig bijstandsontvangers hebben dan een relatief groter gedeelte van hun bijstandspopulatie dat moeilijker te activeren is.
Overige demografische kenmerken	
Goedkope huurwoningen	Het model bevat met het kenmerk <i>wonend in een corporatiewoning</i> een benadering voor goedkope huurwoningen. Sommige gemeenten geven echter aan dat zij relatief veel goedkope huurwoningen hebben die niet als corporatiewoning geteld worden. Het model zou hier dan niet genoeg rekening mee houden.
Statushouders	Er wordt aangegeven dat statushouders vaak bij elkaar in de buurt wonen. Statushouders hebben over het algemeen een relatief grote kans op bijstand. Gemeenten zouden hier dan disproportioneel nadeel van ondervinden.
Arbeidsmarkt	
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk	Dit kenmerk zit in de prijscomponent van het model maar niet in de volumecomponent. Gemeenten dragen in de workshops echter aan dat dit wel invloed heeft op de bijstandskans.
Arbeidsmigranten en buitenlandse seizoenarbeiders	Gemeenten geven aan dat een deel van het (laaggeschoolde) werk wordt gedaan door arbeidsmigranten en buitenlandse seizoenarbeiders. Er is dus mogelijk sprake van verdringing.
Beschikbaarheid van werk (reistijden)	Dit kenmerk zit al in het verdeelmodel, maar gemeenten geven aan dat de <u>reistijdenmatrix</u> die de beschikbaarheid van werk bepaalt te optimistisch is. Ook noemen gemeenten dat de reistijd per weg wordt gebruikt, terwijl de reistijd per openbaar vervoer relevanter is voor bijstandsgerechtigden.
Beschikbaarheid van werk (sectoren)	Er zijn volgens gemeenten bepaalde sectoren op de arbeidsmarkt die wel en niet geschikt zijn voor de bijstandspopulatie. Volgens de gemeenten is de verdeling van deze sectoren over gemeenten niet gelijkmatig. De beschikbaarheid van werk op basis van het totaalaantal banen zou dan geen goed beeld geven van de feitelijke beschikbaarheid van werk voor de bijstandspopulatie. Deze discrepantie zou bovendien per gemeente verschillen.
Flexwerk en zzp'ers	Flexwerkers bouwen relatief weinig WW op en belanden sneller in de bijstand. Ook zzp'ers zijn volgens gemeenten een kwetsbare groep.
Geografisch	

Naam kenmerk	Toelichting
Ligging aan de grens en ligging aan de zee	Enerzijds geven gemeenten aan te profiteren van de ligging aan de grens, aangezien er (laaggeschoold) werk is over de grens. Anderzijds zijn er gemeenten die aangeven nadeel te hebben van de grens. De ligging aan zee werkt nadelig, omdat daar geen werk beschikbaar is.
Psychologische/natuurlijke barrières	Reizen naar bepaalde gebieden (zoals tussen eilanden in Zeeland) wordt soms als psychologische drempel gezien. De beschikbaarheid van werk houdt hier mogelijk geen rekening mee.

Toelichting: Zie Bijlage A voor meer achtergrond over de acht gemeenten uit het verdiepende onderzoek.

3.2 Shortlist

Tabel 3.2 geeft de selectie van kenmerken die zijn onderzocht in de systematische analyse. Input voor deze selectie van kenmerken zijn de verkennende analyse uit het voorgaande hoofdstuk, juridische procedures uit het verleden, een eigen inventarisatie en eerder getoetste kenmerken. Verder hebben we alle huidige modelkenmerken getoetst, voor de overzichtelijkheid zijn deze niet in Tabel 3.2 opgenomen. Zie Tabel 3.1 en Bijlage B voor een overzicht van de kenmerken op de groslijst en Bijlage C voor een gedetailleerde beschrijving van de kenmerken op de shortlist.

Tabel 3.2 Overzicht van de kenmerken die zijn getoetst in de systematische analyse

Naam kenmerk	Bron	Toelichting
Segregatie		
Verhuisindex (o.b.v. bijstandsontvangst)	Gemeenten	Operationalisering van segregatie
Verhuisindex (o.b.v. niet-westerse migratieachtergrond)	Gemeenten	Operationalisering van segregatie
Segregatie-index (o.b.v. bijstandsontvangst)	Gemeenten	Operationalisering van segregatie
Segregatie-index (o.b.v. niet-westerse migratieachtergrond)	Gemeenten	Operationalisering van segregatie
(Stapeling van) problematiek / Centrumfunctie		
Huishoudens met problematische schulden	Gemeenten	Operationalisering van stapeling van problematiek
Multiproblematiek: criminaliteit en gezondheidsproblemen	Gemeenten	Operationalisering van stapeling van problematiek
Multiproblematiek: problematische schulden en gezondheidsproblemen	Gemeenten	Operationalisering van stapeling van problematiek
Gezondheidsproblemen gekruist met regionaal klantenpotentieel	Gemeenten	Operationalisering van relatie tussen gemeentegrootte en gezondheid
Jeugdproblematiek: aandeel jongeren van 12-25 jaar verdacht van misdrijf	Eerder getoetste kenmerken	-
Aandeel jongeren met jeugdzorg	Eerder getoetste kenmerken	-
Aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek	Gemeenten	-
Aandeel echtscheidingen	Eerder getoetste kenmerken	-
Aandeel laaggeletterden	Gemeenten	-
Regionaal klantenpotentieel	Gemeenten	-

Naam kenmerk	Bron	Toelichting
Stedelijkheid	Gemeenten	-
(Langdurig) in de bijstand		
Aandeel bijstandsontvangers dat langer dan 1, 2, ... , 10 jaar in de bijstand zit	Gemeenten	-
Loonkostensubsidies	Gemeenten	-
Overige demografische kenmerken		
Aandeel statushouders	Gemeenten	-
Aandeel huishoudens met huurtoeslag	Eerder getoetste kenmerken	-
Aandeel sociale huurwoningen	Eerder getoetste kenmerken	-
Aandeel goedkope huurwoningen	Gemeenten	-
Kenmerken voor 'nieters': bpg en verschil bpg tussen mannen en vrouwen op gemeenteniveau	Eerder getoetste kenmerken	-
Aandeel hoogopgeleiden	Eerder getoetste kenmerken	Kenmerken voor kans op sociale stijging
Aandeel personen met een hoog inkomen op gemeenteniveau	Eerder getoetste kenmerken	Kenmerken voor kans op sociale stijging
Arbeidsmarkt		
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk	Gemeenten	-
Beschikbaarheid van werk naar sector	Gemeenten	-
Aandeel werk in groeisectoren in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	-
Aandeel werk in krimpsectoren in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	-
Aandeel conjunctuurgevoelige werkgelegenheid in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	-
Aandeel deeltijdwerk in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	-
Aandeel kleine deeltijdbanen in totale beschikbaarheid van werk	Eigen inventarisatie	-
Aandeel flexwerk in totale beschikbaarheid van werk	Gemeenten	-
Bruto arbeidsparticipatie	Eerder getoetste kenmerken	-
Arbeidsmigranten en buitenlandse seizoenarbeiders	Gemeenten	-
Aandeel zelfstandigen en zzp'ers	Gemeenten	-
Geografisch		
Afstand tot zee	Gemeenten	Operationalisering van ligging aan de grens en ligging aan de zee
Afstand tot de grens	Gemeenten	Operationalisering van ligging aan de grens en ligging aan de zee

Toelichting: Zie Bijlage C voor een uitgebreide beschrijving van de kenmerken

In Tabel 3.2 is een deel van de kenmerken op de groslijst niet opgenomen, omdat ze nog niet op gemeenteniveau beschikbaar zijn en dat ze op microniveau in de CBS Microdata moeten worden aangemaakt. Omwille van tijd en budget is met SZW afgesproken om een beperkt aantal kenmerken mee te nemen die op microniveau moeten worden samengesteld. Deze kenmerken zijn aangevuld met kenmerken die relatief eenvoudig te maken zijn, bijvoorbeeld op basis van CBS Statline, en kenmerken die al in het verdeelmodel zitten. Bij de selectie van de kenmerken waarvoor relatief veel werk nodig is, is prioriteit gegeven aan de kenmerken die gemeenten hebben aangedragen in de workshops en interviews.

Voor de meeste kenmerken die in het verleden in juridische procedures zijn genoemd, geldt dat deze ook op de shortlist komen. Dit komt deels omdat er overlap is met de kenmerken die zijn genoemd tijdens de workshop en deels omdat het om kenmerken gaat die al in het verdeelmodel zitten. Dat geldt niet voor het kenmerk 'goedkope woningen'. Dit kenmerk hangt echter samen met het kenmerk 'goedkope huurwoningen' dat wel op de shortlist staat.

Een aantal kenmerken die zijn opgehaald op basis van onze eigen inventarisatie komen ook niet op de shortlist. Voor sommige van deze kenmerken zou het wel interessant kunnen zijn om ze verder te verkennen, bijvoorbeeld de sociaaleconomische positie van ouders en het aandeel lageloonbanen vervuld door jongeren en mantelzorgers.

Van de door gemeenten aangedragen kenmerken zijn er drie niet op de shortlist terechtgekomen. De 'Beschikbaarheid van werk (reistijden)' is niet opgenomen, omdat dit al onderdeel is van lopend onderzoek naar de specificatie van de regiokenmerken. 'Niet-gebruik bijstand' is niet opgenomen, omdat hierover geen gegevens beschikbaar zijn op gemeenteniveau. Verder zagen we geen manier om 'Psychologische/natuurlijke barrières' op een voor het bijstandsverdeelmodel bruikbare manier te operationaliseren.

4 Vergelijking kenmerken tussen gemeenten

De kern van het onderzoek bestaat uit een systematische vergelijking van de voor de shortlist geselecteerde kenmerken tussen tekort- en overschotgemeenten en de vergelijkingsgroep. Dit hebben we gedaan met regressieanalyse. Elk kenmerk op de shortlist is geregresseerd op twee indicatoren die aangeven of een gemeente een tekort- dan wel overschotgemeente is. Het bestand waarop deze regressies zijn uitgevoerd, bestaat uit de 15 tekort- en de 15 overschotgemeenten en de dertig gemeenten in de vergelijkingsgroep, zoals beschreven in Hoofdstuk 2.

We noemen het verschil tussen deze drie groepen systematisch voor een kenmerk als de coëfficiënt van ten minste één van de indicatoren statistisch significant verschilt van nul, of als de coëfficiënten voor de twee indicatoren statistisch significant van elkaar verschillen. Dit geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat het kenmerk voor deze groepen hetzelfde gemiddelde heeft en dat de waargenomen verschillen te wijten zijn aan toeval of ruis.

Voordat we de resultaten van deze systematische analyse rapporteren in Paragraaf 4.2 laten we allereerst zien in hoeverre de acht gemeenten, die aan de verkennende analyse hebben meegedaan, een uitbijter zijn voor de kenmerken op de shortlist.

4.1 Uitbijteranalyse

Tabel 4.1 laat zien op welke kenmerken van de shortlist de acht gemeenten uit het verdiepende onderzoek uitbijter zijn. Kenmerken waarop geen van de gemeenten uitbijter is, zijn niet in deze tabel opgenomen. Een gemeente is uitbijter op een kenmerk als het verschil met het gemiddelde van de vergelijkingsgroep groter is dan twee standaarddeviaties van de vergelijkingsgroep. De kans dat het waargenomen verschil in dat geval te wijten is aan toeval of ruis is kleiner dan vijf procent.

Tabel 4.1 Den Haag is uitschieter voor een groot aantal kenmerken

Naam kenmerk	Meer dan twee SD's boven gemiddelde	Meer dan twee SD's onder gemiddelde
Segregatie		
Verhuisindex (o.b.v. bijstandsontvangst)	's-Gravenhage, Dordrecht	
Verhuisindex (o.b.v. niet-westerse migratieachtergrond)	's-Gravenhage	
Segregatie-index (o.b.v. niet-westerse migratieachtergrond)	's-Gravenhage	Amstelveen
(Stapeling van) problematiek		
Multiproblematiek: criminaliteit en gezondheidsproblemen	's-Gravenhage	
Multiproblematiek: problematische schulden en gezondheidsproblemen	's-Gravenhage, Dordrecht	
Jeugdproblematiek: aandeel jongeren van 12-25 jaar verdacht van misdrijf	Vlissingen	
Jeugdzorg		Amstelveen
Aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek	Groningen	

Naam kenmerk	Meer dan twee SD's boven gemiddelde	Meer dan twee SD's onder gemiddelde
Aandeel echtscheidingen	Vlissingen	
Aandeel laaggeletterden	's-Gravenhage, Dordrecht	
Stedelijkheid		
Regionaal klantenpotentieel	Groningen	
Stedelijkheid	's-Gravenhage	
(Langdurig) in de bijstand		
Aandeel bijstandsontvangers dat vijf jaar of langer in de bijstand zit	's-Gravenhage*	
Overige demografische kenmerken		
Aandeel statushouders	's-Gravenhage	
Aandeel hoogopgeleiden	Amstelveen, Groningen	
Arbeidsmarkt		
Aandeel werk in groeisectoren in totale beschikbaarheid van werk	Amstelveen	
Aandeel deeltijdwerk in totale beschikbaarheid van werk	Groningen	
Aandeel flexwerk in totale beschikbaarheid van werk		Vlissingen
Bruto arbeidsparticipatie		Maastricht
Geografisch		
Afstand tot zee	Maastricht	

Toelichting: De tabel rapporteert per kenmerk welke van de acht geïnterviewde gemeenten uitbijters zijn. Kenmerken waarvoor geen van deze gemeenten uitbijter zijn worden niet opgenomen. Een gemeente is voor een bepaald kenmerk uitbijter als de score hierop meer dan twee standaarddeviaties boven of onder het gemiddelde ligt, waarbij gemiddelde en standaarddeviatie zijn bepaald voor de vergelijkingsgroep van gemiddelde gemeenten.

* De gemeente 's-Gravenhage is ook uitbijter voor het aandeel personen dat langer dan 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 en 10 jaar in de bijstand zit. Vanwege de leesbaarheid is dit in de tabel achterwege gelaten.

Van de gemeenten die aan de verkennende analyse hebben meegedaan, is met name de gemeente Den Haag een uitbijter op een groot aantal van de geselecteerde kenmerken. Dit geldt bijvoorbeeld voor segregatie (zowel op basis van huishoudens met bijstand als op basis van huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond), voor twee indicatoren voor stapeling van problematiek (huishoudens met een crimineel verleden én gezondheidsproblemen en huishoudens met problematische schulden én gezondheidsproblemen), voor het aandeel bijstandsontvangers dat langdurig (meer dan vijf jaar) bijstand ontvangt en voor het aandeel laaggeletterden. Ook de gemeente Dordrecht is een uitbijter op een aantal van deze kenmerken (huishoudens met schulden én gezondheidsproblemen, segregatie o.b.v. bijstandshuishoudens en aandeel laaggeletterden). De gemeente Groningen scoort hoog op het regionale klantenpotentieel en is ook een uitbijter op het aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek en het aandeel hoogopgeleiden. Verder valt de gemeente Vlissingen op door een hoog aandeel echtscheidingen en een hoog aandeel jongeren dat in contact is geweest met justitie en de gemeente Amstelveen door een laag aandeel jongeren met jeugdzorg maar een hoog aandeel hoogopgeleiden.

Wat betreft de kenmerken voor de arbeidsmarkt is de gemeente Amstelveen relatief gunstig gelegen ten opzichte van groeisectoren. De gemeente Vlissingen heeft wat betreft de beschikbaarheid van werk relatief weinig banen die onder flexwerk vallen. De gemeente Maastricht heeft een relatief lage bruto arbeidsparticipatie.

4.2 Verschillen tussen tekort-, overschot- en gemiddelde gemeenten

Tabel 4.2 laat zien op welke kenmerken tekort- en overschotgemeenten significant van elkaar en van de vergelijkingsgroep verschillen. In de regressieanalyse die aan deze tabel ten grondslag ligt, zijn alle kenmerken gestandaardiseerd door het gemiddelde over alle gemeenten in de vergelijkingsgroep ervan af te trekken en te delen door de standaarddeviatie van de vergelijkingsgroep. Coëfficiënten geven het gemiddelde verschil tussen een tekort- dan wel overschotgemeente en de vergelijkingsgroep weer. Voor het kenmerk 'Verhuisindex (o.b.v. bijstandsontvangst)' in de eerste rij van Tabel 4.2 betekent de coëfficiënt van 0,93 voor tekortgemeenten daarom dat dit kenmerk voor tekortgemeenten gemiddeld genomen 0,93 standaarddeviaties groter is dan voor gemiddelde gemeenten. Tekortgemeenten zijn in dit opzicht dus aanzienlijk meer gesegregeerd dan gemeenten in de vergelijkingsgroep.

Tabel 4.2 Tekort- en overschotgemeenten verschillen op een aantal kenmerken significant

Naam kenmerk	Coëfficiënt tekortgemeente	Coëfficiënt overschotgemeente	Significantieverschil tekort- en overschotgemeenten
Segregatie			
Verhuisindex (o.b.v. bijstandsontvangst)	0,93 ***	-0,53 *	***
Verhuisindex (o.b.v. niet-westerse migratieachtergrond)	0,59 *	-0,28	**
(Stapelings) van problematiek			
Multiproblematiek: criminaliteit en gezondheidsproblemen	0,22	-0,58 *	**
Multiproblematiek: problematische schulden en gezondheidsproblemen	0,29	-0,57 *	**
Jeugdproblematiek: aandeel jongeren van 12-25 jaar verdacht van misdrijf	0,33	-0,53*	**
Aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek	1,11 ***	-0,43	***
Aandeel echtscheidingen	0,61 **	-0,35	***
Stedelijkheid			
Stedelijkheid	0,63**	-0,18	**
Regionaal klantenpotentieel	0,42	-0,44	**
Regionaal klantenpotentieel x gezondheidsproblemen	0,32	-0,48	**
(Langdurig) in de bijstand			
Aandeel bijstandsontvangers dat vier jaar of langer in de bijstand zit	0,46	-0,32	**

Naam kenmerk	Coëfficiënt tekortgemeente	Coëfficiënt overschotgemeente	Significantieverschil tekort- en overschotgemeenten
Aandeel bijstandsontvangers dat drie jaar of langer in de bijstand zit	0,49	-0,37	**
Aandeel bijstandsontvangers dat twee jaar of langer in de bijstand zit	0,51*	-0,45	***
Aandeel bijstandsontvangers dat één jaar of langer in de bijstand zit	0,51*	-0,51*	***
Aandeel loonkostensubsidies	-0,44	0,51 *	***
Overige demografische kenmerken			
Aandeel huishoudens met huurtoeslag	0,61 **	-0,40	***
Aandeel hoogopgeleiden	0,74 **	0,05	*
Arbeidsmarkt			
Aandeel flexwerk in totale beschikbaarheid van werk	-0,30	0,59*	**
Aandeel conjunctuurgevoelige werkgelegenheid in totale beschikbaarheid van werk	-0,81**	-0,29	
Bruto arbeidsparticipatie	-0,46	0,29	**
Aandeel niet-ingezetenen	-0,45	0,41	**

Toelichting: *, **, *** wijzen respectievelijk op een significant verschil op 10%, 5% en 1%-significantieniveau. De tabel toont alleen de getoetste kenmerken waarvoor er een significant verschil is. Zie Bijlage B voor een beschrijving van de kenmerken.

Verschillen tussen gemeenten zijn het sterkst voor segregatie op basis van bijstandsontvangst, het aandeel huishoudens met huurtoeslag, het aandeel echtscheidingen, het aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek en het aandeel loonkostensubsidies. Voor de meeste van deze kenmerken geldt dat tekortgemeenten hoger scoren dan de gemiddelde gemeenten en de overschotgemeenten. De overschotgemeenten scoren over het algemeen juist lager dan de tekortgemeenten (en de gemiddelde gemeenten).

Een uitzondering is het aandeel loonkostensubsidies. Dit is juist systematisch hoger in overschotgemeenten dan in de vergelijkingsgroep en in tekortgemeenten. Het aandeel loonkostensubsidies voor tekortgemeenten is niet significant lager dan voor gemiddelde gemeenten. Het is dus niet zozeer dat tekortgemeenten relatief minder LKS inzetten dan gemiddeld, maar vooral dat overschotgemeenten relatief meer LKS inzetten dan gemiddeld. Verder is ook het aandeel niet-ingezetenen lager in tekortgemeenten dan in overschotgemeenten, wat niet strookt met de hypothese dat niet-ingezetenen mensen uit de bijstand verdringen.

Wat betreft de arbeidsmarktkenmerken hebben de tekortgemeenten gemiddeld een lager aandeel flexwerk en een lager aandeel conjunctuurgevoelige werkgelegenheid in de totale beschikbaarheid van banen. Ook de bruto arbeidsparticipatie is lager voor tekortgemeenten.

Verder valt op dat een groot aantal kenmerken, zoals Arbeidsmigranten en buitenlandse seizoenarbeiders, Goedkope huurwoningen of Problematische schulden niet in Tabel 4.2 terugkomen. Ook een aantal alternatieve manieren om de beschikbaarheid van werk te berekenen, zoals een variant waarbij sectoren gewogen zijn naar de mate

waarin mensen vanuit de bijstand hierin werk vinden, komen niet in deze tabel terug. Onze analyse wijst voor deze kenmerken dus niet op significante verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten en de vergelijkingsgroep.

Samenhang met centrumfunctie

Een groot deel van de kenmerken die systematisch verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten hangt samen met de centrumfunctie van een gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld voor segregatie, stapeling van problematiek, echtscheidingen, het aandeel hoopgeleiden en het aandeel huishoudens met huurtoeslag. Voor deze kenmerken is het dus mogelijk dat de systematische samenhang met meerjarige tekorten en overschotten niet zozeer het gevolg is van het kenmerk zelf, maar van de centrumfunctie of van andere kenmerken die hiermee samenhangen. We hebben daarom onderzocht wat van de systematische samenhang overblijft als we in de regressies corrigeren voor centrumfunctie (regionaal klantenpotentieel).

Tabel 4.3 laat zien dat een groot deel van de getoetste kenmerken inderdaad niet langer systematisch afwijken tussen tekort- en overschotgemeenten wanneer gecorrigeerd wordt voor verschillen in het regionale klantenpotentieel. Segregatie op basis van bijstandsontvangst, het aantal huishoudens met loonkostensubsidie ten opzichte van het aantal bijstandshuishoudens en het aandeel voormalige studenten met psychische problematiek blijven echter nog steeds wel sterk (significant) afwijken tussen tekort- en overschotgemeenten en gemiddelde gemeenten. Dit geldt in minder sterke mate voor het aandeel hoogopgeleiden, het aandeel niet-ingezetenen en het aandeel flexwerk en het aandeel conjunctuurgevoelige werkgelegenheid in de totale baanbeschikbaarheid.

Opvallend is ook dat de afstand tot de zee significant afwijkt tussen tekort- en overschotgemeenten en gemiddelde gemeenten wanneer voor regionaal klantenpotentieel wordt gecorrigeerd, terwijl dit zonder correctie voor regionaal klantenpotentieel nog niet significant afwijkt.

Tabel 4.3 Een groot deel van de kenmerken verschilt niet meer systematisch tussen tekort- en overschotgemeenten wanneer gecorrigeerd wordt voor regionaal klantenpotentieel

Naam kenmerk	Coëfficiënt tekortgemeente	Coëfficiënt overschotgemeente	Significantieverschil tekort- en overschotgemeenten
Segregatie			
Verhuisindex (o.b.v. bijstandsontvangst)	0,66 ***	-0,24	***
(Stapeling) van problematiek			
Aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek	0,86 ***	-0,16	***
Stedelijkheid			
Regionaal klantenpotentieel	-	-	-
Overige demografische kenmerken			
Aandeel hoogopgeleiden	0,61 **	0,19	
(Langdurig) in de bijstand			
Aandeel loonkostensubsidies	-0,37	0,44	**
Arbeidsmarkt			
Aandeel flexwerk in totale beschikbaarheid van werk	-0,33	0,62 *	**

Naam kenmerk	Coëfficiënt tekortgemeente	Coëfficiënt overschotgemeente	Significantieverschil tekort- en overschotgemeenten
Aandeel conjunctuurgevoelige werkgelegenheid in totale beschikbaarheid van werk	-0,88 ***	-0,22	*
Aandeel niet-ingezetenen	-0,46	0,41	**
Geografisch			
Afstand tot zee	-0,65 **	0,12	**

Toelichting: *, **, *** wijzen respectievelijk op een significant verschil op 10%, 5% en 1%-significantieniveau. De tabel toont alleen de getoetste kenmerken waarvoor er een significant verschil is. De vetgedrukte kenmerken zijn kenmerken die zonder correctie voor regionaal klantenpotentieel niet significant verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten. Zie Bijlage C voor een beschrijving van de kenmerken.

In deze analyse is ervoor gekozen om te corrigeren voor regionaal klantenpotentieel vanwege de samenhang met veel van de kenmerken die systematisch verschillen tussen tekort- en overschotgemeenten en de vergelijkingsgroep. Er zijn echter meer systematisch afwijkende kenmerken die onderling sterk correleren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aandeel huishoudens met huurtoeslag en segregatie op basis van bijstandsontvangst, voor het aandeel echtscheidingen en het aandeel huishoudens met gezondheidsproblemen en problematische schulden. Dit onderstreept dat de relaties in bovenstaande tabellen geen causale interpretatie hebben. Het kan zijn dat de samenhang gedreven wordt door andere kenmerken die met zowel het betreffende kenmerk als met tekorten en overschotten samenhangen.

Systematische analyse voor modelkenmerken

De systematische analyse is ook uitgevoerd voor de kenmerken die zijn opgenomen in het huidige bijstandsverdeelmodel. Tabel D.1 in Bijlage D laat zien dat voor een aantal kenmerken geldt dat deze systematisch verschillen tussen de tekort- en overschotgemeenten en de gemiddelde gemeenten. Het gaat met name om kenmerken die betrekking hebben op het huishoudtype, zorggebruik en gebruik van sociale voorzieningen. Ook voor deze kenmerken is het aannemelijk dat ze samenhangen met de centrumfunctie/stedelijkheid van een gemeente. Als gecorrigeerd wordt voor centrumfunctie blijkt inderdaad dat de verschillen tussen de tekort-, overschot- en gemiddelde gemeenten aanzienlijk kleiner worden en in de meeste gevallen niet meer significant zijn.

5 Gevolgen voor het bijstandsverdeelmiddel

Dat kenmerken in dit onderzoek systematisch samenhangen met meerjarige tekorten of overschotten betekent niet automatisch dat het model hiermee uitgebreid zou moeten worden. Hiervoor is een afwegingskader ontwikkeld dat vereist dat er in theorie een uitlegbare relatie tussen de kans op bijstand en het kenmerk bestaat.⁷ Het kenmerk mag niet beïnvloedbaar zijn door gemeenten en moet bovendien aanvullend zijn op de andere kenmerken in het model. Een kwantitatieve toets of het kenmerk voldoende bijdraagt aan de verklaringskracht van het model maakt deel uit van het afwegingskader. Deze toets wordt uitgevoerd op huishoudniveau en niet op het niveau van de zestig gemeenten, 15 tekortgemeenten, 15 overschotgemeenten en een vergelijkingsgroep van dertig gemeenten die in dit onderzoek zijn meegenomen.

Omdat de kenmerken die we in dit onderzoek hebben meegenomen gecorreleerd zijn, is het zinvol om de specificatie ervan nader op huishoudniveau te optimaliseren voordat we ze aan het afwegingskader onderwerpen. Dit speelt in het bijzonder voor de kenmerken rondom centrumfunctie, omdat de samenstelling van de bevolking in grote steden op allerlei manieren afwijkt van het landelijk gemiddelde. De vraag is hoe dit het best in het model kan worden opgenomen. Hierbij heeft specificatie van modelkenmerken op huishoudniveau de voorkeur boven specificatie op regioniveau, omdat de samenhang met bijstandsafhankelijkheid op dit niveau betrouwbaarder geschat kan worden. Dit leidt naar verwachting tot stabielere relaties die beter uitlegbaar zijn. Een vraag voor vervolgonderzoek is dus welke kenmerken op huishoudniveau de concentratie van problematiek en stapeling in grote steden het best beschrijven.

Ook rondom opleidingsniveau komen een aantal kenmerken naar voren die in samenhang nader op huishoudniveau onderzocht kunnen worden. Dit geldt in het bijzonder voor voormalige studenten met psychische problematiek, een kenmerk dat sterk blijkt samen te hangen met meerjarige tekorten en overschotten. Maar ook voor het aandeel hoogopgeleiden blijkt de samenhang significant. Een aandachtspunt bij het opleidingsniveau is dat dit niet voor alle leeftijdsgroepen op dezelfde manier wordt waargenomen – voor oudere cohorten is het opleidingsniveau niet direct beschikbaar en maken we gebruik van een benadering.

Een derde kenmerk uit dit onderzoek dat om verdieping op huishoudniveau vraagt, is of mensen langdurig in de bijstand zitten. Gemeenten geven aan dat deze groep lastig te activeren is. Of iemand langdurig in de bijstand zit, kan tegelijk ook te maken hebben met gemeentelijk re-integratiebeleid uit het verleden. Het criterium beïnvloedbaarheid uit het afwegingskader is voor dit kenmerk dus een aandachtspunt. Mogelijk is dit door keuzes met betrekking tot de specificatie te beperken, zonder al te veel afbreuk te doen aan de verklaringskracht.

⁷ Zie Marlet G., Ponds R., Woerkens C. van, Zwart R. (2016). Individuele en regionale ongelijkheid. Atlas voor Gemeenten, Utrecht, 2016.

Bijlage A Verdiepend onderzoek voor acht gemeenten

Deze bijlage presenteert de resultaten van de case studies en de individuele interviews met de acht gemeenten die hebben meegedaan aan de verkennende analyse. Per gemeente volgt een samenvatting van de factoren die volgens hen mogelijk samenhangen met hun meerjarige tekort of overschot. Dit is dus niet per se de zienswijze van onderzoekers.

Amstelveen

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	92.363
Meerjarig tekort/overschot:	overschot
Gemiddeld overschot (2017-2020):	25%
Bijstandsdichtheid (2019):	1,3%

Beleid en uitvoering

De gemeente Amstelveen noemt de continuïteit in de organisatie en de stabiele politieke omgeving als factoren die mogelijk bijdragen aan het meerjarige overschot. Ook is er veel aandacht voor handhaving en het re-integratiebeleid focust zich op mensen met een reëel perspectief op duurzame uitstroom. Duurzaam is volgens de gemeente daarbij het sleutelwoord. De gemeente Amstelveen scoorde goed op alle beleidsaspecten die in eerder onderzoek naar de uitschieters in het bijstandsverdeelmiddel positief effect hadden op het overschot van gemeenten.⁸ De gemeente merkt overigens op dat een deel van het geld dat de gemeente overhoudt op het bijstandsbudget wordt ingezet voor het re-integratiebeleid en de ondersteuning van mensen met minder perspectief op uitstroom. Het overschot is daarmee dus geen netto resultaat.

Beschikbaarheid van laaggeschoold werk

Vanwege de nabijheid van Schiphol en de bloemenveilig in Aalsmeer is er relatief veel werk in de omgeving, ook voor laagopgeleiden. Daarnaast is in de regio (o.a. in Amsterdam) ook veel werk voor hoogopgeleiden waardoor weinig of geen sprake is van verdringing van laaggeschoold werk door hogeropgeleiden. Wat betreft de ligging ten opzichte van Schiphol wordt wel opgemerkt dat andere gemeenten in de regio een tekort op het bijstandsbudget hebben. De ligging ten opzichte van Schiphol is daarom waarschijnlijk niet de enige verklaring voor het meerjarige overschot van Amstelveen.

Niet onterecht bevoordeeld door verdeelmodel

De gemeente geeft ten slotte aan dat wijzigingen in de verdeelsystematiek in het verleden altijd gunstig uitpakten voor Amstelveen. Het is dus volgens hen niet zo dat Amstelveen in het verleden voordeel heeft gehad bij het feit dat bepaalde objectieve kenmerken nog niet (optimaal) in het verdeelmodel waren opgenomen. Ook geeft de gemeente aan dat zij een relatief kleine bijstandspopulatie en -budget hebben. Het procentuele overschot is daarom voor hen al snel groot, omdat dit wordt 'opgeblazen'.

⁸ Zie Marlet et al. (2017). Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget. Utrecht en Amsterdam: Atlas voor gemeenten en SEO Economisch Onderzoek.

Den Bosch

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	156.521
Meerjarig tekort/overschot:	overschot
Gemiddeld overschot (2017-2020):	11%
Bijstandsdichtheid (2019):	2,2%

Aanpassing verdeelmodel

Den Bosch geeft aan dat ze in de eerste jaren van het verdeelmodel te weinig budget ontvingen. Dit had te maken met een aantal factoren die destijds nog niet goed in het model zaten en de gemeente is hiervoor uiteindelijk ook gecompenseerd. Vanaf 2017, toen verbeteringen zijn doorgevoerd aan het model, ging het voor de gemeente beter. Overigens zat de gemeente toen wel ongeveer op haar piek qua aantal bijstandshuishoudens. Dit kwam o.a. door een grote instroom van Syriërs en Eritreeërs. Vanaf 2017 is het beeld van het verdeelmodel consistent en de gemeente geeft aan zich hierin te herkennen.

Beleid en uitvoering

De tekorten in 2015 en 2016 waren een reden om kritisch naar beleid en uitvoering te kijken. Er is geleerd van eerder onderzoek naar uitschieters.⁹ De bevindingen uit dit onderzoek zijn toegepast in de uitvoering. Rechtmatigheid aan de voorkant en handhaving zijn twee dingen die bijvoorbeeld zijn opgepakt. Ook zag de gemeente dat een andere organisatie (Orionis) in 2018 het goed deed. Den Bosch heeft daarop met hen contact opgenomen en geprobeerd van hen te leren. De poortaanpak (voorkomen van instroom in bijstand) van Den Bosch heeft gewerkt. De gemeente heeft niet op de tekorten in 2015 en 2016 gereageerd door op het budget te bezuinigen.

Loonkostensubsidie

De gemeente geeft aan dat de 'LKS-aanpak' veel effect heeft gehad. Den Bosch zet sterk in op loonkostensubsidies, ook voor mensen met een hogere loonwaarde. Het gebruik van LKS is dan ook hoog in vergelijking tot andere gemeenten. Een deel van de personen in een LKS-baan stroomt door naar reguliere arbeid. Inzet van het instrument LKS vergroot daarmee volgens de gemeenten de kans op uitstroom uit de bijstand. Daarbij geeft de gemeente wel aan dat de vergoeding niet alle kosten dekt. Een deel van het overschot op het bijstandsbudget wordt dus hieraan besteed. Daarnaast wordt benadrukt dat een deel van het overschot wordt besteed aan re-integratie en ondersteuning.

Maatwerk

Er wordt geen 'doelgroepenbeleid' gevoerd door de gemeenten. De focus is per persoon op wat iemand wel of niet kan. Wel is er specifiek beleid gevoerd rondom de grote instroom van Syriërs en Eritreeërs. Een deel van deze groep ging naar school. De gemeente werkte hiervoor samen met het ROC. Een deel van hen ging ook met LKS aan het werk. Er is voor deze groep veel geïnvesteerd in onderwijs en taalcertificaten. De gemeente heeft daardoor relatief weinig Syrische en Eritrese huishoudens in de bijstand.

Den Haag

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	553.039
Meerjarig tekort/overschot:	tekort
Gemiddeld tekort (2017-2020):	-9%

⁹ Zie Marlet et al. (2017). Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget. Utrecht en Amsterdam: Atlas voor gemeenten en SEO Economisch Onderzoek.

Bijstandsdichtheid (2019):	4,5%
----------------------------	------

Onderkant van de arbeidsmarkt

De onderkant van de arbeidsmarkt in Den Haag is kwetsbaar en heeft geen buffers. De helft van de werkenden heeft in Den Haag een flexibele arbeidsrelatie. Veel instroom in de bijstand komt dan ook uit de categorie 'overig geen inkomsten' (bijvoorbeeld flexwerk en zzp). Een groot deel van de uitstroom uit de bijstand komt ook terecht in een flexibele arbeidsrelatie. De gemeente heeft dit samen met CBS inzichtelijk gemaakt.¹⁰

Stapeling van problematiek

Den Haag heeft onderzoek gedaan naar hun bijstandspopulatie.¹¹ Per leefgebied (bijv. psychische gezondheid, financiën, crimineel verleden, fysieke gezondheid, sociale relaties) is een score gegeven. Op basis hiervan zijn mensen ingedeeld op de Zelfredzaamheidmatrix (ZRM). Als mensen op meerdere gebieden niet zelfredzaam zijn, leidt dit vaak tot een lage kans op uitstroom (en hoge kans op instroom). Ook laaggeletterdheid speelt een rol. In Den Haag is dit heel hoog (23%) in vergelijking met het landelijk gemiddelde (12%) en in vergelijking met andere G4-gemeenten. Het gaat daarbij niet alleen om migranten.

Verder geeft de gemeente aan dat de relatie tussen gezondheid en bijstandskans sterker is in grote gemeenten waardoor het effect van gezondheid wordt onderschat. Dit speelt niet alleen in de G4, maar ook in de G40. Hierbij speelt ook de vraag of gezondheid wel goed wordt gemeten. Als huisartsen terughoudend zijn in het voorschrijven van medicijnen, dan wordt de gezondheid van mensen in het model overschat.

Langdurig in de bijstand

Den Haag geeft aan dat je als gemeente beperkt bent in welk deel je kunt activeren middels beleid. Den Haag heeft iedereen die langer dan 1,5 jaar in bijstand zit opnieuw gesproken om te kijken welke mogelijkheden voor arbeid er voor hen zijn. In totaal ging het om 20 duizend van de in totaal 26 duizend huishoudens die bijstand ontvangen. Daaruit bleek dat een groot deel (negentig procent) heel moeilijk te activeren is. Deze mensen scoorden zo laag op de 'zelfredzaamheidsmatrix' dat re-integratietrajecten nog niet opportuun zijn. De gemeente stelt dat de impact van beleid op de omvang van deze groep wordt overschat.

De gemeente geeft in dit verband ook aan dat de wetgeving en de arbeidsmarkt steeds verder uit elkaar gegroeid zijn. De Wet werk en bijstand is gemaakt in een tijd waarin de overtuiging was dat iedereen in de bijstand aan het werk kan. Ondertussen is de arbeidsmarkt de afgelopen 10-15 jaar steeds meer geflexibiliseerd, wat met name de banen waar de kwetsbaarste groep voor in aanmerking komt onzekerder heeft gemaakt. Daarnaast is de doelgroep van de participatiewet juist uitgebreid door de sluiting van andere sociale regelingen, zoals de WSW en de Wajong. In verhouding heeft de gemeente dus meer mensen in de bijstand die tot de kwetsbare groep behoren (en die vroeger in de oude regelingen nauwelijks te bewegen waren naar overheidsonafhankelijkheid) i.c.m. een verdeelmodel dat uitgaat van een prikkel tot uitstroom, en een uitgangspunt onder de wet dat iedereen aan het werk kan. Deze drie elementen, uitgangspunten van de wet en het verdeelmodel, samenstelling doelgroep en inrichting van de arbeidsmarkt passen volgens de gemeente niet op elkaar. De verwachting is dan ook dat het kwetsbare deel van de populatie in de bijstand in verhouding alleen maar zal toenemen de komende jaren. De gemeente vindt dat een tekort daarom niet te wijten is aan beleid en uitvoering en dat bij de bekostiging niet alleen gekeken zou moeten worden naar het resultaat, maar ook naar de inspanning op dit terrein.

¹⁰ Zie Dashboard Bijstandsmonitor Den Haag (cbs.nl).

¹¹ Zie Aanbiedingsbrief eindrapport Werkoffensief +500 Gemeente Den Haag (raadsinformatie.nl)

Reistijdenmatrix

De reistijdenmatrix die wordt gebruikt voor het regionale kenmerk 'Beschikbaarheid van werk' is verouderd en de potentie van banen buiten Den Haag lijkt er volgens Den Haag te zwaar in te zitten. Als voorbeeld wordt Schiphol genoemd. De gemeente vraagt zich af of de matrix goed rekening houdt met reistijden en of het voor de doelgroep wel loont om zo ver te reizen voor een laagbetaalde baan. Hierbij speelt de verhouding tussen loon en reiskosten een rol, maar ook of mensen in staat zijn de afstand af te leggen. De gemeente vraagt zich bijvoorbeeld af hoeveel mensen vanuit de bijstand in Den Haag zijn uitgestroomd naar een baan op Schiphol, maar vermoedt dat het om weinig personen gaat. De gemeente geeft als suggestie om te kijken naar feitelijke uitstroom vanuit bijstand naar banen in bepaalde gemeenten in het verleden.

Daarnaast zijn de reistijden gebaseerd op vervoer met de auto, terwijl een groot deel van de bijstandspopulatie is aangewezen op openbaar vervoer. Den Haag vermoedt daarom dat het kenmerk 'beschikbaarheid van werk' de situatie te optimistisch inschat.

Mismatch op de arbeidsmarkt

Den Haag ziet in de praktijk een mismatch op de arbeidsmarkt die een plek zou moeten krijgen in het verdeelmodel. Er vindt bijvoorbeeld weinig uitstroom plaats vanuit de bijstand naar de horeca. Hoewel daar op dit moment veel vraag naar arbeid is, gaat het om representatief werk onder druk met piekbelasting waar de bijstandspopulatie vaak lastig op te matchen is. De gemeente geeft aan dat het een idee zou kunnen zijn om opleidingsniveau mee te nemen in de weging van sectoren, omdat de vraag naar arbeidskrachten veelal op een hoger opleidingsniveau zit dan het aanbod van de bijstandspopulatie.

Verdringing door arbeidsmigranten

Den Haag heeft te maken met veel arbeidsmigranten, zowel ingezetenen als niet-ingezetenen die concurreren om het werk in en rondom Den Haag. Dat zijn vooral banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit beperkt het werkelijke potentieel van bijvoorbeeld Westland, waar veel verdringing door arbeidsmigranten is, voor hun bijstandspopulatie. De gemeente geeft aan dat het al jaren niet lukt om mensen te plaatsen in Westland.

Segregatie

Een ander punt heeft betrekking op segregatie. Den Haag is een van de meest gesegregeerde steden van Nederland. Op basis van CBS-data blijkt dat de verschillen tussen mensen in de bijstand en "werkende armen" aan de ene kant en "werkende niet-armen" aan de andere kant nog groter zijn dan verwacht. Gebrek aan een goed netwerk kan een belemmering zijn om uit de bijstand te komen. Onderzoek van SCP bevestigt de relatie tussen segregatie, beperkte sociale contacten en minder bestaanszekerheid en kans op werk.¹² Er zit weliswaar een kenmerk 'buurten waar werken niet de norm is' in het model, maar dit kenmerk zegt volgens Den Haag vooral iets over gedrag. Bij de discussie over segregatie gaat het juist over de mate waarin je via je omgeving in een ander netwerk terecht kunt komen. In dit verband wijst de gemeente ook op de instroom van statushouders die vaak bij elkaar in de buurt gaan wonen.

Goedkope huurwoningen en kostendelersnorm

Den Haag geeft aan dat er in de gemeente relatief weinig corporatiewoningen zijn. Het verdeelkenmerk corporatiewoning, dat een benadering is voor de onderkant van de huurmarkt, geeft dus een vertekend beeld van de

¹² Vrooman, C., Gijsberts, M., & Boelhouwer, J. (red.) (2014). *Vershil in Nederland*. Sociaal en Cultureel Rapport 2014. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

feitelijke situatie in Den Haag.¹³ Er zijn bijvoorbeeld veel mensen die op kamers wonen in de private sector. Hierbij speelt nog een ander probleem dat gerelateerd is aan de prijscomponent. Bij kamerbewoning wordt de kostendelersnorm toegepast, maar mensen die een kamer in hetzelfde pand huren behoren niet altijd tot hetzelfde huishouden. Den Haag vraagt zich af of het prijsmodel hier wel goed rekening mee houdt.

Loonkostensubsidie

Den Haag heeft veel met LKS gedaan, meer dan hun aandeel in het budget. Dit verklaart mogelijk waarom de gerealiseerde prijs in Den Haag hoger ligt dan de verwachte prijs.

Niet-gebruik van de bijstand

Een andere mogelijke verklaring die de gemeente ziet is het niet-gebruik van bijstand. Recent onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie¹⁴ schat in dat ongeveer 177 duizend mensen in Nederland recht hebben op een bijstandsuitkering, maar deze niet aanvragen. Gemeenten die deze groep actief opzoeken, lopen eerder tegen een tekort aan. Een mogelijke verklaring van het tekort zou kunnen zijn dat Den Haag deze mensen beter bereikt dan andere gemeenten.

Dordrecht

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	119.513
Meerjarig tekort/overschot:	tekort
Gemiddeld tekort (2017-2020):	-11%
Bijstandsdichtheid (2019):	3,3%

Mismatch op de arbeidsmarkt

Dordrecht is van oudsher een arbeidersstad. De gemeente is qua beroepsbevolking vrij homogeen. Dit is een nadeel bij het aan het werk krijgen van de hele populatie. Voor veel productiewerk geldt dat er automatisering heeft plaatsgevonden en de werkgelegenheid daarmee dus is afgenomen. Dordrecht ziet dat de mismatch steeds groter wordt en dat er uitstroom van talent is. Een deel van de bevolking trekt weg, omdat er geen hoger onderwijs is. Hierdoor wordt de bevolking nog homogener. Ook de diversiteit van de woningvoorraad speelt een rol. Er is een ambitieus woningbouwprogramma gestart in Dordrecht dat hier verandering in moet brengen.

Het is lastig om op beschikbaarheid van geschikt werk te sturen. Het onderwijsprofiel in de gemeente leidt uiteindelijk ook tot een andere samenstelling van sectoren. Het economische programma is gericht op de huidige bevolking en niet per se op het verbeteren van de economische infrastructuur.

Omgevingsfactoren

De interactie tussen personen en hun omgeving is volgens Dordrecht van belang. 'Overerfbaarheid' van bijstand speelt mogelijk een rol. Dit is wel een gevoelig onderwerp, omdat het enigszins stigmatiserend is. Ook andere subjectieve factoren, zoals de (geografische) plaatsing van scholen voor primair onderwijs, spelen een rol.

Stapeling van problematiek

Stapeling van problematiek is een beperkende factor als je kijkt naar beschikbaarheid voor werk en de kans op uitstroom. Als iemand bijvoorbeeld een verleden heeft in ggz-zorg (maar wel hoogopgeleid is), beïnvloedt dat vermoedelijk de mate waarin degene beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Verder speelt hier volgens Dordrecht een

¹³ Meer in het algemeen pleit de gemeente ervoor om toe werken naar een situatie waarin dit soort benaderingen of proxies niet meer nodig zijn en gebruikgemaakt wordt van 'echte' data.

¹⁴ Zie Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand*.

interactie tussen participatiemiddelen en het bijstandsbudget. Op de participatiemiddelen is flink gekort waardoor er geen middelen zijn om mensen met stapeling van problematiek te helpen. Vervolgens blijven deze mensen afhankelijk van bijstand en word je als gemeente nog eens gestraft.

In dit verband geeft Dordrecht ook aan in een vicieuze cirkel te zitten. De gemeente krijgt minder budget waardoor ze haar populatie minder goed kan helpen waardoor ook weer de prestaties minder worden.

Dordrecht ziet het als een probleem dat de verschillende verdeelmodellen (zoals voor WMO) losstaan van elkaar. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn om de samenhang met de verdeling van het budget voor de WMO te verkennen. Welke kenmerken zitten in dat model en zouden die ook kunnen spelen voor de bijstand?

Samenwerkingsverband

Dordrecht voert de Participatiewet uit voor zes andere gemeenten middels het samenwerkingsverband Drechtsteden. Dit doen ze met uniform beleid en uitvoering. Een van deze andere gemeenten is Zwijndrecht, een gemeente met een overschot op het budget. Dit vindt de gemeente opvallend, aangezien de gemeenten op het eerste gezicht veel op elkaar lijken. Het verschil zit volgens Dordrecht niet in het beleid, want dat is uniform. De gemeente vraagt zich af of het model dan wel goed werkt.

Loonkostensubsidie

Het samenwerkingsverband Drechtsteden heeft veel ingezet op LKS. Met name in 2015, 2016 en 2017 waren zij hierin voorlopers. LKS werd toen nog objectief gebudgetteerd. Inmiddels wordt het budget verdeeld op basis van realisaties en dit is vermoedelijk terug te zien in het tekort van dit jaar dat dichterbij nul zit. Hoewel iedere gemeente in het samenwerkingsverband hetzelfde beleid voert wat betreft LKS kan het zijn dat dit beleid in de gemeente Dordrecht een ander effect heeft gehad.

Groningen

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	234.977
Meerjarig tekort/overschot:	tekort
Gemiddeld tekort (2017-2020):	-9%
Bijstandsdichtheid (2019):	4,6%

Aandeel studenten

Groningen kent een groot aandeel studenten. Het gaat om zo'n 62 duizend (waarvan 35 duizend wonend in de gemeente zelf) op een inwonertal van in totaal 230 duizend inwoners. Er speelt een discussie om het kenmerk aandeel studenten uit het model te halen, omdat ook een kenmerk verdringing in het model zit. De omvang van de studentenpopulatie is voor de gemeente Groningen echter wel een belangrijke factor. Onder andere op basis van de historische instroom ziet de gemeente dat psychosociale problematiek zich vaak openbaart in de leeftijd waarop mensen studeren. Er is een aanzienlijk deel van het bijstandsbestand van Groningen dat ooit het predicaat hoogopgeleid heeft gekregen, maar vervolgens in de bijstand is gekomen en gebleven. Dit zijn dus mensen met ogenschijnlijk hoge baankansen die vanwege een 'life event' toch niet aan het werk komen.

Beschikbaarheid van laaggeschoold werk

In Groningen is er een grote tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden. De hoogopgeleiden vinden makkelijk een baan, de laagopgeleiden minder snel. Volgens de laatste uitgave van de Atlas voor gemeenten is de werkloosheid onder laagopgeleiden het grootst in de gemeente Groningen. Dat heeft te maken met de geringe beschikbaarheid van werk voor die groep. Er is weinig maakindustrie in de gemeente en omgeving. Daardoor is een

instrument als LKS minder goed in te zetten. Door de aanwezigheid van de universiteit zijn er weliswaar veel banen voor hoogopgeleiden, maar volgens Groningen heeft dat slechts beperkt invloed op de beschikbaarheid van werk voor laagopgeleiden. En het type werk dat wordt gecreëerd door aanwezigheid van de universiteit is vaak representatief werk (horeca, supermarkt, etc.) waarvoor de bijstandspopulatie minder goed in aanmerking komt. De beschikbaarheid van laaggeschoold werk zit daarnaast wel in het prijsmodel, maar zou volgens de gemeente ook in het volumemodel moeten worden opgenomen. De gemeente Groningen heeft ook vraagtekens geplaatst bij de manier waarop dit wordt gemeten. Dit wordt ook meegenomen in het lopend onderzoek naar de regiokenmerken.

Medicijngebruik

Een ander mogelijk punt heeft betrekking op het medicijngebruik. De gemeente Groningen vraagt zich af hoe het zit met de registratie van medicijngebruik als personen (studenten) nog zijn meeverzekerd met een ouder die in een andere gemeente woont. De gemeente vraagt zich af of in deze gevallen het medicijngebruik wel juist wordt gemeten.¹⁵

Centrumfunctie

Verder vraagt de gemeente zich af of de centrumfunctie goed in het model verwerkt is en wat er zou gebeuren als dit kenmerk, dat sinds 2018 niet meer in het model zit, weer wordt ingevoerd. Het effect van problematiek zoals een slechte gezondheid heeft volgens de gemeente een groter effect op bijstandsafhankelijkheid in grotere steden. Welke stapeling van problematiek met name speelt, vindt de gemeente moeilijk aan te geven omdat dit niet goed genoeg in beeld is.

Langdurig in de bijstand

De gemeente Groningen ziet een toename van de populatie bijstandsontvangers die langdurig bijstand ontvangt. Grote sprongen in het bijstandsvolume hebben vooral te maken met de instroomkant. De uitstroom uit de bijstand is niet zo groot. De groep die langer dan drie jaar een uitkering heeft, blijft toenemen. Dit is een groep waar beleid een relatief beperkt effect op heeft.

Goedkope huurwoningen

Ten slotte bestaat er twijfel over in hoeverre goedkope huurwoningen goed in het model zitten. Daarvoor zit er nu een proxy in het model die gebaseerd is op corporatiewoningen. In Groningen zijn er echter relatief weinig corporatiewoningen. Groningen noemt als voorbeeld studenten die afstuderen en in de bijstand terechtkomen en op hun kamer blijven wonen. Deze worden dan niet geregistreerd als wonend in een corporatiewoning.

Maastricht

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	121.108
Meerjarig tekort/overschot:	overschot
Gemiddeld overschot (2017-2020):	18%
Bijstandsdichtheid (2019):	3,1%

Beleid en uitvoering

In het verleden (2004, 2008, met ingang van de WWB) is Maastricht streng(er) gaan optreden en heeft de gemeente ook een directe aanpak ingevoerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat mensen minder lang in de bijstand verbleven. Het aantal eenoudergezinnen in de bijstand is dankzij een gerichte aanpak fors teruggelopen. Ook het aandeel alleenstaanden in de bijstand nam af. Voor die tijd was er een relatief ruimhartig beleid voor ouders met kinderen onder

¹⁵ Het medicijngebruik wordt in die situaties correct geregistreerd, namelijk op persoonsniveau.

de 12 jaar. Het kwam soms voor dat paren uit elkaar gingen, omdat ze dan meer geld kregen vanuit de bijstand. Op het moment dat de bijstand stopte, kwam het paar dan weer bij elkaar. Hier is de gemeente scherper op gaan letten. Wat de gemeente ook zag, was dat door het striktere beleid aan de poort de aanvraag voor bijstand soms niet werd doorgezet. Er zijn ook veel vrouwen met kinderen begeleid naar deeltijdwerk, wat mogelijk was omdat ook gelijk kinderopvang werd geregeld. De voorsprong die destijds gehaald is, heeft Maastricht lang kunnen vasthouden, tot aan nu. De invoering van WWB heeft dus voor Maastricht wel effect gehad. Ten tijde van de RWW was er namelijk veel gebruik van bijstand. Door de striktere aanpak en meer aandacht voor de klant is dit teruggelopen. Wel merkt de gemeente op dat de aanpak en de aandacht de laatste jaren, ook vanwege corona, enigszins is verslapt en dat is terug te zien in meer instroom in de bijstand.

Daarnaast merkt de gemeente op dat continuïteit en aandacht voor de klant erg belangrijk zijn. Dit is ook gebaseerd op wat Maastricht hoort en ziet bij andere gemeenten. De marginale effectiviteit van het beleid is wel afgenomen (ook omdat de gemeenten op een gegeven moment tegen het 'granieten bestand' aan liep) waardoor de inzet van mankracht t.o.v. effecten ook terugliep. Maastricht is daarom wel wat minder strikt geworden in de afgelopen jaren. Het beeld bestaat volgens de gemeente soms dat een strikt beleid aan de poort door de klanten wordt ervaren als 'heksenjacht', maar Maastricht merkt juist dat klanten het vaak fijn vinden als ze actief begeleid worden.

Beschikbaarheid van laaggeschoold werk

De beschikbaarheid van laaggeschoold werk wordt ook gezien als mogelijke verklaring voor het overschot van Maastricht. De toeristische sector en de universiteit creëren bijvoorbeeld veel banen voor laaggeschoolden. In de horeca zijn er genoeg banen in bijvoorbeeld de keukens of de schoonmaak. Dus ook daar is wel werk waar bijstandsgerechtigden geplaatst kunnen worden. Er zijn wel sectoren die gevoelig zijn voor verdringing, met name sectoren met een hoge mate van automatisering. Een ander voorbeeld is het academisch ziekenhuis waar veel communicatie in het Engels is. Dit kan een barrière zijn voor sommige bijstandsgerechtigden.

Ligging aan de grens

Verder lijkt Maastricht te profiteren van haar ligging aan de grens met België. Er zijn weliswaar Belgen die in Maastricht werken, maar het gaat daarbij met name om hooggeschoold werk waardoor er geen verdringing is van werk voor laagopgeleiden. Daar staat tegenover dat er over de grens ook laaggeschoold werk beschikbaar is voor mensen uit Maastricht. Het is dus opvallend dat Maastricht lijkt te profiteren van de ligging aan de grens, terwijl dit voor de meeste gemeenten als nadelig gezien wordt.

Aandeel studenten

Ten opzichte van andere studentesteden (zoals Groningen) wordt aangegeven dat Maastricht relatief veel buitenlandse studenten heeft. Deze hebben minder vaak een bijbaan en zij verdringen daarom ook minder vaak werk voor laagopgeleiden, in vergelijking tot Nederlandse studenten. Een groot deel van de buitenlandse studenten trekt bovendien weg uit Maastricht. Ze gaan terug naar hun thuisland of doen een master in het buitenland. Ook veel studenten zoeken naar werk in de Randstad.

Er is wel een categorie studenten die in de regio zijn opgegroeid. Die blijven nu vaak thuis wonen en zoeken na afronding van hun studie ook vaker werk in Maastricht. Voor eventuele bijstand zijn zij wel aangewezen op hun thuisgemeente. Deze mensen zien Maastricht dus meestal niet terug in hun bijstandsbestand. Degenen die wel uit de gemeente Maastricht komen, zien de gemeenten soms wel terug in de bijstand. Voor buitenlandse studenten is dat vrijwel nooit het geval. Bij (psychische) problematiek gaan die over het algemeen terug naar hun thuisland.

Stapeling van problematiek

Maastricht geeft aan dat een groot deel van het bijstandsbestand kampt met psychische problemen. Op de vraag welke andere (multi)problematiek een rol speelt, wordt aangegeven dat het vaak gaat om een laag opleidingsniveau dat door de hele familielijn loopt. Ook gaat het relatief vaak om criminaliteit en voortijdig schoolverlaten. Zeker in de criminaliteit gaat soms veel geld om, wat sommige jongeren aantrekt. Door de grensligging van Maastricht is de gemeente ook aantrekkelijk voor criminelen. De gemeente ligt dicht bij Antwerpen en Duitsland. De vraag is wel of deze criminelen ook bijstand ontvangen. Soms kan dat wel het geval zijn, bijvoorbeeld in het geval van hennepknippers. De zwaardere criminelen zitten vaak niet in de bijstand. Het is ook mogelijk dat door die criminaliteit juist minder mensen bijstand aanvragen, omdat ze niet in beeld willen zijn bij de gemeente. Wel is door de gemeente gekeken in hoeverre minder jongeren zich zouden melden bij de gemeente rondom de introductie van de kosten-delersnom. Dit viel destijds echter mee: er was geen duidelijke afname van het aantal aanvragen door jongeren.

Langdurig in de bijstand

Wat betreft de populatie bijstandsontvangers die langdurig bijstand ontvangen, geeft de gemeente aan dat dit voor zo'n vijftig procent van het bijstandsbestand geldt en dat je die personen gewoon niet naar de arbeidsmarkt kunt begeleiden. Het gaat om mensen met allerlei problematiek. Vroeger was het zo dat daarvan een groot deel naar de Wajong ging. Dat kan nu niet meer zo makkelijk. Dit heeft soms ook tot discussies met UWV geleid. Soms zag de gemeente namelijk mensen instromen in de bijstand met problematiek die er al lange tijd was, maar die nog niet goed in beeld was. Maastricht maakt zich enigszins zorgen over de nieuwe doelgroep. Het perspectief op een betaalde baan is voor deze mensen soms bijna nul. De Wajong is op dit moment volgens de gemeente te scherp afgekaderd. De begeleidingskosten bij LKS zijn soms nog steeds erg hoog, wat een rem kan zijn bij het inzetten van dit instrument. Het is ook belangrijk om oog te hebben voor de maatschappelijke kosten die komen kijken bij inactiviteit. Mensen die niet actief zijn, komen bijvoorbeeld eerder in de criminaliteit of gebruiken gemiddeld meer zorg.

Vlissingen

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	44.565
Meerjarig tekort/overschot:	tekort
Gemiddeld tekort (2017-2020):	-11%
Bijstandsdichtheid (2019):	3,8%

Beschikbaarheid van werk

De gemeente Vlissingen voert al vijf jaar juridische procedures met SZW over hun BUIG-budget. Twee belangrijke punten daarin zijn de beschikbaarheid van werk en de centrumfunctie.

De indicator beschikbaarheid van werk kijkt naar hoeveel banen er opgeteld over de sectoren zijn waarbij ook rekening gehouden wordt met de reisafstand voor een baan. Vlissingen kent echter een aantal sectoren waarin voor de doelgroep lastig werk te vinden is. Een voorbeeld hiervan is de sector scheepsbouw waar voornamelijk gespecialiseerde Oost-Europeanen werken. Dit betreft permanent werk, geen seizoensarbeid. De gemeente geeft aan dat dit niet uit zou moeten maken voor de budgetverdeling wanneer deze sectoren verspreid liggen over het land, maar dat juist veel van deze sectoren op bepaalde locaties geconcentreerd zijn. De gemeente geeft verder aan dat het havengebied relatief lastig is te bereiken en ook daardoor vaak niet aantrekkelijk voor de bijstandspopulatie.

De horeca is een andere sector die belangrijk is in Zeeland. Dit heeft te maken met de grote invloed van toerisme in Zeeland. Voor de horeca in Zeeland is het moeilijk om aan werknemers te komen. Ze richten zich daarom ook op mensen in de bijstand. De gemeente richt sommige trajecten daarom ook specifiek op de uitstroom naar horeca. Horecazaken zijn daarnaast vaak groot genoeg om verschillende typen banen te faciliteren.

Een ander punt is hoe snel mensen hun werk bereiken. Bereikbaarheid is in het model berekend op basis van reistijd over de weg. Zeeland bestaat uit eilanden die maar via een paar bruggen of dammen te bereiken zijn. Er is een toltunnel die voor de doelgroep te duur is voor dagelijks gebruik. Doordat de regio dunbevolkt is, is de bereikbaarheid via het openbaar vervoer slecht. Hierdoor zijn banen op verdere afstand moeilijker bereikbaar voor bijstandsgerechtigden die afhankelijk zijn van het ov. Het ov is met name na 18.00 uur beperkt, wat voor werk in de horeca een belangrijke belemmering is. Banen in de horeca liggen vooral aan de kust. De gemeente doet hier overigens wel iets mee. Ze geven bijvoorbeeld fietsen aan mensen die er geen hebben. Maar of de gemeente hier actiever in is dan andere gemeenten is niet bekend. Zeeland heeft relatief gezien een lage werkloosheid, maar Vlissingen schiet er qua werkloosheid juist wel bovenuit. Per saldo is er dus waarschijnlijk veel werkgelegenheid buiten de gemeentegrenzen en de gemeente geeft aan dat de reis van het ene naar het andere eiland vaak ook wordt gezien als een psychologische drempel.

Stapelning van problematiek

Ook de centrumfunctie speelt volgens de gemeente een rol in het meerjarige tekort. Vlissingen heeft bijvoorbeeld daklozen- en vrouwenopvang en komt ook veel tekort op WMO en Jeugdzorg. Mede hierdoor is het een Artikel 12-gemeente. De gemeente vermoedt dat deze factoren elkaar versterken door stapeling van problematiek. Om welke specifieke problematiek het gaat, is lastig te zeggen, maar de centrumfunctie houdt bijvoorbeeld in dat er relatief veel goedkope woningen zijn, kamerbewoning relatief vaak voorkomt en dat er relatief veel dak- en thuislozen en huishoudens met lage inkomens zijn. Er is een grote kans dat die mensen blijven wonen in Vlissingen en ook relatief veel beroep doen op de voorzieningen: bijstand maar ook jeugdzorg en WMO. Dit ziet de gemeente terug in de hele sociale structuur die in Vlissingen is ontstaan. Opvallend voor Vlissingen is wel dat het gaat om een kleine stad, maar dus wel met aanzienlijke grootstedelijke problematiek. Vlissingen is wat dit betreft slecht te vergelijken met andere gemeenten in Zeeland. De gemeente ziet ook dat er uitstroom uit de bijstand is in andere Zeeuwse gemeenten in Zeeland van mensen die naar Vlissingen gaan (en daar in de bijstand komen). Dus in die zin heeft Vlissingen een bepaalde aantrekkingskracht in de regio. Middelburg trekt bijvoorbeeld een andere populatie aan. Het gaat dus deels om 'geïmporteerde problematiek'. De gemeente krijgt ook signalen dat de problematiek steeds groter wordt. Er wordt steeds vaker aangegeven dat er meerdere problemen spelen.

Niet alleen score op modelkenmerken is belangrijk voor de bijstandskans, maar ook de interactie met de omgevingsfactoren. Voor iemand met stapeling van problematiek werkt dit wellicht zwaarder door. Stel je werkt, en je woont in een buurt waar werken niet de norm is. In principe ben je de hele dag weg, dus in die zin heb je daar minder 'last' van dan een niet-werkende in dezelfde buurt.

Vlissingen geeft ook aan dat overschotgemeenten eerder in een positieve spiraal komen. Ze houden geld over dat weer besteed kan worden aan betere re-integratie(voorzieningen). Voor tekortgemeenten is dat juist andersom. Die komen eerder in een negatieve spiraal en moeten eerder tegen de stroom in roeien. De gemeente geeft ten slotte aan dat de gewichten van het model moeilijk zijn te duiden vanwege de vormgeving van het model. Dit maakt het lastig om goede verklaringen te vinden voor het meerjarige tekort.

Zevenaar

Inwoners begin 2022 (o.b.v. CBS Statline):	44.643
Meerjarig tekort/overschot:	tekort
Gemiddeld tekort (2017-2020):	-8%
Bijstandsdichtheid (2019):	2,0%

Beschikbaarheid van werk

Qua werkgelegenheid speelt volgens de gemeente de ligging ten opzichte van Duitsland en de Rijn (natuurlijke barrière) een rol. De verbinding met het openbaar vervoer vanuit de voormalige gemeente Rijnwaarden (nu onderdeel van de gemeente Zevenaar) is niet goed. De werkgelegenheid is hier ook minder geworden. In het verre verleden was er veel industrie, maar door automatisering is veel werkgelegenheid verdwenen. Er is een switch gemaakt naar een op vrijetijdsbesteding gerichte economie, maar dit levert aanzienlijk minder banen op (voor de bijstandspopulatie).

Zevenaar geeft aan niet te profiteren van de ligging aan de grens. De gemeente heeft niet de aantrekkingskracht van een grote stad als Maastricht. Daarnaast is de werkgelegenheid in de voormalige gemeente Rijnwaarden (dat tegen Duitsland aan ligt) laag. Er zijn weinig mensen die in Duitsland gaan werken. Ook gaan er relatief weinig mensen (voor werk) naar Lingewaarde dat aan de andere kant van de Rijn ligt. Hier lijkt een soort psychologische barrière te spelen. Er is vooral een stroom naar het noorden, in het bijzonder Arnhem. Andersom geldt ook dat er relatief weinig Duitsers in Nederland werken, voor zover ingeschat kan worden. Wel zijn er vanuit Oost-Europa mensen die in de regio werken.

Stapeling van problematiek

Zevenaar geeft aan dat bij instroom in de bijstand vaak meervoudige problematiek speelt. Een groot deel van het bestand heeft een niet-westerse migratieachtergrond. Zij hebben vaak te maken met taalproblemen en/of trauma's, omdat zij gevlucht zijn uit conflictgebieden. Ook financiële problemen spelen een rol. Daar wordt wel zeer alert naar gekeken bij de intake. Daarnaast gaat de gezondheid van mensen vaak achteruit als ze langer in de bijstand zitten.

Zevenaar geeft aan dat de ontwikkeling van het bijstandsbestand in de gemeente de goede kant op gaat, maar dat het budget nog niet toereikend is. Mogelijk wordt het komende jaar het break-even-point bereikt. De gemeente vindt het lastig om een vinger te krijgen achter de verklaringen voor het tekort. Er is bij de gemeente ook niet de capaciteit om heel diep in de werking van het verdeelmodel te duiken.

Samenwerkingsverband

Het verdeelmodel pakt al jaren ongunstig uit voor Zevenaar en voor de gemeente Duiven, waarmee samen wordt gewerkt. Westervoort, de derde gemeente uit het samenwerkingsverband, heeft echter al jaren een overschot, terwijl de bijstandsdichtheid hier hoger is. Deze vergelijking is overigens niet helemaal zuiver, aangezien Westervoort voornamelijk historisch wordt gebudgetteerd. Verder wordt opgemerkt dat de bestuurlijke fusie van Rijnwaarden en Zevenaar een mogelijke verklaring is voor het meerjarige tekort.

Bijlage B Groslijst kenmerken

Deze bijlage beschrijft de groslijst van kenmerken die mogelijk systematisch verschillen tussen gemeenten met een meerjarig tekort of overschot. Deze groslijst is gebaseerd op kenmerken die gemeenten hebben aangedragen tijdens de verkennende analyse (workshops en gesprekken met individuele gemeenten), kenmerken die komen uit juridische procedures uit het verleden, een eigen inventarisatie van mogelijke verklarende kenmerken, kenmerken die eerder zijn getest en de kenmerken die reeds in het verdeelmodel zitten. Een overzicht van de door gemeenten aangedragen kenmerken staat in Tabel 3.1. Voor de andere bronnen volgt hieronder een overzicht van de kenmerken voor de groslijst.

Kenmerken uit juridische procedures uit het verleden

Er is een inventarisatie gemaakt van kenmerken die zijn aangedragen in juridische procedures. Input hiervoor zijn de rapporten van APE en Berenschot omtrent het bijstandsverdeelmodel.¹⁶ De objectieve factoren die daarin naar voren zijn gekomen als mogelijk verklaringen voor tekorten zijn in Tabel B.1 opgenomen. Voor een groot deel van deze kenmerken geldt dat ze ook zijn genoemd in de workshops óf dat ze al zijn opgenomen in het bijstandsverdeelmodel.

Tabel B.1 Kenmerken genoemd in juridische procedures

Naam kenmerk	Niveau	Bron
Goedkope woningen	regionaal	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Grensgemeente Duitsland	regionaal	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Regionaal klantenpotentieel / centrumfunctie	regionaal	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Arbeidsmarkt	regionaal	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Eenouderhuishoudens	huishouden	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Ouderen (50+)	huishouden	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	huishouden	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Huishoudens met risico op schulden	huishouden	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Psychose	huishouden	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Jeugdproblematiek	huishouden	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Seizoeneffect juni, bijstandshuishoudens in juni t.o.v. december	huishouden	APE (2017). Buig-budget in 2017 Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.
Toepassing kostendelersnorm / Commerciële kamerverhuur	huishouden	Berenschot (2021). Aanvullend onderzoek naar onevenredige benadeling gemeente Landgraaf
Centrumfunctie / stapeling van problematiek	regionaal	Berenschot (2021). Aanvullend onderzoek naar onevenredige benadeling gemeente Landgraaf
Toepassing kostendelersnorm (prijsc component)	huishouden	Bezwaar gemeente Groningen

¹⁶ APE (2017). *Buig-budget in 2017 in Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.*, meerdere (niet-openbare) rapportages van Significant APE uit 2019, onder andere voor de gemeenten Den Haag en Dordrecht. Berenschot (2021). *Aanvullend onderzoek naar onevenredige benadeling gemeente Landgraaf*. Significant APE (2021), *Fluctuaties in de BUIG-budget-aandelen*.

Eigen inventarisatie verklarende kenmerken

Op basis van een brainstormsessie van het onderzoeksteam is een lijst met kenmerken opgesteld die, aanvullend op wat door gemeenten is aangedragen, mogelijk samenhangen met meerjarige tekorten of overschotten – zie Tabel B.2. Bij het samenstellen van deze lijst was het geen vereiste dat er ook daadwerkelijk gegevens zijn om het kenmerk samen te stellen. Deze vereiste wordt pas getoetst bij het selecteren van de kenmerken voor de shortlist.

Tabel B.2 Overzicht inventarisatie onderzoekers mogelijke verklarende kenmerken

Naam kenmerk	Niveau	Toelichting
Economische groei		
Economische groei	regionaal	In gemeenten waar de economie groeit, zal vermoedelijk het aantal banen toenemen (en daarmee de kans op bijstand afnemen).
Sectorsamenstelling		
Deze kenmerken liggen in het verlengde van de beschikbaarheid van werk wat door gemeenten is aangedragen in de workshops.		
Variatie in de sectorsamenstelling	regionaal	In gemeenten met een variatie aan sectoren zal een afname in aantal banen in één sector minder grote gevolgen hebben voor het aanbod van banen dan in gemeenten die sterk leunen op één sector.
Conjunctuurgevoeligheid	regionaal	In een gemeente met veel banen in sectoren die conjunctuurgevoelig zijn, zal het aanbod van banen (en daarmee de kans op bijstand) sterk(er) fluctueren.
Aanwezigheid van groeisectoren	regionaal	Een gemeente met relatief veel banen in groeisectoren kan verwachten dat het aanbod van banen relatief sterk zal groeien (en daarmee de kans op bijstand verkleinen).
Aanwezigheid van krimpsectoren	regionaal	Een gemeente met relatief veel banen in krimpsectoren kan een krimp in aanbod van banen verwachten, en daarmee een groei in personen in de bijstand.
Flexwerk		
Deze kenmerken liggen in het verlengde van wat door gemeenten is aangedragen in de workshops.		
Aanwezigheid van deeltijdbanen	regionaal	Een grote aanwezigheid van flexwerk kan een grotere kans betekenen om in de bijstand te komen, omdat mensen sneller vanuit flexwerk in de bijstand terechtkomen. Tegelijkertijd kan deze aanwezigheid ook een grotere kans betekenen om weer uit de bijstand te komen, omdat mensen vaker vanuit bijstand zullen instromen in flexwerk dan in een vaste (voltijd)baan.
Aanwezigheid van kleine deeltijdbanen	regionaal	
Aanwezigheid oproep- en uitzendwerk	regionaal	
Verdringing door jongeren		
Aandeel lageloonbanen vervuld door jongeren	regionaal	Hoe meer jongeren (studenten en jongeren die geen bijstand krijgen wanneer zij niet zouden werken) banen vervullen met lage lonen, hoe groter de kans dat mensen in deze gemeente in de bijstand terechtkomen (verdringing).
Tijd om te werken		
Mantelzorgers	huishouden	Personen die in de bijstand zijn gekomen, omdat ze geen tijd hebben om te werken zullen minder snel weer aan het werk gaan dan personen die om andere redenen hun werk zijn kwijtgeraakt.
Mogelijke toetreders		
Werkloze 17-jarigen in jaar t-1	huishouden	Voorspeller van mogelijke toetreders in de bijstand
Overerfbare armoede/inactiviteit		
Sociaaleconomische status ouders	huishouden	Kinderen van ouders met lage inkomens hebben vaker lage inkomens; kinderen van ouders met bijstand ontvangen vaker bijstand. ¹⁷
Regionale gebondenheid		
Aandeel huishoudens met sterke regionale binding	huishouden	Mensen met sterkere binding met een regio zullen minder geneigd zijn om te verhuizen – ook als dat hun baankansen (negatief) beïnvloedt.
Arbeidsgeschiedenis		
Aantal maanden werk in afgelopen jaren	huishouden	

¹⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0049089X18301789>.

Naam kenmerk	Niveau	Toelichting
Aantal banen in afgelopen jaren	huishouden	Sommige carrièrepaden en/of sectoren verkleinen de kans om weer aan het werk te komen.

Eerder geteste kenmerken

In eerdere modeljaren zijn een groot aantal kenmerken getest. Alleen kenmerken die voldoen aan het afwegingskader komen in aanmerking voor opname in het bijstandsverdeelmiddel. Dit houdt in dat een kenmerk uitlegbaar (er moet een theoretische grond zijn om te verwachten dat de factor van invloed is op de bijstandskans), niet-beïnvloedbaar (de factor mag niet op korte termijn te beïnvloeden zijn door lokaal beleid) en aanvullend (met de factor mag nog geen rekening gehouden zijn in het verdeelmiddel) moet zijn. Kenmerken die voldoen aan het afwegingskader zijn alleen opgenomen indien ze de verklaringskracht van het gehele model significant verbeteren. Het is echter mogelijk dat de kenmerken die vanwege deze vereiste zijn afgefallen wél samenhangen met meerjarige overschotten of tekorten. In hoeverre een kenmerk samenhangt met meerjarige overschotten of tekorten is immers geen onderdeel van het afwegingskader. Hieronder volgt per modeljaar een overzicht van de getoetste kenmerken die niet in het uiteindelijk verdeelmiddel zijn opgenomen.

Tabel B.3 Overzicht kenmerken die in eerdere modeljaren van het bijstandsverdeelmiddel reeds getoetst zijn

Naam kenmerk	Opmerking
Model 2019	
Jeugdzorg in het huishouden (exclusief voogdij, pleegzorg en jeugdhulp met verblijf)	-
Model 2018	
Interactievariabelen als vervanging van centrumfunctie en om te corrigeren voor stapeling van problematiek:	-
- Niet-westerse migratieachtergrond in hh X Alleenstaande moeder, kind jonger dan 18; - Niet-westerse migratieachtergrond in hh X HCl laag; - Alleenstaande moeder, kind jonger dan 18 X 50 tot AOW-leeftijd in hh; - Alleenstaande moeder, kind jonger dan 18 X HCl laag in hh; - Alleenstaande moeder, kind jonger dan 18 X Gezondheidsproblemen in hh; - 50 tot AOW-leeftijd in hh X HCl laag in hh; - 50 tot AOW-leeftijd in hh X Gezondheidsproblemen in hh.	-
Gedetineerden: indicator voor detentie op peildatum 31 december 2014	-
Chronische aandoeningen:	-
- Diabetes in hh; - Epilepsie/neuropathische pijn in hh; - Hartaandoening in hh; - Hiv/aids/nieraandoening in hh; - Chronische ziekte in hh.	-
Beschikbaarheid van werk:	Varianten op bestaand kenmerk
- Beschikbaarheid van werk incl. ov; - Extra beschikbaarheid van werk per ov; - Beschikbaarheid van werk voor laag-, middelbaar, en hoogopgeleiden in gemeente; - Beschikbaarheid van werk inclusief buitenland; - Beschikbaarheid van werk zonder grenspendel (incl. correctiefactoren voor banen en beroepsbevolking in België en Duitsland).	
Buurt waar werken niet de norm is:	Varianten op bestaand kenmerk
- Aandeel bbv in een buurt waar werken niet de norm is in gemeente obv 6-positie postcode; - Aandeel bbv in een buurt waar werken niet de norm is in gemeente obv uitkeringsge-rechtigden (excl. AO).	

Naam kenmerk	Opmerking
Migratieachtergrond: - Uitsplitsing naar eerste en tweede generatie migratieachtergrond voor herkomstlanden Marokko, Turkije, Suriname en Nederlandse Antillen. - Uitsplitsing migratieachtergrond overig Afrika naar noordelijk, centraal en zuidelijk Afrika.	Varianten op bestaand kenmerk
Ggz-gebruik: Uitsplitsing naar basis-ggz, specialistische ggz (tot en boven € 4.500).	Variant op bestaand kenmerk
AO-uitkering: Uitsplitsing Wajonguitkering	Variant op bestaand kenmerk
Model 2017	
Bruto participatiegraad	-
Aandeel hervormden in gemeente	-
Aandeel gereformeerden in gemeente	-
Aandeel protestanten in gemeente	-
Kenmerken voor 'nietsters': bpg en verschil bpg tussen mannen en vrouwen op gemeenteniveau	-
Kenmerken voor kans op sociale stijging: aandeel hoogopgeleiden en aandeel personen met een hoog inkomen op gemeenteniveau	-
Kenmerken voor segregatie: verdeling uitkeringen (aanwezigheid van buurten met grote afwijking van gemeentelijk gemiddelde)	-
Regionaal klantenpotentieel	-
Aandeel huishoudens met huurtoeslag (o.b.v. oude definitie sociale huurwoning)	-
Aandeel sociale huurwoningen op gemeenteniveau (o.b.v. SYSWOV, aangeleverd door Atlas)	-
Stedelijkheid (aantal inwoners per km ² in vijf categorieën);	-
Aandeel leerlingen speciaal onderwijs	Kenmerk is in een later modeljaar als-nog (op huishoudniveau) in het model terechtgekomen.
Aandeel inwoners in standplaatsen (poging tot identificeren van woonwagenkampen)	Kenmerk is in een later modeljaar als-nog (op huishoudniveau) in het model terechtgekomen.
Arbeidsverleden van ouders	Aangedragen door experts en gemeenten maar (destijds) niet integraal beschikbaar en dus niet getest.
Echtscheidingen	Aangedragen door experts en gemeenten maar (destijds) niet integraal beschikbaar en dus niet getest.
Schulden	Aangedragen door experts en gemeenten maar (destijds) niet integraal beschikbaar en dus niet getest.
Aandeel woningen met een lage huur op gemeenteniveau	Aangedragen door experts en gemeenten maar (destijds) niet integraal beschikbaar en dus niet getest.

Kenmerken reeds in het model

De huishoudkenmerken die reeds in het verdeelmodel zitten, zijn alle ook meegenomen in de analyses. Het gaat om de volgende kenmerken.

Tabel B.4 Kenmerken in het huidige verdeelmodel voor de bijstand

Kenmerken in het huidige verdeelmodel	
Huishoudtype	
Eenouder-moeder, jongste kind tot 5	Eenouder-moeder, jongste kind 5-12
Eenouder-moeder, jongste kind 12-18	Eenouder-moeder, jongste kind 18+
Eenouder-vader, jongste kind tot 5	Eenouder-vader, jongste kind 5-12

Kenmerken in het huidige verdeelmodel	
Eenouder-vader, jongste kind 12-18	Eenouder-vader, jongste kind 18+
Paar, jongste kind 18-	Paar, jongste kind 18+
Paar zonder kinderen	Tuiswonend meerderjarig kind
Overig huishouden	
Leeftijdsgroepen	
Leeftijd 20 tot 25 jaar in huishouden	Leeftijd 25 tot 30 jaar in huishouden
Leeftijd 30 tot 40 jaar in huishouden	Leeftijd 40 tot 50 jaar in huishouden
Leeftijd 50 jaar tot AOW-leeftijd in huishouden	
Woonsituatie	
Corporatiewoning	Standplaats
Herkomst	
Migratieachtergrond (Turks) in hh	Migratieachtergrond (Surinaams) in hh
Migratieachtergrond (Antilliaans) in hh	Migratieachtergrond (Marokko) in hh
Migratieachtergrond (Ghanees) in hh	Migratieachtergrond (Somalië of Eritrea) in hh
Migratieachtergrond (overig Afrikaans) in hh	Migratieachtergrond (Afghaans) in hh
Migratieachtergrond (Irakees) in hh	Migratieachtergrond (Syrisch) in hh
Migratieachtergrond (Iranese) in hh	Migratieachtergrond (Chinees) in hh
Migratieachtergrond (Indiaas) in hh	Migratieachtergrond (overig niet-westers) in hh
Migratieachtergrond (voormalig Joegoslavisch) in hh	Migratieachtergrond (voormalig Sovjet-Unie) in hh
Migratieachtergrond (overig westers) in hh	
Opleidingsniveau	
Lage HCI in huishouden	Middelbare/hoge HCI in huishouden
(V)SO/PrO in huishouden	
Zorggebruik	
Zorgkosten boven de € 50.000 in hh	Gebruik ggz-zorg in hh
Gebruik medicijn tegen verslaving in hh	Gebruik medicijn tegen depressie in hh
Gebruik medicijn tegen psychose in hh	Gebruik 4 tot 6 medicijngroepen in hh
Gebruik 6 tot 8 medicijngroepen in hh	Gebruik 8 of meer medicijngroepen in hh
Stapeling van factoren	
Niet-westerse migratieachtergrond in hh & 50 tot AOW-leeftijd in hh	Niet-westerse migratieachtergrond in hh & gezondheidsproblemen in hh
HCI laag in hh & gezondheidsproblemen in hh	
Niet-rechthebbenden	
Alleenstaande, vermogen boven € 5.000	Alleenstaande, vermogen tot en met € 5.000, overwaarde boven € 50.000
Paar, vermogen boven € 10.000	Paar, vermogen tot en met € 10.000, overwaarde boven € 50.000
Student (mbo/hbo/wo) in huishouden	WW-uitkering in huishouden
AO-uitkering (15%-80% of onbekend) in huishouden	AO-uitkering (80%-100%) in huishouden
ANW-uitkering in huishouden	Ziektewetuitkering, wachtgeld of overige uitkering in huishouden
Pensioenuitkering in huishouden	
Loonkostensubsidie	
Indicator LKS (prijscomponent)	
Vraagkant	

Kenmerken in het huidige verdeelmodel

Werken onder niveau in gemeente

Aandeel WW in beroepsbevolking van gemeente

Beschikbaarheid van laaggeschoold werk (prijscomponent)

BuurteffectenAandeel bbv in een buurt waar werken niet de norm is in gemeente
o.b.v. 6-ppc gebieden

Aandeel studenten (hbo/wo) in gemeente

Beschikbaarheid van werk in gemeente

Overlast in de buurt

Bijlage C Beschrijving kenmerken systematische analyse

Deze bijlage bevat een beschrijving van de operationalisering van de kenmerken die zijn getoetst in de systematische analyse.

Arbeidsmigranten en buitenlandse seizoenarbeiders

Voor het bepalen van het aandeel arbeidsmigranten en seizoenarbeiders is gebruikgemaakt van CBS Microdata. Daarbij is de aanname gemaakt dat personen die wel geregistreerd worden in de POLIS-administratie, maar niet geregistreerd worden als woonachtig in Nederland, arbeidsmigranten of seizoenarbeiders zijn.

Per gemeente wordt het aantal banen waarvoor bovenstaande geldt op peildatum 31 december (T-1) geteld. Reden hiervoor is dat het bestand met de standplaatsen van de banen over de maand december wordt genomen en de kans dat een baan die in januari van een peiljaar geldt in december van datzelfde jaar nog bestaat, kleiner is dan dat een baan die op 31 december (T-1) geldt nog geldt op 1 januari (T).

Beschikbaarheid van flexwerk

Voor deze indicator wordt de gebruikelijke indicator Beschikbaarheid van werk gemaakt, waar in plaats van het totaalaantal banen het aantal flexibele banen wordt genomen. Onder flexibele banen worden de volgende banen geteld:

- Oproepwerk
- Uitzendwerk
- Banen met contract voor bepaalde tijd

Per gemeente wordt het aantal banen per baantype per jaar geteld op peildatum 31 december (T-1) genomen. Reden hiervoor is dat het bestand met de standplaatsen van de banen over de maand december wordt genomen en de kans dat een baan die in januari van een peiljaar geldt in december van datzelfde jaar nog bestaat, kleiner is dan dat een baan die op 31 december (T-1) geldt nog geldt op 1 januari (T).

De stappen om de banen te tellen per gemeente per baantype worden gedaan in de CBS Microdata-omgeving, op basis van de volgende bronbestanden:

- SPOLISBUS (om type baan en aantal banen te bepalen)
- GEMEENTESTPLTAB (om de standplaats van de baan te bepalen om de tellingen per gemeente te kunnen doen)

Beschikbaarheid van (kleine) deeltijdbanen

Voor deze indicator wordt de gebruikelijke indicator Beschikbaarheid van werk gemaakt, maar in plaats van het totaalaantal banen wordt het aantal (kleine) deeltijdbanen gebruikt. Hierbij worden als deeltijdbanen de banen genomen die in de polisadministratie binnen de CBS Microdata-omgeving worden aangemerkt als deeltijdbaan (variabele SPOLISDIENSTVERBAND). De definitie die hierbij wordt gegeven is:

“Baan van een werknemer waarbij het aantal overeengekomen uren lager ligt dan het aantal dat behoort bij een volledige dag- en weektaak.”

Voor een kleine deeltijdbaan wordt een baan genomen die volgens deze definitie als deeltijdbaan wordt aangemerkt en een wekelijkse arbeidsduur van minder dan 12 uur heeft.

De stappen om de banen te tellen per gemeente per baantype worden gedaan in de CBS Microdata-omgeving, op basis van de volgende bronbestanden:

- SPOLISBUS (om type baan en aantal banen te bepalen)
- GEMEENTESTPLTAB (om de standplaats van de baan te bepalen om de tellingen per gemeente te kunnen doen)

Beschikbaarheid van werk naar conjunctuurgevoeligheid

Voor deze indicator wordt de gebruikelijke indicator Beschikbaarheid van werk gewogen naar de conjunctuurgevoeligheid per sector.

De conjunctuurgevoeligheid van sectoren wordt bepaald met behulp van LISA-gegevens. Uit de LISA-dataset wordt voor de jaren 2004-2020 eerst per jaar en per 2-digit-SBI (sector) het aantal banen gesommeerd en daarvan het landelijk gemiddelde en standaardafwijking berekend. Vervolgens schatten we per sector de trend (x = jaar, y = aantal banen) en wordt daar de root-mean-square error (RMSE) van uitgerekend. De conjunctuurgevoeligheid van een sector, of anders gezegd de afwijking een sector van de (landelijke) trend, wordt daarna geconstrueerd door de RMSE te delen door het gemiddelde aantal banen van die sector.

Beschikbaarheid van werk - groei- en krimpsectoren

Voor deze indicator wordt de gebruikelijke indicator Beschikbaarheid van werk gewogen naar de aandelen sectoren per pc4 die zijn aangemerkt als groeisectoren.

Welke sectoren groei- en krimpsectoren zijn, wordt bepaald met behulp van LISA-gegevens. Om groeisectoren te identificeren is per sector het vijfjaarsgemiddelde van het aantal banen genomen en de ontwikkeling (trend) berekend om deze af te zetten tegen de landelijke ontwikkeling van diezelfde periode. Sectoren waarvoor geldt dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid positief en minimaal twee procent groter was dan het Nederlandse gemiddelde worden aangemerkt als groeisector. Omgekeerd geldt hetzelfde voor krimpsectoren: sectoren waarvoor geldt dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid negatief en minimaal twee procent kleiner was dan het Nederlandse gemiddelde worden aangemerkt als krimpsector.

Beschikbaarheid van werk naar sector

Voor deze indicator wordt kenmerk Beschikbaarheid van werk gewogen naar sector waarbij de sectoren waar bijstandsontvangers relatief vaak naar uitstromen zwaarder wegen dan sectoren waar relatief weinig bijstandsontvangers werk vinden.

Om deze weging te bepalen wordt voor de onderzochte jaren (2017 t/m 2020) het aantal banen per sector geteld op de peildatum 1 januari en het aandeel van de sector in het totaal aantal banen bepaald.

Vervolgens wordt van de personen die op 1 januari (T-1) een bijstandsuitkering ontvingen, en op 1 januari (T) een baan hebben, bepaald in welke sector dit is. Wanneer een persoon meerdere banen heeft op het peilmoment wordt de sector genomen van de baan waar de persoon in dat jaar de meeste uren heeft gewerkt. Onder deze banen wordt, net als bij het totaal van alle banen, het aantal banen per sector geteld en het aandeel van de sector in het totaal aantal banen bepaald.

Tot slot wordt het aandeel van de sector onder de banen waarin bijstandsontvangers zijn uitgestroomd, gedeeld op het aandeel van de sector in alle banen. Het resultaat hiervan wordt gebruikt als de weging voor banen bij het berekenen van Beschikbaarheid van werk.

De stappen om de weging te bepalen worden gedaan in de CBS Microdata-omgeving, op basis van de volgende bronbestanden:

- BIJSTANDPERSOONBUS (om op peildatum 1 januari (T-1) te bepalen welke personen bijstand ontvangen)
- SPOLISBUS (om op peildatum 1 januari (T) banen te tellen)
- BETAB (om de SBI-sector van de banen te bepalen)

Bruto participatiegraad

De bruto arbeidsparticipatiegraad meet het aandeel van de potentiële beroepsbevolking (15-74-jarigen) dat werkt of kan en wil werken. De bruto arbeidsparticipatiegraad is bepaald op basis van CBS Statline-tabel 'Arbeidsdeelname; regionale indeling 2020'.

Centrumfunctie: regionaal klantenpotentieel x gezondheidsproblemen

Het regionale klantenpotentieel is een *proxy* voor de centrumfunctie van een gemeente. Het is een algemene maatstaf die toepasbaar is op de kosten op alle beleidsterreinen waarvan wordt verondersteld dat de gemeentelijke kosten samenhangen met de mate waarin gemeenten een centrumfunctie hebben. Voorbeelden hiervan zijn culturele voorzieningen, festivals, hogescholen en werkgelegenheid. Het gaat om de verhouding tussen het aantal potentiële regionale klanten en het aantal inwoners van een gemeente. Data van het regionale klantenpotentieel zijn afkomstig van CBS Statline.

Dit vermenigvuldigen we per gemeente met het aandeel huishoudens dat minstens één persoon met gezondheidsproblemen heeft binnen de gemeente. Een persoon met gezondheidsproblemen definiëren we als een persoon die medicijnen gebruikt tegen verslaving (excl. nicotine), chronische stemmingsstoornissen, psychose en/of bipolaire stoornis heeft, of medicijnen gebruikt uit vier of meer hoofdgroepen, of met zorgkosten boven 50 duizend euro of gebruikmaakt van ggz-zorg. Gegevens over medicijnen halen we uit MEDICIJNTAB en gegevens over zorgkosten destilleren we uit ZVWZORGKOSTENTAB. Voor het laatste bestand zijn data over 2020 nog niet beschikbaar, voor dat jaar gebruiken we de zorgkostengegevens uit 2019.

Na het berekenen van de kruisvariabele per jaar (2017-2020) op gemeenteniveau middelen we over de vier jaren.

Echtscheidingen

Het relatieve aantal echtscheidingen per duizend gehuwden per gemeente gestandaardiseerd naar leeftijd van de bevolking. We halen deze gegevens van CBS Statline voor de jaren 2017-2020 en middelen over deze jaren.

Goedkope huurwoningen

De HUURENQUETE is beschikbaar in de CBS Microdata en bevat onder andere gegevens over huren van particulieren. Op basis van dit bestand is per gemeente het aandeel goedkope huurwoningen vastgesteld. Belangrijk om op te merken is dat het niet gaat om integrale gegevens maar om een steekproef van huurders in Nederland. Het gaat per jaar om de gegevens van zo'n 400 duizend huurders.

Per huurder in de HUURENQUETE is vastgesteld of de betaalde netto/kale huur onder de liberalisatiegrens lag. Ook is gekeken of de huur onder 75 of 50 procent van de liberalisatiegrens lag. Deze liberalisatiegrens betrof € 710,68 in 2017 en 2018, € 720,42 in 2019 en € 737,53 in 2020. Vervolgens is de gemeente waar deze huurders woonden

vastgesteld op basis van de Microdatabestanden VSLGWBTAB en NIETVSLGWBTAB. Ten slotte is per gemeente per jaar bekeken welk deel van de huren onder (75 en 50 procent van) de liberalisatiegrens lag. De geteste kenmerken betreffen het gemiddelde van deze aandelen voor de periode 2017 tot en met 2020.

Hoge inkomens

Het aandeel particuliere huishoudens exclusief studenten met een besteedbaar inkomen in het 8e t/m 10e deciel gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. We halen deze gegevens van CBS Statline voor de jaren 2017-2020 en middelen over deze jaren.

Hoogopgeleiden

Het aandeel hoogopgeleiden van de beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) per gemeente. We halen deze gegevens van CBS Statline voor de jaren 2019 en 2020 en middelen over deze jaren. Gegevens over 2017 en 2018 zijn niet beschikbaar.

Huurtoeslag

Via CBS Statline is het aantal huishoudens met huurtoeslag beschikbaar. Het aantal huishoudens met huurtoeslag op gemeenteniveau is vervolgens gedeeld door het totaal aantal huishoudens op gemeenteniveau. Dit resulteert in het aandeel huishoudens met huurtoeslag.

Jeugdproblematiek: aandeel jongeren van 12-25 jaar verdacht van misdrijf

Het aandeel jongeren (12 tot 25 jaar) verdacht van het plegen van minstens één misdrijf per 10 duizend inwoners per gemeente. We halen deze gegevens van CBS Statline voor de jaren 2017-2020 en middelen over deze jaren.

Jeugdzorg

Het aantal jongeren (0 tot 23 jaar) met jeugdzorg als fractie van het totaal aantal jongeren per gemeente. We halen deze gegevens van CBS Statline voor de jaren 2017-2020 en middelen over deze jaren.

Laaggeletterdheid

Het aandeel laaggeletterden per gemeente komt van geletterdheidinzicht.nl (bron: ROA). Omdat deze data de gemeente-indeling 2021 volgen, zijn de aandelen omgerekend naar de gemeente-indeling 2020, met als gewicht de bevolking van 16 tot 65 jaar in 2021.

Langdurig in de bijstand

Op basis van de Microdatabestanden BIJSTANDPERSOONBUS en GBAHUISHOUDENBUS is per ultimo 2017 tot en met 2020 bepaald hoelang huishoudens al een bijstandsuitkering ontvangen (meer dan 1, 2, ..., 10 jaar). Deze cijfers zijn op basis van de GBAADRESOBJECTBUS, VSLGWBTAB en NIETVSLGWBTAB geaggregeerd naar gemeenteniveau en vervolgens afgezet tegen het totaal aantal huishoudens in een gemeente dat bijstand ontvangt. Dit levert per gemeente en per jaar het *aandeel* bijstandshuishoudens op dat meer dan 1, 2, ..., 10 jaar bijstand ontvangt. De kenmerken die zijn getest betreffen per gemeente het gemiddelde van deze aandelen over de periode 2017 tot en met 2020.

Ligging aan de grens of zee

Met behulp van een GIS is bepaald wat de afstand van het dichtstbijzijnde punt van een gemeente tot een grens met België of Duitsland resp. de Noordzee of Waddenzee is.

Loonkostensubsidies

Dit kenmerk zit al in de prijscomponent van het verdeelmodel voor de bijstand. Het kenmerk is gebaseerd op het bestand VRLSRGPERSONENTAB waarin staat of iemand loonkostensubsidie ontvangt. Vervolgens is het kenmerk op persoonsniveau vertaald naar huishoudniveau en vervolgens naar gemeenteniveau. Het aantal huishoudens met loonkostensubsidie per gemeente is gedeeld door het aantal bijstandshuishoudens per gemeente om zodoende het aandeel huishoudens met loonkostensubsidie per gemeente te bepalen.

Multiproblematiek: criminaliteit en gezondheidsproblemen

Criminaliteit is een indicator die aangeeft of er binnen het huishouden minstens één persoon door de politie is geregistreerd als verdachte van een misdrijf. We halen deze informatie uit de VERDTAB.

Dit vermenigvuldigen we per gemeente met het aandeel huishoudens dat minstens één persoon met gezondheidsproblemen heeft binnen de gemeente. Een persoon met gezondheidsproblemen definiëren we als een persoon die medicijnen gebruikt tegen verslaving (excl. nicotine), chronische stemmingsstoornissen, psychose en/of bipolaire stoornis heeft, of medicijnen gebruikt uit vier of meer hoofdgroepen, of met zorgkosten boven 50 duizend euro of gebruikmaakt van ggz-zorg. Gegevens over medicijnen halen we uit MEDICIJNTAB en gegevens over zorgkosten destilleren we uit ZVWZORGKOSTENTAB. Voor het laatste bestand zijn data over 2020 nog niet beschikbaar, voor dat jaar gebruiken we de zorgkostengegevens uit 2019.

Na het berekenen van de kruisvariabele per jaar (2017-2020) op gemeenteniveau middelen we over de vier jaren.

Multiproblematiek: problematische schulden en gezondheidsproblemen

Problematische schulden is een indicator die aangeeft of een persoon behoort tot een particulier huishouden met geregistreerde problematische schulden volgens de smalle definitie. De "smalle definitie" houdt in dat ten minste één persoon in het huishouden voldoet aan ten minste één van de volgende criteria op het peilmoment:

- Volgt een WSNP-traject.
- Heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald.
- Heeft een betalingsachterstand van een Wet Mulder-boete bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt. Daarnaast moet het openstaande bedrag in totaal minimaal vijftig euro zijn.
- Heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van in totaal minimaal vijftig euro openstaan bij de Belastingdienst.
- Heeft langer dan 15 maanden een schuld van in totaal minimaal vijftig euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst.
- Heeft een belastingenschuld die in de 12 maanden voor het peilmoment oninbaar is.
- Heeft een betalingsachterstand bij DUO van drie maanden of langer en van minimaal 270 euro.

Er wordt gesproken van "smalle definitie", omdat in tegenstelling tot de volledige definitie van geregistreerde problematische schulden de volgende voorwaarden niet zijn meegenomen in de CBS Microdata Schuldenproblematiekbestanden:

- Volgt een bij BKR geregistreerd minnelijk traject.
- Heeft een bij BKR geregistreerde betalingsachterstand.
- Is in het Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR) opgenomen op grond van verkwisting en/of problematische schulden.

Dit vermenigvuldigen we per gemeente met het aandeel huishoudens dat minstens één persoon met gezondheidsproblemen heeft binnen de gemeente. Een persoon met gezondheidsproblemen definiëren we als een persoon

die medicijnen gebruikt tegen verslaving (excl. nicotine), chronische stemmingsstoornissen, psychose en/of bipolaire stoornis heeft, of medicijnen gebruikt uit vier of meer hoofdgroepen, of met zorgkosten boven 50 duizend euro of gebruikmaakt van ggz-zorg. Gegevens over medicijnen halen we uit MEDICIJNTAB en gegevens over zorgkosten destilleren we uit ZVWZORGKOSTENTAB. Voor het laatste bestand zijn data over 2020 nog niet beschikbaar, voor dat jaar gebruiken we de zorgkostengegevens uit 2019.

Na het berekenen van de kruisvariabele per jaar (2017-2020) op gemeenteniveau middelen we over de vier jaren.

Problematische schulden

Problematische schulden is een indicator die aangeeft of een persoon behoort tot een particulier huishouden met geregistreerde problematische schulden volgens de smalle definitie. De “smalle definitie” houdt in dat ten minste één persoon in het huishouden voldoet aan ten minste één van de volgende criteria op het peilmoment:

- Volgt een WSNP-traject.
- Heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald.
- Heeft een betalingsachterstand van een Wet Mulder-boete bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt. Daarnaast moet het openstaande bedrag in totaal minimaal vijftig euro zijn.
- Heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van in totaal minimaal vijftig euro openstaan bij de Belastingdienst.
- Heeft langer dan 15 maanden een schuld van in totaal minimaal vijftig euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst.
- Heeft een belastingenschuld die in de 12 maanden voor het peilmoment oninbaar is.
- Heeft een betalingsachterstand bij DUO van drie maanden of langer en van minimaal 270 euro.

Er wordt gesproken van “smalle definitie”, omdat in tegenstelling tot de volledige definitie van geregistreerde problematische schulden de volgende voorwaarden niet zijn meegenomen in de CBS Microdata Schuldenproblematiekbestanden:

- Volgt een bij BKR geregistreerd minnelijk traject.
- Heeft een bij BKR geregistreerde betalingsachterstand.
- Is in het Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR) opgenomen op grond van verkwisting en/of problematische schulden.

We berekenen het aandeel huishoudens met minstens één persoon met problematische schulden per gemeente voor de jaren 2017-2020 om vervolgens over deze jaren te middelen.

Regionaal klantenpotentieel

Het regionale klantenpotentieel is een *proxy* voor de centrumfunctie van een gemeente. Het is een algemene maatstaf die toepasbaar is op de kosten op alle beleidsterreinen waarvan wordt verondersteld dat de gemeentelijke kosten samenhangen met de mate waarin gemeenten een centrumfunctie hebben. Voorbeelden hiervan zijn culturele voorzieningen, festivals, hogescholen en werkgelegenheid. Het gaat om de verhouding tussen het aantal potentiële regionale klanten en het aantal inwoners van een gemeente. We berekenen op gemeenteniveau een gemiddelde over de vier jaar (2017-2020). Data van het regionale klantenpotentieel zijn afkomstig van CBS Statline.

Sociale huurwoningen

Via CBS Statline is het aantal sociale huurwoningen beschikbaar. Het aantal sociale huurwoningen op gemeenteniveau is vervolgens gedeeld door het totaal aantal woningen op gemeenteniveau. Dit resulteert in het aandeel sociale huurwoningen.

Statushouders

Het CBS Microdatabestand ASIELCOHORT bevat informatie over asielmigranten die vanaf 2014 naar Nederland zijn gekomen. Voor de periode 2017 t/m 2020 is per jaar vastgesteld welk deel van deze asielmigranten nog in Nederland verblijft en wat de verblijfssituatie van hen is. Ook kan in het bestand de populatie statushouders geïdentificeerd worden op basis van de variabele *pop_vergunningnaCOA*. Deze gegevens zijn gekoppeld aan de GBAADRESOBJECTBUS, VSLGWBTAB en NIETVSLGWBTAB om de woongemeente te achterhalen. Per gemeente is vervolgens het totaal aantal statushouders berekend en afgezet tegen het totaal aantal inwoners in die gemeente.

Stedelijkheid

De indicator stedelijkheid geeft de bevolkingsdichtheid van een gemeente aan. Dit wordt gedaan op basis van de omgevingsadressendichtheid (oad) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat het aantal adressen per km² binnen een bepaald gebied aangeeft. Het CBS berekent voor elk adres de oad op basis van het Geografisch basisregister (GBR) en neemt vervolgens het gemiddelde van alle individuele adressen binnen een gemeente. Aan dit gemiddelde aantal adressen per km² kan vervolgens een mate van stedelijkheid geplakt worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende categorieën stedelijkheid:

- niet stedelijk (oad van minder dan 500);
- weinig stedelijk (oad van 500-1000 adressen);
- matig stedelijk (oad van 1000-1500);
- sterk stedelijk (oad van 1500-2500);
- zeer sterk stedelijk (oad van 2500 of meer).

Voor alle gemeenten is de gemiddelde omgevingsadressendichtheid in peiljaren 2017 tot 2020 berekend, en aan dat gemiddelde is een stedelijkheidslabel gegeven op basis van bovengenoemde categorieën.

Segregatie

Segregatie is in dit onderzoek op verschillende manieren geoperationaliseerd. Ten eerste zijn twee verschillende indices gebruikt, de *segregatie-index* en de *verhuis-index*. Beide indices zijn ook gebruikt door Ponds et al. (2015). Zij geven een overzicht van de verschillende manieren voor het meten van segregatie. Daarnaast is segregatie gemeten op basis van huishoudens met bijstand en op basis van huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond. De indices in ons onderzoek zijn daarnaast gemeten op buurniveau en zeggen dus iets over de mate van segregatie tussen buurten in een bepaalde gemeente.

De segregatie-index geeft per gemeente een waarde tussen 0 en 1, waarbij een waarde van 0 correspondeert met een gelijke verdeling van een bepaalde bevolkingsgroep over een gemeente en een waarde van 1 met volledige segregatie van die bevolkingsgroep in de gemeente. De formule voor de segregatie-index is als volgt.

$$segregatie\ index = \frac{1}{2} \sum_{buurt} \left| \frac{A_{buurt}}{A_{gemeente}} - \frac{O_{buurt}}{O_{gemeente}} \right|$$

In deze vergelijking zijn A_{buurt} en $A_{gemeente}$ respectievelijk het aantal huishoudens van een specifieke bevolkingsgroep in een bepaalde buurt en het aantal huishoudens van dezelfde bevolkingsgroep in de gemeente. O_{buurt} en $O_{gemeente}$ zijn het aantal huishoudens niet behorende tot die specifieke bevolkingsgroep in respectievelijk een bepaalde buurt en in de gemeente. De segregatie-index geeft de mate aan waarin een specifieke bevolkingsgroep gelijk of ongelijk verdeeld is over de buurten in een gemeente, maar houdt geen rekening met de relatieve omvang van deze groep in de gemeente.

Een alternatief voor de segregatie-index is de verhuis-index. Deze index heeft een waarde tussen nul en vijftig procent en geeft aan welk deel van de totale bevolking in een gemeente moet verhuizen naar een andere buurt om een gelijke verdeling te krijgen. Deze index houdt wel rekening met de relatieve omvang van de specifieke bevolkingsgroep. De formule voor de verhuis-index is als volgt.

$$verhuis\ index = \frac{\sum_{buurt}(A_{buurt} + O_{buurt}) \left| \frac{A_{buurt}}{A_{buurt} + O_{buurt}} - \frac{A_{gemeente}}{A_{gemeente} + O_{gemeente}} \right|}{\sum_{buurt}(A_{buurt} + O_{buurt})}$$

De variabelen in bovenstaande vergelijking zijn gelijk aan de variabelen in de formule voor de segregatie-index.

De indices voor segregatie zijn vastgesteld op basis van CBS Microdatabestanden. Voor het bepalen van de huishoudens met bijstand is gebruikgemaakt van de bestanden BIJSTANDPERSOONBUS en GBAHUISHOUDENSBUS en voor het bepalen van niet-westerse migratieachtergrond is gebruikgemaakt van de bestanden GBAPERSOONTAB en GBAHUISHOUDENSBUS. Om huishoudens toe te wijzen aan een gemeente en buurt is gebruikgemaakt van de bestanden GBAADRESOBJECTBUS, VSLGWBTAB en NIETVSLGWBTAB.

Voormalige studenten met psychische problematiek

Dit kenmerk kijkt naar personen die hebben gestudeerd, maar uiteindelijk hun studie niet hebben afgemaakt en daarnaast ook psychische problemen hebben in de peiljaren 2017-2020. Dit kenmerk is gemaakt door eerst op basis van de HOOGSTEOPLTAB in de CBS Microdata te kijken of iemands hoogst gevolgde opleiding hoger is dan de hoogst afgeronde opleiding. Dit bekijken we alleen voor personen die minimaal een bachelorstudie zijn gestart (hbo- of wo-niveau). Opleidingsgegevens zijn echter niet integraal beschikbaar. Voor personen vanaf een bepaald geboortjaar zijn de gegevens wel integraal beschikbaar. Op basis van gegevens over leeftijd uit de GBAPERSOONTAB zijn alle personen die ouder zijn dan 43 verwijderd voor peiljaar 2017. Voor elk opeenvolgend peiljaar schuift deze leeftijd een jaar op.

Vervolgens is op basis van de ZVWZORGKOSTENTAB en de MEDICIJNTAB bepaald of iemand een psychische problematiek heeft. Iemand heeft psychische problematiek wanneer deze persoon zorgkosten maakt voor de Geestelijke Gezondheidszorg (ggz) of wanneer iemand medicijnen gebruikt tegen ofwel depressies ofwel bipolaire stoornissen ofwel verslaving.

Uiteindelijk is er een kenmerk aangemaakt dat bepaalt of iemand hoger onderwijs heeft gevolgd, deze opleiding niet heeft afgemaakt en psychische problemen heeft. Dit kenmerk is vervolgens vertaald naar gemeenteniveau en gedeeld door de beroepsbevolking per gemeente. Dit resulteert in het aandeel personen dat hun studie niet heeft afgemaakt en psychische problematiek heeft.

Zelfstandigen

Het aantal zelfstandigen per gemeente is vastgesteld op het CBS Microdatabestand INPATAB. Het aandeel zelfstandigen volgt door dit aantal te delen door de totale beroepsbevolking in een gemeente. Er is gekeken naar het

aandeel van de totale groep zelfstandigen, het aandeel zelfstandigen exclusief directeur-groootaandeelhouders (DGA's) en het aandeel zzp'ers in een gemeente. De geteste kenmerken betreffen het gemiddelde van deze aandelen voor de periode 2017 tot en met 2020.

Bijlage D Resultaten systematische kenmerken voor modelkenmerken

Onderstaande tabel geeft de resultaten van de systematische analyse voor de kenmerken die zijn opgenomen in het huidige bijstandsverdeelmodel, mét en zonder correctie voor centrumfunctie.

Tabel D.1 Systematische analyse voor de modelkenmerken

Modelkenmerk	Zonder correctie voor centrumfunctie				met correctie voor centrumfunctie			
	Tekort vs. gemiddeld	Overschot vs. gemiddeld	Tekort vs. overschot		Tekort vs. gemiddeld	Overschot vs. gemiddeld	Tekort vs. overschot	
Huishoudtype								
Alleenstaande	0,90 ***	-0,02	***		0,57 ***	0,33 *		
Eenouder-moeder, jongste kind tot 5	0,71 **	-0,39	***		0,50 *	-0,17		**
Eenouder-moeder, jongste kind 5-12	0,55 *	-0,51 *	***		0,40	-0,35		**
Eenouder-moeder, jongste kind 12-18	0,53 *	-0,48	***		0,46	-0,40		**
Eenouder-moeder, jongste kind 18+	0,20	-0,15			0,16	-0,10		
Eenouder-vader, jongste kind tot 5	0,47	-0,25	**		0,33	-0,10		
Eenouder-vader, jongste kind 5-12	0,05	-0,38			0,04	-0,37		
Eenouder-vader, jongste kind 12-18	0,03	-0,36			0,11	-0,44		
Eenouder-vader, jongste kind 18+	-0,66 **	0,08	**		-0,49 *	-0,10		
Paar, jongste kind 18-	-0,61 *	-0,08			-0,28	-0,43 **		
Paar, jongste kind 18+	-1,02 ***	0,21	***		-0,73 ***	-0,10		***
Paar zonder kinderen	-0,66 **	0,13	**		-0,56 *	0,02		
Tuiswonend meerderjarig kind	-0,96 ***	0,12	***		-0,65 ***	-0,22		*
Overig huishouden	0,72 **	-0,18	**		0,42*	0,14		
Leeftijd								
Leeftijd 18 tot 20 jaar in huishouden	-0,27	0,05			-0,12	-0,11		
Leeftijd 20 tot 25 jaar in huishouden	0,45	0,25			0,24	0,47		
Leeftijd 25 tot 30 jaar in huishouden	0,45	0,07			0,14	0,39 *		
Leeftijd 30 tot 40 jaar in huishouden	0,10	-0,23			-0,01	-0,12		
Leeftijd 40 tot 50 jaar in huishouden	-0,37	-0,17			-0,11	-0,44 *		
Leeftijd 50 jaar tot AOW-leeftijd in huishouden	-0,53 *	-0,03			-0,26	-0,32		
Woonsituatie								
Corporatiewoning	0,45	-0,10			0,19	0,18		
Standplaats	-0,52	0,07			-0,62 *	0,18		**
Herkomst								
Migratieachtergrond (Turks) in hh	0,23	-0,13			0,08	0,03		
Migratieachtergrond (Surinaams) in hh	0,42	-0,24	*		0,34	-0,16		
Migratieachtergrond (Antilliaans) in hh	0,93 ***	-0,29	***		0,76 ***	-0,11		***

Modelkenmerk	Zonder correctie voor centrumfunctie				met correctie voor centrumfunctie			
	Tekort vs. gemiddeld	Overschot vs. gemiddeld	Tekort vs. overschot		Tekort vs. gemiddeld	Overschot vs. gemiddeld	Tekort vs. overschot	
Migratieachtergrond (Marokkaans) in hh	-0,07	-0,32			-0,22	-0,16		
Migratieachtergrond (Ghanees) in hh	-0,01	-0,15			-0,16	0,00		
Migratieachtergrond (Somalisch of Eritrees) in hh	0,53 *	-0,04			0,37	0,14		
Migratieachtergrond (overig Afrikaans) in hh	0,75 **	-0,08		**	0,58 **	0,10		
Migratieachtergrond (Afghaans) in hh	0,43	0,15			0,37	0,21		
Migratieachtergrond (Irakees) in hh	0,67 **	-0,38		***	0,53 *	-0,23		**
Migratieachtergrond (Syrisch) in hh	-0,20	-0,33			-0,30	-0,23		
Migratieachtergrond (Iranee) in hh	0,52	0,01			0,38	0,16		
Migratieachtergrond (Chinees) in hh	0,51	0,24			0,36	0,40		
Migratieachtergrond (Indiaas) in hh	0,22	0,47			0,21	0,49		
Migratieachtergrond (overig niet-westers) in hh	0,50	0,28			0,32	0,47		
Migratieachtergrond (voormalig Joegoslavisch) in hh	0,09	-0,12			-0,13	0,11		
Migratieachtergrond (uit de voormalige Sovjet-Unie) in hh	0,47	0,34			0,29	0,53 *		
Migratieachtergrond (overig westers) in hh	0,25	0,23			0,07	0,42		
Opleidingsniveau								
Lage HCl in huishouden	-0,04	-0,42			-0,06	-0,39		
Middelbare/hoge HCl in huishouden	-0,41	0,08			-0,15	-0,21		
(V)SO/PrO in huishouden	-0,31	-0,54 *			-0,39	-0,45		
Zorggebruik								
Zorgkosten boven de € 50.000 in hh	0,24	-0,48		**	0,13	-0,36		
Gebruik ggz-zorg in hh	0,58 **	-0,69 **		***	0,33	-0,43 *		***
Gebruik medicijn tegen verslaving in hh	0,10	0,08			-0,03	0,21		
Gebruik medicijn tegen depressie in hh	-0,13	-0,62 **			-0,15	-0,61 *		
Gebruik medicijn tegen psychose in hh	0,08	-0,35			-0,17	-0,10		
Gebruik minder dan 4 medicijngroepen in hh	-0,05	0,50			0,12	0,32		
Gebruik 4 tot 6 medicijngroepen in hh	-0,71 **	-0,42			-0,64 **	-0,49		
Gebruik 6 tot 8 medicijngroepen in hh	-0,54 *	-0,45			-0,57 *	-0,42		
Gebruik 8 of meer medicijngroepen in hh	-0,39	-0,53 *			-0,47	-0,45		
Stapeling van factoren								
Niet-westerse migratieachtergrond in hh & 50 tot AOW-leeftijd in hh	0,42	-0,19		*	0,27	-0,02		
Niet-westerse migratieachtergrond in hh & gezondheidsproblemen in hh	0,45	-0,22		*	0,27	-0,02		

Modelkenmerk	Zonder correctie voor centrumfunctie				met correctie voor centrumfunctie			
	Tekort vs. gemiddeld	Overschot vs. gemiddeld	Tekort overschot	vs.	Tekort vs. gemiddeld	Overschot vs. gemiddeld	Tekort overschot	vs.
HCI laag in hh & gezondheidsproblemen in hh	-0,20	-0,58 *		*	-0,32	-0,45		
Niet-rechthebbenden								
Alleenstaande, vermogen boven € 5.000	1,08 ***	0,08		***	0,90 ***	0,28		**
Alleenstaande, vermogen tot en met € 5.000, overwaarde boven € 50.000	-0,09	-0,12			0,04	-0,16		
Paar, vermogen boven € 10.000	-0,71 **	0,28		***	-0,37 **	-0,08		
Paar, vermogen tot en met € 10.000, overwaarde boven € 50.000	-1,06 ***	0,01		***	-0,76 ***	-0,31		*
Student (mbo/hbo/wo) in huishouden	0,62 **	0,03			0,42	0,25		
WW-uitkering in huishouden	-0,22	0,16			-0,28	0,22		
AO-uitkering (15%-80% of onbekend) in huishouden	-0,92 ***	0,30		***	-0,78 ***	0,16		***
AO-uitkering (80%-100%) in huishouden	-0,34	-0,32			-0,46	-0,19		
ANW-uitkering in huishouden	-0,45	-0,66 **			-0,52	-0,58 *		
Ziekte-uitkering, wachtgeld of overige uitkering in huishouden	-0,72 **	0,27		***	0,71 **	0,26		**
Pensioenuitkering in huishouden	-0,37	0,23			-0,13	-0,02		
Vraagkant (arbeidsmarkt)								
Werken onder niveau in gemeente	-0,12	-0,17			-0,17	-0,11		
Aandeel WW in beroepsbevolking van gemeente	0,11	-0,01			-0,12	0,23		
Beschikbaarheid van werk in gemeente	-0,16	-0,21			-0,12	-0,25		
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk (prijscomponent)	-0,31	-0,08			-0,38	-0,00		
Buurtkenmerken								
Aandeel bbv in een buurt waar werken niet de norm is in gemeente o.b.v. 6-ppc gebieden	0,88 ***	-0,50 *		***	0,60 ***	-0,21		***
Overlast in de buurt	0,31	-0,17			-0,00	0,16		



"De wetenschap dat het goed is."

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2022-59
ISBN 978-90-5220-195-5

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 © 2022 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

QUICKSCAN BUIG- FINANCIEN EN -TEKORTEN GEMEENTE ZEVENAAR

**KLANT
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE**

Gemeente Zevenaar
Joost van Gemeren, Lisette Swart
16 november 2022
1.0

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	3
1	Inleiding en achtergrond	8
2	Feitelijke ontwikkeling BUIG-uitgaven en -inkomsten 2015-2021	9
2.1	Zevenaar	9
2.2	Duiven en Westervoort (buurgemeenten onder RSD de Liemers)	9
2.3	Alle gemeenten (macro-ontwikkelingen)	10
2.4	Zevenaar ten opzichte van buurgemeenten en macro-ontwikkelingen	11
3	Het verdeelmodel bijstand	13
3.1	Systematiek van de bijstandsbudgetverdeling	13
3.2	Beoordeling verdeelmodel aan de hand van aansluiting	14
3.3	Determinanten van het bijstandsbudgetaandeel en de rol van specifieke omstandigheden	16
3.4	Aantal huishoudens en huishoudenssamenstelling (i en ii)	16
3.5	Specifieke omstandigheden in de gemeente Zevenaar (iii)	18
3.6	Prijs (iv)	23
3.7	De gemeentelijke fusie in 2018	23
4	Bijstandsvolumes in regionaal en nationaal perspectief	25
4.1	Zevenaar in vergelijking met andere gemeenten onder RSD de Liemers	25
4.2	Zevenaar in vergelijking met andere gemeenten in de regio	26
4.3	Zevenaar in vergelijking met Nederland	27
4.4	De relatieve positie van Zevenaar	28
5	Budget voor loonkostensubsidie	30
5.1	Systematiek van de budgetten voor loonkostensubsidie	30
5.2	Gevolgen van de systematiek LKS voor gemeente Zevenaar	31

Managementsamenvatting

Inleiding

Gemeente Zevenaar heeft jaarlijks een aanzienlijk tekort op de BUIG-financiën (bijstand en loonkostensubsidies). De gemeente heeft Significant APE gevraagd om een quickscan uit te voeren naar de oorzaak van deze tekorten, specifiek gerelateerd aan de BUIG-verdeelsystematiek en met aandacht voor de specifieke omstandigheden in de gemeente Zevenaar.

In voorliggend rapport hebben we de situatie in Zevenaar breed cijfermatig verkend. Hieruit komen enkele opvallende zaken en aanknopingspunten, die samenhangen met het structurele tekort op de BUIG-financiën. Daarbij tekenen we op voorhand aan dat een dergelijke quickscan niet onomstotelijk kan *bewijzen* wat de oorzaken zijn van het tekort, en of dit primair komt door een tekortschietend budget (uit het verdeelmodel) dan wel door een overschietend uitgavenpatroon. Deze vraag blijft - ook na diepgaander onderzoek - vatbaar voor discussie.

Het tekort in gemeente Zevenaar in perspectief

Als we corrigeren voor tekorten en overschotten in het macrobudget, zien we dat de tekorten in Zevenaar groot zijn sinds met name 2019 (tabel 1). In 2017, toen de gemeente een vangnetuitkering aanvroeg, was het tekort vooral groot vanwege een ontoereikend macrobudget. Het tekort in gemeente Duiven, onderdeel van dezelfde RSD de Liemers, is vergelijkbaar met dat van gemeente Zevenaar. Het tekort is evenwel kleiner doordat deze gemeente vanwege kleinere omvang deels op basis van historische uitgaven wordt bekostigd (hoe meer uitgaven, hoe meer budget). In Westervoort, de andere gemeente binnen RSD de Liemers, is de bekostiging volledig op basis van historie; daarom wisselen tekort en overschot elkaar af. Er zit dus een gemene deler in de tekorten van Zevenaar en Duiven; mogelijk spelen in deze gemeenten vergelijkbare oorzaken voor het tekort een rol.

	Zevenaar	Duiven	Westervoort	Montferland
2015	-13,86%	-6,87%	-6,45%	4,82%
2016	-1,03%	-1,81%	8,80%	21,05%
2017	-3,43%	-1,87%	11,63%	25,49%
2018	-3,31%	-4,06%	8,27%	29,10%
2019	-13,54%	-9,33%	-0,58%	23,93%
2020	-10,91%	-7,29%	-2,28%	16,32%
2021	-7,72%	-4,53%	1,62%	6,00%

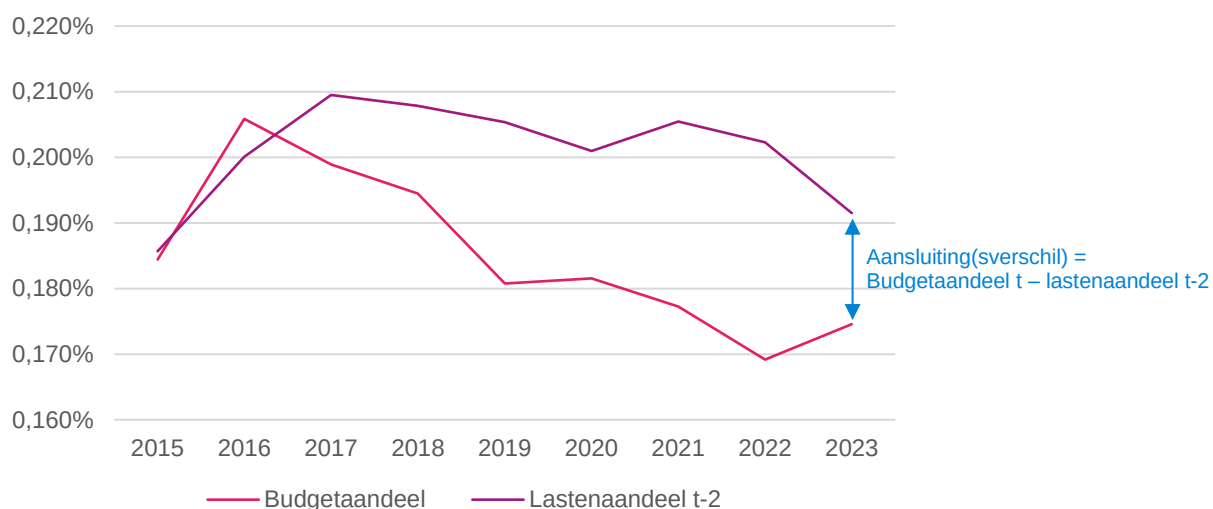
Tabel 1. Gecorrigeerde BUIG-saldi in Zevenaar (inclusief voormalige gemeente Rijnwaarden) en buurgemeenten in de jaren 2015-2021. Een min betekent: ondergemiddeld financieel resultaat. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

De oorzaak van de tekorten lijken lokaal

Het tekort lijkt niet zozeer met *regionale* omstandigheden te maken te hebben, zoals de regionale arbeidsmarkt. Buurgemeente Montferland heeft immers al jaren een fors overschot op de BUIG (tabel 1). Ook andere gemeenten in dezelfde regio hebben overschotten, zoals Lingewaard en Doetinchem. Het verdeelmodel neemt de regionale (arbeidsmarkt)omstandigheden mee, en die zijn voor de gemeenten in de regio cijfermatig vrijwel gelijk. Het patroon van tekorten wijst dus eerder op *lokale oorzaken* van het tekort. Daarmee kan het zijn dat het verdeelmodel de lokale opgaven onderschat, en/of dat de uitgaven aan de bijstand binnen RSD de Liemers aan de hoge kant zijn.

Opvallende zaken in het verdeelmodel voor gemeente Zevenaar

Het is niet zonder meer te zeggen of het verdeelmodel 'te weinig' budget beschikbaar stelde in recente jaren, maar we kunnen wel de patronen in de onderliggende cijfers en methodiek bekijken. De werking van het verdeelmodel is uitgelegd in hoofdstuk 3 van het rapport, en houdt grofweg in dat een objectief model wordt gebruikt om de bijstandsopgave per (grotere) gemeente in Nederland in te schatten op basis van data. Deze bijstandsopgave wordt bepaald op basis van niet-beïnvloedbare factoren in de gemeente, zoals bevolking, huishoudsamenstelling, regionale arbeidsmarkt en kenmerken van gemeente en buurt. Hoe moeilijker de ingeschatte bijstandsopgave, hoe meer budget(aandeel). Om de passendheid (aansluiting) van het model te toetsen, vergelijken we het budgetaandeel in een begrotingsjaar met het meest recent gerealiseerde lastenaandeel, dat is dat van twee jaar eerder (figuur 1).



Figuur 1. Budgetaandeel t versus lastenaandeel t-2. Zevenaar, 2015-2023. 2022 en 2023 zijn exclusief LKS. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Hierin valt op dat het budget(aandeel) van Zevenaar met name in 2019 sterk daalde, in lijn met het sterk gegroeide tekort. 2019 was het moment waarop het verdeelmodel werd verrijkt met een raming van de verwachte uitkeringshoogte; dat kwam met name ten gunste van grotere steden en ten nadele van gemeenten als Zevenaar. Bovendien werd een van de cijfers over de regionale arbeidsmarkt herzien. Het is niet duidelijk of deze correctie voor Zevenaar leidde tot een passender raming van de bijstandsopgave. Ook in 2018 daalde het budget(aandeel), dit hing samen met de gemeentelijke fusie (zie kader).

De fusie in 2018 was nadelig voor de BUIG-financiën in gemeente Zevenaar

De fusie in 2018 tussen gemeenten Zevenaar en Rijnwaarden heeft een fors budgettair nadeel (van enkele tonnen per jaar) gehad voor het gezamenlijke BUIG-saldo. Voorheen was Rijnwaarden immers volledig historisch bekostigd en Zevenaar voor een deel. Bij historische bekostiging is het BUIG-saldo over de jaren heen doorgaans ongeveer nul, zoals in Westervoort nu. Maar bij een objectieve bekostiging kan, zoals in Zevenaar, een structureel tekort bestaan. Door de fusie is het aandeel objectieve bekostiging (met tekort) gestegen van 52% naar 100%.

In 2023 is het budget(aandeel) hoger dan voorheen. Dit houdt verband met een update van een van de cijfers over de regionale arbeidsmarkt: Werken onder niveau. In alle gemeenten in de regio is dit cijfer gestegen, met een stijging van het budget tot gevolg. Deze stijging lijkt te maken te hebben met een imperfectie in het model, waar Zevenaar van profiteert, ten koste van gemeenten elders in het land. Het is de vraag of dit voordeel volgend jaar in stand blijft.

Verder laten de cijfers die de lokale bijstandsopgave in Zevenaar meenemen (regionale kenmerken), geen heel opvallende waarden zien. Zevenaar scoort doorgaans rond het gemiddelde van Nederland op het gebied van onder meer aandeel WW'ers, beschikbaarheid van werk en arbeidsethos. Het beschikbare budget per type huishouden is dus min of meer gemiddeld. We hebben niet getoetst of dit ook in het specifieke geval van Zevenaar volledig juist is.

Tot slot zien we dat er relatief veel paren in de gemeente Zevenaar wonen. Paren hebben gemiddeld in Nederland een lagere kans op bijstand. Dat betekent aan de ene kant minder uitgaven, maar tegelijkertijd ook minder budget.

Tekortkomingen van het objectief verdeelmodel: effect voor gemeente Zevenaar is niet eenduidig

Het objectief verdeelmodel heeft een aantal bekende tekortkomingen. Ten eerste is de meting van de regionale kenmerken niet onomstreden. Eerder onderzoek van [Significant APE \(2021\)](#) bracht al aan het licht dat kenmerken als werken onder niveau (regionaal), arbeidsethos en overlast in de buurt (lokaal) gebaseerd zijn op imperfecte enquêtegegevens. Niet duidelijk is of en hoe deze tekortkomingen invloed hebben op Zevenaar.

Daarnaast maakt het model gebruik van verouderde gegevens bijvoorbeeld over grenspendel. De inkomende grenspendel is toegenomen sinds het peiljaar 2008. Dat betekent dat er minder beschikbare banen overblijven voor Nederlanders woonachtig in grensgebieden. Dit is niet meegenomen in het verdeelmodel en Zevenaar heeft hier een financieel nadeel van (te weinig budget). Waarschijnlijk is deze tekortkoming niet zeer invloedrijk.

Verder weten we dat ieder verdeelmodel onzekerheid bevat, zoals iedere statistische inschatting. Voor de meeste gemeenten zal het model redelijk passende voorspellingen hebben, maar nooit voor alle. Sommige gemeenten hebben stelselmatig 'pech' of 'geluk', en soms komen onlogische budgetschommelingen voor.

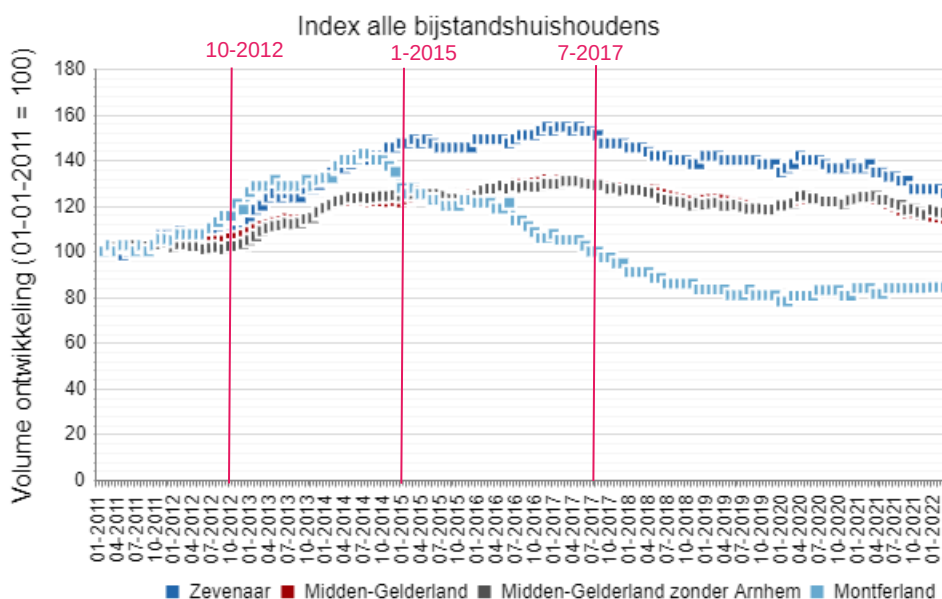
Om beter te begrijpen in welke gemeenten het model structureel kan knellen, hebben SEO en Atlas Research onderzocht welke structuurkenmerken van gemeenten stelselmatig samenhangen met tekorten (of overschotten). De typische tekortgemeente blijkt een gemeente als Den Haag te zijn: een centrumgemeente, gelegen aan de kust, met veel segregatie en hoogopgeleiden. Gemeente Zevenaar is met haar kenmerken dus behoorlijk atypisch onder de 'tekortgemeenten'. De ligging aan de grens blijkt bijvoorbeeld geen stelselmatige oorzaak voor tekorten op de BUIG. Mocht SZW gaan corrigeren voor de gevonden oorzaken van structurele tekorten in het model (mogelijk per 2024), zal het model waarschijnlijk nog minder budget toekennen aan Zevenaar.

Bijstandsbestand duurzaam hoger in gemeente Zevenaar, maar daalde in 2021

Naast het verdeelmodel hebben we ook gekeken naar de uitgavenkant: hoe zijn de volumes aan bijstandsuitkeringen veranderd door de tijd heen, in vergelijking met andere gebieden? Wat zegt dit over de oorzaak van de tekorten?

Uit de verkenning valt op dat de gemeenten in de RSD de Liemers, waaronder Zevenaar, voor de invoering van de Participatiewet (2015) een snelle groei van het bijstandsbestand hadden, vergeleken met buurgemeenten en de rest van Nederland (figuur 2). Dit verschil is door Zevenaar (en Duiven) niet meer bijgehaald in de periode van de Participatiewet, hoewel in 2021 wel een kleine inhaalslag te zien is. Zevenaar heeft tegenwoordig een duurzaam hoger bijstandsbestand (ten opzichte van het gemiddelde) dan voorheen. Hier kunnen gegronde redenen voor zijn. Het is niet nader onderzocht wat die redenen zijn en of het verdeelmodel die redenen meeneemt in de budgetverdeling.

Verder is interessant om te zien hoe buurgemeente Montferland sinds de invoering van de Participatiewet een heel andere ontwikkeling meemaakte dan Zevenaar (en Duiven). Waar Zevenaar op een hoger bestandsniveau bleef, daalde het bijstandsbestand in Montferland bijzonder snel. Op basis van deze analyse is niet te zeggen waardoor dit komt, maar ook dit lijkt te wijzen op een lokale oorzaak, mogelijk in de uitvoering van RSD de Liemers of het beleid van de opdrachtgevende gemeenten. Nader onderzoek zou dit moeten verifiëren.



Figuur 2 Volume-index bijstandsuitkeringen in Zevenaar vergeleken met de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland en met de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland zonder de gemeente Arnhem in 2011-2022. Bron: Lias BUIG.

We hebben onderzocht welke huishoudtypen in gemeente Zevenaar opvallend vaak in de bijstand zitten. Met name de volgende huishoudtypen zijn 'oververtegenwoordigd' in de bijstand: huishoudens met een lid uit vso/pro, kostendelers, jongvolwassenen (18 tot 30 jaar), westerse migranten en alleenstaanden. Paren blijken juist ondervertegenwoordigd in de bijstand, wat zeker opvallend is.

De historische bekostiging van loonkostensubsidies pakt gunstig uit voor gemeente Zevenaar

Sinds 2022 worden loonkostensubsidies afzonderlijk van de bijstandsbudgetten bekostigd. De nieuwe systematiek houdt in dat loonkostensubsidies volledig historisch worden bekostigd voor alle gemeenten: hoe meer uitgaven, hoe meer budget. Zevenaar en de omliggende gemeenten hebben een bovengemiddelde inzet op LKS. Dit vertaalt zich in een budgettair voordeel, mits Zevenaar deze bovengemiddelde inzet kan behouden. We zien echter dat de 'voorsprong' in Zevenaar ten opzichte van het gemiddelde in Nederland merkbaar is geslonken in 2021 ten opzichte van 2020.

Beschouwing

Al met al zijn er verschillende opvallende zaken benoemd die samenhangen met het structurele tekort van gemeente Zevenaar. Er is niet 1 evident aanwijsbare oorzaak voor het tekort; telkens wijzen de resultaten wel op een lokale (en niet regionale) oorzaak. We hebben geen evidente tekortkomingen van het model ontdekt die belangrijk in het nadeel van gemeente Zevenaar zijn. Dat is ook niet eenvoudig: de werking van het model blijft vanwege de complexiteit van de systematiek voor een deel onder de motorkap. Het is niet uit te sluiten dat gemeente Zevenaar 'pech' heeft met het verdeelmodel; evenzo is niet uit te sluiten dat beleid van de gemeente en/of uitvoering van de RSD een deel van het tekort veroorzaken.

Aanbevelingen en handelingsperspectief

Op basis van de analyses komen we tot de volgende aanbevelingen:

- i. Om het objectief budget te verhogen is er weinig handelingsperspectief. Het objectief model is gebouwd om niet beïnvloedbaar te zijn voor gemeenten en uitvoerders. Inzet op behalen van meer objectief budget

(bijvoorbeeld door aantrekken van 'moeilijkere' doelgroepen) betekent onlosmakelijk ook meer uitgaven, en vice versa;

- ii. De LKS-budgetten zijn wel beïnvloedbaar. Behoudt de relatief sterke inzet op LKS in Zevenaar. Dit wordt financieel gecompenseerd vanwege de historische bekostigingssystematiek. Belangrijkst blijft wel dat deze inzet doelmatig en op dossierinhoud wordt ingezet. Loonkostensubsidie is geen verdienmodel;
- iii. Voor de uitvoering (uitgaven) bevelen we de volgende zaken aan:
 - o Neem een 'kijkje in de keuken' in buurgemeente Montferland om te zien welke leerpunten meegenomen kunnen worden voor beleid en uitvoering. In Montferland is de bijstandspopulatie namelijk sterk teruggedrongen sinds de invoering van de Participatiewet, terwijl de ontwikkeling voor de invoering gelijk was aan Zevenaar en Duiven;
 - o Onderzoek de oorzaken waarom de doelgroep vso/pro en andere in het rapport genoemde huishoudtypen zijn oververtegenwoordigd in de bijstand in gemeente Zevenaar. Is er specifiek beleid of uitvoering dat ervoor zorgt dat deze groepen sneller en/of langer in de bijstand zitten? Dit beleid kan in de Participatiewet zitten, maar ook breder in het sociaal domein. Hieruit kan ook geleerd worden waarom paren juist relatief weinig in de bijstand komen in de gemeente;
- iv. Dit rapport is opgesteld op basis van een brede quickscan van opvallendheden binnen het BUIG-domein. Vervolgonderzoek kan deze opvallendheden verdiepen, verifiëren en nader duiden.

1 Inleiding en achtergrond

Gemeente Zevenaar heeft jaarlijks een aanzienlijk tekort op de BUIG-financiën (tabel 2). Over het jaar 2017 en 2019 heeft de gemeente ook een vangnetuitkering aangevraagd. De gemeenten Duiven en Westervoort hebben geen of een kleiner tekort, hoewel deze gemeenten tot dezelfde GR (De Liemers) behoren als Zevenaar. De gemeente wil inzicht in de oorzaak van de tekorten, specifiek de oorzaken vanuit de BUIG-verdeelsystematiek met aandacht voor de specifieke omstandigheden in de gemeente Zevenaar. Te denken valt aan ligging aan de grens, de gemeentelijke fusie in 2018, opleidingsniveau van de gemeentelijke populatie en de bereikbaarheid (van banen).

	Budget	Netto lasten	Saldo	Saldo (%)
2015	€ 10.324.757	€ 11.950.132	€ -1.625.375	-15,74%
2016	€ 11.589.915	€ 12.405.453	€ -815.538	-7,04%
2017	€ 11.574.206	€ 12.661.841	€ -1.087.635	-9,40%
2018	€ 11.820.266	€ 12.169.312	€ -349.046	-2,95%
2019	€ 10.781.377	€ 12.153.895	€ -1.372.518	-12,73%
2020	€ 11.499.093	€ 12.252.146	€ -753.053	-6,55%
2021	€ 11.315.281	€ 11.752.640	€ -437.359	-3,87%

Tabel 2. BUIG-financiën in de gemeente Zevenaar (inclusief Rijnwaarden) in de jaren 2015-2021. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#). 2021 betreft voorlopige cijfers.

Gemeente Zevenaar is op zoek naar meer kennis en duiding op het vlak van de BUIG-financiën. Hoe komt het dat de gemeente jaarlijks een tekort heeft? Daarnaast overweegt de gemeente om een beroepsprocedure te starten tegen de beschikkingen en om een vangnetuitkering aan te vragen voor het definitief budget 2022. Hierin is het belangrijk om de gemeenteraad goed te betrekken en te voeden met informatie. De gemeente heeft Significant APE gevraagd een quickscan uit te voeren van de situatie van de BUIG-financiën in de gemeente. Hiermee komt de gemeente tegemoet aan het goed betrekken van de gemeenteraad bij afwegingen in het BUIG-dossier.

In het rapport beschrijven we opvallende zaken en aanknopingspunten, die samenhangen met het structurele tekort op de BUIG-financiën. Daarbij tekenen we op voorhand aan dat een dergelijke quickscan niet onomstotelijk kan *bewijzen* wat de oorzaken zijn van het tekort, en of dit primair komt door een tekortschietend budget (uit het verdeelmodel) dan wel een overschietend uitgavenpatroon. Deze vraag blijft - ook na diepgaander onderzoek - vatbaar voor discussie.

Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport leest als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven we meer in detail de budgettaire ontwikkelingen op BUIG-gebied van Zevenaar, ook in relatie tot buurgemeenten (binnen RSD de Liemers en daarbuiten) en Nederland als geheel. De BUIG-financiën bestaan uit een deelbudget voor Participatiewetuitkeringen (bijstand) en een deelbudget voor loonkostensubsidies (LKS). In hoofdstuk 3 bespreken we het verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten: hoe werkt de systematiek en hoe pakt deze uit voor Zevenaar? Ook bespreken we hier de specifieke omstandigheden van Zevenaar zoals de fusie in 2018, ligging aan de grens en bereikbaarheid van banen. In Hoofdstuk 4 kijken we naar de bijstandsvolumes, om inzicht te krijgen in de uitgavenontwikkeling. In hoofdstuk 5 gaan we in op het deelbudget voor loonkostensubsidies (LKS): hoe werkt deze relatief nieuwe systematiek en wat betekent dit voor Zevenaar? De managementsamenvatting aan het begin van het rapport bevat een beschouwing van de mogelijke oorzaken van het (structurele) tekort in Zevenaar, en handelingsperspectief op basis van de verdeelsystematiek.

2 Feitelijke ontwikkeling BUIG-uitgaven en -inkomsten 2015-2021

2.1 Zevenaar

De gemeente Zevenaar heeft in alle jaren sinds de introductie van de Participatiewet te maken gehad met een tekort op het BUIG-budget. Tabel 1 uit het vorige hoofdstuk toont dat dit tekort substantieel varieerde over de jaren. In 2015, het eerste jaar van de Participatiewet, kenden de gemeenten Zevenaar en Rijnwaarden gezamenlijk een tekort van € 1,6 mln (-15,74%). In de jaren erna liep dit geleidelijk terug tot € 3 ton. (-2,95%) in 2018.

Tot 2018 waren Zevenaar en Rijnwaarden twee losse gemeenten. Zevenaar met ruim dertigduizend inwoners werd deels historisch en deels objectief bekostigd en de gemeente Rijnwaarden met ruim tienduizend inwoners werd volledig historisch bekostigd (zie hoofdstuk 3.1 voor meer informatie). Na 2018 ontstond door een fusie een nieuwe gemeente met meer dan veertigduizend inwoners. Deze nieuwe gemeente viel daarom in een andere categorie van gemeentegrootte en daarmee wordt het BUIG-budget van Zevenaar sinds 2018 volledig objectief bekostigd. tabel 3 laat zien hoe de BUIG-financiën in de twee gemeenten varieerden over de jaren. De cijfers in deze tabel zijn een uitsplitsing van de cijfers uit tabel 2 tabel 1. Te zien is dat beide gemeenten in de eerste jaren na de invoering van de Participatiewet flinke tekorten hadden, ondanks de (deels) historische bekostiging.

In 2019 nam het tekort op de BUIG flink toe tot € 1,4 mln (-12,73%). We zien dat het budget flink afneemt in 2019, terwijl de nettolasten tussen 2018 en 2020 constant blijven. Na 2019 neemt het tekort in de jaren weer af tot € 4 ton (-3,87%) in 2021.

	Zevenaar				Rijnwaarden			
	Budget	Netto lasten	Saldo	Saldo (%)	Budget	Netto lasten	Saldo	Saldo (%)
2015	€ 7.834.732	€ 8.658.275	€ -823.543	-10,51%	€ 2.490.025	€ 3.291.857	€ -801.832	-32,20%
2016	€ 8.666.256	€ 9.036.808	€ -370.552	-4,28%	€ 2.923.659	€ 3.368.645	€ -444.986	-15,22%
2017	€ 8.223.441	€ 9.152.797	€ -929.356	-11,30%	€ 3.350.765	€ 3.509.044	€ -158.279	-4,72%
2018	€ 11.820.266	€ 12.169.312	€ -349.046	-2,95%				
2019	€ 10.781.377	€ 12.153.895	€ -1.372.518	-12,73%				
2020	€ 11.499.093	€ 12.252.146	€ -753.053	-6,55%				
2021	€ 11.315.281	€ 11.752.640	€ -437.359	-3,87%				

Tabel 3. BUIG-financiën in de gemeente Zevenaar en de gemeente Rijnwaarden in de jaren 2015-2021. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

2.2 Duiven en Westervoort (buurgemeenten onder RSD de Liemers)

De gemeente Zevenaar werkt in de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking De Liemers samen met de gemeenten Duiven en Westervoort. De Regionale Sociale Dienst de Liemers is voor deze drie gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Er zit dus in beginsel geen verschil in de wijze van uitvoering tussen deze gemeenten. Verschillen in de financiën komen daarmee voor een belangrijk deel door verschillen in de budgetten, en minder door verschillen in keuzes in de uitvoering.

tabel 4 toont de ontwikkelingen in de BUIG-financiën voor de gemeenten Duiven en Westervoort. Te zien is dat Duiven, net als Zevenaar, in alle jaren sinds de introductie van de Participatiewet te maken heeft met een tekort, al varieert de hoogte van dit tekort over de jaren. In 2015 en 2019 ging het bijvoorbeeld om een tekort van bijna € 5 ton, wat neerkwam op een saldo van -8,75% in 2015 en -8,52% in 2019. In 2021 was het tekort echter beperkt tot ruim € 40 duizend euro (-0,67%). De gemeente Duiven wordt, net als Zevenaar tot de fusie met Rijnwaarden, deels objectief (40%) en deels historisch (60%) bekostigd. Duiven kende in vrijwel alle jaren een toename van het budget én van de

nettolasten. Alleen in 2019 had de gemeente eenmalig te maken met een daling van het budget, wat zorgde voor een stijging van het tekort, omdat de nettolasten wel groeiden ten opzichte van het jaar ervoor.

	Duiven				Westervoort			
	Budget	Nettolasten	Saldo	Saldo (%)	Budget	Nettolasten	Saldo	Saldo (%)
2015	€5.328.627	€5.794.916	€-466.289	-8,75%	€5.011.948	€5.429.090	€-417.142	-8,32%
2016	€5.642.032	€6.082.868	€-440.836	-7,81%	€5.373.288	€5.223.345	€149.943	2,79%
2017	€5.713.371	€6.161.072	€-447.701	-7,84%	€5.445.241	€5.136.776	€308.465	5,66%
2018	€6.014.499	€6.237.147	€-222.648	-3,70%	€5.419.251	€4.951.725	€467.526	8,63%
2019	€5.840.398	€6.337.925	€-497.527	-8,52%	€4.916.129	€4.904.718	€11.411	0,23%
2020	€6.290.648	€6.474.858	€-184.210	-2,93%	€5.120.843	€5.014.376	€106.467	2,08%
2021	€6.419.789	€6.462.886	€-43.097	-0,67%	€5.173.042	€4.889.606	€283.436	5,48%

Tabel 4. BUIG-financiën in Duiven en Westervoort, de andere twee gemeenten in GR De Liemers in de jaren 2015-2021. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Voor de gemeente Westervoort is het beeld een stuk positiever. Hoewel de gemeente in het eerste jaar van de Participatiewet net als de andere gemeenten in De Liemers te maken had met een flink tekort van ruim € 4 ton (-8,32%), sloot Westervoort de overige jaren sinds de introductie van de Participatiewet af met een overschot op de BUIG-financiën.¹ Gemeente Westervoort heeft minder dan 15.000 inwoners en wordt dus volledig historisch bekostigd.

2.3 Alle gemeenten (macro-ontwikkelingen)

We zetten de cijfers van Zevenaar ook af tegen de financiële ontwikkeling van alle gemeenten in Nederland, zoals getoond in tabel 5. Hier zien we dat de gemeenten in Nederland bij elkaar ook forse tekorten hadden in 2015, 2016 en 2017 (kolom 4 en 5). In 2015 was er een macrotekort van € 105 mln. ofwel -1,88%. In 2016 was er een macrotekort van € 346 mln. (-6,15%). 2017 gaf hetzelfde beeld: een macrotekort van € 347 mln. (-5,96%). Het macrobudget (kolom 2) bleek in die jaren niet toereikend om de macro-uitgaven (kolom 3) te dekken. In de jaren 2018 en 2019 sluiten de macrobudgetten en macro-uitgaven goed op elkaar aan. In 2020 en 2021 is er een overschot van € 281 mln. (+4,44%) in 2020 en een overschot van € 246 mln. (+3,86%) in 2021.

	Macrobudget (ex vangnet)	Macro-uitgaven	Macrosaldo	Macrosaldo in % macrobudget
2015	€ 5.599.179.960	€ 5.704.315.161	€ -105.135.201	-1,88%
2016	€ 5.630.229.125	€ 5.968.499.733	€ -338.270.608	-6,01%
2017	€ 5.819.059.957	€ 6.166.001.574	€ -346.941.617	-5,96%
2018	€ 6.078.117.019	€ 6.056.181.785	€ 21.935.234	0,36%
2019	€ 5.964.787.902	€ 5.916.437.595	€ 48.350.307	0,81%
2020	€ 6.333.790.889	€ 6.052.631.352	€ 281.159.537	4,44%
2021	€ 6.383.462.600	€ 6.137.224.973	€ 246.237.627	3,86%

Tabel 5. Macrobudgetten BUIG en macro-uitgaven BUIG in de jaren 2015-2021. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

De aansluiting van het macrobudget BUIG op de macro-uitgaven is dus niet perfect. Verschillen tussen macrobudget en -uitgaven kunnen zich voordoen omdat in oktober van het lopende budgetjaar, als de definitieve budgetten worden vastgesteld, de uitgaven in het lopende jaar nog niet bekend zijn. Het benodigde budget moet dus geraamd worden en dat is geen exacte wetenschap. Het overschot in 2020 en 2021 is bijvoorbeeld te danken aan de impact van corona op de werkloosheid die achteraf veel kleiner bleek dan verwacht. Een tweede bron van verschil zit in de reservering binnen het macrobudget voor de verstrekking van vangnetuitkeringen aan gemeenten met een groot meerjarig tekort. Macro wordt dus minder budget toebedeeld dan nodig is om de verwachte macro-uitgaven te dekken. In de loop van de jaren is deze reservering afgenomen (ook omdat SZW de drempel voor de vangnetuitkering heeft verhoogd). Een derde bron van verschillen tussen macrobudget en -uitgaven is gelegen in de uitkeringslasten ten behoeve van statushouders die in

¹ Het is een bijzondere situatie voor een historisch bekostigde gemeente om jaarlijks een overschot te realiseren. In de jaren 2017 en 2018 had Westervoort een hoog budgetaandeel vanwege hogere uitgaven twee jaar ervoor, die in 2017 en 2018 fors daalden. In de jaren 2020 en 2021 was er overschot vanwege macro-overschotten (zie 2.4).

de loop van het budgetjaar instromen. Deze lasten werden in de jaren 2015-2017 niet gedekt door het macrobudget. Vanaf 2018 is dit wel het geval.

2.4 Zevenaar ten opzichte van buurgemeenten en macro-ontwikkelingen

Om te zien of Zevenaar een uitzonderingspositie had ten opzichte van het Nederlands gemiddelde, moeten we de tekorten en overschotten van de gemeente afzetten tegen de macrotekorten en -overschotten. Daartoe verminderen we in elk jaar het procentuele saldo van Zevenaar met het macrosaldo. Het resultaat is tabel 6. Hieruit blijkt dat de gemeente Zevenaar ook na correctie met het macrosaldo in alle jaren een negatief saldo overhoudt. Ieder jaar 'scoort' Zevenaar financieel dus minder goed dan gemiddeld.

De resultaten in 2015 tot en met 2017 blijken in vergelijking met andere gemeenten minder negatief dan de cijfers in eerste instantie doen vermoeden (laatste kolom). Deze constatering levert uiteraard geen geld op: het feitelijk tekort wordt er niet kleiner van. Het geeft wel aan dat de oorzaak van de tekorten in 2015 tot 2017 slechts voor een deel gelegen zijn in een voor Zevenaar ongunstige verdeling van de BUIG-budgetten (vooral in 2015), maar ook voor een deel in een ontoereikend macrobudget.

Als we dezelfde logica volgen, stijgen de tekorten van de laatste jaren echter juist. In die jaren was er een overschot van het macrosaldo, waardoor het tekort van Zevenaar kleiner leek dan het op basis van alleen de verdeling van de BUIG-budgetten zou zijn. Zou het macrobudget in 2021 gelijk zijn geweest aan de macro-uitgaven, dan zou Zevenaar dus geen tekort van 3,87% hebben, maar een tekort van 7,72%, bijna twee keer zo groot dus.

Verder valt te zien dat de tekorten in Zevenaar - of de voorlopers van de gemeente - (relatief) het grootst waren in 2015, 2019 en 2020, toen het tekort na correctie voor macrosaldi groter dan 10% was. Daarmee behoorde Zevenaar tot de gemeenten met de grootste tekorten van het land: in 2019 op plek 8 en in 2020 op plek 16.

	Budget definitief	Nettolasten	Saldo	Saldo (% budget)	Macrosaldo (% budget)	Saldo na correctie macrosaldo (saldo t.o.v. gemiddelde in NL)
2015	€ 10.324.757	€ 11.950.132	€ -1.625.375	-15,74%	-1,88%	-13,86%
2016	€ 11.589.915	€ 12.405.453	€ -815.538	-7,04%	-6,01%	-1,03%
2017	€ 11.574.206	€ 12.661.841	€ -1.087.635	-9,40%	-5,96%	-3,43%
2018	€ 11.820.266	€ 12.169.312	€ -349.046	-2,95%	0,36%	-3,31%
2019	€ 10.781.377	€ 12.153.895	€ -1.372.518	-12,73%	0,81%	-13,54%
2020	€ 11.499.093	€ 12.252.146	€ -753.053	-6,55%	4,36%	-10,91%
2021	€ 11.315.281	€ 11.752.640	€ -437.359	-3,87%	3,86%	-7,72%

Tabel 6. BUIG- inkomsten (BUIG-budgetten) en BUIG-uitgaven in Zevenaar in de jaren 2015-2021. Voor 2015 tot en met 2018 zijn de cijfers van gemeenten Zevenaar en Rijnwaarden opgeteld. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Als we de gecorrigeerde saldi bekijken voor alle RSD-gemeenten, zien we dat Duiven en Zevenaar vergelijkbare rode cijfers laten zien (tabel 7). Over het algemeen zijn de tekorten gecorrigeerd voor het macrosaldo in Duiven kleiner, maar dat is goed verklaarbaar: Duiven is immers voor ongeveer 60% historisch bekostigd. Er is dus geen 'uitzonderingspositie' voor Zevenaar in de omgeving. De correctie voor macrotekorten en -overschotten laat zien dat Westervoort tekorten en overschotten met elkaar afwisselt, wat te verwachten is bij een volledig historisch bekostigde gemeente.

	Zevenaar	Duiven	Westervoort	Montferland
2015	-13,86%	-6,87%	-6,45%	4,82%
2016	-1,03%	-1,81%	8,80%	21,05%
2017	-3,43%	-1,87%	11,63%	25,49%
2018	-3,31%	-4,06%	8,27%	29,10%
2019	-13,54%	-9,33%	-0,58%	23,93%
2020	-10,91%	-7,29%	-2,28%	16,32%
2021	-7,72%	-4,53%	1,62%	6,00%

Tabel 7. Gecorrigeerde BUIG-saldi in Zevenaar en buurgemeenten in de jaren 2015-2021. Een min betekent: ondergemiddeld financieel resultaat. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Tot slot is interessant dat niet alle (objectief bekostigde) gemeenten in de regio een tekort kennen. Zo kent gemeente Montferland, buurgemeente in het oosten (tabel 7), jaar in jaar uit een zeer groot overschot. Ook Lingewaard en Doetinchem hebben jaarlijks meer inkomsten dan uitgaven.

Al met al zien we een patroon van tekorten onder de objectief gebudgetteerde gemeenten binnen RSD de Liemers, terwijl gemeenten in de omgeving dat niet hebben. In de volgende hoofdstukken bekijken we de relatie met budgetten en uitgaven.

3 Het verdeelmodel bijstand

3.1 Systematiek van de bijstandsbudgetverdeling

Hoe werkt het verdeelmodel BUIG?

Het BUIG-verdeelmodel werkt als volgt. Allereerst wordt door CPB een raming gemaakt van het macrobudget. Dit macrobudget stijgt of daalt met name als gevolg van conjuncturele en nationale beleidsontwikkelingen. Het verdeelmodel is bedoeld om dit totaalbudget te verdelen over de verschillende gemeenten.

Vanaf de introductie van de Participatiewet in 2015 hanteert SZW voor de bekostiging van BUIG-uitgaven een objectief verdeelmodel BUIG. Eerst werd gebruikgemaakt van een verdeelmodel van het SCP dat was gebaseerd op steekproefgegevens. Vanaf budgetjaar 2017 wordt het fijnmazigere verdeelmodel van SEO en Atlas Research gebruikt. Dit huidige verdeelmodel is gebaseerd op objectieve voorspellingen van de bijstandskans (en vanaf 2019 ook de uitkeringshoogte) van individuele huishoudens. Sinds het budgetjaar 2022 is het budget voor loonkostensubsidie (zie hoofdstuk 5) losgekoppeld van de bijstandsbudgetten.

Het objectief verdeelmodel werkt als volgt. Gebruikmakend van CBS-microdata (met gegevens over alle in Nederland aanwezige huishoudens) wordt voor elk type huishouden de kans berekend dat een huishouden op de peildatum een bijstandsuitkering ontvangt. Een huishouden wordt hierbij getypeerd aan de hand van een reeks kenmerken als samenstelling, leeftijd, gezondheid, opleiding en etnische achtergrond. Het objectief verdeelmodel berekent vervolgens voor elke gemeente het objectief verwachte aantal bijstandsuitkeringen en de bijbehorende verwachting van de uitkeringslast. Deze verwachte uitkeringslast (ten opzichte van de verwachte macro-uitkeringslast) bepaalt welk percentage elke gemeente krijgt van het macrobudget: het objectief budgetaandeel. Hierover meer in paragraaf 3.3.

Het objectief verdeelmodel berekent objectieve budgetaandelen die horen te passen bij de lokale opgaven van gemeenten, los van hoe beleid en uitvoering lokaal (of binnen een RSD) is ingericht. Het houdt rekening met verschillen tussen gemeenten in de samenstelling van de bevolking (huishoudenkenmerken) en met specifieke omstandigheden in de gemeente en de regio, zoals de regionale arbeidsmarkt en het lokale arbeidsethos (zie paragraaf 3.3). Dat is in ieder geval de theorie.

Uitzonderingen op de objectieve verdeling: kleine gemeenten en uitgaven aan bijstand voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners

Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners (zoals Westervoort) worden de budgetaandelen bepaald op basis van hun historische uitkeringslasten. Voor deze gemeenten zijn de budgetaandelen in jaar t gelijk aan hun respectieve aandelen in de macro-uitkeringslasten in jaar t-2. Voor gemeenten met meer dan 15.000 en minder dan 40.000 inwoners (zoals Duiven) worden de BUIG-budgetten deels bepaald op basis van historische uitgaven en deels op basis van objectieve budgetaandelen. De verdeling op basis van historische uitgaven geldt ook (voor alle gemeenten) bij het BUIG-deelbudget voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners.

t-2 systematiek zonder nacalculatie

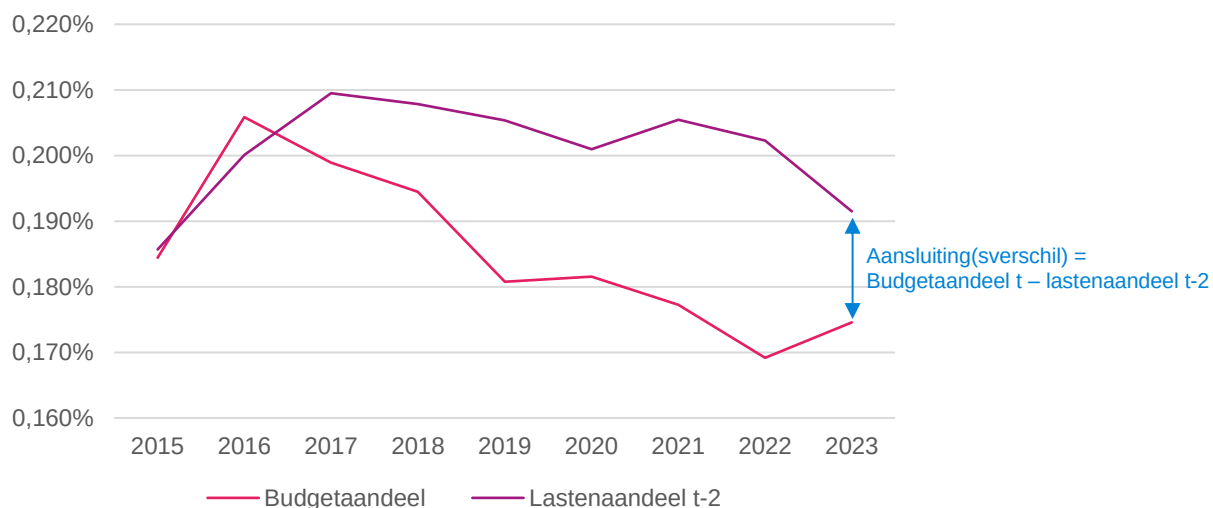
Elk jaar wordt het kansmodel en de daarop gebaseerde objectieve budgetaandelen geactualiseerd. De onderliggende CBS-data hebben steeds betrekking op twee jaar voor het budgetjaar (t-2).² Het budgetaandeel van Zevenaar in het macrobudget 2023 is dus gebaseerd op het kansmodel dat is geijkt op huishoud- en regiogegevens over 2021. En het objectief budgetaandeel in het macrobudget 2018 is gebaseerd op het kansmodel geijkt op gegevens van 2016 in de gemeenten Zevenaar en (voormalig gemeente) Rijnwaarden. Veranderende omstandigheden in Zevenaar in het jaar 2018 komen daarmee pas tot uitdrukking in het *budget* van 2020, terwijl de *uitgaven* al in 2018 veranderen.

De BUIG-systematiek kent geen nacalculatie. Dat betekent dat gemeente Zevenaar de tekorten niet achteraf kan 'declareren' zoals dat in de WWB nog wel het geval was. De verdeling van het macrobudget voor bijstand in budgetjaar t ligt vast bij de voorlopige budgetbeschikking in oktober t-1. De omvang van het macrobudget zelf ligt dan nog niet vast omdat in de loop van jaar t het macrobudget wordt aangepast op realisaties in het jaar t-1 en updates van de werkloosheidsramingen (van CPB). De 'macrokoek' voor het jaar t kan dus in de loop van het jaar veranderen, de gemeentelijke portie uit die koek (het procentuele budgetaandeel) ligt vast in de voorlopige beschikking in oktober t-1.

3.2 Beoordeling verdeelmodel aan de hand van aansluiting: budgetaandeel t versus uitgavenaandeel t-2

Zevenaar

De mate waarin het verdeelmodel aansluit bij de lokale situatie, kan worden geanalyseerd aan de hand van de zogenoemde aansluiting, of 'afwijking'. De aansluiting is een vergelijking tussen het budgetaandeel van een gemeente en het aandeel van die gemeente in de macrolasten twee jaar ervoor (de meest recente realisaties, c.q. het peiljaar). In figuur 3 staat het budgetaandeel van de gemeente Zevenaar (inclusief Rijnwaarden) in de jaren 2015-2023 (de **roze** lijn)³ en de vergelijking met het lastenaandeel in bijbehorende peiljaren twee jaar eerder: 2013-2021 (de **paarse** lijn).⁴ Als het objectief verdeelmodel een perfecte aansluiting heeft, zouden beide lijnen samenvallen. Dat is duidelijk niet het geval. Wat we wel zien is dat het budgetaandeel door de tijd daalt, terwijl het lastenaandeel stabielier blijft.



Figuur 3. Budgetaandeel t versus lastenaandeel t-2. Zevenaar, 2015-2023. 2022 en 2023 zijn exclusief LKS. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

² De enige uitzonderingen hierop zijn data die nog niet voor t-2 beschikbaar zijn en de bevolkingsomvang. Voor het budget van jaar t gaat het verdeelmodel uit van het aantal huishoudens per 1 januari t-1.

³ In de jaren 2022 en 2023 is het budget exclusief budget voor loonkostensubsidies getoond.

⁴ 2013 en 2014 zijn jaren van voor de Participatiewet; desondanks geven deze een vergelijkend beeld voor budgetjaren 2015 en 2016.

We zien de volgende ontwikkelingen in de aansluiting (zie ook tabel 8). In budgetjaar 2015 zijn het budgettaandeel en het lastenaandeel van twee jaar eerder (2013) min of meer gelijk, en het budgettaandeel in 2016 is zelfs hoger dan het lastenaandeel van twee jaar eerder (2014). Dat wil zeggen dat het objectief model in 2015 en 2016 een redelijke inschatting maakte van het benodigde budgettaandeel in Zevenaar - gezien de informatie die op het moment van de inschatting van de budgetverdeling voorhanden was. Maar vanaf het jaar budgetjaar 2017 - toen het nieuwe verdeelmodel van SEO en Atlas Research werd geïntroduceerd - is het budgettaandeel van Zevenaar substantieel lager dan het uitgavenaandeel. Het uitgavenaandeel van 2015 (twee jaar voor 2017) steeg ten opzichte van 2014, terwijl het budgettaandeel daalde in 2017. In 2018 daalt het budgettaandeel verder, wat samenvalt met de gemeentefusie (zie 3.4). Het lastenaandeel van 2016 daarvoor daalde overigens ook ten opzichte van 2015.

Daarna valt op dat het budgettaandeel in 2019 fors daalt met ruim 7 procent ten opzichte van een jaar eerder: van 0,1945% naar 0,1808%. Op het macrobudget 2019 van bijna € 6 miljard is dat een budgetdaling voor de gemeente Zevenaar van ruim € 8 ton. Dat zien we ook terug in tabel 2: het tekort nam toen fors toe. 2019 was het eerste jaar waarin de budgetverdeling gebaseerd is op een doorontwikkeld verdeelmodel waarin het uitgekeerde bedrag per gemeente objectief wordt bepaald. Daarnaast werd het regiokenmerk Werkend onder niveau (zie paragraaf 3.5) anders berekend. Mogelijk houden deze zaken verband met de budgetdaling.

Bij datzelfde budgetjaar 2019 hoort een lastenaandeel (peiljaar 2017) van 0,2054%. Het verschil met het budgettaandeel is daarmee -0,0246 procentpunt (tabel 8, laatste kolom). Ter vergelijking: op het macrobudget 2019 van bijna € 6 miljard is dat een negatief aansluitverschil van -€ 1,5 mln. Na 2016 zien we dat het aansluittekort jaarlijks stijgt tot -0,0280 procentpunt in 2022. In 2023 neemt dit tekort af naar -0,0169 procentpunt. Dit komt door een forse daling van het lastenaandeel 2021 en een stijging van het budgettaandeel 2023. Op het voorlopige macrobudget Participatiewet van 2023 is dat een aansluittekort van ongeveer € 1,0 mln. In de laatste rijen van de tabel zijn ook de cijfers exclusief LKS-budget voor 2022 en 2023 getoond, aangezien deze budgetten sinds 2022 los bekostigd worden van de bijstand (in lijn met figuur 3).

	MACRO		Zevenaar					
	Macrobudget (ex vangnet)	Macro-uitgaven	Budget	Netto lasten	Budget-aandeel	Lasten-aandeel jaar t	Lasten-aandeel jaar t-2	Aansluitverschil (%punt)
2015	€5.599.179.960	€5.704.315.161	€10.324.757	€11.950.132	0,1844%	0,2095%	0,1857%	-0,0013
2016	€5.622.775.003	€5.968.499.733	€11.589.915	€12.405.453	0,2061%	0,2078%	0,2001%	0,0060
2017	€5.819.059.957	€6.166.001.574	€11.574.206	€12.661.841	0,1989%	0,2053%	0,2095%	-0,0106
2018	€6.078.117.019	€6.056.181.785	€11.820.266	€12.169.312	0,1945%	0,2009%	0,2078%	-0,0134
2019	€5.964.787.902	€5.916.437.595	€10.781.377	€12.153.895	0,1808%	0,2054%	0,2053%	-0,0246
2020	€6.333.790.889	€6.057.817.066	€11.499.093	€12.252.146	0,1816%	0,2023%	0,2009%	-0,0194
2021	€6.383.462.600	€6.137.224.973	€11.315.281	€11.752.640	0,1773%	0,1915%	0,2054%	-0,0282
2022	€6.019.129.560	nnb	€10.360.640	nnb	0,1721%	nnb	0,2023%	-0,0280
2023	€6.013.651.826	nnb	€10.688.222	nnb	0,1777%	nnb	0,1915%	-0,0169
2022 excl LKS	€5.699.738.695	nnb	€ 9.642.112	nnb	0,1692%	nnb	0,1999%	-0,0307
2023 excl LKS	€5.636.460.411	nnb	€ 9.839.661	nnb	0,1746%	nnb	0,1901%	-0,0155

Tabel 8. Budgetten en uitgaven, macro en in de gemeente Zevenaar (incl. Rijnwaarden), nominaal en in aandelen, 2015-2023. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Interpretatie van aansluitverschillen

Als het budgettaandeel lager is dan het lastenaandeel, zoals in Zevenaar in alle budgetjaren sinds 2017, betekent dit volgens SZW dat een gemeente minder presteert (meer uitgeeft) dan de gemiddelde gemeente met vergelijkbare lokale opgaven, de zogenoemde *average practice*. SZW stelt daarmee dat aansluitverschillen terug te voeren zijn op verschillen in de lokale inrichting van beleid en uitvoering. De negatieve aansluitverschillen in Zevenaar in het

verdeelmodel 2017 tot en met 2023 zouden er volgens SZW op wijzen dat Zevenaar in de corresponderende peiljaren (2015 tot en met 2021) hogere netto lasten heeft gerealiseerd dan de gemiddelde Nederlandse gemeente met objectief dezelfde lokale opgaven. Het verdeelmodel is daarmee dus de 'graadmeter' van de efficiëntie van beleid en uitvoering.

Het is de vraag of deze aanname van SZW (volledig) recht doet aan de lokale opgaven in individuele gemeenten. Ten eerste is geen enkel datamodel, hoe goed ook, helemaal perfect. Het zou goed zijn nader onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de objectieve uitgavenvoorspellingen van het verdeelmodel, zodat, als inderdaad blijkt dat de objectieve voorspellingen behept zijn met onzekerheidsmarges, de budgetsystematiek daarop kan worden aangepast.

Daarnaast rijzen twijfels over de 'signaalwaarde' van het objectief berekende budget door het feit dat in veel gemeenten de jaar-op-jaar mutaties in de budgetaandelen sterker zijn dan de jaar-op-jaar mutaties in de lastenaandelen. Het is moeilijk voor te stellen dat het gemiddelde (average practice) jaar-op-jaar sterker verandert dan lokaal gerealiseerde bijstandsuitgaven. Lokale uitgaven kunnen uiteraard wel eens op en neer bewegen vanwege bijzondere lokale omstandigheden, zoals een influx van statushouders of een groot faillissement. Voor de average practice zou dit uit moeten middelen. Logischerwijs zouden daarom de objectieve budgetaandelen van jaar-op-jaar beperkter moeten fluctueren dan de lastenaandelen. Dat gebeurt in Zevenaar niet, en dat geldt voor meer gemeenten, met name in het (zuid)oosten van het land ([Significant APE, 2021](#)).

3.3 Determinanten van het bijstandsbudgetaandeel en de rol van specifieke omstandigheden in Zevenaar

In deze paragraaf bekijken we hoe het objectief model in detail werkt en hoe het model de specifieke omstandigheden in Zevenaar meeneemt. Zoals gezegd in paragraaf 3.1 maakt het model een inschatting van het budgetaandeel per gemeente. Heel simpel gezegd is het budgetaandeel hoger als:

- i. Het aantal huishoudens hoger is (als aandeel van het totaal in Nederland);
- ii. De samenstelling van de huishoudens 'ingewikkelder' aan het werk te helpen is (ten opzichte van het nationale gemiddelde);
- iii. De specifieke omstandigheden in de regio, de gemeente en/of de buurt bijstandsafhankelijkheid in de hand werken (ten opzichte van het nationale gemiddelde);
- iv. De verwachte uitkeringshoogte hoger is (ten opzichte van het nationale gemiddelde).

In het vervolg van deze paragraaf bespreken we deze zaken voor de gemeente Zevenaar. Met name vestigen we de aandacht op punt iii, omdat op dit punt de meeste verschillen tussen model en werkelijkheid ontstaan. Tot slot gaan we nog in op specifieke vragen van de gemeente Zevenaar over de invloed van de fusie in 2018.

3.4 Aantal huishoudens en huishoudenssamenstelling (i en ii)

3.4.1 De invloed van de huishoudenssamenstelling

Het aantal huishoudens tussen 18 en de AOW-leeftijd (peildatum januari t-1), en de samenstelling daarvan, zijn administratieve gegevens. Deze gegevens zijn te raadplegen in de tool van SEO en Atlas Research. We laten in tabel 9 zien wat de huishoudenssamenstelling is in de gemeente Zevenaar (linkerkolom), en de verwachte bijstandskans per groep in modeljaar 2023 (rechts).⁵ Ter vergelijking is ook de huishoudenssamenstelling gemiddeld in Nederland toegevoegd voor 2022 (midden). De huishoudenssamenstelling verandert nauwelijks door de tijd.

	Aantal/aandeel Zevenaar 2023	Aantal/aandeel Nederland 2022	Verwachte bijstandskans Zevenaar 2023
Totaal aantal huishoudens	16.995	7.290.489	4,4%
Aandeel (%) alleenstaanden	22%	29%	9,8%

⁵ Er is een veelheid aan verschillende huishoudtypen te onderscheiden in het verdeelmodel. Omwille van het overzicht hebben we het gehouden bij alleen de uitsplitsing naar leefvorm.

Aandeel (%) eenouderhuishoudens	7%	8%	12,1%
Aandeel (%) paar met kinderen	30%	27%	1,5%
Aandeel (%) paar zonder kinderen	19%	17%	1,5%
Aandeel (%) overige huishoudens*	21%	20%	1,3%

Tabel 9. Huishoudens in de gemeente Zevenaar en Nederland naar modeljaar, en bijbehorende bijstandskansen. In roze (groen) staan bijstandskansen die hoger (lager) zijn dan gemiddeld. Bron: Lias BUIG. *Overige huishoudens betreft huishoudens, die niet onder de standaardcategorieën van CBS ('alleenstaande met/zonder kinderen', 'paar met/zonder kinderen') passen. Een voorbeeld zijn huishoudens met inwonende kostendelers/kostgangers of meerjarige kinderen.

Te zien is dat er in Zevenaar relatief minder 'bijstandsafhankelijke' huishoudens (alleenstaanden met of zonder kinderen) zijn dan gemiddeld in Nederland (22 en 7%, respectievelijk 29 en 8%). Evenzo is het aandeel paren, die volgens het model minder bijstandsafhankelijk zijn, groter in Zevenaar. Dat betekent dat Zevenaar een lagere gemiddelde verwachte bijstandskans (4,4%) heeft dan wanneer het de bevolkingssamenstelling van de doorsneegemeente had.

Het totaal aantal huishoudens in Zevenaar groeide de afgelopen jaren iets harder dan gemiddeld in Nederland. Dat betekent dat het budgetaandeel jaarlijks iets stijgt, maar dit heeft geen groot effect.

3.4.2 Welke huishoudtypen zitten vooral (vaker dan verwacht) in de bijstand?

We hebben daarnaast onderzocht welke huishoudtypen in gemeente Zevenaar oververtegenwoordigd zijn in de bijstand. De Lias BUIG-monitor bevat informatie per jaar over het objectief verwachte aantal huishoudens en het werkelijk gerealiseerde aantal huishoudens in de bijstand. Deze cijfers zijn bekend per huishoudtype. Dit zegt iets over de mate van oververtegenwoordiging in de bijstand. Hierbij is van belang te noemen dat de verwachte bijstandsaantallen verschillen naar type huishouden. Zo hebben migranten en lagere opleidingsniveaus een fors hogere verwachte kans op bijstand dan gemiddeld. Dit is meegenomen in de verwachte cijfers. De procentuele verhouding tussen realisatie en verwachting tonen we in de tabel hieronder.

Huishoudkenmerk	Peiljaar 2018	2019	2020	2021
Alle huishoudens (gemiddelde)	15,1%	20,1%	19,5%	11,1%
Sterk oververtegenwoordigd:				
Huishouden met lid met (V)SO/Pro	47,8%	119,3%	61,6%	46,0%
Overige huishoudenssamenstelling*	21,7%	75,9%	75,5%	59,9%
Huishouden met lid tussen 18-30 jaar oud	20,8%	41,7%	36,4%	24,1%
Huishouden met westerse migrant	31,2%	41,8%	37,2%	29,4%
Alleenstaanden	19,8%	24,4%	23,8%	15,0%
Oververtegenwoordigd, maar minder dan gemiddeld:				
Eenouderhuishoudens	9,5%	7,8%	8,0%	-4,3%
Huishoudens met lid met midden of hoge HCI (Human Capital Index voor opleidingsniveau)	0,9%	12,4%	10,5%	2,6%
Huishoudens met lid tussen 50 jaar en AOW	17,3%	13,8%	14,2%	6,9%
Huishouden met niet-westerse migrant	13,8%	12,4%	11,1%	13,5%
Ondervertegenwoordigd:				
Paar zonder kinderen	15,3%	- 4,0%	- 3,2%	-0,7%
Paar met kinderen	- 1,6%	- 6,1%	3,7%	-1,0%

Tabel 10. Verschil tussen werkelijke en objectief verwachte aantal bijstandshuishoudens (inclusief IOAW, IOAZ en Bbz) per huishoudtype in gemeente Zevenaar, in procenten ten opzichte van de verwachting. De cijfers voor peiljaren 2018 en 2019 zijn inclusief huishoudens met (enkel) loonkostensubsidie. Bron: Lias BUIG, monitor. *Overige huishoudens betreft huishoudens, die niet onder de standaardcategorieën van CBS ('alleenstaande met/zonder kinderen', 'paar met/zonder kinderen') passen. Een voorbeeld zijn huishoudens met inwonende kostendelers/kostgangers of meerjarige kinderen.

Het gerealiseerde totaal aantal huishoudens ligt in Zevenaar hoger dan de verwachting (+11,1% in 2021, in de tabel rechtsboven), wat spoort met de constatering dat de gemeente jaarlijks tekorten heeft op de BUIG-financiën.

Wat meer interessant is aan deze tabel, is welke huishoudtypen met name oververtegenwoordigd zijn. Ofwel: bij welke huishoudtypen is het verschil tussen realisatie en verwachting met name hoog? Deze huishoudtypen zouden ook oververtegenwoordigd zijn in de bijstand in het geval dat het budget precies voldoende zou zijn om de uitgaven te dekken. Dat zegt iets over welke huishoudtypen met name geld kosten voor de gemeente.

Te zien is dat met name de huishoudens sterk oververtegenwoordigd zijn in de bijstand met iemand met (voortgezet) speciaal onderwijs (vso) of Praktijkonderwijs (pro). In 2021 zaten liefst 46% meer van deze huishoudens in de bijstand dan verwacht. Daarnaast zijn huishoudens met kostendelers of inwonende kostgangers sterk oververtegenwoordigd (onderdeel van 'overige huishoudens' volgens de indeling van CBS). Tot slot zien we ook relatief veel huishoudens met jongvolwassenen of migranten van westerse herkomst in de bijstand. Alleenstaanden vinden we ook relatief vaak in de bijstand in Zevenaar.

Opvallend is verder dat er relatief weinig paren in de bijstand zitten in de gemeente Zevenaar. Paren met of zonder kinderen zijn de enige huishoudtypen met jaarlijks minder personen in de bijstand dan verwacht. De paren zijn dus ondervertegenwoordigd in de bijstand, hoewel dit niet gold in alle recente jaren. Tot slot zijn er nog de typen huishoudens onder de categorie "oververtegenwoordigd, maar minder dan gemiddeld". Zo is het *aantal* eenouderhuishoudens in de bijstand hoger dan verwacht (uitzondering: 2021), maar is het *aandeel* wat lager objectief verwacht - omdat andere groepen nog meer oververtegenwoordigd zijn. Hetzelfde geldt voor huishoudens met iemand met een midden tot hoge opleiding, 50-plussers en huishoudens met niet-westerse migranten.

3.5 Specifieke omstandigheden in de gemeente Zevenaar (iii)

We hebben in het voorgaande gezien dat het 'gemiddelde' bijstandshuishouden vaker in de bijstand zit dan verwacht. Dat wil met andere woorden zeggen dat de werkelijke bijstandskans in de gemeente Zevenaar - bij veruit de meeste huishoudtypen - hoger is dan de (objectief) verwachte kans. Waar komt dat door? Dit kan komen doordat beleid of uitvoering te ruimhartig is (zie 3.2), of dat het model een te lage bijstandskans berekent voor Zevenaar. Dat laatste zou kunnen zitten in specifieke omstandigheden in de gemeente Zevenaar, die het model niet of niet voldoende meeweegt.

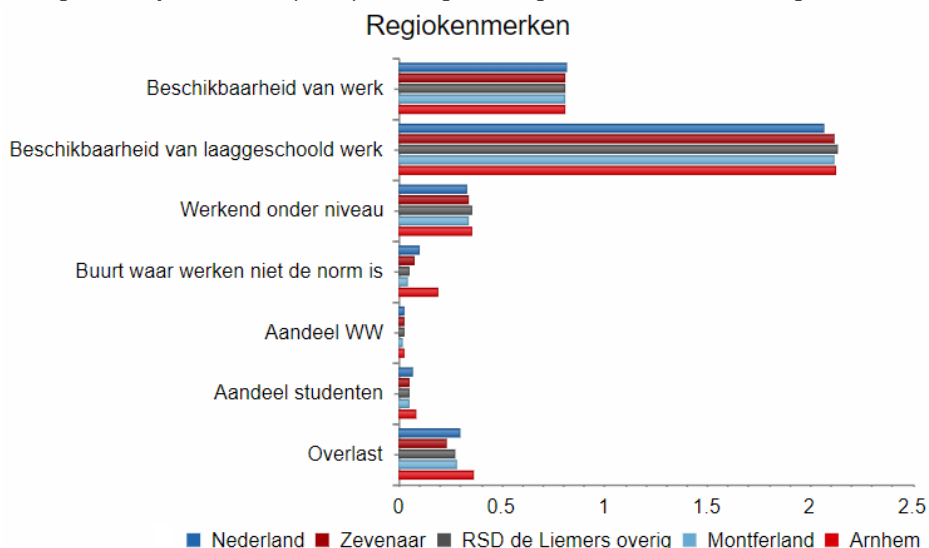
3.5.1 Regiokenmerken

Het objectief verdeelmodel bevat zogenoemde 'regiokenmerken' die moeten zorgen dat de verwachte bijstandskans aansluit bij de lokale bijstandsopgave (buiten de invloedssfeer van de gemeente). In de ene gemeente is die opgave groter dan de andere. Dit komt door:

- a. **Kenmerken van de regionale arbeidsmarkt.** In het model zijn de volgende kenmerken opgenomen die dit meenemen:
 - i. de beschikbaarheid van werk,
 - ii. de beschikbaarheid van laaggeschoold werk, en
 - iii. de mate waarin onder niveau gewerkt wordt (verdringing door hoogopgeleiden).
- b. **Kenmerken van de gemeente.** In het model zijn de volgende kenmerken opgenomen die dit meenemen:
 - i. het aandeel WW'ers,
 - ii. het aandeel studenten.
- c. **Kenmerken van de buurten.** In het model zijn de volgende kenmerken opgenomen die dit meenemen:
 - i. Werken is niet de norm (arbeidsethos),
 - ii. Overlast.

Het is niet gezegd dat deze kenmerken een compleet beeld geven van de lokale bijstandsopgave. Het kan zijn dat in gemeente Zevenaar zaken spelen die hiermee niet voldoende worden meegenomen. Dit bespreken we later in deze paragraaf. Eerst laten we zien wat de waarde is van deze kenmerken voor de gemeente Zevenaar en andere gemeenten, en wat voor invloed ze hebben op de budgetten (via de verwachte bijstandskans dan wel de uitkeringshoogte).

In figuur 4 en tabel 11 hebben we de waarde van de regiokenmerken in 2023 afgebeeld. Te zien is dat het ene kenmerk een hogere gemiddelde waarde heeft dan het andere. Maar belangrijker is de vergelijking tussen Zevenaar en het nationale gemiddelde. Afhankelijk van deze vergelijking is de verwachte bijstandskans en/of uitkeringshoogte hoger dan wel lager, met bijbehorende impact op het budget. De regiokenmerken worden doorgaans berekend voor het jaar T-2.



Figuur 4. Samenvatting van de regiokenmerken voor modeljaar 2023 in Zevenaar, versus omliggende gemeenten en gemiddeld in Nederland. Bron: Lias BUIG.

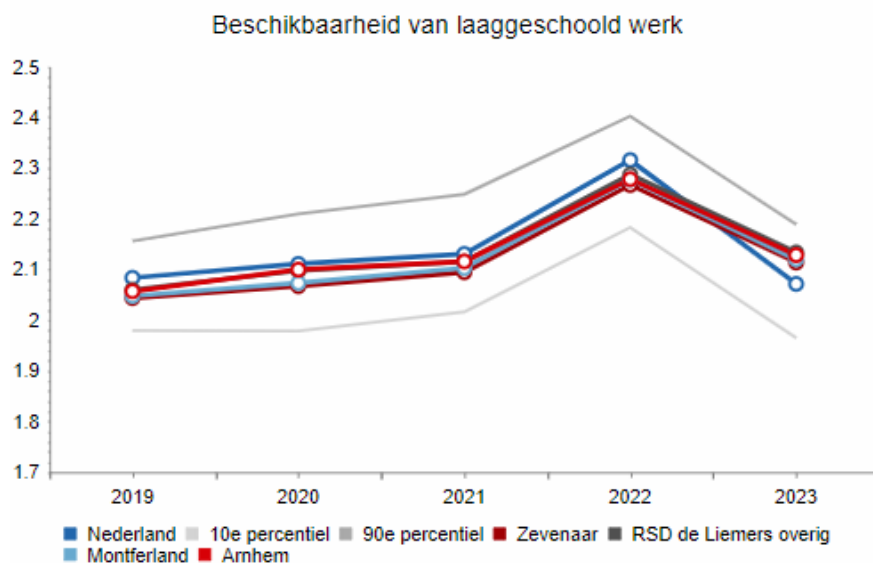
	Zevenaar	Duiven	Wester-voort	Montfer-land	Arnhem	Nederland
Beschikbaarheid van werk	0,806	0,812	0,810	0,809	0,809	0,818
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk	2,113	2,133	2,134	2,119	2,128	2,072
Werkend onder niveau	0,336	0,352	0,356	0,338	0,355	0,330
Buurt waar werken niet de norm is	0,072	0,065	0,030	0,044	0,192	0,099
Overlast	0,230	0,266	0,289	0,282	0,362	0,296
Aandeel WW	0,023	0,020	0,025	0,017	0,025	0,022
Aandeel studenten	0,046	0,061	0,040	0,047	0,081	0,068

Tabel 11. Regiokenmerken in Zevenaar versus omliggende gemeenten en gemiddeld in Nederland. Bron: Lias BUIG.

We zien bij de kenmerken van de regionale arbeidsmarkt (de eerste drie kenmerken) dat de waarden van Zevenaar heel dicht bij de omliggende gemeenten liggen. Dat is logisch: de arbeidsmarkt reikt verder dan de gemeentegrenzen.

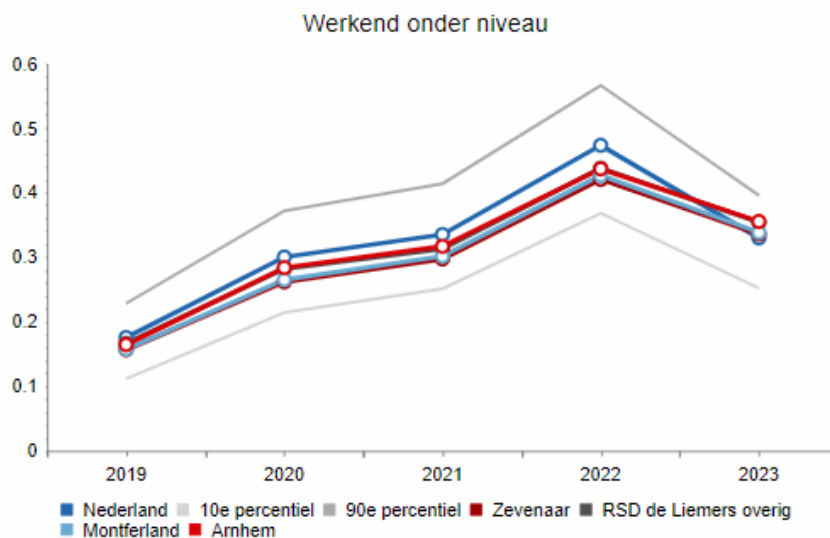
We zien dat de **beschikbaarheid van werk** lager is in de regio dan gemiddeld in Nederland. Dat betekent een hogere bijstandskans (en dus meer budget). De beschikbaarheid van werk meet de bereikbare werkgelegenheid, in verhouding tot het aantal mensen dat in de omgeving woont. De banen in Duitsland worden hierbij niet meegeteld, maar er is wel een correctie voor grenspendel: inkomende grenspendel verlaagt de beschikbaarheid van werk (meer concurrenten voor dezelfde banen) en uitgaande grenspendel verhoogt het (minder concurrenten). Het kenmerk is stabiel door de tijd.

De **beschikbaarheid van laaggeschoold werk** is juist hoger dan gemiddeld in Nederland. Dat betekent dat de gemiddelde uitkeringshoogte lager is (en dus minder budget). Immers: hoe meer laaggeschoold werk, hoe meer mogelijkheid voor bijverdiensten in deeltijd. Overigens was de beschikbaarheid van werk tot aan 2022 lager dan gemiddeld (figuur 5). Het kenmerk heeft geen invloed op de *bijstandskans*.



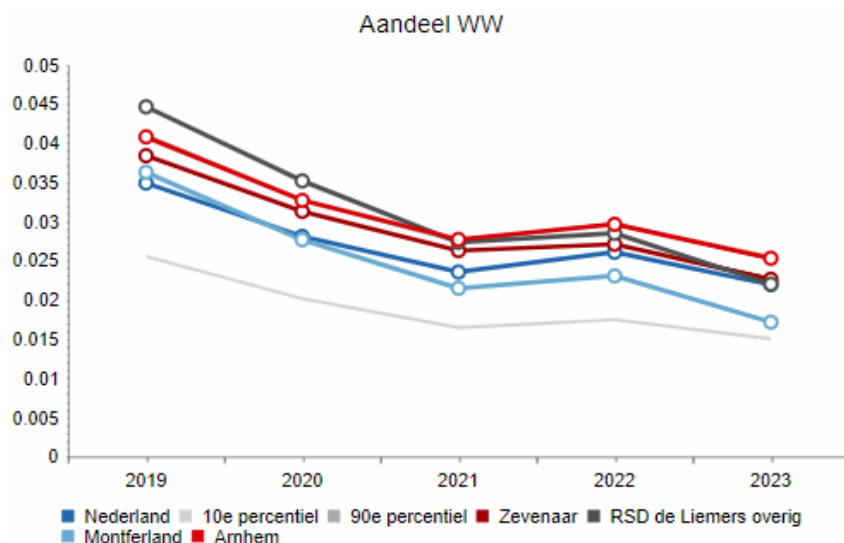
Figuur 5. Beschikbaarheid van laaggeschoold werk door de jaren heen. Bron: Lias BUIG.

Het kenmerk **Werkend onder niveau** meet in hoeverre laagopgeleiden de bijstand worden 'ingeduwd' doordat hoog- en middelbaar opgeleiden laaggeschoold werk doen. Dit heet ook wel 'verdringing'. We zien dat dit kenmerk iets boven gemiddeld is in Zevenaar. Dat betekent dat de bijstandskans iets hoger is dan gemiddeld op grond van dit kenmerk, met dus iets meer dan gemiddeld budget. Overigens geldt ook hier dat dit kenmerk voorheen ondergemiddeld was (figuur 6). Vergeleken met 2022 is het budget dus gestegen.



Figuur 6. Werkend onder niveau door de jaren heen. Bron: Lias BUIG.

In de gemeentekennmerken zijn er meer verschillen. Wat betreft het **aandeel WW'ers** zien we de gemeente Arnhem hoog scoren (top 10% van Nederland), en Montferland lager. Zevenaar, Duiven en Westervoort liggen rond het nationale gemiddelde. Voor deze gemeenten is er dus geen budgettair voor- of nadeel op dit kenmerk. Voorheen was dit wel het geval: het aandeel WW lag voorheen aanzienlijk bovengemiddeld (figuur 7). Dit gaf voorheen een hogere bijstandskans (en budget) dan gemiddeld; nu dus niet meer.



Figuur 7. Aandeel WW'ers door de jaren heen. Bron: Lias BUIG.

Voor het **aandeel studenten** zijn er grote verschillen. Zevenaar heeft een laag aandeel studenten, net als de rest van de RSD en Montferland. Arnhem scoort zeer hoog, vanwege de aanwezige opleidingscentra. Het kenmerk studenten heeft doorgaans geen eenduidig effect op de budgetten, behalve in studentensteden.

Wat betreft de buurtkenmerken scoort Zevenaar ondergemiddeld. Op het gebied van **Werken is niet de norm** (arbeidsethos) zien we gemeente Zevenaar iets onder het gemiddelde zitten. Dat betekent dat er relatief goede arbeidsethos is in de wijken van Zevenaar en dus een lagere bijstandskans dan gemiddeld (minder budget). In omliggende gemeenten is er nog een betere arbeidsethos. In Arnhem is de arbeidsethos gemiddeld een stuk minder; dit hangt samen met enkele probleemwijken in de stad. Het kenmerk is sinds modeljaar 2021 behoorlijk stabiel.

Wat betreft **overlast** zien we dat Zevenaar leefbare wijken heeft (weinig overlast). Dat hangt samen met een hogere kans op een baan of bijbaantje (lagere bijstandskans en lagere uitkeringshoogte), en dus de budgetten lager. In omliggende gemeenten zien we ook relatief leefbare wijken, wederom zijn de wijken in Arnhem een uitzondering. Het kenmerk is sinds modeljaar 2021 behoorlijk stabiel.

3.5.2 Problemen met de meting van regiokenmerken

Deze regionale kenmerken zijn niet onbetwist. Een aantal regionale kenmerken kampen bijvoorbeeld met meetproblemen, bleek uit onderzoek van [Significant APE in 2021](#). Dat geldt met name voor de beschikbaarheid van laaggeschoold werk, Werkend onder niveau, en ook wel voor de buurtkenmerken. Deze variabelen geven niet in alle gevallen een betrouwbare of stabiele indicatie van de objectieve bijstandslast. Het kan zijn dat Zevenaar hier structureel last van heeft, of juist voordeel. Voor budgetjaar 2023 heeft Zevenaar in ieder geval voordeel gehad van de abrupte stijging van de kenmerken Beschikbaarheid van laaggeschoold werk en Werkend onder niveau. Dit is een verklaring van de stijging van de budgetten in 2023 ten opzichte van 2022.

Daarnaast is de meetwijze van een aantal regionale kenmerken verouderd. Zo worden de bereikbare banen bepaald op basis van de reistijd per auto in 2002, en zijn de cijfers voor grenspendel gedateerd uit 2008. Het eerste kan voor sommige gemeenten een verschil maken, bijvoorbeeld als er sprake is van aanleg of sloop van autowegen in de afgelopen twee decennia. Verder is er geen rekening gehouden met de grote groei aan files sinds 2008, en wordt de bereikbaarheid per openbaar vervoer buiten beschouwing gelaten, hoewel lage inkomens vaak geen auto tot de beschikking hebben om naar werk te gaan. Het tweede (grenspendel) heeft voor gemeenten aan de grens zoals Zevenaar invloed, aangezien de inkomende grenspendel de afgelopen 15 jaar (relatief) is toegenomen; daarmee is de huidige beschikbaarheid van werk in de grensregio dus overschat en de budgetten dus onderschat.

Inmiddels neemt ook SZW het signaal serieus dat de regiokenmerken goed gemeten dienen te worden. Daarom voert [Atlas Research](#) onderzoek uit naar verbeteringen in de meetwijze van een aantal regionale kenmerken. Tot dusver heeft dit nog niet tot verbeteringen van het model geleid. De verwachting is dat nader onderzoek van Atlas en SEO ertoe zal leiden dat verbeteringen wel per 2024 kunnen worden ingevoerd.⁶

3.5.3 Ontbrekende regiokenmerken

Het is daarnaast de vraag of de set aan regiokenmerken compleet is. Zo niet, dan zijn er gemeenten die structureel een tekort hebben (of een overschot) op de bijstandsbudgetten, dat buiten hun invloedssfeer ligt. SZW heeft [SEO en Atlas Research](#) gevraagd om een onderzoek te starten naar welke 'objectieve kenmerken' van een gemeente samenhangen met een structureel tekort (of overschot) op de bijstand. Zij hebben geconcludeerd dat de volgende kenmerken samenhangen met een structurele tekorten dan wel overschotten:

- i. Centrumfunctie van de gemeente (regionaal klantenpotentieel): een centrumfunctie hangt samen met een groter tekort;
- ii. Segregatie in wijken (verhuisindex): meer segregatie in wijken hangt samen met een groter tekort;
- iii. Het aandeel (voormalige) studenten met psychische problematiek is groter in gemeenten met structurele tekorten;
- iv. Het aandeel hoogopgeleiden is hoger in gemeenten met structurele tekorten, hoewel het statistisch verband minder sterk is dan de bovengenoemde zaken;
- v. Het aandeel flexwerk in de beschikbare werkplekken is hoger in gemeenten met structurele tekorten, hoewel het statistisch verband niet zo sterk is;
- vi. Het aandeel conjunctuurgevoelige banen is fors *lager* in gemeenten met structurele tekorten.
- vii. Nadeelgemeenten liggen vaker dichtbij de zee.

De mogelijke oorzaken voor tekorten die gemeente Zevenaar heeft ingebracht, te weten stapeling van problematiek (los van 'centrumfunctie') en ligging aan de grens, zijn ook getoetst door de onderzoekers. Zij concluderen dat deze zaken niet systematisch samenhangen met structurele tekorten op de BUIG.

Hieruit volgt een beeld van een 'doorsneetekortgemeente': een centrumgemeente aan zee, met grootstedelijke problematiek, veel hoogopgeleiden en studenten met psychische problematiek, waar veel flexwerk is en weinig conjunctuurgevoelige banen (zoals overheidsbanen). Een dergelijk plaatje past heel goed bijvoorbeeld bij de stad Den Haag, waar ook structurele tekorten zijn op de BUIG. Het beeld komt echter helemaal niet overeen met de situatie in Zevenaar. Zevenaar ligt niet aan zee, heeft weinig studenten, een ondergemiddelde centrumfunctie (volgens cijfers van CBS die worden gebruikt in het gemeentefonds), beperkte segregatie ([oude cijfers uit 2014](#)) en een laag aandeel hoogopgeleiden (Compendium voor de Leefomgeving, [2022](#)). Tot slot geeft CBS aan dat Zevenaar tot de gemeenten behoort met het *minste* flexwerk ([CBS, 2019](#)). Al met al past Zevenaar, ondanks het structurele karakter van het tekort, niet in het beeld van de onderzochte kenmerken die samenhangen met structurele tekorten; dat is absoluut opvallend.

Overigens is de vraag of en hoe deze kenmerken in het verdeelmodel moeten worden opgenomen. Hier wordt nog onderzoek naar gedaan. Zo was de steekproef van het onderzoek beperkt in omvang. Bovendien moet goed beoordeeld worden of deze kenmerken passen in het beoordelingskader dat is opgesteld voor kenmerken in het verdeelmodel.

⁶ SZW laat ook onderzoek uitvoeren naar de relatie tussen tekorten en overschotten en de inrichting van beleid en uitvoering. De resultaten van dit onderzoek, waarin de situatie in gemeente Zevenaar en RSD de Liemers is meegenomen, worden naar verwachting ook verwerkt in de budgetten van 2024.

3.6 Prijs (iv)

Een andere factor dat het objectief budget bepaalt is de verwachte uitkeringshoogte, die per 2019 onderdeel is van het objectief verdeelmodel. De verwachte uitkeringshoogte wordt berekend aan de hand van de wettelijke bijstandsnormen per huishoudtype, maal de zogenoemde correctiefactor. De correctiefactor bepaalt welk deel van de wettelijke normen daadwerkelijk wordt uitbetaald. Het verwachte uitbetaalde uitkeringsbedrag kan lager zijn dan de norm, als gevolg van bijvoorbeeld deeltijdwerk en het hebben van een andere uitkering dan bijstand. Het verdeelmodel berekent de correctiefactor op basis van bevolkingssamenstelling, gegevens over bijverdiensten en de regiokenmerken Beschikbaarheid van Laaggeschoold werk, Aandeel studenten en Overlast in de buurt (zie 3.5.1). In de Lias BUIG-tool staat per gemeente en per huishoudtype de correctiefactor. We zien dat de gemiddelde correctiefactor in een gemeente door de jaren heen nauwelijks wijzigt. Ook niet in Zevenaar.

In tabel 12 is te zien dat de correctiefactor in Zevenaar (en Duiven) in 2023 wat lager ligt dan gemiddeld. In Zevenaar wordt namelijk naar verwachting gemiddeld 84,4% van de wettelijke norm betaald, tegen 85,3% in een doorsneegemeente. 84,4% zit in de laagste 25% van Nederland. Montferland ligt nog een stuk lager met 83,4%. De correctiefactor is vooral hoog in grote steden, daarom ligt de factor hoger in Arnhem. In de G4 ligt de factor het hoogst. Dit heeft met de bevolkingssamenstelling te maken, maar bijvoorbeeld ook met de overlast in de buurt. Het is niet op voorhand te zeggen of de geraamde correctiefactor in Zevenaar onjuist berekend is of niet, maar feit is dat Zevenaar hierdoor vanwege de invoering van het prijsdeel wat nadeliger uit het verdeelmodel komt. Dit hangt samen met de daling van het budgetaandeel per 2019.

Correctiefactor 2023	
Zevenaar	0,8439
Duiven	0,8448
Montferland	0,8340
Arnhem	0,8744
Gemiddeld	0,8528
Minimum	0,8293*
Maximum	0,8991

Tabel 12. Correctiefactor uitkeringshoogte in Zevenaar en benchmarks. Bron: Lias BUIG. *Uitgezonderd uitbijter Voerendaal met 0,81 die volledig historisch wordt bekostigd.

3.7 De gemeentelijke fusie in 2018

Per 2018 is de gemeente Rijnwaarden opgegaan in de gemeente Zevenaar. Heeft deze fusie nadelige effecten gehad op de BUIG-financiën in de gefuseerde gemeente Zevenaar?

Bij een 'simpele fusie', zonder opdeling of splitsing van (voormalige) gemeenten, telt het verdeelmodel simpelweg de waarden bij elkaar op van de te fuseren gemeenten. Dat betekent dat *de gemiddelde gemeente* geen (schaal)voor- of nadeel heeft in de BUIG-financiën: het is slechts de optelsom van budgetten.⁷

Gemeente Zevenaar heeft echter wel nadeel gehad aan de gemeentelijke fusie op het gebied van het BUIG-budget. Dit komt doordat voormalige gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar voorheen beide (deels) historisch werden bekostigd. Bij historische bekostiging sluit het budget doorgaans beter aan bij de uitgaven dan bij objectieve bekostiging. Doordat de gefuseerde gemeente Zevenaar in 2018 meer dan 40.000 inwoners had, ging de nieuwe gemeente over op volledige objectieve bekostiging. Het objectieve budget is lager dan het historische budget voor Zevenaar. Daarom had Zevenaar meer budget gehad als het nog voor een groter deel historisch was bekostigd. Als Zevenaar juist een

⁷ Dit is anders bij de financiën uit het gemeentefonds. Daar geldt een 'vast bedrag' per gemeente. Na een fusie ontvangt een gemeente niet meer een aantal keer het vaste bedrag, maar slechts eenmaal.

'voordeelgemeente' was geweest in het objectief budget, dan zou de fusie juist voordelig hebben uitpakkt voor het budget.

Ter illustratie van het effect van de fusie hebben we een rekenvoorbeeld gemaakt. We vergelijken de huidige situatie met de fictieve situatie dat de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar nog 'los' van elkaar waren. We gaan ervan uit dat het budget wijzigt door de fusie (volgens de bekostigingssystematiek⁸), maar dat de uitgaven niet veranderen. Het resultaat van het rekenvoorbeeld is weergegeven in tabel 13.

	2018	2019	2020	2021
Werkelijke cijfers: 100% objectief bekostigd				
Budget	€ 11.820.266	€ 10.781.377	€ 11.499.093	€ 11.315.281
BUIG-saldo	-€ 349.046	-€ 1.372.518	-€ 753.053	-€ 437.359
Fictieve cijfers: 100% historisch bekostigd				
Budget	€ 12.469.137	€ 12.188.804	€ 12.687.552	€ 13.115.427
BUIG-saldo	€ 299.825	€ 34.909	€ 435.406	€ 1.362.787
Toename budget tov werkelijk	€ 648.871	€ 1.407.427	€ 1.188.459	€ 1.800.145
Fictieve cijfers zonder fusie: 51,8% objectief en 31,2% historisch				
Budget	€ 12.133.319	€ 11.460.400	€ 12.072.474	€ 12.183.775
BUIG-saldo	-€ 35.993	-€ 693.495	-€ 179.672	€ 431.135
Toename budget tov werkelijk	€ 313.053	€ 679.023	€ 573.381	€ 868.493

Tabel 13. De invloed van de fusie op het BUIG-saldo van gemeente Zevenaar (en voormalig gemeente Rijnwaarden)

De fusie heeft ervoor gezorgd dat gemeente Zevenaar fors budget heeft moeten 'inleveren'. Zonder fusie was het budget in 2021 bijvoorbeeld ongeveer € 868.000 euro hoger (de onderste cel van de laatste kolom), waardoor het tekort zou zijn omgeslagen in een aanzienlijk overschot. In de andere jaren zou het tekort ook fors lager zijn, al slaan de cijfers niet om in overschotten (de saldi zijn nog negatief op de een na onderste regel). De tabel laat verder zien dat het budget meer dan een miljoen euro hoger zou zijn, als de gemeente volledig historisch zou zijn bekostigd. Dit geeft andermaal aan dat Zevenaar nadeel ondervindt van de objectieve bekostiging (vergeleken met een historische bekostigingssystematiek).

Dit wil niet zeggen dat het tekort volledig te wijten is aan de fusie. Tussen 2015 en 2017 was er in de gemeenten Zevenaar en Rijnwaarden samen ook al sprake van een (structureel) tekort op de BUIG-financiën. Wel is het tekort opgelopen door de fusie.

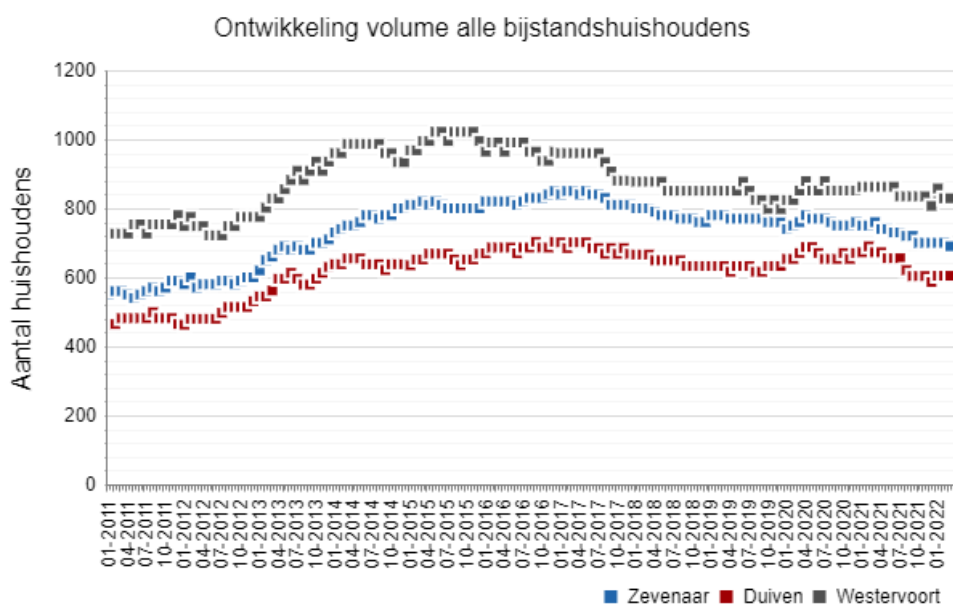
⁸ We hebben de berekening gemaakt door uit te gaan van de cijfers uit 2017, toen Rijnwaarden volledig historisch bekostigd werd en Zevenaar voor 69,1% objectief werd bekostigd en voor 31,9% historisch. Gemiddeld gezien waren de oude gemeenten Zevenaar en Rijnwaarden dus voor 51,8% objectief bekostigd (gewogen gemiddelde naar inwonertal). De Lias BUIG-tool biedt inzicht in wat de gemeente Zevenaar vanaf 2018 fictief zou krijgen bij volledige historische bekostiging, en dus bij de huidige 100% objectieve bekostiging. Als we 51,8% van de objectieve budgetten nemen en 39,2% van de (fictieve) historische budgetten, komen we uit op de waarden in het rekenvoorbeeld.

4 Bijstandsvolumes in regionaal en nationaal perspectief

In dit hoofdstuk zoomen we in op de feitelijke bestandsontwikkelingen in Zevenaar en vergelijken deze met regiogemeenten en Nederland als geheel. Dit geeft een duiding van de geschetste budgettaire ontwikkelingen, en geeft beeld bij de vraag in hoeverre dit specifiek geldt voor Zevenaar of breder.

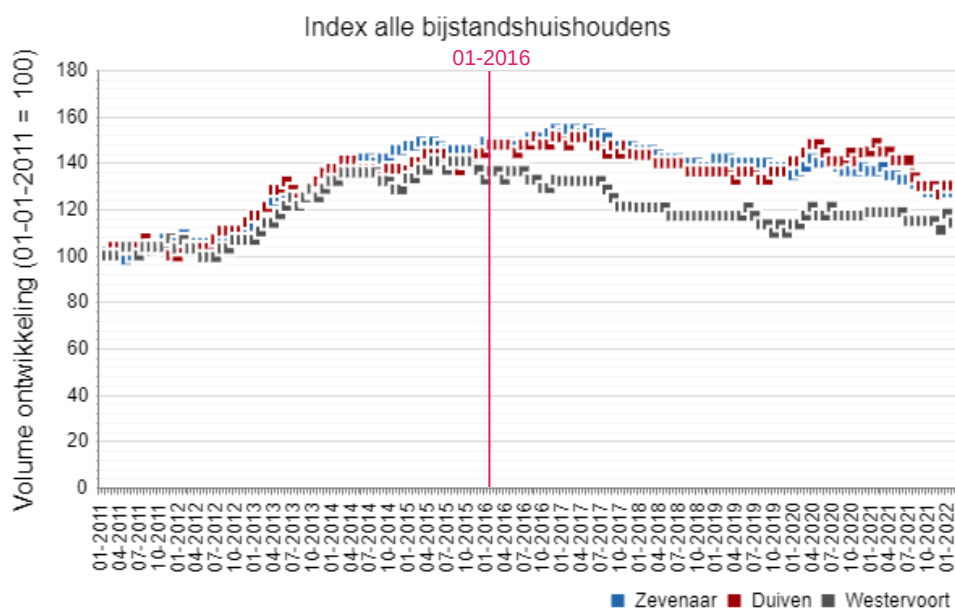
4.1 Zevenaar in vergelijking met andere gemeenten onder RSD de Liemers

Het is logisch om de bijstandsontwikkeling in Zevenaar eerst te vergelijken met de collega-gemeenten binnen RSD de Liemers. We doen dat in figuur 8, waar we de ontwikkeling van het aantal huishoudens in de bijstand tonen, en figuur 9, waar we kijken naar de procentuele verandering (index) van het aantal huishoudens in de bijstand. In maart 2022 telt Zevenaar (blauwe lijn) 690 bijstandsuitkeringen. Dit is verhoudingsgewijs meer dan de 604 uitkeringen in Duiven (rood), maar minder dan de 829 uitkeringen in Westervoort (grijs, zie figuur 8, de aantallen in Duiven en Westervoort zijn geschaald naar het aantal huishoudens in Zevenaar). Deze niveauverschillen kunnen bijvoorbeeld samenhangen met verschillen in sociaal-economische weerbaarheid van de bevolking in de drie gemeenten (zie paragraaf 3.3 en verder).



Figuur 8. Volume bijstandsuitkeringen in Zevenaar vergeleken met Duiven en Westervoort 2011-2022, nominale aantallen geschaald naar het aantal huishoudens in Zevenaar. Bron: Lias BUIG.

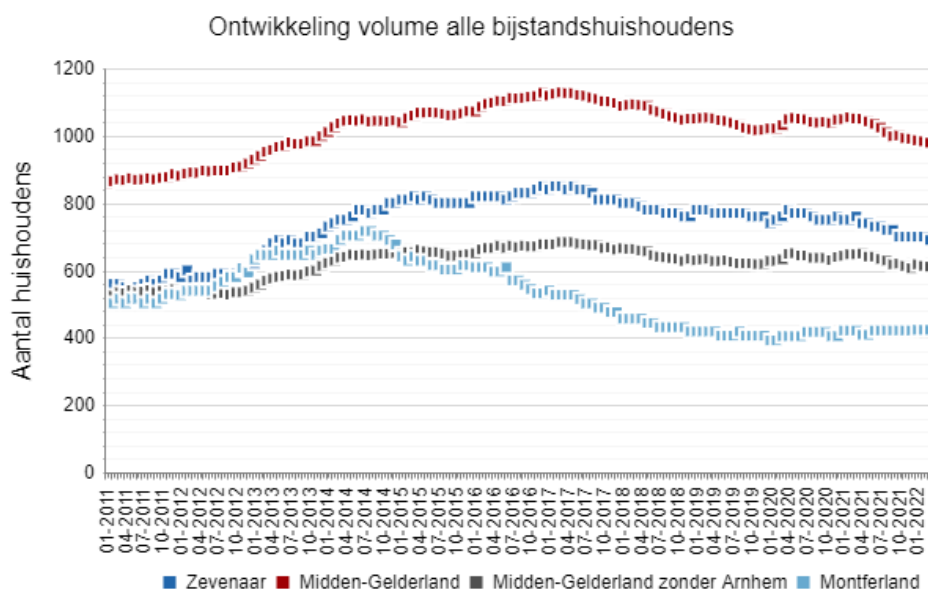
figuur 9 focust op de procentuele verandering in het bijstandsvolume over de loop van de tijd. Tot en met 2015 is de ontwikkeling van het aantal huishoudens in de bijstand vergelijkbaar in de drie gemeenten, al is de groei in Westervoort beperkter dan in Zevenaar en Duiven. Ook na 2015 blijft de bestandsontwikkeling in Duiven en in Zevenaar heel vergelijkbaar. In Westervoort zien we het bestand tussen 2016 en 2018 harder dalen dan in de andere twee gemeenten.



Figuur 9. Volume-index bijstandsuitkeringen in Zevenaar vergeleken met Duiven en Westervoort 2011-2021 (2011=100). Bron: Lias BUIG.

4.2 Zevenaar in vergelijking met andere gemeenten in de regio

Het beroep op bijstand wordt mede gedreven door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en omdat de voor Zevenaar relevante arbeidsmarkt voorbij de eigen gemeentegrens strekt, kijken we naar de ontwikkelingen in de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland⁹. In Figuur 10 en figuur 11 vergelijken we de bestandsontwikkeling van Zevenaar met de bestandsontwikkeling in regio Midden-Gelderland en in buurgemeente Montferland. De blauwe lijn in Figuur 10 is de bestandsontwikkeling in Zevenaar. Het is dezelfde lijn als die in figuur 8.



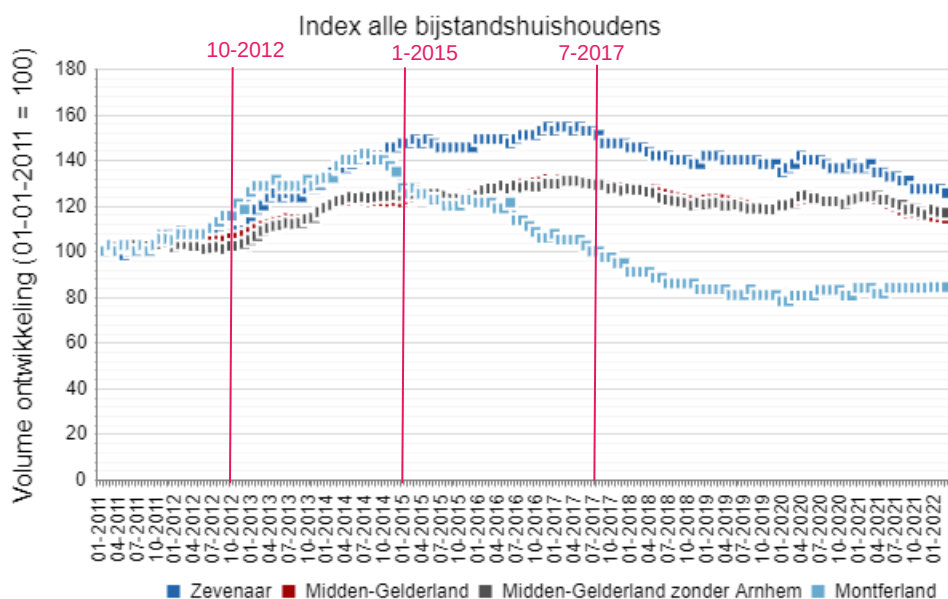
Figuur 10 Volume bijstandsuitkeringen in Zevenaar vergeleken met de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland en met de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland zonder de gemeente Arnhem in 2011-2022, nominale aantallen geschaald naar het aantal huishoudens in Zevenaar. Bron: Lias BUIG.

⁹ De arbeidsmarktregio Midden-Gelderland omvat de gemeenten Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar.

Zoals gezegd, in maart 2022 telt Zevenaar 690 bijstandsuitkeringen. Dat is (verhoudingsgewijs) minder dan gemiddeld in de regio Midden-Gelderland. Met de gemiddelde bijstandsafhankelijkheid van de regio zou in Zevenaar het aantal bijstandsuitkeringen bijna 300 hoger liggen (rode lijn). Het regiogemiddelde wordt natuurlijk sterk beïnvloed door de grootste gemeente Arnhem. Halen we Arnhem uit de regiocijfers, dan is het beeld heel anders. De grijze lijn in Figuur 10 is de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid in Midden-Gelderland zonder Arnhem. Zou de bijstandsafhankelijkheid in Zevenaar gelijk zijn aan het regiogemiddelde exclusief Arnhem, dan zou Zevenaar 611 uitkeringen tellen, bijna 80 minder dan de realisatie in maart 2022. De lichtblauwe lijn vertegenwoordigt gemeente Montferland. Deze lijn ligt tegenwoordig ruim onder die van Zevenaar. In maart 2022 is de waarde 423.

figuur 11 geeft zicht op de veranderingen in de bijstandsafhankelijkheid in de loop van de tijd. De blauwe lijn heeft betrekking op de ontwikkeling in Zevenaar. Het is dezelfde lijn als in figuur 9. De kleuren van de lijnen vertegenwoordigen dezelfde regio's als in figuur 10. Hoewel de gemeente Arnhem in figuur 10 een groot effect heeft op het (geschaalde) *bijstandsvolume* van de regio Midden-Gelderland, is de procentuele *volumeverandering* in de regio Midden-Gelderland identiek met of zonder Arnhem. De rode en de grijze lijn overlappen elkaar immers bijna volledig.

Vergeleken met de hele regio is de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen in Zevenaar ongunstiger dan Midden-Gelderland vanaf eind 2012 tot de introductie van de Participatiewet begin 2015. Hetzelfde geldt voor Montferland (en Duiven, hier niet getoond). Tussen begin 2015 en medio 2017 is de volumeontwikkeling in Zevenaar vergelijkbaar met die in Midden-Gelderland en sindsdien daalt de bijstandspopulatie in Zevenaar zelfs iets sneller dan in de rest van de regio. Opvallend is de ontwikkeling in Montferland. Sinds de introductie van de Participatiewet daalt het bijstandsbestand navenant, en is de daling groter dan gemiddeld tot en met 2018. In recente jaren is de ontwikkeling in Montferland iets ongunstiger; het bestand lijkt desondanks duurzaam lager dan bijvoorbeeld in Zevenaar.¹⁰



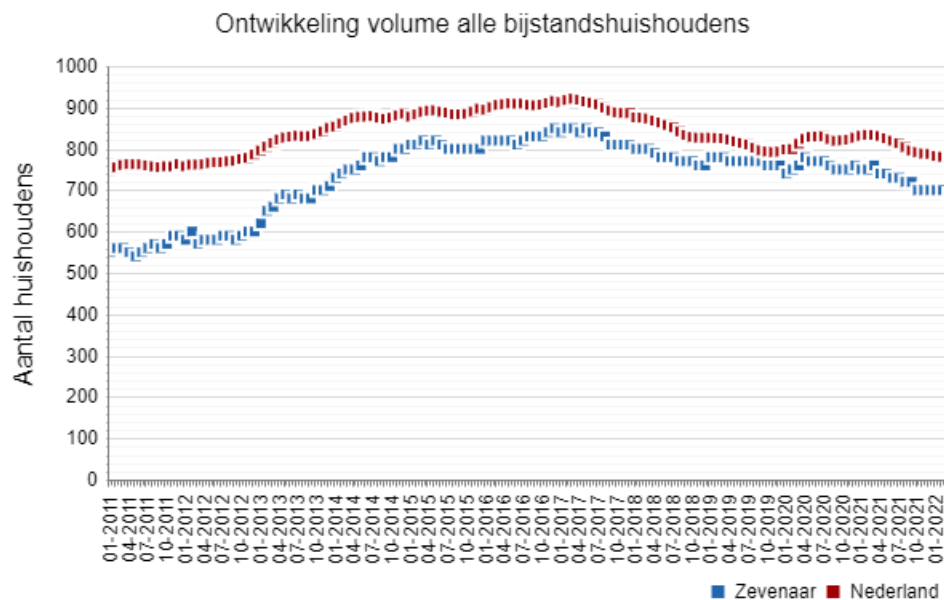
Figuur 11 Volume-index bijstandsuitkeringen in Zevenaar vergeleken met de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland en met de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland zonder de gemeente Arnhem in 2011-2022. Bron: Lias BUIG.

4.3 Zevenaar in vergelijking met Nederland

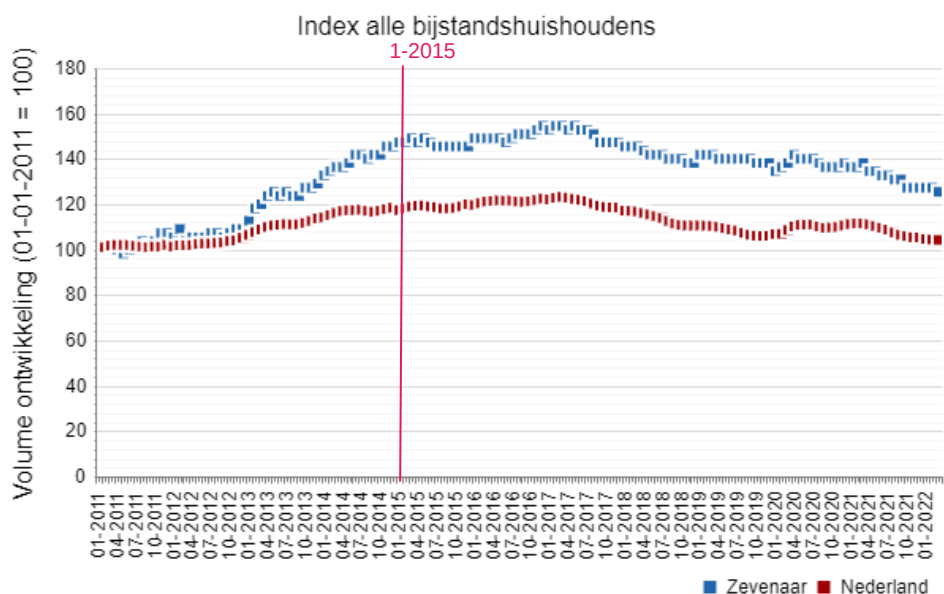
In Figuur 12 en figuur 13 hebben we dezelfde cijfers getoond voor Zevenaar ten opzichte van het gemiddelde van heel Nederland. De vergelijking met Nederland zegt iets over hoe Zevenaar scoort ten opzichte van 'average practice', wat relevant is in het verdeelmodel. Zevenaar kent een lagere bijstandsafhankelijkheid dan gemiddeld in Nederland: 690

¹⁰ Het budgetoverschot op BUIG van Montferland volgt een patroon vergelijkbaar met de bestandsontwikkeling. In 2015 was er nauwelijks overschot, maar dit liep jaarlijks op tot en met 2018. Montferland presteerde hierin opvallend goed.

versus 780 bijstandshuishoudens (geschaald naar de omvang van Zevenaar). Dat is logisch, aangezien ook bijvoorbeeld Rotterdam, Amsterdam, Heerlen en Leeuwarden onderdeel zijn van het geheel, met een bevolking die relatief zeer bijstandsafhankelijk is. Wel is het zo dat het aantal bijstandshuishoudens tussen 2011 en 2015 substantieel sneller groeide in Zevenaar dan gemiddeld in Nederland. Tussen 2015 en 2022 is de procentuele ontwikkeling van het aantal huishoudens in de bijstand in Zevenaar weer vergelijkbaar met die in Nederland. Sinds 2021 is er sprake van een iets grotere daling van het bijstandsbestand in Zevenaar dan gemiddeld.



Figuur 12 Volume bijstandsuitkeringen in Zevenaar vergeleken met Nederland 2011-2022, nominale aantallen geschaald naar het aantal huishoudens in Zevenaar. Bron: Lias BUIG.



Figuur 13 Volume-index bijstandsuitkeringen in Zevenaar vergeleken met Nederland 2011-2021. Bron: Lias BUIG.

4.4 De relatieve positie van Zevenaar

Al met al valt uit het voorgaande te concluderen dat de gemeenten in de RSD de Liemers, waaronder Zevenaar, voor de invoering van de Participatiewet (2015) een snelle groei van het bijstandsbestand hadden, vergeleken met buurgemeenten en de rest van Nederland. Dit verschil is niet meer bijgehaald in de periode van de Participatiewet door

Zevenaar (en Duiven), hoewel in 2021 wel een kleine inhaalslag te zien is. Zevenaar heeft tegenwoordig een duurzaam hoger bijstandsbestand (ten opzichte van het gemiddelde) dan voorheen. Verder is het interessant te zien hoe buurgemeente Montferland sinds de invoering van de Participatiewet een geheel ander pad volgde dan Zevenaar (en Duiven). Waar Zevenaar op een hoger bestandsniveau bleef, daalde het bijstandsbestand in Montferland bijzonder snel. Op basis van deze analyse is niet te zeggen waardoor dit komt.

In tabel 6 zagen we dat de tekorten op de BUIG in Zevenaar tussen 2016 en 2018 vrij stabiel waren, gecorrigeerd voor de macro-saldi. We zagen vanaf 2019 een forse stijging van het tekort. Dit viel, blijkens de figuren in dit hoofdstuk, dus niet samen met een forse (relatieve) stijging van het bijstandsbestand in Zevenaar. Zoals te zien is in figuur 3, daalde het lastenaandeel zelfs iets. Het grote tekort is ontstaan door een forse en abrupte daling van het budget(aandeel). Daarmee is duidelijk dat de uitvoeringskant zeker niet de enige oorzaak is van (de dynamiek in) het BUIG-tekort.

5 Budget voor loonkostensubsidie

5.1 Systematiek van de budgetten voor loonkostensubsidie

Tot en met de budgetten van 2021 maakte SZW bij de budgettering geen onderscheid tussen middelen ten behoeve van bijstandsuitkeringen en middelen ten behoeve van de verstrekking van loonkostensubsidies. Gemeenten werden geacht beide voorzieningen uit het reguliere BUIG-budget te bekostigen, dat volgens het verdeelmodel wordt vastgesteld.

Vanaf budgetjaar 2022 is dat anders: de LKS-middelen worden vanaf dit jaar volledig historisch bekostigd voor alle gemeenten, terwijl het budget voor bijstandsuitkeringen volgens het (objectieve) verdeelmodel verdeeld blijft. De macro-LKS-middelen (€ 377 miljoen van het totale macrobudget van € 6,0 miljard in 2023) worden onder de gemeenten verdeeld naar rato van hun gerealiseerde LKS-uitgaven één jaar voor het budgetjaar (t-1). De voorlopige beschikkingen baseert SZW op de LKS-uitgaven in t-2, omdat het jaar t-1 dan nog niet bekend is. De voorlopige LKS-budgetten 2023 zijn daarmee gebaseerd op de gerealiseerde LKS-uitgaven in 2021, terwijl de definitieve budgetten op basis van LKS-uitgaven in 2022 worden verdeeld. Dit is anders dan bij het bijstandsbudget; de verdeling is hier steeds gebaseerd op cijfers van t-2.

De reden voor de nieuwe financieringssysteematiek

Er zat een ongewenste financiële prikkel in de BUIG-verdeelsysteematiek. De objectieve lumpsumbekostiging is een financiële aansporing voor gemeenten om zuinig om te springen met bijstandsuitkeringen. Maar doordat in de bekostiging geen onderscheid was tussen bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies werkt deze zuinigheidsprikkel ook voor de verstrekking van loonkostensubsidies: hoe minder loonkostensubsidies des te voordeliger voor de gemeente. Loonkostensubsidie leverde de gemeente alleen een (klein) financieel voordeel in die gevallen waar de loonkostensubsidie in de plaats komt van een hogere bijstandsuitkering. Met ingang van 2022 is deze systeemfout dus verholpen. Dat zal ongetwijfeld leiden tot meer en betere arbeidskansen voor mensen met een structurele arbeidsbeperking.

Het totale deelbudget LKS bestaat uit het meest actuele realisatiecijfer van de nationale totale LKS-uitgaven plus een geraamde jaarlijkse toename van het budget. Het meest actuele realisatiecijfer bij de voorlopige beschikking is, zoals gezegd, dat van t-2. SZW gaat uit van een jaarlijks toenemend macrodeelbudget, in lijn met de beoogde (beleidsmatige) stijging van de doelgroep en het gebruik van LKS. Daarmee houdt SZW alvast rekening met het feit dat het realisatiecijfer t-1, dat relevant is voor de *definitieve* beschikking, hoger uitvalt dan het realisatiecijfer LKS t-2. Op deze manier probeert SZW te voorkomen dat het macrobudget tijdens het lopende jaar sterk verandert. Het kan natuurlijk zijn dat de raming van SZW anders uitpakt, maar het deelbudget LKS zal zeker niet zo veranderlijk zijn als het deelbudget bijstandsuitkeringen (dat veel veranderlijker is). In onderstaand kader is de ramingsmethodiek getoond.

Overzicht van de ramingsmethodiek van het budget LKS

Voorlopig deelbudget LKS 2023 gemeente = Uitgavenaandeel LKS 2021 * voorlopig macrodeelbudget LKS 2023

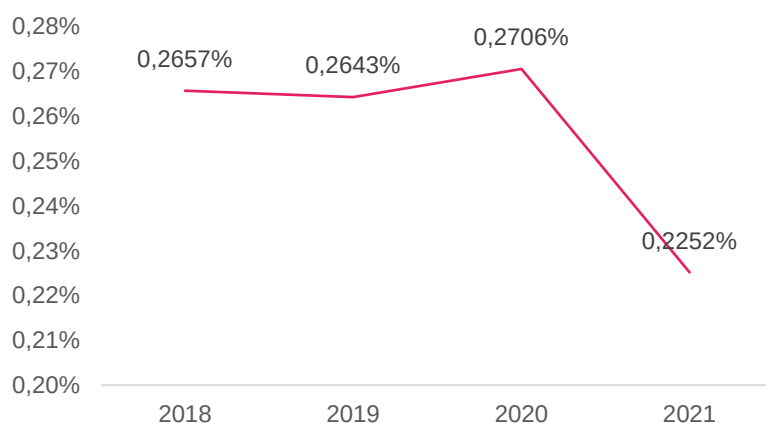
Definitief deelbudget LKS 2023 gemeente = Uitgavenaandeel LKS 2022 * definitief macrodeelbudget LKS 2023

Voorlopig macrodeelbudget LKS 2023: Totale uitgaven LKS 2021 + verwachte toename LKS-uitgaven 2021-2023

Definitief macrodeelbudget LKS 2023: Totale uitgaven LKS 2022 + *geactualiseerde* verwachte toename LKS-uitgaven 2022-2023

5.2 Gevolgen van de systematiek LKS voor gemeente Zevenaar

Het budget voor de gemeente Zevenaar is dus gelijk aan de uitgaven die Zevenaar in het voorgaande jaar aan LKS had, als aandeel van de totale LKS-uitgaven in Nederland. In figuur 14 is het uitgavenaandeel LKS vanaf 2018 getoond. Te zien is dat Zevenaar voorheen ongeveer 0,26% of 0,27% van de uitgaven in Nederland aan LKS voor de rekening nam. In 2021 is dit aandeel fors gedaald. Daarom is het budget voor LKS gedurende het jaar 2022 fors gedaald. Het voorlopig budget 2022 was gebaseerd op de uitgavenaandelen van 2020: € 878.872. Het definitief budget 2022 was veel lager (gebaseerd op 2021): € 718.528. Afhankelijk van de realisaties van de LKS-uitgaven in 2022, wordt het budgetaandeel van 2023 nog aangepast.

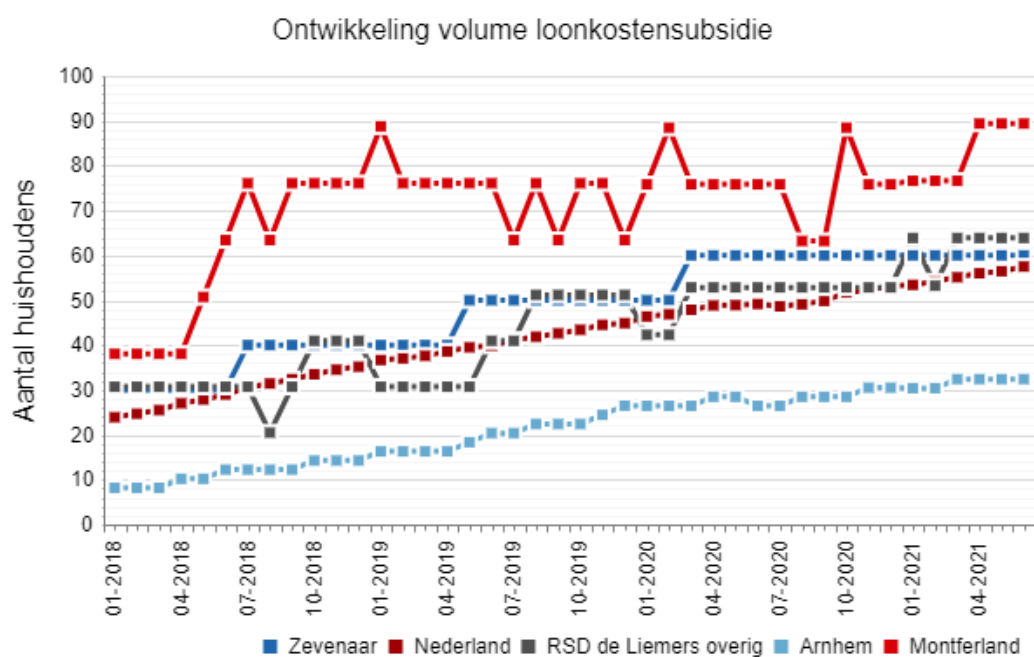


Figuur 14. Aandeel in de totale LKS-uitgaven van de gemeente Zevenaar. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Wel is het zo dat Zevenaar nog steeds meer dan gemiddeld uitgeeft aan LKS, en dus gemiddeld meer budget heeft dan gemeenten van vergelijkbare omvang. Gemiddeld heeft een gemeente in Nederland 6% loonkostensubsidiebudget, terwijl in Zevenaar LKS 8% van het BUIG-budget uitmaakt. Daarmee profiteert Zevenaar van de nieuwe budgetsystematiek van LKS. Dat geldt precies zo voor Duiven en Westervoort. In Montferland is het aandeel LKS-budget liefst 13%, en in Arnhem 3%. Montferland profiteert dus nog meer van de historische budgettering van LKS, en Arnhem juist niet. Het komt overigens vaker voor dat grotere steden vaak minder inzet op LKS hebben dan kleinere gemeenten.

Dit blijkt ook uit de volumes van loonkostensubsidies de afgelopen jaren: Zevenaar ligt iets bovengemiddeld, Montferland er fors boven, Arnhem eronder (figuur 15/figuur 14). Deze cijfers zijn gecorrigeerd voor gemeenteomvang, en worden door CBS-richtlijnen afgerond op tientallen. Daarom valt het in deze figuur minder op dat het uitgavenaandeel in 2021 is gedaald.

Budgettair van belang blijft dat Zevenaar en andere gemeenten in RSD de Liemers de inzet van LKS door laten groeien, waar doelmatig. Dit wordt budgettair immers in het jaar na dato gecompenseerd met meer budget. Bovendien profiteren de gemeenten dan meer van het jaarlijks stijgende macrobudget voor loonkostensubsidies.



Figuur 15. Inzet van loonkostensubsidie in aantallen subsidies voor gemeente Zevenaar en omliggende gemeenten. 2018-2021. Bron: Lias BUIG.